

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)
de 18 de octubre de 2005 *

En el asunto T-60/03,

Regione Siciliana, representada inicialmente por el Sr. G. Aiello y posteriormente por el Sr. A. Cingolo, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. de March y L. Flynn, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión C(2002) 4905 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002, relativa a la supresión de la ayuda concedida a la República Italiana mediante la Decisión C(87) 2090 026 de la Comisión, de 17 de diciembre de 1987, relativa a la concesión de una ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo

* Lengua de procedimiento: italiano.

Regional, en favor de una inversión en infraestructuras, por importe igual o superior a 15 millones de euros en Italia (región: Sicilia) y al reembolso del anticipo pagado por la Comisión en concepto de dicha ayuda,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera ampliada),

integrado por el Sr. B. Vesterdorf, Presidente, y los Sres. J.D. Cooke, R. García-Valdecasas y las Sras. I. Labucka y V. Trstenjak, Jueces;

Secretario: Sr. I. Natsinas, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de mayo de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

- ¹ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue creado por el Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo, de 18 de mayo de 1975 (DO L 73, p. 1), modificado en diferentes ocasiones y posteriormente sustituido, a partir del 1 de enero de 1985, por el Reglamento (CEE) n° 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al

FEDER (DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88). En 1988, su régimen fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9). El 19 de diciembre de 1988, el Consejo adoptó el Reglamento (CEE) n° 4253/88, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1). El Reglamento n° 4253/88 fue modificado en particular por el Reglamento (CEE) n° 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20).

- 2 El artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 en su versión modificada, denominado «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», dispone lo siguiente:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciera justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

3. Toda cantidad que dé lugar a una devolución de lo cobrado indebidamente deberá ser reembolsada a la Comisión. Las cantidades que no sean devueltas se incrementarán con intereses de demora [...]»

Hechos que originaron el litigio

- 3 Mediante solicitud recibida en la Comisión el 23 de septiembre de 1986, la República Italiana pidió la concesión de una ayuda del FEDER con arreglo al Reglamento nº 1787/84, para una inversión en infraestructuras en Sicilia (Italia), relativa a la tercera fase de las obras de construcción de un embalse en el río Gibbesi. La solicitud preveía realización de obras anexas a la parte central del embalse e indicaba el doble destino del embalse, cuyas aguas debían servir, en particular, para un abastecimiento hídrico fiable del polo industrial de Licata pendiente de realización y, asimismo, a la irrigación de unas mil hectáreas de tierras agrícolas.
- 4 Mediante Decisión C(87) 2090 026, de 17 de diciembre de 1987, relativa a la concesión de una ayuda del FEDER, en favor de una inversión en infraestructuras, por importe igual o superior a 15 millones de [euros] en Italia (región: Sicilia), la Comisión concedió a la República Italiana una ayuda del FEDER por un importe máximo de 94.490.620.056 liras italianas (ITL) (aproximadamente 48,8 millones de euros) en el marco de la intervención nº 86.05.03.008 (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»). La República Italiana recibió un anticipo global de 75.592.496.044 ITL (aproximadamente 39 millones de euros) en concepto de esta ayuda.
- 5 Mediante escrito de 23 de mayo de 2000, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión un informe redactado por los servicios italianos sobre las intervenciones objeto de la ayuda. Según dicho informe, las obras en la parte central del embalse estaban ya terminadas desde el 11 de noviembre de 1992. Sin embargo, el embalse no era operacional, ya que no se habían construido los diques ni se había terminado el acueducto. Por otra parte, las autoridades italianas se comprometían a presentar su solicitud de pago del saldo de la ayuda financiera antes del 31 de marzo de 2001.
- 6 Mediante ese mismo escrito, las autoridades italianas transmitieron a la Comisión una nota de la demandante de 17 de enero de 2000, en la que ésta se comprometía formalmente a que se realizaran las obras necesarias para que el embalse fuera operacional y pudiera ser explotado.

- 7 Mediante escrito de 19 de diciembre de 2000, la Comisión solicitó información adicional a las autoridades italianas. En concreto, la Comisión deseaba obtener datos relativos a la solicitud de prórroga del plazo de presentación de la solicitud de pago del saldo, a las disposiciones adoptadas por la demandante para la finalización y la explotación de la obra y al informe sobre el estado de realización de ésta, indicando la fecha efectiva o prevista de finalización y de puesta en servicio de la obra.

- 8 Mediante escrito de 29 de marzo de 2001, las autoridades italianas presentaron a la Comisión su solicitud de pago del saldo y transmitieron una nota de 5 de marzo de 2001 redactada por la demandante. De dicha nota se desprendía que el Ente minero Siciliano (administración minera siciliana, adjudicatario del embalse) había sido disuelto, que no se había podido construir el polo industrial de Licata y que, por lo tanto, debía modificarse el destino inicial de las aguas del embalse. En este sentido, se había solicitado la realización de un estudio para definir las utilidades potenciales de las aguas del embalse.

- 9 Sobre la base de dichos elementos, la Comisión decidió iniciar el procedimiento de examen previsto por el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 y por el artículo 2 de la Decisión de concesión.

- 10 Mediante escrito de 26 de septiembre de 2001, la Comisión transmitió a la República Italiana los elementos que podían ser constitutivos de una irregularidad y justificar una posible decisión de supresión de la ayuda. En particular, la Comisión alegaba que no disponía de información sobre la fecha precisa o indicativa en la que la obra sería plenamente operacional y susceptible de explotación. Asimismo, señalaba que el destino de la obra había sido modificado con respecto al que figuraba en la Decisión de concesión. La Comisión invitaba a las autoridades italianas, a la presidencia de la Regione Siciliana y al beneficiario final a formular sus observaciones en un plazo de dos meses precisando que, salvo circunstancias excepcionales, no se tomarían en consideración los posibles documentos posteriores a dicha fecha.

- 11 Mediante escrito de 29 de noviembre de 2001, la República Italiana transmitió a la Comisión las observaciones de la demandante. De tales observaciones se desprendería, en particular, que no se había fijado ninguna fecha, ni siquiera provisional, para la puesta en servicio de la obra, cuya finalidad había sido modificada efectivamente.
- 12 Mediante escrito de 21 de febrero de 2002, posterior a la expiración del plazo fijado por la Comisión (véase el apartado 10 *supra*), la demandante facilitó más información sobre el desarrollo del proyecto, así como un calendario con arreglo al cual se preveía la finalización de las obras antes del 2 de febrero de 2003.
- 13 La Comisión consideró que esta última información confirmaba la existencia de varias irregularidades en el sentido del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 y, el 11 de diciembre de 2002, adoptó la Decisión C (2002) 4095, relativa a la supresión de la ayuda concedida a la República Italiana mediante la Decisión de concesión y a la recuperación del anticipo pagado por la Comisión en concepto de dicha ayuda (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).
- 14 Los considerandos decimocuarto y decimoquinto de la Decisión impugnada tienen el siguiente tenor:

«(14) El examen de los elementos anteriormente mencionados ha confirmado la existencia de irregularidades, en el sentido del [artículo 24 del Reglamento n° 4253/88]:

— El examen del caso ha confirmado que las obras no han concluido y que no es posible prever, ni siquiera aproximadamente, la fecha en que el embalse será operacional y susceptible de explotación [...]

