

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)
de 31 de mayo de 2005 *

En el asunto T-272/02,

Comune di Napoli (Italia), representada por los Sres. M. Merola, C. Tesauro,
G. Tarallo y E. Barone, abogados,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión de la Comisión que se deriva de un escrito dirigido, el 11 de junio de 2002, al Ministerio de Economía y Hacienda italiano, por el que se declara la terminación de la ayuda financiera concedida a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) (ayuda nº 850503066) y la denegación implícita de una solicitud de rectificación de la liquidación relativa a otra ayuda financiera concedida con cargo al FEDER (ayuda nº 850503067),

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

integrado por la Sra. P. Lindh, Presidenta, y los Sres. R. García-Valdecasas y J.D. Cooke, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de julio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos que originaron el litigio

- 1 El 24 de julio de 1981, la demandante aprobó un proyecto de construcción de una línea de metro (línea 1) en Nápoles (Italia), presentada por la sociedad

Metropolitana di Napoli SpA, que une las estaciones Garibaldi y Colli Aminei. Esta línea incluye concretamente un tramo que va desde la estación Dante a la estación Vanvitelli y a lo largo del cual se suceden las siguientes estaciones: Dante, Museo, Materdei, Salvator Rosa, Cilea y Vanvitelli.

- 2 Mediante la Decisión C(88) 0166/038, de 16 de febrero de 1988 (en lo sucesivo, «Decisión de 16 de febrero de 1988»), dirigida a la República Italiana, la Comisión concedió, con arreglo al artículo 20, apartado 2, y al artículo 22, apartado 4, del Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 3641/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 350, p. 40), una ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para realizar una parte de dicho proyecto, a saber, la construcción del tramo Museo-Cilea y la estación Materdei (en lo sucesivo, «proyecto nº 850503067»). Esta ayuda se elevaba al 50 % de los gastos públicos subvencionables relativos al proyecto nº 850503067 [establecidos en 156.963.000.000 de liras italianas (ITL)] y por tanto a un importe máximo de 78.481.500.000 ITL (en lo sucesivo, «ayuda nº 850503067»). El coste de inversión total de este proyecto se estimaba en 156.963.000.000 de ITL.

- 3 Mediante la Decisión C(89) 2178/021, de 21 de diciembre de 1989 (en lo sucesivo, «Decisión de 21 de diciembre de 1989»), dirigida a la República Italiana, la Comisión concedió, con arreglo a las mismas disposiciones del Reglamento nº 1787/84, una segunda ayuda del FEDER para realizar otra parte del proyecto de construcción de la línea 1, a saber, la construcción del tramo Dante-Museo y de las estaciones de metro Museo y Dante (en lo sucesivo, «proyecto nº 850503066»). Esta ayuda se elevaba al 35,22 % de los gastos públicos subvencionables relativos al proyecto nº 850503066 (establecidos en 227.153.000.000 de ITL), y por tanto a un importe máximo de 80.000.000.000 de ITL (en lo sucesivo, «ayuda nº 850503066»). El coste de inversión total de este proyecto se estimaba en 227.153.000.000 de ITL.

- 4 También se concedió una ayuda del FEDER (ayuda nº 850503068) para la construcción del tramo Cilea-Vanvitelli y de las estaciones de metro Salvator Rosa y Cilea [Decisión C(87) 250/27 de la Comisión, de 3 de marzo de 1987]. Esta ayuda no se cuestiona en el presente recurso.

- 5 La demandante alega que, en sus resoluciones sobre aprobación del proyecto de construcción de la línea 1, las autoridades italianas interesadas [a saber, la demandante, el 24 de julio de 1981, el Ministerio de Transportes italiano, el 7 de agosto de 1982, y la región Campania (Italia), el 2 de febrero de 1983] «habían preconizado el estudio, en relación con la estación Museo (que estaba incluida [en la ayuda nº 850503066]), de una solución alternativa al proyecto presentado inicialmente por [Metropolitana di Napoli]». Se trataba de evitar que las correspondientes obras se realizaran en la superficie y provocaran graves perturbaciones a la circulación vial.

- 6 La demandante manifiesta que, en el transcurso del año 1991 (se remite, más concretamente, a la «Resolución municipal nº 257, de 14 de mayo de 1991»), dichas autoridades decidieron introducir modificaciones en el proyecto inicial, consistentes en el enterramiento de la estación Museo y su desplazamiento hacia la estación de metro Dante. Esto supuso un alargamiento del tramo Museo-Materdei (que pasó de 638 a 1.160 metros), un acortamiento del tramo Dante-Museo (que pasó de 450 a 405 metros) y un incremento del coste de las obras.

