

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 18 de septiembre de 2003 *

En el asunto T-321/01,

Internationaler Hilfsfonds eV, con domicilio social en Rosbach (Alemania),
representada por el Sr. H. Kaltenecker, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. M.-J. Jonczy
y S. Fries, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 16 de octubre de 2001 por la que se deniegan las solicitudes de cofinanciación de dos proyectos presentadas por la demandante en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997,

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

integrado por los Sres. K. Lenaerts, Presidente, y J. Azizi y M. Jaeger, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de mayo de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El presupuesto de la Unión Europea prevé una línea presupuestaria (B7-6000) para la participación comunitaria en acciones en favor de países en vías de desarrollo llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales (en lo

sucesivo, «ONG»). Dicha línea presupuestaria fue introducida en 1976 como consecuencia de una Comunicación de la Comisión al Consejo, de 6 de octubre de 1975, sobre las orientaciones en materia de relaciones con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la cooperación al desarrollo [COM (75) 504 final].

- 2 En el momento en que sucedieron los hechos, la Comisión era responsable de la gestión de los fondos con cargo a dicha línea, debiendo respetar las obligaciones que le incumbían en virtud del Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 356, p. 1; EE 01/02, p. 90), sustituido desde el 1 de enero de 2003 por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1).

- 3 Para obtener subvenciones comunitarias con cargo a dicha línea presupuestaria las ONG pueden presentar solicitudes de cofinanciación ante la Comisión para proyectos de ayuda al desarrollo. Hasta el año 2000, estas solicitudes de cofinanciación podían presentarse libremente y sin esperar a convocatoria alguna. Desde entonces, la Comisión realiza convocatorias de propuestas.

- 4 En el momento en que sucedieron los hechos, los requisitos para la cofinanciación estaban recogidos en un documento adoptado por la Comisión en 1988, titulado «Condiciones generales para la cofinanciación de acciones llevadas a cabo en países en vías de desarrollo por [...] ONG» (en lo sucesivo, «condiciones generales»). Este documento establece los criterios para determinar el carácter subvencionable de las ONG y de las acciones, contiene instrucciones concretas respecto a la presentación de los expedientes y ofrece explicaciones detalladas sobre las modalidades de la financiación. En el año 2000 se adoptó una nueva versión de las condiciones generales coincidiendo con la primera convocatoria de propuestas. Las condiciones generales no se publican en el Diario Oficial.

5 A tenor del título I de las condiciones generales, los criterios que deben cumplir las ONG son los siguientes:

«§1 Para poder optar a la cofinanciación en virtud de las condiciones generales, la ONG deberá cumplir los siguientes criterios:

1.1. Deberá estar constituida como ONG autónoma, sin ánimo de lucro, en un Estado miembro de la CE con arreglo a la legislación vigente en éste.

1.2. Deberá tener su sede en un Estado miembro de la CE.

1.3. Su sede deberá constituir el centro efectivo de todas las decisiones relativas a las acciones que se cofinancien.

1.4. La mayor parte de sus recursos humanos y financieros deberán ser de origen europeo (CE).

§2 Para determinar si una ONG puede optar a la cofinanciación, se tendrán en cuenta los siguientes elementos:

2.1. Su capacidad para movilizar la solidaridad y recursos privados dentro de la Comunidad Europea para sus actividades de desarrollo en los países en vías de desarrollo.

2.2. El grado de prioridad que concede a la ayuda al desarrollo en los países en vías de desarrollo.

2.3. Su experiencia en el ámbito de la ayuda a los países en vías de desarrollo.

2.4. Su capacidad para apoyar acciones de desarrollo propuestas por los interlocutores en los países en vías de desarrollo.

2.5. La naturaleza y el alcance de los vínculos con organizaciones similares en los países en vías de desarrollo.

2.6. La naturaleza y el alcance de sus vínculos con otras ONG tanto dentro como fuera de la Comunidad Europea.

2.7. Su capacidad de gestión administrativa y, en su caso, la forma en que haya cumplido las obligaciones derivadas de anteriores contratos de cofinanciación celebrados con la CE.

§3 Una ONG que cumpla los criterios anteriormente mencionados pero que actúe por cuenta de una ONG que no los cumple y que no puede influir en la realización de las acciones ni contribuye a su financiación, no puede obtener cofinanciación alguna.»