— El examen del caso ha confirmado además que la finalidad y el destino de la obra han experimentado una modificación sustancial con respecto a lo señalado en la Decisión de concesión, a pesar de no haber pedido la aprobación previa de la Comisión.

— Las alegaciones de la Regione [Siciliana] no pueden justificar los elementos controvertidos en el escrito de la Comisión de 26 de septiembre de 2001 relativo al procedimiento de adjudicación del contrato y al respeto de los principios de una sana gestión financiera.

(15) Considerando que a la vista de las irregularidades comprobadas debe suprimirse la ayuda y proceder [...] a la recuperación de los anticipos pagados».

15 Mediante la Decisión impugnada, la Comisión suprimió la ayuda concedida a la República Italiana, liberó la cantidad reservada para el pago del saldo (9,8 millones de euros aproximadamente) y reclamó el reembolso de las cantidades pagadas como anticipo (39 millones de euros aproximadamente).

Procedimiento y pretensiones de las partes

16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de febrero de 2003, la demandante interpuso el presente recurso.

17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Primera Sala ampliada) decidió iniciar la fase oral. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia formuló ciertas preguntas por escrito a la demandante y a la Comisión, instándolas a responder oralmente en la vista. Asimismo, el Tribunal de Primera Instancia instó a la República Italiana a que respondiese por escrito a varias preguntas. La República Italiana dio cumplimiento a lo solicitado.

18 En la vista de 12 de mayo de 2005, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas escritas y orales. Una vez oídas las partes, el Tribunal de Primera Instancia decidió aportar a los autos dos escritos de la Comisión dirigidos a la demandante, uno de 4 de agosto de 2003 y el otro de 24 de octubre de 2003, comunicados por esta última en el marco de los asuntos conexos T-392/03 y T-435/03 que enfrentaba a las mismas partes en relación con la ejecución de la Decisión impugnada.

19 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la resolución impugnada.

- Condene en costas a la Comisión.

20 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso en cuanto al fondo.

— En todo caso, condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 21 En la vista, al ser interrogada sobre este particular por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión reconoció que el decimocuarto considerando, tercer guión, de la Decisión impugnada, relativo a la constatación de irregularidades en el sentido del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 (véase el apartado 14 *supra*), no había servido en ningún caso como fundamento de la adopción de dicha Decisión. Pues bien, los motivos y las alegaciones invocados en la demanda que hacen referencia al citado guión no pueden, por sí mismos, justificar la anulación de la Decisión impugnada, en la medida en que ésta se basa también en las irregularidades indicadas en los guiones primero y segundo de dicho considerando. Así pues, por razones de economía procesal, el Tribunal de Primera Instancia no examinará los motivos y las alegaciones anteriormente mencionados.

1. *Sobre la admisibilidad*

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión alega la inadmisibilidad del presente recurso por considerar que la demandante carece de legitimación.

- 23 La Comisión no discute el hecho de que la Decisión impugnada afecte a la demandante individualmente en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. En cambio, considera que la Decisión impugnada no afecta a la demandante directamente.
- 24 Con carácter preliminar, la Comisión señala que en ningún momento existieron vínculos jurídicos directos entre ella y la demandante.
- 25 Pues bien, uno de los principios fundamentales de las políticas estructurales ha sido, desde sus orígenes, que la Comisión y los Estados miembros son responsables conjuntamente de la programación de las acciones estructurales, mientras que los Estados miembros son los únicos responsables de la ejecución de dicha política.
- 26 Así, por lo que se refiere a las actividades del FEDER durante el período de programación 1985-1988, durante el cual fue adoptada la Decisión de concesión, dicho principio quedó reflejado en varias disposiciones del Reglamento nº 1787/84, entonces en vigor. De este modo, la Comisión destaca que, en el presente asunto, el Estado miembro interesado presentó una solicitud específica a la Comisión, que adoptó la Decisión de concesión (artículo 22). Durante la ejecución del proyecto, el Estado miembro debía presentar a la Comisión una relación trimestral de los gastos, indicando especialmente los gastos reales (artículo 28). La Comisión podía conceder anticipos a petición del Estado miembro (artículo 31).
- 27 De ello la Comisión deduce que los Estados miembros son sus únicos interlocutores en el sistema de gestión descentralizada que constituye una de las características fundamentales de los fondos estructurales para el período pertinente. Los Estados miembros actúan a modo de pantalla entre la Comisión y el beneficiario final de la ayuda, puesto que los pagos se abonan a las autoridades nacionales y son libres para decidir las consecuencias que para el beneficiario final se derivan de la supresión de

la ayuda concedida. Así pues, según la Comisión y contrariamente a lo que sostiene la demandante, la República Italiana dispone de una facultad de apreciación en cuanto a la ejecución de la Decisión impugnada.

- 28 A este respecto, en respuesta a la alegación de la demandante según la cual ésta ya reembolsó, con ocasión de una compensación, las cantidades abonadas en concepto de la ayuda financiera suprimida por la Decisión impugnada (véase el apartado 40 *infra*), la Comisión indica que dicha compensación se realizó, el 9 de noviembre de 2003, entre una deuda del Ministerio de Economía y Hacienda italiano, destinatario de la nota de adeudo para la recuperación de la ayuda suprimida, y un pago destinado a ese mismo Ministerio.
- 29 A la luz de estas consideraciones preliminares debe determinarse si la demandante, que, a diferencia de la República Italiana, no es destinataria de la Decisión impugnada, se ve directamente afectada por ésta en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto.
- 30 La Comisión recuerda la jurisprudencia reiterada según la cual para que una medida pueda afectar directamente a un particular que no sea su destinatario, debe producir efectos directamente en la situación jurídica del interesado y su aplicación debe tener un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria, con exclusión de otras normas intermediarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, Dreyfus/Comisión, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, apartado 43, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 2000, DSTV/Comisión, T-69/99, Rec. p. II-4309, apartado 24).
- 31 Cuando las autoridades nacionales apliquen el acto impugnado, del que sean destinatarias, procederá comprobar si su aplicación no permite ninguna facultad de apreciación a tales autoridades (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Oleifici Italiani y Fratelli Rubiano/Comisión, T-54/96, Rec.

p. II-3377, apartado 56). Del mismo modo, un particular resulta directamente afectado cuando la posibilidad que los destinatarios del acto tienen de no aplicarlo es meramente teórica, por no existir duda alguna de su voluntad de que se produzcan las consecuencias de dicho acto (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki y otros/Comisión, 11/82, Rec. p. 207, apartados 8 a 11, y Dreyfus/Comisión, antes citada, apartado 44).