- 7 El 28 de octubre de 1999, la autoridad pagadora, en el caso de autos el Departamento de políticas de desarrollo y de cohesión del Ministerio de Hacienda italiano, presentó a la Comisión una solicitud de pago del resto de la ayuda nº 850503067. Dicha autoridad indicaba que el coste de inversión total y los gastos públicos subvencionables en relación con el proyecto nº 850503067 ascendían a 225.473.000.000 de ITL y que el saldo pendiente de abono era de 15.696.300.000 ITL, esto es, la diferencia entre el importe máximo previsto en la Decisión de 16 de febrero de 1988 (78.481.500.000 ITL) y el importe ya abonado de esa ayuda (62.785.200.000 ITL).

- 8 En esa misma fecha, la autoridad pagadora presentó también a la Comisión una solicitud de pago del segundo tramo de la ayuda nº 850503066.
- 9 El 7 de abril de 2000, se liquidó definitivamente la ayuda nº 850503067 (véase el apartado 12 más adelante).
- 10 El 26 de febrero de 2001, la autoridad pagadora remitió a la Comisión un documento relativo a la ayuda nº 850503066 y titulado «extracto de la ficha de control de 11 de enero de 2001». Este documento señala, en particular:

«8. Consideraciones sobre las obras realizadas y sobre la financiación FEDER concedida

La ayuda [...] nº 850503066 [...] se concedió, por importe de 80.000 millones de [ITL], para la construcción de la línea 1 del metro de Nápoles, en relación con las siguientes obras:

— estación Museo

— estación Dante

— túnel de la línea Museo-Dante.

El coste de inversión se estimó, en la fecha de la Decisión comunitaria, en 227.153.000.000 de [ITL].

Se había previsto realizar la estación Museo y los túneles Dante-Museo «a cielo abierto», lo que habría paralizado importantes vías públicas durante todo el período de ejecución de las obras [...]

Por considerar que esta solución era incompatible con los problemas del tráfico en la ciudad, el Ministerio de Transportes, la región Campania y la [demandante] solicitaron que se adoptara una variante del proyecto de realización de la estación Museo y de los túneles Dante-Museo que suponía realizar éstos bajo tierra sin interrumpir, por tanto, el tráfico en superficie durante las obras, y, en consecuencia, realizar bajo tierra la estación Museo.

Habida cuenta de la inclinación máxima de las vías en esta línea, el rebajamiento del nivel de la obra hizo necesaria la prolongación del tramo del túnel anterior a la estación Museo (tramo Materdei-Museo, que era objeto de la ayuda [...] nº 850503067).

El dibujo que figura como anexo [...] ilustra claramente el cambio de trazado y el desplazamiento de la estación Museo.

Dicho desplazamiento supuso el acortamiento del tramo Museo-Dante (que está comprendido en la Decisión objeto del presente informe).

En la liquidación de gastos efectuados en relación con el tramo Materdei-Museo [ayuda nº 850503067], los costes en que se incurrió para prolongar la línea en el tramo anterior a la estación Museo (que se debían, como se desprende de lo anteriormente expuesto, al rebajamiento del nivel de la estación Museo) se imputaron a este último tramo, lo que situó el coste global de éste en 225.795.934.379 ITL frente a un gasto previsto, en la Decisión comunitaria, de 156.963.000.000 de ITL, lo que supone un sobrecoste de 68.832.934.379 ITL.

Es preciso señalar que i) la división en tramos es puramente financiera, puesto que se trata de un proyecto único [y los tramos] están estrechamente vinculados entre sí tanto desde el punto de vista de su realización como en el plano funcional; ii) la imputación de los gastos efectuados para la prolongación del tramo anterior a la estación Museo se atribuye al rebajamiento del nivel de dicha estación y a su desplazamiento físico; iii) este desplazamiento supuso un acortamiento de la línea Museo-Dante (que pasó de 450 a 405 metros); iv) la longitud total de los túneles realizados en estos dos tramos (1.160 metros + 405 metros = 1.565 metros) es, como muestra el esquema que figura en el anexo [...], superior a la prevista en los proyectos inicialmente aprobados (638 metros + 450 metros = 1.088 metros); v) el hecho de que los documentos acreditativos de los gastos efectuados en relación con dicha prolongación se imputaran al tramo Materdei-Museo y no al tramo Museo-Dante (que incluye el coste de la realización de la estación Museo) se debió a un error causado por la denominación de las Decisiones FEDER; vi) la reasignación de la imputación del gasto relativo a la prolongación controvertida del tramo Materdei-Museo al tramo Dante-Museo tiene como consecuencia que la solicitud FEDER nº 850503067 (ya cerrada) presenta en cualquier caso un sobrecoste importante; vii) si esta nueva afectación resultara inaceptable, los documentos acreditativos referentes a la solicitud FEDER nº 850503066 controvertida no bastarían para agotar toda la financiación, lo que implica que una parte de la intervención global carecería de cobertura financiera; viii) la intervención en conjunto se vería penalizada sin justificación: pérdida de una parte de la ayuda (relativa a la solicitud FEDER nº 850503066) a pesar de que el proyecto global requirió obras más importantes y a que el gasto total en que se incurrió resultó superior al gasto previsto y aprobado.