Hechos que originaron el litigio

- 6 ' Internationaler Hilfsfonds eV (en lo sucesivo, «IH») es una ONG alemana que apoya a refugiados y a víctimas de guerras y de catástrofes. Entre 1993 y 1997 presentó seis solicitudes de cofinanciación de acciones (en lo sucesivo, «proyectos») ante la Comisión.
- 7 Al examinar las primeras solicitudes, los servicios de la Comisión llegaron a la conclusión de que la demandante carecía de carácter subvencionable como ONG, según los criterios definidos en las condiciones generales. La demandante fue informada de ello mediante escrito de la Comisión de 12 de octubre de 1993.
- 8 La demandante cuestionó dicha decisión en las numerosas conversaciones que tuvo con la Comisión así como en muchos de sus escritos.
- 9 Mediante escrito de 29 de julio de 1996, la Comisión expuso las principales razones que la llevaron a considerar, en 1993, que IH carecía de carácter subvencionable como ONG.
- 10 Dichas razones se basaban en el hecho de que la demandante no reunía determinados requisitos establecidos en las condiciones generales. Se trataba, en particular, de los siguientes requisitos: todas las decisiones relativas a los proyectos para los que se solicitaba cofinanciación habían de tomarse en la sede de la demandante; la mayor parte de los recursos financieros tenían que ser de origen europeo; la demandante debía poseer la capacidad de movilizar fondos privados para sus proyectos y la capacidad administrativa adecuada para la gestión de dichos proyectos. En su escrito de 29 de julio de 1996, la Comisión concluía que no se podía distinguir claramente entre los ámbitos de actuación, las

fuentes de financiación, los gastos, las responsabilidades o las estructuras de decisión respectivas de la demandante y de InterAid International (Estados Unidos), una ONG vinculada a la demandante.

- 11 El 5 de diciembre de 1996, la demandante presentó a la Comisión un quinto proyecto. Esta última sugirió que la demandante realizase una auditoría, pero no consiguieron ponerse de acuerdo a este respecto. En septiembre de 1997, se presentó a la Comisión una versión modificada del proyecto de 1996. Por considerar que la decisión de 12 de octubre de 1993 relativa al carácter no subvencionable de la demandante como ONG seguía siendo válida, la Comisión no se pronunció sobre la nueva solicitud de cofinanciación.

- 12 La demandante presentó entonces, sucesivamente, tres reclamaciones ante el Defensor del Pueblo Europeo (en lo sucesivo, «Defensor del Pueblo»), una en 1998 y dos más en 2000. Dichas reclamaciones se referían fundamentalmente a dos aspectos, a saber, el acceso al expediente y la cuestión de si la Comisión había examinado adecuadamente las solicitudes de la demandante.

- 13 Por lo que se refiere al acceso al expediente, el Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que la lista de documentos que la Comisión presentó a la demandante para su consulta no era completa, que la Comisión había excluido determinados documentos sin razón y que, por consiguiente, este comportamiento podía constituir un caso de mala administración. El Defensor del Pueblo sugirió que la Comisión permitiese un acceso adecuado al expediente. Dicho acceso al expediente tuvo lugar en los locales de la Comisión el 26 de octubre de 2001. El Defensor del Pueblo señaló, por otra parte, que el hecho de que la demandante no tuviese la oportunidad de ser oída formalmente en relación con las informaciones recibidas por la Comisión de terceros y que habían sido utilizadas para adoptar una decisión en su contra constituía un caso de mala administración.

- 14 Por lo que atañe al examen adecuado de las solicitudes, el Defensor del Pueblo criticó, en primer lugar, el hecho de que la Comisión hubiera dejado transcurrir

mucho tiempo antes de proporcionar por escrito (a saber, mediante su escrito de 1996) las razones que la llevaron a considerar en 1993 que IH no tenía carácter subvencionable como ONG. Por lo que respecta a la cuestión del examen de las informaciones recibidas de terceros, el Defensor del Pueblo estimó, en sus conclusiones preliminares de 19 de julio de 2001, que no había habido mala administración. Por último, por lo que se refiere al hecho de que la Comisión no hubiera adoptado decisión formal alguna en relación con las solicitudes de la demandante de diciembre de 1996 y de septiembre de 1997, el Defensor del Pueblo recomendó a la Comisión que respondiese antes del 31 de octubre de 2001.