32 En este contexto, la Comisión destaca que el Tribunal de Primera Instancia ya afirmó en su auto de 25 de abril de 2001, Coillte Teoranta/Comisión (T-244/00, Rec. p. II-1275; en lo sucesivo, «auto Coillte Teoranta»), que la decisión de excluir determinados gastos de la financiación abonada por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección de Garantía, no produce efectos directos en la situación jurídica del beneficiario de la ayuda.

33 Según la Comisión, el auto Coillte Teoranta, dictado en materia del FEOGA, se aplica del mismo modo a los fondos estructurales y, por lo tanto, al FEDER, debido a que la gestión de los fondos estructurales se basa en el principio de separación de las relaciones jurídicas entre la Comisión y los Estados miembros, por un lado, y entre éstos y los beneficiarios de las ayudas comunitarias, por otro. Este razonamiento es válido siempre que la responsabilidad principal del control de los gastos efectuados en el marco del régimen de gestión descentralizada, como sucede en el caso del FEDER y del FEOGA, corresponda a los Estados miembros.

34 Además, la Comisión precisa que la referencia hecha por el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 45 del auto Coillte Teoranta, a la situación diferente que se da en el caso de decisiones que no reconocen la financiación a cargo del Fondo Social Europeo (FSE), debe ser entendida como la referencia a un período durante el cual, contrariamente a la situación presente, existían vínculos directos entre la Comisión y los beneficiarios de la financiación del FSE. La Comisión entiende que dicha remisión se refiere al régimen jurídico definido en el Reglamento (CEE) n° 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516/CEE, referente a las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 1;

EE 05/04, p. 22), que regulaba el FSE durante el período de programación 1984-1988 y que preveía una relación jurídica directa entre la Comisión y los beneficiarios. Según la Comisión, la ausencia de una relación directa de ese tipo diferencia claramente dicho régimen jurídico del aplicable a los fondos estructurales, incluido el FEDER, durante el período de programación 1985-1988.

35 La Comisión estima que dicha diferencia entre los regímenes aplicables durante los distintos períodos de programación excluye de este modo que, en el caso de autos, se reconozca a los beneficiarios su legitimación para impugnar las decisiones de reducción de la ayuda, de conformidad con los apartados 46 a 48 de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, *Lisrestal y otros/Comisión* (T-450/93, Rec. p. II-1177), confirmada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de octubre de 1996, *Comisión/Lisrestal y otros* (C-32/95 P, Rec. p. I-5373). Por lo tanto, durante el período de programación 1984-1988 la Comisión se encargó directamente de la gestión. En cambio, en el contexto del Reglamento n° 1787/84 en el que se basó la Decisión de concesión, la Comisión desempeñó un papel de vigilancia. Dado que la Comisión ya no desempeña papel alguno en las acciones de recuperación emprendidas por los Estados miembros y que, como el Tribunal de Primera Instancia señaló en los apartados 47 y 48 del auto *Coillte Teoranta*, las eventuales acciones de recuperación se basan en el Derecho nacional y no son consecuencia automática de las decisiones de exclusión de determinados gastos de la financiación comunitaria, el análisis contenido en la sentencia *Lisrestal y otros/Comisión*, antes citada, no puede aplicarse a las decisiones adoptadas con arreglo al Reglamento n° 4253/88 y que se refieren a los proyectos financiados por los fondos estructurales.

36 En respuesta a la alegación de la demandante según la cual el auto *Coillte Teoranta* no le es aplicable por su condición de persona pública y no de particular (véase el apartado 42 *infra*), la Comisión contesta que dicho argumento no es convincente en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia no hace tal distinción en el auto citado.

37 Por otra parte, la Comisión no cuestiona que, en su sentencia de 9 de julio de 2003, *Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap/Comisión* (T-102/00, Rec. p. II-2433; en lo sucesivo, «sentencia *Vlaams Fonds*»), el Tribunal de Justicia haya declarado que la decisión de la Comisión por la que se reduce o suprime una ayuda financiera concedida por el FSE puede afectar directa e individualmente a los beneficiarios de dicha ayuda. Sin embargo, la Comisión señala que dicha afirmación fue realizada con carácter incidental, por cuanto no se había pedido al Tribunal de Primera Instancia que se pronunciase sobre si la demandante resultaba afectada directamente por la decisión controvertida en el caso de autos. En el mismo sentido, tampoco fue objeto de su atención el precedente constituido por el auto *Coillte Teoranta*. La Comisión añade que la jurisprudencia citada por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia *Vlaams Fonds* se refiere a un período de programación distinto, durante el cual la normativa en materia de fondos estructurales aún no se basaba en un régimen de gestión descentralizada. En estas circunstancias, el precedente constituido por el auto *Coillte Teoranta* es más pertinente que la sentencia *Vlaams Fonds*, por lo que se refiere a las relaciones entre los beneficiarios finales y la Comisión en las operaciones que actualmente gestionan de modo descentralizado los Estados miembros.

38 Por su parte, la demandante considera que el recurso es admisible y alega que las disposiciones del Tratado CE relativas al derecho de los particulares a recurrir no pueden ser objeto de una interpretación restrictiva. En particular, la demandante se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión* (25/62, Rec. p. 197). Por tanto, procede reconocer la legitimación a todas las personas que posean la personalidad jurídica exigida por dichas disposiciones y resulten individual y directamente afectadas por el acto impugnado. Según la demandante, esta solución se impone asimismo cuando el demandante sea una entidad pública que reúna estos requisitos. A este respecto, se refiere a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 1999, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión* (T-288/97, Rec. p. II-1871).

39 La demandante reconoce que la Decisión impugnada no se dirige formalmente a ella, pero sin embargo, a su juicio, le afecta directamente ya que afecta directamente a su situación jurídica. En efecto, el destinatario de la Decisión impugnada, a saber, la República Italiana, no dispone de ninguna facultad de apreciación en cuanto a su

ejecución que consiste en la mera recuperación de las cantidades pagadas con anterioridad por el FEDER. A este fin, no es necesaria ninguna actividad normativa adicional. La demandante considera que, según reiterada jurisprudencia comunitaria, esas circunstancias bastan para fundamentar la legitimación de los particulares (sentencia Dreyfus/Comisión, antes citada).

40 Además, la demandante señala que ya ha restituido, en el marco de una compensación, las cantidades abonadas en concepto de la ayuda suprimida por la Decisión impugnada, incluidos los intereses de demora.

41 En estas circunstancias, resulta irrelevante que no hayan existido relaciones directas entre la demandante y la Comisión, en la medida en que resultaba claro, desde la Decisión de concesión, que la demandante era manifiestamente el beneficiario de la ayuda del FEDER. Además, a este respecto debe señalarse que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, la demandante mantuvo diversos contactos directos con ésta durante la fase de examen que precedió a la Decisión de concesión. Durante ese período, tuvieron lugar discusiones en profundidad entre la Comisión y la demandante.

42 Además, no le es aplicable la jurisprudencia invocada por la Comisión (auto Coillte Teoranta). En efecto, la demandante no es un particular, sino una entidad local, es decir, una emanación del Estado italiano.