Habida cuenta de estos elementos, consideramos lógica, aceptable y justificada la solicitud formulada por la [demandante] para liquidar la parte de los gastos en que se incurrió como consecuencia del rebajamiento del nivel de la estación Museo, que se habían imputado previamente a la Decisión FEDER n° 850503067, en el marco de la presente intervención.»

- 11 En este mismo documento, la autoridad pagadora contemplaba dos supuestos de «certificación financiera» en relación con la ayuda n° 850503066, según se denegara o aceptara una «redistribución de los gastos». En el primer supuesto («inexistencia de redistribución de los gastos»), los gastos totales subvencionables efectuados en la fecha del control ascendían a 187.181.583.042 ITL y el saldo de la ayuda suponía 1.161.353.547 ITL. En el segundo supuesto, («con redistribución de los gastos»), los gastos totales en la fecha del control y el saldo restante eran de 230.957.083.117 ITL y 15.236.000.000 de ITL, respectivamente.

- 12 Mediante escrito de 7 de marzo de 2001, la Comisión respondió al escrito antes mencionado de 26 de febrero de 2001. Señalaba lo siguiente:

«[...]

Las ayudas n° 850503066 y n° 850503067 han sido objeto de dos solicitudes diferentes de las autoridades italianas y, en consecuencia, de dos Decisiones comunitarias distintas [Decisiones C(89) 2178/021, de 21 de diciembre de 1989, y C (88) 0166/038, de 16 de febrero de 1988, respectivamente].

Ateniéndonos a la documentación de que dispone nuestro servicio, se observa que las autoridades italianas no han remitido a su debido tiempo las modificaciones introducidas en el proyecto que generaron modificaciones en sus marcos económicos respectivos.

El Reglamento financiero de la Comisión establece que los compromisos presupuestarios se corresponderán exactamente con los pagos efectuados y con los compromisos jurídicos derivados de las decisiones específicas de la Comisión.

La terminación de la ayuda nº 850503067 se produjo el 7 de abril de 2000 sobre la base de la solicitud final de pago presentada por su Ministerio el 28 de octubre de 1999.

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, estimamos que la liquidación definitiva de la ayuda nº 850503066 se deberá efectuar sobre la base del supuesto 1 (inexistencia de "redistribución de los gastos") tal y como resulta de la página 7 del extracto del informe de control que figura como anexo a su escrito antes citado.

[...]»

- ¹³ El 26 de marzo de 2001, la autoridad pagadora presentó a la Comisión una solicitud de pago del saldo de la ayuda nº 850503066 por importe de 15.236.000.000 de ITL, haciendo constar gastos públicos subvencionables por un importe total de 227.153.000.000 de ITL y un coste de inversión total de 230.957.000.000 de ITL.

- 14 El mismo día, la autoridad pagadora dirigió también a la Comisión una solicitud de pago del saldo de la ayuda nº 850503067 destinada a sustituir a la de 28 de octubre de 1999. El nuevo saldo reclamado ascendía aún a 15.696.300.000 ITL, pero el coste de inversión total y los gastos públicos subvencionables sólo suponían 185.252.000.000 de ITL y 156.963.000.000 de ITL, respectivamente. En la vista, la demandante señaló que, mediante esta solicitud, la autoridad pagadora pretendía obtener una rectificación no del saldo de dicha ayuda, sino de la certificación de los gastos públicos subvencionables de la citada ayuda.
- 15 En una reunión, el 2 de abril de 2001, la Comisión confirmó a la autoridad pagadora la posición manifestada en el escrito de 7 de marzo de 2001.
- 16 El 11 de mayo de 2001, la Comisión remitió a la autoridad pagadora una propuesta de terminación de la ayuda nº 850503066 «basada en la posición adoptada [...] en su escrito [...] de 7 de marzo de 2001 y confirmada durante la reunión de [2 de abril de 2001]». Dicha propuesta se basaba en unos gastos públicos subvencionables por importe de 187.181.583.042 ITL y una ayuda del FEDER por importe de 65.922.645.280 ITL (en lugar de los 80.000.000.000 de ITL inicialmente previstos), que corresponde al 35,22 % del importe de los gastos públicos subvencionables. La Comisión instaba a las autoridades interesadas a comunicarle sus eventuales observaciones dentro de un plazo de tres semanas.
- 17 La autoridad pagadora y la región Campania presentaron observaciones a la Comisión, mediante escritos de 21 de mayo y 5 de junio de 2001 respectivamente.
- 18 Mediante escrito de 12 de septiembre de 2001, dirigido a la República Italiana, la Comisión confirmó la propuesta hecha en su escrito de 11 de mayo de 2001 e instó a las autoridades italianas a que le participaran su posición definitiva dentro de un plazo de dos meses.