- 15 Para atenerse a la recomendación del Defensor del Pueblo, la Comisión envió a la demandante un escrito con fecha de 16 de octubre de 2001 (en lo sucesivo, «decisión impugnada») mediante el cual denegaba las dos solicitudes. En dicho escrito, la Comisión indica, en particular, que el Defensor del Pueblo le había recomendado pronunciarse sobre los proyectos presentados en diciembre de 1996 y septiembre de 1997. Asimismo, se excusa por el tiempo transcurrido desde la presentación de las solicitudes de que se trata y explica que su silencio se debió a que cuando sus servicios declaran que una organización no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria como ONG, esta decisión implica la denegación automática de los proyectos presentados posteriormente por dicha organización hasta que ésta cumpla tales criterios. Expone, seguidamente, que sus servicios esperaban la decisión del Defensor del Pueblo para responder expresamente a las dos últimas solicitudes de cofinanciación. La Comisión indica a continuación: «El Defensor del Pueblo ha considerado que la decisión adoptada por la Comisión que declara el carácter no subvencionable de [...] [IH] no constituye un caso de mala administración. Por consiguiente, mis servicios lamentan informarle expresamente de que los dos proyectos presentados respectivamente en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997 han sido rechazados debido a que su ONG no cumple los criterios para la cofinanciación.» La Comisión invitaba, además, a la demandante a presentar otra solicitud de cofinanciación con arreglo a las nuevas normas en vigor, a fin de que sus servicios pudiesen examinar, a la luz de estas normas, el carácter subvencionable tanto de la demandante en cuanto ONG como de los proyectos que deseaba realizar.

- 16 La demandante había reaccionado ante las conclusiones preliminares del Defensor del Pueblo de 19 de julio de 2001 por lo que atañe al examen de la

información proporcionada por terceros. La Comisión no volvió a manifestarse al respecto en sus observaciones enviadas al Defensor del Pueblo mediante dictamen de 5 de noviembre de 2001. En su decisión de 30 de noviembre de 2001, el Defensor del Pueblo llegó a la conclusión de que la Comisión no había examinado adecuadamente las solicitudes de cofinanciación de la demandante.

Pretensiones de las partes

- 17 Mediante demanda presentada el 15 de diciembre de 2001, la demandante interpuso el presente recurso contra el escrito de 16 de octubre de 2001, señalando que su demanda se dirige implícitamente contra los motivos expuestos por la Comisión en su dictamen de 5 de noviembre de 2001.
- 18 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral. Las partes contestaron a las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 19 En la vista de 7 de mayo de 2003, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 20 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la decisión de la Comisión de 16 de octubre de 2001, mediante la cual denegó las solicitudes de cofinanciación de diciembre de 1996 y de septiembre de 1997.

- Condene a la Comisión a soportar las costas del procedimiento así como las que resultan de los procedimientos ante el Defensor del Pueblo.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad de la demanda y, con carácter subsidiario, la desestime por infundada.
- Condene en costas a la demandante; con carácter subsidiario, la Comisión niega que las costas relativas al procedimiento ante el Defensor del Pueblo puedan reembolsarse.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión sostiene que la demanda es inadmisibile por ser extemporánea. Además, sostiene que la demandante carece de interés en ejercitar la acción.

— Sobre la extemporaneidad de la demanda

- 23 La Comisión recuerda la jurisprudencia según la cual un recurso de anulación contra una decisión meramente confirmatoria de una decisión anterior no impugnada dentro del plazo establecido al efecto es inadmisibile. Según esta jurisprudencia, una decisión es meramente confirmatoria de una decisión anterior si no introduce ningún elemento nuevo en relación con un acto anterior y no ha sido precedida de una reconsideración de la situación del destinatario de dicho acto anterior (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 26 de octubre de 2000, Ripa di Meana y otros/Parlamento, asuntos acumulados T-83/99 a T-85/99, Rec. p. II-3493, apartado 33, y jurisprudencia allí citada).
- 24 La Comisión sostiene que el acto impugnado únicamente confirma una decisión anterior, a saber, la decisión adoptada en 1993 relativa a la falta de carácter subvencionable de IH como ONG. Según la Comisión, la demandante impugna en realidad esta decisión. Pues bien, a juicio de la Comisión, en el momento de su adopción, en 1993, la demandante escogió no ejercitar su derecho a interponer recurso. Además, la demandante tampoco impugnó el escrito de 29 de julio de 1996 sobre el que ahora basa su argumentación.
- 25 La demandante se pregunta a qué decisión anterior se refiere la Comisión, si al escrito de 29 de julio de 1996, que, a su juicio, solamente contiene una pseudojustificación de los criterios aplicados, o bien al escrito de 12 de octubre de 1993, que, por su parte, no contiene justificación alguna. Además, la demandante afirma que la jurisprudencia citada se refiere a supuestos completamente diferentes. Destaca, asimismo, que su argumentación se basa en la decisión impugnada.