43 A este respecto, es preciso recordar la sentencia Vlaams Fonds, cuyo apartado 60 de los motivos tiene el siguiente tenor:

«Según jurisprudencia [...] reiterada, una decisión de la Comisión que reduzca o suprima una ayuda financiera concedida por el FSE puede afectar directa e

individualmente a los beneficiarios de tal ayuda y producirles una lesión, a pesar de que el Estado miembro de que se trate sea el único interlocutor del FSE en el procedimiento administrativo. En efecto, los beneficiarios de la ayuda soportan las consecuencias económicas de la decisión de reducción o de supresión, puesto que son los responsables con carácter principal de la devolución de las cantidades indebidamente abonadas (véase, en este sentido, la sentencia Lisrestal y otros/ Comisión, antes citada, apartados 43 a 48 y la jurisprudencia citada).»

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- ⁴⁴ La Decisión impugnada, que se refiere a la ayuda de la que la demandante era beneficiaria, fue dirigida al Estado miembro afectado, es decir, la República Italiana. A tenor del 230 CE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso [...] contra las decisiones que, aunque revistan la forma [...] de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente». Dado que no se discute que en el presente asunto la demandante resulta afectada individualmente, procede examinar si resulta afectada directamente por la Decisión impugnada.
- ⁴⁵ Hay que recordar los dos requisitos acumulativos de la afectación directa en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, a los que se refiere una jurisprudencia reiterada.
- ⁴⁶ En primer lugar, el acto impugnado debe producir efectos directamente en la situación jurídica del particular. En segundo lugar, dicho acto no debe permitir ninguna facultad de apreciación a sus destinatarios encargados de su ejecución, por tener ésta un carácter puramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria, sin aplicación de otras normas intermedias (sentencias Dreyfus/Comisión, antes citada, apartado 43; DSTV/Comisión, antes citada, apartado 24, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 6 de junio de 2002, SLIM Sicilia/Comisión, T-105/01, Rec. p. II-2697, apartado 45; véanse asimismo, en

ese sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company y otros/Comisión*, asuntos acumulados 41/70 a 44/70, Rec. p. 411, apartados 23 a 29, y de 6 de marzo de 1979, *Simmenthal/Comisión*, 92/78, Rec. p. 777, apartados 25 y 26). La exigencia del segundo requisito se cumple asimismo cuando la posibilidad que el Estado miembro tiene de no aplicar el acto comunitario es meramente teórica, por no existir duda alguna de su voluntad de que se produzcan las consecuencias de dicho acto (sentencia *Dreyfus/Comisión*, antes citada, apartado 44; véase asimismo, en este sentido, la sentencia *Piraiki-Patraiki y otros/Comisión*, antes citada, apartados 8 a 10).

⁴⁷ Al anular la ayuda en su totalidad, la Decisión impugnada revocó principalmente, como se expone en el apartado 15 *supra*, la obligación de la Comisión de pagar el saldo de la ayuda (9,8 millones de euros) e impuso la devolución de los anticipos pagados a la República Italiana y abonados a continuación a la demandante (unos 39 millones de euros).

⁴⁸ El Tribunal de Primera Instancia considera que tal decisión ha producido forzosamente efectos directos en la situación jurídica de la demandante, y ello por varios motivos. Además, la Decisión impugnada no permite a las autoridades italianas ninguna facultad de apreciación, puesto que su aplicación tiene carácter puramente automático y deriva únicamente de la normativa comunitaria, sin necesidad de otras normas intermedias.

⁴⁹ Con carácter preliminar, procede recordar que, una vez adoptada y notificada a la República Italiana la Decisión de concesión, la demandante podía considerar, a efectos de la realización del proyecto objeto de la ayuda, y siempre que se respetaran las condiciones que figuran en dicha Decisión de concesión y en la normativa aplicable al FEDER, que la cantidad de la ayuda (48,8 millones de euros aproximadamente) estaba a su entera disposición. Sobre esta base, la demandante podía, pues, planificar y presupuestar sus gastos para la realización de la tercera fase de las obras del embalse en el Gibbesi.

- 50 Además, las autoridades nacionales italianas, al igual que la demandante, estaban sometidas a los requisitos y a la normativa antes mencionados. Las cantidades anticipadas por la Comisión en concepto de la ayuda de que se trata también debían ser utilizadas obligatoriamente para la construcción de la tercera fase del embalse en el Gibbesi. Ni el Derecho comunitario ni el Derecho nacional autorizaban a las autoridades italianas a privar a la demandante de las cantidades de dicha ayuda o a utilizarlas para otros fines. Por tanto, mientras se respetasen los requisitos y la normativa anteriormente citados, las autoridades italianas no estaban facultadas para solicitar a la demandante el reembolso, ni siquiera parcial, de dichas cantidades.
- 51 Por lo demás, es preciso señalar que en la vista, respondiendo a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, la demandante confirmó que, entre 1987 y 1992, había realizado la mayor parte del proyecto objeto de la ayuda anulada, y que dichas obras se financiaron exclusivamente con recursos propios de la demandante y con la ayuda comunitaria suprimida posteriormente.
- 52 La cuestión de si la demandante resulta afectada directamente por la Decisión impugnada debe examinarse a la luz de las consideraciones precedentes.
- 53 En primer lugar, en lo tocante a la modificación de la situación jurídica de la demandante, la Decisión impugnada tuvo como primer efecto directo e inmediato modificar la situación patrimonial de ésta privándola del saldo de la ayuda (9,8 millones de euros aproximadamente) que aún debía pagar la Comisión. La Comisión no abonará a la República Italiana el saldo pendiente de pago de la ayuda, ya que ésta ha sido anulada. Por lo tanto, las autoridades italianas no podrán abonarlo a la demandante. Mientras que, antes de la adopción de la Decisión impugnada, la demandante podía contar ciertamente con dicha cantidad en el marco de la realización del proyecto, tras adoptarse esta Decisión, en primer lugar, tuvo que comprobar que se la había privado de dicha cantidad y, en segundo lugar, tuvo que encontrar una financiación sustitutiva para hacer frente a las obligaciones contraídas para la construcción de las obras de la tercera fase del embalse en el Gibbesi.