- 19 Mediante escrito de 6 de diciembre de 2001, la demandante manifestó a la Comisión su «firme y total desacuerdo con la propuesta de finalización efectuada respecto a la ayuda [nº 850503066]».
- 20 En un informe de fecha 13 de marzo de 2002, elaborado a raíz de una solicitud de información de la Comisión, la autoridad pagadora señaló que no había solapamiento entre los gastos relativos a la ayuda nº 850503066 y los relativos a la ayuda nº 850503067. Indicó que el importe de 40.221.000.000 de ITL, que es la diferencia entre el coste de inversión total del proyecto nº 850503067 declarado en el escrito de 28 de octubre de 1999 (225.473.000.000 de ITL) y el declarado en la solicitud de rectificación de 26 de marzo de 2001 (185.252.000.000 de ITL), correspondía a los siguientes conceptos: obras de prolongación del túnel Materdei-Museo, obras de consolidación a consecuencia de dicha prolongación y cargas de concesión relativas a estos trabajos de prolongación y de consolidación.
- 21 En su informe, la autoridad pagadora señaló asimismo que la solicitud de rectificación de 26 de marzo de 2001 tenía su origen en «la necesidad de transferir la imputación de los costes de la prolongación del túnel Materdei-Museo [...] a la financiación contemplada en la ayuda FEDER nº 850503066 en la medida en que tuvo su causa en el rebajamiento y el desplazamiento de la estación Museo». Llegó a la conclusión de que la solicitud de pago del resto de la ayuda nº 850503066, contenida en el escrito de 26 de marzo de 2001 (véase el apartado 13 anterior), estaba «plenamente justificada».
- 22 Mediante escrito de 11 de junio de 2002, del que se remitió copia a la demandante el 26 de junio de 2002, la Comisión informó a la autoridad pagadora de «[su] decisión definitiva [...] de proceder a la terminación [de la ayuda nº 850503066] conforme a lo indicado en el escrito de 11 de mayo de 2001» (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Indicaba, en concreto, lo siguiente:

«[Del informe de 13 de marzo de 2002] se desprende que unos gastos por importe de 39.971.416.958 ITL, declarados anteriormente en el marco [de la ayuda nº 850503067] se volvieron a imputar en el certificado final [de la ayuda nº 850503066]. Dichos gastos se refieren a la prolongación del túnel Museo-Materdei.

La Comisión sostiene que dichos gastos no pueden imputarse [a la ayuda nº 850503066] por los siguientes motivos:

- Las Decisiones de la Comisión relativas a las [ayudas nº 850503066 y nº 850503067] establecen una distinción física muy precisa:
 - La Decisión [...] de 21 de diciembre de 1989 prevé una ayuda del FEDER para las obras que se han de realizar en el tramo Dante-Museo, incluidas las estaciones Dante y Museo [ayuda nº 850503066].
 - La Decisión [...] de 16 de febrero de 1988 prevé una ayuda del FEDER para las obras que se han de realizar en el tramo Museo-Cilea, incluida la estación Materdei, pero no las estaciones S. Rosa y Cilea [ayuda nº 850503067].
- Por tanto, las obras de prolongación del túnel Museo-Materdei antes citadas, al haberse efectuado claramente en el tramo Museo-Cilea, se refieren [a la ayuda nº 850503067] y están comprendidas en la Decisión de 16 de febrero de 1988.

- De los documentos que obran en nuestro poder se desprende claramente que la modificación del proyecto realizada a finales de 1988/principios de 1989 dio lugar al aumento del gasto a cargo [de la ayuda nº 850503067] y a que los gastos relativos a la prolongación del túnel Materdei-Museo no se incluyeran en el coste de la intervención de que se trata.»
- 23 El 3 de septiembre de 2002, la demandante presentó ante la Comisión, basándose en el artículo 32, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1), una solicitud de rectificación del pago definitivo del saldo de la ayuda nº 850503066 y pidió la admisión de «la solicitud de rectificación de las cuentas relativas [a la ayuda nº 850503067] presentada por las autoridades italianas el 26 de marzo de 2001». La demandante señaló, en respuesta a una pregunta planteada por el Tribunal de Primera Instancia con motivo de las diligencias de ordenación del procedimiento, que, mediante nota de 25 de septiembre de 2002, la Comisión había manifestado que mantenía la posición expuesta en la Decisión impugnada.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de septiembre de 2002, la demandante interpuso el presente recurso.
- 25 La Comisión no presentó escrito de contestación dentro del plazo establecido. Sin embargo, al no haber solicitado la demandante que se dictase sentencia estimatoria en rebeldía, de conformidad con el artículo 122, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, se concedió a la Comisión un nuevo plazo para que presentara el escrito de contestación.