— Sobre el interés en ejercitar la acción

- 26 La Comisión niega el interés en ejercitar la acción de la demandante. Señala que, como se desprende de la decisión impugnada, la Comisión invitó a la demandante

a presentar un nuevo expediente en el marco de la convocatoria de propuestas. Por consiguiente, la Comisión estaba dispuesta a considerar de nuevo la cuestión del carácter subvencionable de IH sobre la base de su situación actual y a la luz de las nuevas condiciones generales establecidas en 2000. Considera que de ello se deduce que la demandante carecía de interés en obtener la anulación de la decisión impugnada, que había sido adoptada con arreglo a las anteriores normas para determinar el carácter subvencionable.

- 27 La demandante se pregunta si se puede negar su interés en ejercitar la acción después de los numerosos esfuerzos que ha realizado. Por lo que se refiere al argumento según el cual la demandada estaba dispuesta a considerar de nuevo la cuestión del carácter subvencionable sobre la base de la situación actual de la demandante, ésta se pregunta por qué la Comisión no reconsideró su posición en el momento en que la invitó a presentar un nuevo expediente sobre la base de una nueva documentación, y sostiene que desde 1996/1997 hasta hoy su situación jurídica no ha variado. Por último, la demandante considera que, dado que la Comisión no aceptó un acuerdo amistoso, no tuvo más remedio que someter el asunto a la consideración del Tribunal de Primera Instancia.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 28 La Comisión sostiene, en primer lugar, que la demanda es extemporánea. Alega que el acto impugnado solamente confirma una decisión anterior relativa a la falta de carácter subvencionable, adoptada en 1993, y que no fue impugnada dentro de plazo. Sostiene, además, que la demandante tampoco impugnó el escrito de 29 de julio de 1996.
- 29 Es preciso señalar, primero, que, en la decisión impugnada, la Comisión explicaba que su silencio en relación con los proyectos de 1996 y 1997 se debió, según ella, a que cuando sus servicios declaran que una organización no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria como ONG, esta decisión implica la denegación automática de los proyectos presentados posteriormente por dicha

organización hasta que ésta cumpla tales criterios. A continuación la Comisión informaba expresamente a la demandante de que los dos proyectos presentados respectivamente en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997 habían sido rechazados debido a que en 1993 ya se había declarado que IH carecía de carácter subvencionable.

- 30 Procede subrayar a continuación que la demandante no impugnó ni la decisión de 1993 ni el escrito de 1996. La demandante no presentó su primera reclamación ante el Defensor del Pueblo hasta 1998 y solamente en 2001 interpuso el presente recurso.
- 31 Es preciso recordar además la jurisprudencia según la cual un recurso de anulación contra una decisión meramente confirmatoria de una decisión anterior no impugnada dentro del plazo establecido al efecto es inadmisibile. Según esta jurisprudencia, una decisión es meramente confirmatoria de una decisión anterior si no introduce ningún elemento nuevo en relación con un acto anterior y no ha sido precedida de una reconsideración de la situación del destinatario de dicho acto anterior (sentencia Ripa di Meana y otros/Parlamento, citada en el apartado 23 *supra*, apartado 33, y jurisprudencia allí citada).
- 32 Procede precisar, sin embargo, que cada solicitud de cofinanciación tiene una existencia autónoma y debe ser examinada en su totalidad en función de su propio contenido. Por lo tanto, antes de decidir si una acción propuesta en el marco de una solicitud de cofinanciación será financiada, la Comisión debe examinar, para cada solicitud presentada, si la ONG en cuestión cumple los requisitos necesarios para optar a la cofinanciación.
- 33 Es cierto que la Comisión puede referirse a otras decisiones anteriores en la decisión impugnada. En el presente caso, para denegar la cofinanciación de los dos proyectos presentados respectivamente en diciembre de 1996 y en septiembre

de 1997, la Comisión se remitió a la decisión sobre la falta de carácter subvencionable adoptada en 1993 y precisada en 1996. De esta forma, la decisión impugnada reprodujo los motivos por los que la Comisión había considerado entonces que la demandante carecía de carácter subvencionable como ONG. Pero no es menos cierto que la decisión impugnada constituye una decisión autónoma que tiene existencia propia y que, por consiguiente, puede ser objeto de recurso judicial.

34 De lo anterior se desprende que debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad basada en la extemporaneidad de la demanda.