- 54 La Decisión impugnada también modifica directamente la situación jurídica de la demandante por lo que se refiere a la obligación de restituir las cantidades abonadas en concepto de anticipo (unos 39 millones de euros). En efecto, la Decisión impugnada tiene por efecto transformar directamente la condición jurídica de la demandante: de acreedor incuestionable a deudor, al menos potencial, de dichas cantidades. La razón es que la Decisión impugnada pone término a la imposibilidad en la que se encontraban las autoridades nacionales, tanto en virtud del Derecho comunitario como del Derecho nacional, de exigir de la demandante el reembolso de los anticipos pagados. Dicho de otro modo, la Decisión impugnada tiene como segundo efecto directo y automático modificar la situación jurídica de la demandante frente a las autoridades nacionales.
- 55 La Decisión impugnada, habida cuenta de que modifica directamente, y además de modo sensible, la situación jurídica de la demandante, como se desprende de los apartados 53 y 54 anteriores, cumple efectivamente las condiciones relativas al primer requisito de la afectación directa recordado más arriba en el apartado 46.
- 56 A continuación, en cuanto al requisito de la aplicabilidad automática de la Decisión impugnada, hay que señalar que esta última desarrolla mecánicamente, por sí misma, frente a la demandante el doble efecto indicado en los apartados 53 y 54 *supra*.
- 57 Este doble efecto de la Decisión impugnada se desprende sólo de la normativa comunitaria, y más en concreto del artículo 211 CE, tercer guión, en relación con el artículo 249 CE, párrafo cuarto. A este respecto, las autoridades nacionales no disponen de ninguna facultad de apreciación en cuanto a su obligación de ejecutar dicha Decisión.
- 58 Las conclusiones de los apartados 56 y 57 anteriores no quedan en entredicho por la alegación de la Comisión según la cual las autoridades nacionales pueden teóricamente decidir liberar a la demandante de las consecuencias financieras que

la Decisión impugnada hace recaer directamente sobre ella, financiando con recursos estatales, por una parte, el saldo de la ayuda comunitaria liberada y, por otra, el reembolso de los anticipos comunitarios recibidos por la demandante o sólo uno de ellos.

- 59 En efecto, una eventual decisión nacional de financiación de esta índole no privaría a la Decisión de la Comisión de su aplicabilidad automática. Desde el punto de vista jurídico, no afectaría a la aplicación, en Derecho comunitario, de la Decisión impugnada. Dicha decisión nacional tendría por efecto reponer a la demandante en la situación en la que se encontraba antes de la adopción de la Decisión impugnada, provocando a su vez una segunda modificación de la situación jurídica de la demandante modificada en primer lugar, y de modo automático, por la Decisión impugnada. Esta segunda modificación de la situación jurídica de la demandante resultaría únicamente de la decisión nacional, y no de la ejecución de la Decisión impugnada.
- 60 En otros términos, la adopción de una decisión nacional de financiación es indispensable precisamente para contrarrestar los efectos automáticos de la Decisión impugnada.
- 61 A este respecto, los hechos del presente asunto se diferencian de manera determinante de los hechos que dieron origen al auto Coillte Teoranta invocado por la Comisión (véanse los apartados 32 a 34 *supra*). En efecto, mediante la Decisión impugnada en el asunto Coillte Teoranta, la Comisión había denegado la solicitud del Estado miembro afectado, destinatario de dicha Decisión, por la que se pedía que el FEOGA asumiera como gastos subvencionables a cargo de la cofinanciación comunitaria las primas que dicho Estado miembro ya había pagado al beneficiario. Contrariamente a la situación del presente asunto, la Decisión impugnada que dio origen al auto Coillte Teoranta no implicó de modo automático y mecánico, por lo tanto, la liberación de un saldo todavía adeudado al beneficiario. Además, sólo la adopción de una decisión nacional posterior a la Decisión impugnada de la Comisión podía obligar al beneficiario a restituir los anticipos ya percibidos.

- 62 Por lo tanto, la alegación de la Comisión mencionada en el apartado 58 *supra* aplica erróneamente el concepto de efecto directo en el sentido de la jurisprudencia reiterada recordada antes en el apartado 46, es decir, cambia el sentido de dicho concepto. En efecto, la existencia de esta posibilidad de financiación por las autoridades italianas no significa por sí misma que la Decisión impugnada deba ser ejecutada por su destinatario antes de desarrollar sus efectos para la demandante.
- 63 La Decisión impugnada, habida cuenta de que no deja ninguna facultad de apreciación a las autoridades italianas, puesto que tiene carácter puramente automático y deriva únicamente de la normativa comunitaria, sin aplicación de otras normas intermedias, como resulta de los apartados 56 a 62 *supra*, cumple efectivamente las condiciones relativas al segundo requisito de la afectación directa recordada en el apartado 46 *supra*.
- 64 Por otra parte, no puede acogerse la alegación invocada por la Comisión (véanse los apartados 24 a 27 *supra*) según la cual la separación de las relaciones jurídicas, por un lado, entre la Comisión y los Estados miembros y, por otro, entre los Estados miembros y los beneficiarios, se opone a cualquier afectación directa de la demandante.
- 65 En efecto, según una jurisprudencia reiterada (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de marzo de 1994, Air France/Comisión, T-3/93, Rec. p. II-121, apartado 43, y de 4 de marzo de 1999, Assicurazioni Generali y Unicredito/Comisión, T-87/96, Rec. p. II-203, apartado 37), para determinar si el acto de una institución comunitaria afecta directamente a un particular en el sentido del artículo 230 CE es preciso examinar su naturaleza efectiva para verificar si, independientemente de su forma, produce efectos inmediatos en los intereses de dicho particular, modificando de forma caracterizada su situación jurídica.

- 66 Pues bien, de los apartados 47 a 63 *supra* se desprende que la situación jurídica de la demandante resulta directamente afectada por la Decisión impugnada.
- 67 Por otra parte, y a mayor abundamiento, debe señalarse que, como la demandante señala acertadamente, existió una relación directa entre ella y la Comisión, por ejemplo durante la fase de preparación de la concesión de la ayuda o por el hecho de enviar directamente a la demandante el escrito de 26 de septiembre de 2001 (véase el apartado 10 *supra*). A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que los contactos directos tuvieron lugar una vez adoptada la Decisión impugnada, como resulta de los dos escritos de la Comisión dirigidos directamente a la demandante y aportados a los autos (véase el apartado 18 *supra*). En el primero de esos escritos, de 4 de agosto de 2003, la Comisión insta en efecto a la demandante a pagar una cantidad de unos 39 millones de euros más los intereses de demora en restitución de las cantidades pagadas en concepto de anticipo en el marco del proyecto de que se trata. Asimismo, en el segundo escrito, de 24 de octubre de 2003, la Comisión indica a la demandante que había efectuado la compensación entre distintos créditos y deudas de la Comisión relativos a proyectos que afectaban a la demandante, entre ellos el proyecto correspondiente a la tercera fase del embalse en el Gibbesi. En estas circunstancias, no puede acogerse el enfoque formalista de la Comisión.
- 68 Dado que no se cumplen los dos requisitos recordados antes en el apartado 46, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

2. Sobre el fondo

- 69 La demandante invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 y el segundo en un error manifiesto de apreciación en la aplicación de esa misma disposición.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88

70 La demandante invoca tres alegaciones en apoyo de su primer motivo. En primer lugar, sostiene que el texto del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 no prevé la hipótesis de la supresión de la ayuda. A continuación, alega que el estado no operacional ni susceptible de explotación de la obra no puede justificar la supresión de la ayuda de que se trata a la vista del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 y de la Decisión de concesión. Por último, a juicio de la demandante, se cumplen los requisitos para el mantenimiento de la ayuda controvertida con arreglo al artículo 24 del Reglamento n° 4253/88.