26 El 19 de diciembre de 2002, la Comisión presentó un escrito de contestación, en el que se limitaba a alegar las siguientes consideraciones:

«1. Mediante escrito presentado el 6 de diciembre de 2002 e inscrito el mismo día en el Registro del Tribunal de Primera Instancia, [la demandante] interpuso un recurso de anulación de la [Decisión impugnada].

2. En la “introducción” de la demanda (puntos 1 a 4, páginas 3 y 4), [la demandante] manifiesta que presentó, el 3 de septiembre de 2002, una solicitud administrativa de rectificación de la Decisión impugnada conforme a las disposiciones vigentes en la materia y que está a la espera de su resultado. En este contexto, la demandante puntualiza que interpuso “el presente recurso con carácter cautelar”, para evitar que expirase el plazo de impugnación concedido y que se reserva “la posibilidad de desistir de su recurso en caso de que la Comisión decida reabrir el procedimiento relativo [a la ayuda n° 850503066] y acoger al mismo tiempo [...] la solicitud de rectificación del saldo relativo [a la ayuda n° 850503067] que había presentado la autoridad pagadora el 26 de marzo de 2001”.

3. A este respecto, la Comisión señala que los servicios competentes de la Dirección General “Política Regional” y [la demandante] han establecido contactos para estudiar las posibilidades de encontrar una solución extrajudicial al litigio. En estas circunstancias, es de desear que se reúnan pronto las condiciones para que [la demandante] pueda razonablemente desistir del presente recurso y el Tribunal de Primera Instancia pueda acordar el archivo del presente asunto sin pronunciarse sobre el objeto del litigio.

4. Mientras tanto, procede sugerir al Tribunal de Primera Instancia, de acuerdo con [la demandante], que suspenda el procedimiento con arreglo al artículo 77, letra c), del Reglamento de Procedimiento.»

27 Mediante auto de 10 de marzo de 2003, el Presidente de la Sala Quinta del Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 77, letra c), del Reglamento de Procedimiento, decidió suspender el procedimiento hasta el 15 de mayo de 2003.

28 Mediante escrito de 9 de mayo de 2003, la demandante indicó que renunciaba a presentar réplica.

29 En concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia instó a la demandante, mediante escritos de 26 de septiembre de 2003, 8 de diciembre de 2003 y 6 de abril de 2004, a que presentara determinados documentos y respondiera a algunas preguntas. La demandante atendió dichas peticiones dentro de los plazos señalados.

30 La fase escrita del procedimiento finalizó el 23 de diciembre de 2003.

31 En la vista de 6 de julio de 2004, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

32 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene en costas a la Comisión.

33 Las pretensiones de la Comisión están redactadas como sigue:

«La Comisión tiene el honor de solicitar que desea:

— Que se cumplan pronto las condiciones para que [la demandante] pueda desistir razonablemente del presente recurso.

— Que el Tribunal de Primera Instancia no se vea obligado a pronunciarse sobre el objeto del litigio y acuerde archivar el asunto.

— Que, mientras tanto, el Tribunal de Primera Instancia suspenda el procedimiento.

- Que el Tribunal de Primera Instancia resuelva sobre las costas de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento.»

Fundamentos de Derecho

Observaciones preliminares

- 34 Es necesario formular algunas observaciones preliminares sobre el objeto de las ayudas n° 850503066 y n° 850503067 y de las Decisiones de 16 de febrero de 1988 y de 21 de diciembre de 1989.
- 35 En efecto, la demandante basa su recurso, en gran parte, sobre la premisa de que las ayudas del FEDER concedidas en el presente caso tienen «carácter único». Alega que «la línea [Dante-Vanvitelli] debe considerarse, en su totalidad, como un proyecto único desde un punto de vista técnico, funcional y económico» y que la división de esta línea en tres tramos, a saber, Dante-Museo, Museo-Cilea y Cilea-Vanvitelli, obedecía a «consideraciones puramente financieras relacionadas con el desarrollo de las obras y, en consecuencia, a las modalidades de abono de los fondos estructurales».
- 36 No cabe aceptar dichas afirmaciones. De los autos se desprende claramente que cada uno de estos tres tramos, aun cuando se inscribían en un proyecto de inversión más amplio (a saber, más allá incluso del tramo Dante-Vanvitelli, la realización de la línea 1) constituía una actuación distinta y que cada una de estas actuaciones disponía de una ayuda financiera específica con cargo al FEDER. Dichas ayudas financieras se habían concedido mediante tres Decisiones de la Comisión

independientes, adoptadas en fechas distintas y que establecían, en particular, tipos de intervención diferentes. Las propias Decisiones habían ido precedidas de tres solicitudes distintas de las autoridades italianas.