35 En segundo lugar, la Comisión niega el interés en ejercitar la acción de la demandante.

36 Es preciso recordar que un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica sólo es admisible en la medida que el demandante tenga interés en la anulación del acto impugnado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1994, *Scottish Football/Comisión*, T-46/92, Rec. p. II-1039, apartado 14). Dicho interés sólo existe si la anulación del acto puede tener, por sí misma, consecuencias jurídicas (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de junio de 1986, *AKZO Chemie/Comisión*, 53/85, Rec. p. 1965, apartado 21).

37 A este respecto, es suficiente observar que la eventual anulación de la decisión impugnada podría, en su caso, fundamentar el ejercicio de una acción de responsabilidad de la Comunidad. Por tanto, procede desestimar los argumentos de la Comisión.

38 De cuanto antecede se desprende que el recurso es admisible.

Sobre el fondo

- 39 La demandante invoca dos motivos. En primer lugar, cuestiona el hecho de que cuando los servicios de la Comisión declaran que una organización no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria como ONG, esta declaración implique la denegación automática de los proyectos presentados posteriormente por dicha organización hasta que ésta cumpla los referidos criterios. En segundo lugar, la demandante impugna las razones que llevaron a la Comisión a adoptar la decisión de 12 de octubre de 1993 relativa a la falta de carácter subvencionable de IH, razones que fueron expuestas en el escrito de 29 de julio de 1996.
- 40 La Comisión considera, con carácter preliminar, que la demanda no se ajusta al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y que, en todo caso, es infundada.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

- 41 La demandante considera infundada la práctica según la cual cuando los servicios competentes de la Comisión declaran que una ONG no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria, esta decisión implica la denegación automática de los proyectos presentados posteriormente por dicha ONG hasta que ésta cumpla tales criterios para la cofinanciación.

- 42 La demandante sostiene, en primer lugar, que un procedimiento de ese tipo conduce a que se condene anticipadamente a la ONG. Afirma que este procedimiento no se aviene ni con las normas jurídicas de la Unión Europea ni con los principios de una buena administración. La demandante añade que no le incumbe a ella determinar las normas jurídicas ni los principios de buena administración que se han violado como consecuencia de dicho automatismo. Estima que corresponde a la Comisión justificar tal práctica e indicar las normas que la autorizan a decidir sobre la base de dicho automatismo.
- 43 En segundo lugar, la demandante recuerda que, mediante escrito de la Comisión de 12 de octubre de 1993, había sido informada lacónicamente de que no cumplía los criterios para la cofinanciación como ONG. Ahora bien, afirma que no se había comunicado información alguna sobre el contenido de dichos criterios. La demandante sostiene que este comportamiento constituye un caso de mala administración.
- 44 La demandante observa que la Comisión reconoce que la decisión de 12 de octubre de 1993 no contenía motivación alguna. Afirma que podría haberla impugnado por ese motivo, pero que prefirió no hacerlo y comprender por qué y sobre qué base se había adoptado la decisión. La demandante niega que este error haya sido corregido por el escrito de 29 de julio de 1996 y considera que la Comisión se basó en una decisión, a saber, la de 12 de octubre de 1993, que era nula de pleno Derecho. Por consiguiente, alega que la decisión de 16 de octubre de 2001 también es ilegal.
- 45 En tercer lugar, la demandante sostiene que la Comisión guardó silencio sobre el hecho de que la misma Dirección General había respondido a otras solicitudes suyas de cofinanciación de proyectos: así, por ejemplo, la Comisión contribuyó a un proyecto de ayuda a las víctimas de Chernóbil y también aceptó otras tres propuestas sin que se plantease la cuestión del carácter subvencionable. La demandante sostiene que la cuestión de determinar la línea presupuestaria correspondiente carece de importancia. A su juicio, las condiciones de financiación pueden variar en función de los programas, pero la cuestión del carácter subvencionable de la ONG se plantea siempre en los mismos términos.