Sobre la primera alegación en apoyo del primer motivo

— Alegaciones de las partes

71 La demandante recuerda que, mediante la Decisión impugnada, la Comisión suprimió la ayuda en su totalidad. Ahora bien, la supresión de la ayuda comunitaria sólo está prevista en el título del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88, y no en el texto mismo de dicho artículo. En efecto, como la propia Comisión admite, el artículo 24, apartado 2, únicamente prevé la reducción o la suspensión de la ayuda, y ello en determinadas condiciones precisas. La supresión de la ayuda de que se trata tan sólo aparece contemplada en el artículo 2 de la Decisión de concesión, pero en supuestos no expresamente mencionados en la Decisión impugnada. En estas circunstancias, la Decisión impugnada carece de fundamento jurídico, en la medida en que está basada únicamente en una interpretación amplia del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 cuando, por el contrario, la supresión de la ayuda, que tiene carácter de sanción, exige una interpretación restrictiva de esa disposición.

72 La Comisión responde que, en caso de divergencia entre el tenor de una disposición y su título, uno y otro deben interpretarse de manera que todos los términos tengan efecto útil. Además, una interpretación sistemática del artículo 24, y en particular de su apartado 1, permite concluir que es posible suprimir totalmente una ayuda, de modo que no habría sido necesaria la referencia al artículo 2 de la Decisión de concesión. Por lo demás, reconocer a la Comisión únicamente el poder de reducir el importe de la ayuda proporcionalmente a las irregularidades cometidas equivaldría a alentar el fraude, en la medida en que sólo habrían de ser restituidas las cantidades percibidas indebidamente.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

73 Las condiciones en las que puede suprimirse una ayuda no pertenecen a las normas de procedimiento, sino a las normas materiales (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 2004, Euroagri/Comisión, T-180/01, Rec. p. II-369, apartados 36 y 37). Por lo tanto, en principio, estos aspectos se rigen por la normativa aplicable en el momento de la concesión de la ayuda. Como el Tribunal de Primera Instancia recordó en la misma sentencia, la supresión de una ayuda comunitaria debido a las irregularidades que se imputan al beneficiario tiene el carácter de sanción cuando no se limita a la devolución de lo pagado indebidamente a causa de la existencia de dichas irregularidades. Por consiguiente, esta ayuda resulta admisible únicamente si está justificada tanto a la luz de la normativa aplicable en el momento de la concesión de la ayuda como de la vigente en el momento de la decisión de supresión.

74 En estas circunstancias, las disposiciones pertinentes en materia de supresión de ayuda son las del Reglamento n° 1787/84, vigente en el momento de la adopción de la Decisión de concesión, y del Reglamento n° 4253/88, en su versión aplicable en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, es decir, en su versión modificada por el Reglamento n° 2082/93.

- 75 El artículo 32, apartado 1, del Reglamento n° 1787/84 preveía la reducción o la supresión de la ayuda. El artículo 24 del Reglamento n° 4253/88, en su versión modificada por el Reglamento n° 2082/93, contempla la supresión de la ayuda en su título y también, de forma indirecta, en su apartado 1, que se refiere a la no justificación de una parte o de la totalidad de una ayuda financiera.
- 76 En cuanto a la redacción del apartado 2 del citado artículo 24, que no prevé expresamente la supresión de la ayuda, basta con señalar que una jurisprudencia reiterada (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de octubre de 1999, *Conserve Italia/Comisión*, T-216/96, Rec. p. II-3139, apartado 92; de 14 de junio de 2001, *Hortiplant/Comisión*, T-143/99, Rec. p. II-1665, apartado 40; de 26 de septiembre de 2002, *Sgaravatti Mediterranea/Comisión*, T-199/99, Rec. p. II-3731, apartados 130 y 131, y de 11 de marzo de 2003, *Conserve Italia/Comisión*, T-186/00, Rec. p. II-719, apartados 74 y 78) consagra la posibilidad de que la Comisión suprima una ayuda basándose en el artículo 24, apartado 2, del Reglamento n° 4253/88.
- 77 En estas circunstancias, la primera alegación en apoyo del primer motivo es infundada y, por lo tanto, debe desestimarse.

Sobre la segunda alegación en apoyo del primer motivo

— Alegaciones de las partes

- 78 Según la demandante, la exigencia de la Comisión relativa al carácter plenamente funcional y utilizable de la construcción no figura ni en la Decisión de concesión ni

en el artículo 24 del Reglamento nº 4253/88. La Comisión únicamente mencionó esta exigencia en el momento de la presentación de la solicitud de pago definitivo. Por ello, debe considerarse que esta exigencia extemporánea está desprovista de fundamento jurídico y más aún si se tiene en cuenta que la demandante se había comprometido desde el 17 de enero de 2000 a garantizar que la obra cofinanciada por el FEDER fuera funcional en un breve plazo.

79 En primer lugar, la Comisión responde que la demandante no cuestiona la circunstancia de que el embalse no era ni operacional ni susceptible de explotación en la fecha de la Decisión impugnada. Acto seguido, recuerda que, en esencia, el requisito de que las obras financiadas sean operacionales siempre ha sido y sigue siendo esencial en el régimen de los fondos estructurales, en particular por razones de eficacia de la política de cohesión económica y social definida en el Tratado, cuya programación constituye un elemento central. Una buena gestión financiera de los fondos estructurales impone, además, a la Comisión y a los Estados miembros que hagan respetar la programación establecida y que puedan suprimir las contribuciones a los proyectos no operacionales.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

80 Como la Comisión recordó en la vista, la decisión de concesión de una ayuda comunitaria debe interpretarse en relación con la solicitud de ayuda correspondiente (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1997, *Interhotel/Comisión*, T-81/95, Rec. p. II-1265, apartado 42). Ahora bien, del expediente, y en particular de la solicitud de ayuda presentada por la República Italiana, a la que se refiere el apartado 3 *supra*, se desprende que dicha solicitud, sobre cuya base se adoptó la Decisión de concesión, indicaba que la tercera fase de las obras del embalse en el Gibbesi debía hacer que la obra fuera operacional.

81 Por otra parte, como la Comisión recuerda acertadamente en sus escritos, el artículo 18, apartado 1, del Reglamento n° 1787/84, sobre la base del cual fue adoptada la Decisión de concesión, prevé que «la financiación de inversiones en infraestructuras se referirá [...] a las infraestructuras que contribuyen al desarrollo de la región o de la zona en la que se sitúen».

82 A este respecto, debe recordarse en primer lugar que, para garantizar el buen funcionamiento del sistema de los fondos estructurales comunitarios y su sana gestión financiera, la realización de cualquier proyecto cofinanciado en ese marco debe tender a que el proyecto sea operacional, ya que esta exigencia subyace en la decisión por la que se otorga la financiación comunitaria.