- 37 Así, por lo que respecta, más concretamente, a la ayuda nº 850503066, ésta había sido el objeto de la Decisión de 21 de diciembre de 1989, adoptada a raíz de la solicitud nº 85/IT/03/064/CA, de 18 de noviembre de 1985, de las autoridades italianas. El proyecto para el que se había concedido dicha ayuda consistía en la construcción de las estaciones Dante y Museo así como del tramo que las separa. La realización de este proyecto se había establecido inicialmente para el período comprendido desde el 1 de noviembre de 1989 hasta el 30 de junio de 1994. El tipo de intervención correspondía al 35,22 % del importe de los gastos públicos efectuados con motivo de dichas obras.
- 38 En lo referente a la ayuda nº 850503067, ésta había sido el objeto de la Decisión de 16 de febrero de 1988, adoptada a raíz de la solicitud nº 85/IT/03/065/CA, de 18 de noviembre de 1985, de las autoridades italianas. El proyecto para el que se había concedido dicha ayuda consistía en la construcción de la estación Materdei y del tramo Museo-Cilea. La realización de este proyecto se había establecido inicialmente para el período comprendido desde diciembre de 1987 hasta diciembre de 1990. El tipo de intervención correspondía al 50 % del importe de los gastos públicos efectuados con motivo de dichas obras.
- 39 La demandante invoca tres motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en una vulneración del principio de protección de la confianza legítima; el segundo, en una vulneración del «principio de equidad material» y el tercero en la falta de motivación.
- 40 Es preciso examinar, en primer lugar, el motivo basado en una vulneración del «principio de equidad material».

Sobre el segundo motivo, basado en una vulneración del «principio de equidad material»

- 41 En primer lugar, la demandante repite que la realización de los tramos Dante-Museo y Museo-Materdei se inscribía en el marco de un proyecto único, «indisociable desde los puntos de vista técnico, funcional y económico».
- 42 A continuación, la demandante ofrece las siguientes explicaciones:
- En un primer momento, la autoridad pagadora se limitó a repartir los gastos totales subvencionables «sobre la base de la localización de las obras sin tener en cuenta la variante realizada», lo que había supuesto un incremento considerable de la «inversión imputable, según esta lógica, al tramo Museo-Materdei» y, como consecuencia, una «disminución seria e injustificada del porcentaje de cofinanciación [de la ayuda nº 850503067]».
 - Dado que una modificación del reparto del «crédito global» entre las dos ayudas de que se trata, mediante la asignación a la ayuda nº 850503067 de una parte del crédito concedido con cargo a la ayuda nº 850503066, hubiera requerido la adopción de una nueva decisión por parte de la Comisión, la autoridad pagadora prefirió solicitar una rectificación de la liquidación de la ayuda nº 850503067 a fin de segregar los gastos provocados por la prolongación del tramo e imputarlos a la ayuda nº 850503066.
 - La autoridad pagadora consideraba que «dichos gastos también podían ser imputados según el criterio funcional en lugar del criterio relacionado con el emplazamiento de las obras [a la ayuda nº 850503066], puesto que se habían

producido [...] con motivo de la modificación del proyecto en relación con la estación Museo, que correspondía a la [ayuda nº 850503066]».

- En consecuencia, la autoridad pagadora, en su solicitud de pago del saldo de la ayuda nº 850503066, hizo constar gastos totales por importe de 230.957.000.000 de ITL y, simultáneamente, solicitó la rectificación de la liquidación de la ayuda nº 850503067.

- Mientras que el aumento de los gastos declarados subvencionables en el marco de la ayuda nº 850503067 no dio lugar a un aumento del importe de dicha ayuda, el acortamiento del tramo Dante-Museo implicó, en cambio, una disminución del importe de la ayuda nº 850503066.

43 A la vista de estos diversos elementos, la demandante considera que la Comisión dio pruebas de un formalismo excesivo e injustificado al denegar la solicitud de rectificación anteriormente mencionada y al reducir el importe de la ayuda nº 850503066 «debido a la insuficiencia de los gastos subvencionables (en la medida en que éstos ya habían sido erróneamente imputados [a la ayuda nº 850503067]) pese a que el gasto total en que se incurrió resultó superior al previsto y a que se reconoció que las obras se realizaron conforme a proyecto». En su opinión, la Comisión había incurrido, al actuar de este modo, en una violación manifiesta del «principio de equidad material».

44 La demandante añade que, si la Comisión había considerado realmente que el «criterio funcional de imputación de los gastos» aplicado por la autoridad pagadora en la solicitud de rectificación era inaceptable, debía haberlo señalado a su debido tiempo a las autoridades italianas y haberles indicado el procedimiento correcto que debían seguir. La demandante considera que la Comisión podía haber encontrado una solución a este problema puramente formal evitando así causarle un perjuicio.