- 46 En cuarto lugar, la demandante alega que la Comisión, en el presente caso, ha dado muestras de mala fe, como se desprende de la invitación para presentar un nuevo expediente con ocasión de la convocatoria de propuestas, dado que podía haber examinado de oficio la situación de la demandante antes de adoptar la decisión impugnada.
- 47 La demandante añade que comunicó nuevos datos que la Comisión pretende no haber recibido o que no fueron suficientes para convencerla. La demandante sostiene asimismo no haber recibido nunca requerimiento alguno con objeto de que completase su documentación y todavía hoy no sabe qué informaciones complementarias desearía recibir la Comisión.
- 48 La Comisión, en primer lugar, insta a la demandante para que especifique las normas de Derecho comunitario y los principios de una buena administración que, a su juicio, han sido violados por la práctica según la cual la declaración de que una ONG no cumple los criterios para la cofinanciación implica la denegación automática de los proyectos que ésta ha presentado. Para la Comisión, resulta evidente que el carácter subvencionable de una ONG es la condición *sine qua non* para examinar si un proyecto concreto cumple los requisitos para la cofinanciación. Pues bien, el requisito del carácter subvencionable de la ONG puede considerarse, según la Comisión, un requisito previo. Por otra parte, afirma que esta práctica dista mucho de constituir una condena anticipada de la ONG, puesto que la decisión relativa a dicho requisito previo puede volver a examinarse siempre que se presenten nuevos datos financieros o técnicos.
- 49 En segundo lugar, por lo que se refiere a la imputación basada en que la decisión de 12 de octubre de 1993 no contiene motivación alguna, la Comisión observa que no tiene intención de defender la práctica que existía en aquella época y que consistía en enviar escritos someros y en proporcionar sólo posteriormente los motivos de la decisión por teléfono. No obstante, insta a la demandante para que explique en qué medida esta falta de motivación de que adolece la decisión de 12 de octubre de 1993 podría influir sobre la validez del escrito de 16 de octubre de 2001, que es objeto del litigio. La Comisión destaca a este respecto no solamente que la demandante no impugnó el escrito de 12 de octubre de 1993 por falta de motivación, sino que, además, dicha falta fue subsanada por el escrito de 29 de julio de 1996.

- 50 En tercer lugar, la Comisión subraya que la demandante nunca obtuvo fondos con cargo a la línea presupuestaria de la cofinanciación, en cuyo marco se adoptó la decisión impugnada. La Comisión reconoce, sin embargo, que la demandante obtuvo fondos comunitarios con cargo a otra línea presupuestaria en 1991, en el marco de la ayuda humanitaria de urgencia y en 1998, en el marco del programa de asistencia técnica a los nuevos Estados independientes de la antigua Unión soviética y a Mongolia (TACIS).
- 51 La Comisión señala que las condiciones de financiación varían de un programa a otro. Por tanto, no puede excluirse, en principio, que la demandante haya podido cumplir los criterios de un programa y no los de otro. Además, dado que la demandante obtuvo los fondos en el marco de la ayuda de urgencia en 1991, tampoco puede excluirse que el servicio de la Comisión encargado de la gestión de dicha línea presupuestaria no dispusiese de la misma información que la que pudo obtener dos años después el servicio encargado de la línea presupuestaria de cofinanciación de las ONG. Por lo que se refiere al proyecto TACIS, la Comisión señala que sus servicios tuvieron dificultades considerables en el marco de la ejecución del proyecto por la demandante. Como consecuencia de la resolución del contrato por la Comisión en octubre de 1999, el 22 de junio de 2000 le fue enviado a la demandante un escrito de apremio. La demandada señala, por lo demás, que la demandante presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo contra otro servicio de la Comisión, a saber, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), la cual, como consecuencia de la negativa de la demandante a aceptar una auditoría sobre el carácter subvencionable, se negó a celebrar un contrato de cooperación con ésta. La Comisión concluye que la experiencia de algunos de sus servicios, distintos del afectado en el presente asunto, confirma la procedencia de la decisión impugnada.
- 52 Por otra parte, la Comisión alega que no se puede sostener que resulte incoherente que el servicio encargado de la línea presupuestaria de cofinanciación de las ONG mantuviese el diálogo con la demandante en relación con los proyectos que ésta había presentado, dado que, a su juicio, este diálogo tenía por objeto encontrar todavía una solución al problema del carácter subvencionable de la demandante.