83 Pues bien, es manifiesto que el embalse no era ni operacional ni susceptible de explotación en la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada. En tales circunstancias, sería manifiestamente incompatible con la disposición precitada permitir que el beneficiario de la ayuda de que se trata conservara la financiación comunitaria concedida para la construcción de la obra, cuando precisamente ésta no es utilizable. Además, dicho enfoque no es compatible con el objetivo de buena gestión de los fondos estructurales comunitarios.

84 En estas circunstancias, la segunda alegación en apoyo del primer motivo es infundada y, por lo tanto, debe desestimarse.

Sobre la tercera alegación en apoyo del primer motivo

— Alegaciones de las partes

- 85 Según la demandante, concurren las condiciones para el mantenimiento de la ayuda de que se trata con arreglo al artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 en la medida en que la naturaleza de la obra y las condiciones de ejecución de la acción subvencionable no se ven afectadas y, por otra parte, la modificación del destino de la obra fue objeto de una solicitud de aprobación dirigida a la Comisión.
- 86 La demandante considera que la modificación de la finalidad o del destino de la obra no constituye, según el artículo 24, apartado 1, del Reglamento n° 4253/88, una circunstancia que pueda reducir o suspender la ayuda financiera, aún cuando la Comisión haya tomado en consideración dicha modificación en la Decisión impugnada.
- 87 A continuación, la demandante destaca que el propio anexo de la Decisión de concesión contenía una descripción de la obra, pero no indicaba su finalidad.
- 88 Pues bien, según la demandante, el hecho de que en lo sucesivo las aguas embalsadas por la obra se destinen completamente a la irrigación, y no ya al enfriamiento de implantaciones industriales, no puede modificar el carácter de la obra en cuestión, que es el de constituir una presa de interés general. Sobre este particular, la demandante menciona que siempre ha estado previsto que las aguas del embalse de que se trata se destinaran a la irrigación de unas mil hectáreas de tierras, sin que este extremo sea discutido por la Comisión. A su juicio, la no apertura del polo industrial, cuya realización estaba prevista en Licata desde 1986, ha hecho que el

objetivo de la irrigación sea preponderante. Este estado de cosas fue comunicado a la Comisión, precisando entonces que la obra conservaba su función socio-económica en el marco del desarrollo regional. A este respecto, es preciso considerar que el embalse, situado en una región que sufre de una notable falta de agua para uso privado, agrícola e industrial, gracias a la calidad de sus aguas puede cubrir numerosas necesidades, incluida la de agua potable e inscribirse en un régimen de conjunto y más extenso de intervenciones en materia hídrica cofinanciado por el FEDER. La demandante añade que se ha encargado un estudio específico para la utilización de las aguas y la valorización del embalse de que se trata.

- 89 De la misma manera, la demandante considera que la modificación del destino de la obra no puede afectar a las condiciones de ejecución de la acción, puesto que éstas resultan del funcionamiento de la obra y no de su destino.
- 90 Según la demandante, la Decisión impugnada es además errónea por cuanto no tiene en cuenta que las autoridades italianas comunicaron a la Comisión, con los correspondientes documentos de apoyo, la referida modificación del destino de la obra.
- 91 La Comisión recuerda que el artículo 24 del Reglamento n° 4253/88 puede ser invocado sobre la base de una irregularidad, en particular, de una modificación importante que afecte a la aplicación de la medida de que se trate.
- 92 A continuación, indica que verificó la existencia de una irregularidad consistente en un cambio sustancial de los objetivos y del destino de la obra con respecto a aquello que se había previsto en la Decisión de concesión, sin que se hubiera solicitado su aprobación previa.

- 93 Seguidamente, la Comisión recuerda que la Decisión de concesión fue adoptada sobre la base del Reglamento n° 1787/84. Las disposiciones del artículo 22, apartado 3, de dicho Reglamento, que prevén la descripción de la obra cofinanciada por los fondos comunitarios, serían superfluas si hubiera que considerar que tal descripción es puramente indicativa. Lo mismo sucedería con las disposiciones del artículo 28, apartado 1, letra b), de ese mismo Reglamento, según las cuales la solicitud de pago final comprende especialmente una declaración de conformidad de la inversión con el proyecto inicial.
- 94 Pues bien, de la solicitud de ayuda del FEDER presentada a la Comisión por las autoridades italianas con arreglo al artículo 22, apartado 3, del Reglamento n° 1787/84 resulta que la descripción del embalse y de la utilización prevista de éste formaban parte integrante de la solicitud. La Comisión añade que la ayuda fue concedida tomando en consideración en concreto la duración, las características técnicas y las finalidades de la obra, expuestas en la solicitud. A este respecto, la irrigación de unas mil hectáreas de tierras agrícolas, según la Comisión, se preveía únicamente con carácter accesorio.
- 95 En estas circunstancias, el desvío del proyecto, una vez obtenida la financiación, a utilizaciones diferentes de las previstas es incompatible con el concepto de desarrollo regional coherente y convergente que implica el concepto de programación. La ayuda de que se trata se atribuyó sobre la base de la premisa de que las aguas del embalse estaban afectadas en primer lugar al abastecimiento hídrico de un polo industrial que aún debía realizarse.
- 96 De lo antedicho se desprende que el cambio de destino del agua del embalse justifica una supresión de la ayuda en el sentido del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88.

97 Por otra parte, la Comisión contesta que carece de fundamento la alegación de la demandante (véase el apartado 90 *supra*) según la cual aquélla no tomó en consideración, en la Decisión impugnada, el hecho de que las autoridades italianas habían comunicado a la Comisión la modificación controvertida del destino de la obra. En efecto, la Comisión nunca dio su aprobación al cambio de destino de la obra, comunicado, además, muy extemporáneamente, en concreto el 29 de marzo de 2001. La demandante ni siquiera solicitó la aprobación de dicha modificación. La Comisión alega que la comunicación de dicha información relativa al cambio de destino de la obra no equivale a una solicitud de aprobación. Al contrario, la información que se le comunicó el 29 de marzo de 2001 la llevó a iniciar el procedimiento de supresión de la ayuda. La confirmación por la demandante de dicha información, el 29 de noviembre de 2001, culminó en la adopción, el 11 de diciembre de 2002, de la Decisión impugnada.

98 Además, la alegación de la demandante descansa en una interpretación errónea del artículo 24 del Reglamento n° 4253/88, según la cual la Comisión no puede reducir ni suprimir la ayuda por el único motivo de que las autoridades nacionales hayan solicitado su aprobación. Pues bien, si la Comisión no pudiera reducir o suprimir una ayuda por el mero motivo de haber sido informada de la modificación del proyecto, quedarían en entredicho los intereses financieros de la Comunidad. Tal interpretación haría inútil la propia aprobación de la modificación.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

99 En primer lugar, debe señalarse que, como la Comisión recuerda acertadamente, la finalidad de la obra de que se trata aparece indicada en la solicitud de ayuda del FEDER presentada por la República Italiana.