- 45 El Tribunal de Primera Instancia considera que, contrariamente a lo que alega la demandante, la Decisión impugnada está plenamente justificada y que no obedece en absoluto a un formalismo excesivo.
- 46 Más concretamente, dicha Decisión se justifica por la necesidad de garantizar el buen funcionamiento del sistema de ayudas financieras comunitarias y una buena gestión económica de los fondos comunitarios. Responde al principio de que el marco jurídico y financiero de cada ayuda está estrictamente definido en la decisión comunitaria que concede de dicha ayuda.
- 47 Como ha señalado acertadamente la Comisión en la Decisión impugnada, las Decisiones de 16 de febrero de 1988 y de 21 de diciembre de 1989 establecen una «distinción física muy precisa». En efecto, de los autos se desprende que las obras relativas al proyecto n° 850503067, comprendido en la Decisión de 16 de febrero de 1988, se referían a la realización del tramo Museo-Cilea, incluida la estación Materdei, pero no las estaciones de Salvator Rosa y Cilea, y que las relativas al proyecto n° 850503066, comprendido en la Decisión de 21 de diciembre de 1989, se referían a la realización del tramo Dante-Museo, incluidas estas dos últimas estaciones.
- 48 Asimismo se desprende de los autos (véase, en particular, el documento titulado «extracto de la ficha de control de 11 de enero de 2001», mencionado en el apartado 10, y el informe de fecha 13 de marzo de 2002 de la autoridad pagadora, mencionado en el apartado 20) que los gastos de que se trata en el presente asunto corresponden exclusivamente a unas obras realizadas más allá de la estación Museo, en la prolongación de la línea Museo-Materdei.
- 49 Por tanto, es indudable que dichos gastos y obras corresponden al proyecto n° 850503067 y no al proyecto n° 850503066. Es así como, por otra parte, lo había entendido en un principio la autoridad pagadora, al hacer constar en su solicitud de

pago del saldo de la ayuda n° 850503067, de 28 de octubre de 1999, un importe de 225.473.000.000 de ITL, que representa el coste total de inversión y los gastos públicos subvencionables, esto es, un importe que integra los gastos de que se trata.

- 50 Habida cuenta de que la Decisión de 16 de febrero de 1988 establecía una ayuda por un importe máximo de 78.481.500.000 ITL, la Comisión podía limitarse a pagar este importe aun cuando los gastos públicos totales, en relación con el proyecto n° 850503067, habían resultado ser superiores a los inicialmente previstos.
- 51 Igualmente, puesto que los gastos de que se trata en el presente asunto no podían imputarse al proyecto n° 850503066 y habían sido ya asignados al proyecto n° 850503067, finalizado desde abril de 2000, la Comisión no podía aceptar el supuesto consistente en la «redistribución de los gastos» presentado por la autoridad pagadora el 26 de febrero de 2001. Por tanto, actuó correctamente al fijar el importe de la ayuda n° 850503066 en 65.922.645.280 ITL, esto es, el 35,22 % de los gastos públicos subvencionables (187.181.583.042 ITL).
- 52 Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia considera irregular el procedimiento seguido en el presente caso por la autoridad pagadora para intentar obtener el abono en su totalidad del importe máximo de 80.000.000.000 de ITL a que se refiere la Decisión de 21 de diciembre de 1989, y que consistió en presentar una mera solicitud de rectificación de la liquidación de los gastos relativos al proyecto n° 850503067.
- 53 En efecto, por un lado, dicha solicitud se presentó cuando hacía ya cerca de un año que la ayuda n° 850503067 había terminado definitivamente y que los gastos públicos de que se trata habían sido imputados al proyecto n° 850503067.