- 53 En cuarto lugar, por lo que se refiere a la supuesta mala fe que se desprende del hecho de que la Comisión instase a la demandante a presentar un nuevo expediente, la Comisión sostiene que los argumentos e informaciones que la demandante ha aportado desde la decisión de 16 de octubre de 2001 no fueron suficientes para convencerla de que modificara dicha decisión. No obstante, la Comisión afirma que a partir del momento en que la demandante presente nuevos datos que justifiquen una apreciación diferente de los criterios que se han de cumplir para optar a la cofinanciación, la Comisión volvería a examinar su decisión de considerar que la demandante no tiene carácter subvencionable.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 54 Las condiciones generales para la cofinanciación de proyectos establecen los criterios que deben cumplir las ONG que solicitan tal cofinanciación y los requisitos que han de reunir las acciones. Dichas exigencias deben cumplirse cumulativamente para que un proyecto presentado por una organización pueda beneficiarse de la cofinanciación comunitaria.
- 55 Seguidamente, procede recordar que cada solicitud de cofinanciación, en principio, tiene una existencia autónoma y debe ser examinada en su totalidad en función de su propio contenido. Por lo tanto, la Comisión debe examinar, para cada solicitud presentada, si la ONG en cuestión cumple los requisitos necesarios para optar a la cofinanciación y, a continuación, decidir si la acción propuesta en el marco de una solicitud de cofinanciación se beneficiará de la ayuda financiera.
- 56 Es importante señalar a este respecto que, en su escrito de 29 de julio de 1996, la Comisión indica:

«Lo anterior no impide evidentemente [que su cliente] presente ante la Comisión nuevas solicitudes relativas a la cofinanciación de proyectos para el desarrollo. En este caso, será preciso examinar de nuevo si la ONG cumple nuestros criterios.»

57 De lo que antecede se desprende que la Comisión debía examinar el carácter subvencionable de la demandante antes de adoptar una decisión sobre la cofinanciación de los proyectos de 1996 y 1997.

58 Sin embargo, la Comisión no lo hizo. En efecto, a este respecto es preciso constatar, primero, que, en la decisión impugnada, la Comisión, después de haber informado a la demandante de que la cofinanciación había sido denegada, indica:

«No obstante, la Comisión considera que las características de su ONG pueden haber cambiado suficientemente de manera que hayan perdido vigencia las razones que justificaron la decisión relativa a la falta de carácter subvencionable.»

59 Es preciso señalar a continuación que, en sus escritos, la Comisión ha confirmado en varias ocasiones que no realizó el examen relativo al carácter subvencionable de la demandante. En particular, en respuesta a la pregunta escrita formulada por el Tribunal de Primera Instancia a este respecto, la Comisión indica lo siguiente:

«La Comisión, como ha explicado en sus escritos de contestación a la demanda y de réplica, no ha examinado el carácter subvencionable de la demandante en el momento de redactar el escrito impugnado, en octubre de 2001 [...]»

60 Es cierto que la Comisión, en la vista, dudó y se contradujo a este respecto. Por otra parte, afirma, en su escrito de contestación, que la demandante no presentó nuevos datos que hubiesen podido llevar a una apreciación diferente de su carácter subvencionable. No obstante, tras haber sido interrogada sobre este extremo en la vista, la Comisión no aportó la menor prueba o señal de que examinara el carácter subvencionable de la demandante antes de adoptar la decisión impugnada.

- 61 Por consiguiente, es preciso constatar que en el momento en que adoptó la decisión impugnada, la Comisión no había examinado el carácter subvencionable de la demandante, como ONG, tras la presentación de los proyectos de cofinanciación de 1996 y 1997.
- 62 La Comisión explica la falta de este examen señalando que, cuando sus servicios declaran que una ONG no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria, esta decisión implica la denegación automática de los proyectos presentados posteriormente por dicha ONG hasta que ésta cumpla tales criterios. La Comisión añade que la decisión relativa al carácter subvencionable puede volver a examinarse siempre que la ONG presente nuevos datos financieros o técnicos.
- 63 La demandante cuestiona la procedencia de esta denegación automática. Sostiene, en particular, que tal práctica conduce a una condena anticipada de la ONG.
- 64 A este respecto, y sin que sea necesario pronunciarse sobre la procedencia de la denegación automática, es preciso constatar que, en cualquier caso, dicha práctica solamente puede utilizarse en los casos en que, una vez que la Comisión haya declarado que una ONG no cumple los criterios para la cofinanciación comunitaria, ésta no presente nuevos argumentos que demuestren que los cumple. En efecto, si, en particular en el momento de presentar una nueva solicitud de cofinanciación, la misma ONG presenta nuevos argumentos para acreditar su carácter subvencionable, la Comisión debe entonces volver a examinar el carácter subvencionable de la ONG a la luz de esos nuevos argumentos y no puede, por tanto, aplicar el procedimiento de denegación automática. La Comisión confirma además esta conclusión cuando afirma, en sus escritos, que la decisión sobre el carácter subvencionable puede volver a examinarse siempre que se presenten nuevos datos financieros o técnicos.