- 100 Además, la Comisión sostiene acertadamente que no es suficiente que se la informe de las modificaciones realizadas al destino de la obra cuya construcción es cofinanciada por el FEDER, sino que ella debe manifestar su acuerdo con dichas modificaciones. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia ya ha declarado que la Comisión puede suprimir una ayuda cuando existan irregularidades y, en particular, cuando se produzca una modificación importante de la acción que afecte a su naturaleza o a sus condiciones de ejecución y para la que no se hubiere solicitado previamente la aprobación de la Comisión (sentencia de 12 de octubre de 1999, *Conserve Italia/Comisión*, antes citada, apartado 92).
- 101 Pues bien, del expediente resulta que la demandante se limitó a informar extemporáneamente a la Comisión del cambio de destino de las aguas del embalse de que se trata. Evidentemente, esta información no constituye una solicitud de aprobación.
- 102 Dado que, por una parte, la Decisión de concesión y la solicitud de financiación correspondiente deben ser leídas conjuntamente, como se ha recordado en el apartado 81 *supra*, y dado que, por otra, el destino de la obra ha sido modificado de manera importante sin la aprobación previa de la Comisión, al no haberse alcanzado el objetivo preponderante de abastecimiento hídrico del polo de Licata es preciso concluir que una supresión de la ayuda se justifica con arreglo al artículo 24 del Reglamento n° 4253/88.
- 103 En estas circunstancias, la tercera alegación en apoyo del primer motivo es infundada y, por lo tanto, no puede acogerse, lo que implica la desestimación del primer motivo en su conjunto.

Sobre el segundo motivo, basado en un error manifiesto de apreciación en la aplicación del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88

Alegaciones de las partes

- 104 La demandante sostiene que es errónea la apreciación, preponderante para la Comisión, según la cual no se habían finalizado las obras y no podía determinarse, ni siquiera de modo indicativo, la fecha en la que el embalse tendría un carácter funcional y podría ser utilizado.
- 105 Al contrario, la demandante alega que de la documentación transmitida a la Comisión, y en particular del certificado de finalización de las obras, se desprende que éstas concluyeron el 4 de noviembre de 1992, por cuanto el embalse había sido realizado en su totalidad. Además, añade que esta circunstancia es reconocida en el sexto considerando de la Decisión impugnada.
- 106 Seguidamente, la demandante señala que las últimas obras, de las que la Decisión impugnada dice que aún están por terminar, son totalmente accesorias. Dichas obras finales no permiten excluir una finalización efectiva del embalse. A su juicio, el propio certificado de finalización de las obras confirma estas afirmaciones.
- 107 Por lo demás, la demandante señala que dicho certificado no menciona, contrariamente a las indicaciones del sexto considerando de la Decisión impugnada, las «presas provisionales» todavía no finalizadas.

- 108 La demandante añade que el Servizio nazionale dighe (servicio de diques italiano), tras la finalización de las obras, únicamente solicitó la realización de obras de enchapado en la orilla izquierda del embalse.
- 109 De lo anterior la demandante concluye que las obras relativas a la realización de un embalse en el Gibbesi concluyeron en noviembre de 1992 y que las intervenciones a las que se ha hecho referencia antes solicitadas por el Servizio nazionale dighe tenían un carácter marginal con respecto a la función primera del embalse que es ante todo una presa de agua. Por otra parte, dicho servicio, basándose en controles semestrales de la funcionalidad de las instalaciones, confirmados por certificados de eficacia previstos al respecto, siempre consideró que el embalse estaba finalizado.
- 110 La Comisión discute que las obras fueran finalizadas en 1992 y que las operaciones que debían realizarse para el funcionamiento de la presa tuvieran un carácter accesorio.
- 111 En apoyo de su afirmación, la Comisión menciona el escrito de las autoridades italianas a la Comisión, de 23 de mayo de 2000, al que se adjuntaba un certificado de finalización de las obras, del que se desprende que la presas provisionales no habían sido construidas y que el acueducto no había sido terminado. La Comisión agrega que, mediante el escrito de 19 de diciembre de 2000, solicitó información adicional a las autoridades italianas relativa en concreto a la finalización y a la fecha, efectiva o presunta, de entrada en servicio del embalse. Mediante escrito de 21 de febrero de 2001, la demandante comunicó un calendario según el cual las obras finalizarían antes del 2 de febrero de 2003.
- 112 La Comisión añade que las obras controvertidas no comprendían sólo la construcción de la parte central del embalse, sino también el desvío del Gibbesi, el canal de restitución, el acueducto, así como otras obras. Además, las autoridades

italianas pusieron de manifiesto, en su solicitud de ayuda, la finalidad de la obra consistente en contribuir al desarrollo industrial de la región afectada. De ello resulta que la obra debía ser finalizada en todos sus elementos y funcionar para alcanzar los objetivos previstos. En tales circunstancias, carece de sentido la distinción realizada por la demandante entre obras principales y accesorias.

- 113 En este contexto, la Comisión sólo pudo verificar, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, que las obras previstas con cargo a la ayuda de que se trata no habían sido concluidas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 114 En primer lugar, es preciso señalar que el sexto considerando de la Decisión impugnada menciona únicamente que estaban terminadas las obras en la parte principal del embalse, pero no el embalse en su totalidad.
- 115 Además, del expediente, y en particular del certificado de finalización de las obras adjunto al escrito de 23 de mayo de 2000 dirigido por las autoridades italianas a la Comisión, se desprende que la Comisión subraya acertadamente que las presas provisionales no habían sido realizadas y que el acueducto no había sido acabado, a pesar de que dichas obras formaban parte integrante del proyecto de que se trata.
- 116 En tales circunstancias, debe concluirse que las obras objeto de la presente ayuda del FEDER no habían sido finalizadas cuando se adoptó la Decisión impugnada.

117 Por consiguiente, el segundo motivo es infundado y, por lo tanto, debe desestimarse.

118 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso.

Costas

119 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Sin embargo, el apartado 3, párrafo primero, del mismo artículo establece que cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia podrá repartir las costas. El apartado 3, párrafo segundo de dicho artículo prevé que el Tribunal de Primera Instancia podrá condenar a una parte, incluso a la vencedora, a reembolsar a la otra los gastos que le hubiere causado y que dicho Tribunal considere como abusivos o temerarios.

120 En el presunto asunto, no se ha estimado la pretensión de la Comisión relativa a la admisibilidad. Además, una parte de las costas causadas por la demandante para interponer su recurso estuvieron motivadas por la redacción de la Decisión impugnada, que era mejorable (véase el apartado 21 *supra*). Por lo tanto, el Tribunal de Primera Instancia estima equitativo que la Comisión cargue con la mitad de sus costas. Por consiguiente, procede decidir que la demandante cargue con sus propias costas y con la mitad de las costas de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) Desestimar la excepción de inadmisibilidad.**
- 2) Desestimar el recurso por infundado.**
- 3) La demandante cargará con sus propias costas y con la mitad de las costas causadas por la Comisión. La Comisión cargará con la mitad de sus costas.**

Vesterdorf

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Trstenjak

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de octubre de 2005.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

B. Vesterdorf