- 65 Por lo tanto, es preciso examinar si la demandante presentó, en particular después del escrito de 29 de julio de 1996, nuevos argumentos que demostraran que cumplía los criterios exigidos para optar a la cofinanciación.
- 66 Al ser interrogada al respecto en la vista, la demandante afirmó primero que había comunicado a la Comisión nuevos datos que acreditaban su carácter subvencionable pero que esos documentos no figuraban en el expediente.
- 67 Sin embargo, es preciso constatar que el 5 de diciembre de 1996 la demandante envió a la Comisión, en el marco de su solicitud de cofinanciación, un informe en el que se precisaban, en particular, los efectivos de IH y el volumen financiero de sus actividades en los años anteriores. También se mencionan en él los informes de control correspondientes a los años 1994, 1995 y 1996.
- 68 Por otra parte, la demandante envió un escrito a la Comisión el 20 de agosto de 1997 al cual adjuntaba el informe anual de control de gestión financiera adoptado el 31 de diciembre de 1996 y elaborado por la sociedad KPMG.
- 69 A mayor abundamiento, es preciso recordar que el 14 de julio de 1997 el presidente de IH envió un escrito a la Comisión en el que le comunicaba que la ONG había sido admitida en VENRO y que esta asociación había realizado un estudio detallado sobre la política de desarrollo de las ONG alemanas. En dicho escrito se hacía referencia asimismo a algunos documentos de control elaborados por KPMG.
- 70 De ello se deduce que ante los nuevos argumentos presentados por la demandante para acreditar su posible carácter subvencionable, la Comisión no podía aplicar el procedimiento de denegación automática y que debía, por el contrario, examinar el carácter subvencionable de la demandante a la luz de esos nuevos datos.

- 71 Como se ha señalado en los apartados 58 a 61 *supra*, la Comisión no examinó el carácter subvencionable de la demandante. Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar las demás imputaciones presentadas por la demandante, en virtud de las consideraciones anteriores, procede acoger el primer motivo y, por tanto, anular la decisión impugnada.

Sobre el segundo motivo

- 72 Dado que se ha acogido el primer motivo, no procede examinar el segundo.
- 73 De todo cuanto antecede se desprende que debe anularse la decisión impugnada.

Costas

- 74 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.
- 75 Por haber perdido el proceso la Comisión, procede condenarla en costas.
- 76 La demandante solicita asimismo el reembolso, por la Comisión, de los gastos del procedimiento ante el Defensor del Pueblo.

- 77 La Comisión niega que los gastos relativos al procedimiento ante el Defensor del Pueblo puedan ser reembolsados, dado que no son gastos necesarios en que las partes hayan incurrido con motivo del presente procedimiento.
- 78 Según el artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento «se considerarán como costas recuperables [...] los gastos necesarios efectuados por las partes con motivo del procedimiento, en especial los gastos de desplazamiento y estancia y la remuneración de los agentes, asesores o abogados».
- 79 De esa disposición se deduce que las costas recuperables se limitan a los gastos, por una parte, que se han realizado con motivo del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y, por otra, que han sido necesarios a tal efecto (autos del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1995, Ahlström y otros/Comisión, C-89/85 DEP, no publicado en la Recopilación, apartado 14, y del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, Altmann y otros/Comisión, asuntos acumulados T-177/94 DEP, T-377/94 DEP y T-99/95 DEP, RecFP pp. I-A-299 y II-883, apartado 18).
- 80 Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia ha declarado que, si bien durante el procedimiento anterior a la fase jurisdiccional se realiza en general un trabajo jurídico fundamental, es necesario recordar que el artículo 91 del Reglamento de Procedimiento considera «procedimiento» únicamente el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, con exclusión de la fase previa. Esto se desprende, en particular, del artículo 90 de dicho Reglamento, que hace referencia al «procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia» (véase el auto del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 2002, Groupe Originy/Comisión, T-38/95 DEP, Rec. p. II-217, apartado 29, y la jurisprudencia allí citada).
- 81 Por consiguiente, como resulta de reiterada jurisprudencia, los gastos relativos a los procedimientos ante el Defensor del Pueblo no pueden considerarse gastos necesarios en el sentido del artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) Anular la decisión de la Comisión de 16 de octubre de 2001 por la que se deniegan las solicitudes de cofinanciación de la demandante de diciembre de 1996 y septiembre de 1997.

- 2) La Comisión soportará, además de sus propias costas, las de la demandante.

Lenaerts

Azizi

Jaeger

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de septiembre de 2003.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

K. Lenaerts