- 54 Por otro lado, y en cualquier caso, una mera solicitud de rectificación de la liquidación, aun presentada a su debido tiempo antes de la terminación de la ayuda nº 850503067, no habría posibilitado la obtención del resultado esperado por la demandante. En realidad, como indicó la Comisión en repetidas ocasiones durante la vista, las autoridades italianas competentes hubieran debido presentar a la Comisión, a más tardar en el momento en que aprobaron las modificaciones del tramo Dante-Vanvitelli, una solicitud formal de modificación de las Decisiones de 16 de febrero de 1988 y de 21 de diciembre de 1989, que incluyera una nueva estimación del coste de inversión total y de los gastos públicos subvencionables de cada uno de los proyectos de que se trata. Tal solicitud podía haber llevado a una redefinición de las obras relativas a cada uno de los dos proyectos o a una adaptación del importe de ambas ayudas financieras.
- 55 Ahora bien, es preciso señalar que no se presentó tal solicitud formal en el presente caso. El escrito de Metropolitana di Napoli a la Comisión, de 8 de noviembre de 1988, que la demandante presentó en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia era insuficiente a tal efecto, al tratarse de una mera presentación del estado de desarrollo de las obras en los distintos tramos que componen la línea 1. Por lo que respecta, en concreto, al tramo Museo-Materdei, dicha sociedad se limita, en esencia, a mencionar en dicho escrito el hecho de que la demandante tiene la intención de aprobar el «proyecto de variante».
- 56 Además, la demandante no aportó el más mínimo elemento de prueba convincente en apoyo de su alegación de que la Comisión «fue informada permanentemente de las modificaciones introducidas por la variante [de que se trata] en el proyecto original». Los elementos que remitió al Tribunal de Primera Instancia en respuesta a una pregunta escrita para que precisara esta cuestión pueden, como máximo, demostrar que, en el momento de la presentación de las solicitudes de asignación de ayudas del FEDER por las autoridades italianas, se informó a la Comisión de que, algunos años antes, se había estudiado la posibilidad de no realizar en superficie las obras de construcción de la estación Museo. Respecto de la «Resolución municipal»

a la que hace referencia la demandante en su primer motivo (véase el apartado 61), y que, con toda probabilidad, es la Resolución municipal nº 257, de 14 de mayo de 1991 (véase el apartado 6), basta señalar que, además de que no figura en los autos, nada permite pensar que se haya remitido en algún momento a la Comisión.

- 57 Por último, el Tribunal de Primera Instancia considera que la demandante no puede reprochar seriamente a la Comisión no haber informado a su debido tiempo a las autoridades italianas de que el criterio de imputación de los gastos que éstas preconizaban era irregular y no haberles indicado el procedimiento correcto que se debía seguir. De los autos se desprende que hasta el 26 de febrero de 2001 (véase el apartado 10 anterior) la autoridad pagadora no presentó a la Comisión, por primera vez, sus dos supuestos de imputación de los gastos. Pues bien, a partir del 2 de abril siguiente, la Comisión tuvo una reunión con la autoridad pagadora durante la cual le recordó los motivos por los que consideraba que debía rechazarse el supuesto «con redistribución de los gastos». Además, el 11 de mayo de 2001, la Comisión envió a la autoridad pagadora una propuesta de terminación de la ayuda nº 850503066 en la que se remitía expresamente a su escrito de 7 de marzo de 2001 y a su reunión de 2 de abril de 2001 (véase el apartado 16 anterior).
- 58 De todas las consideraciones precedentes se deriva que no cabe acoger el motivo basado en una vulneración del «principio de equidad material».

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

- 59 La demandante afirma que la Comisión vulneró el principio de protección de la confianza legítima al reducir el importe de la ayuda nº 850503066 respecto del que se había previsto en la Decisión de 21 de diciembre de 1989 y al denegar la solicitud de rectificación relativa a la ayuda nº 850503067.

60 La demandante alega que la Comisión, por su comportamiento anterior, le hizo concebir la esperanza fundada de que se le abonaría íntegramente la ayuda nº 850503066.

61 En apoyo de dicha afirmación, la demandante alega lo siguiente:

— Se comunicó a la Comisión la «Resolución municipal de modificación del proyecto de construcción de la estación Museo y del túnel en el itinerario Museo-Materdei».

— Por tanto, la Comisión estaba informada de la necesidad técnica de desplazar la estación Museo hacia la estación Dante, lo que implicaba necesariamente, por un lado, un acortamiento del tramo Dante-Museo y un alargamiento del tramo Museo-Materdei, así como del túnel situado en este tramo y, por otro lado, un incremento de la longitud total del itinerario.

— La Comisión nunca se opuso a dicha modificación del proyecto ni puso en duda su oportunidad desde el punto de vista técnico ni su «fundamento económico».

— La Comisión no indicó en ningún momento que la realización de la referida modificación «implicase, debido a la división —con fines económicos— del proyecto en dos intervenciones, una reducción de la ayuda total pese al aumento de la inversión».

- Las obras se ejecutaron por completo, conforme a las modalidades y en los plazos previstos.

- Los gastos totales en que se incurrió para realizar el tramo Dante-Vanvitelli no fueron inferiores sino, por el contrario, superiores a los gastos inicialmente previstos.

- La demandante jamás pretendió conseguir que la Comisión participara en los gastos adicionales relativos a la modificación aportada al proyecto, sino sólo que le abonara el importe íntegro inicialmente previsto de las ayudas.

⁶² A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, con arreglo a la jurisprudencia, cualquier operador económico al que una institución haya hecho concebir esperanzas fundadas tiene derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 14 de julio de 1997, Interhotel/Comisión, T-81/95, Rec. p. II-1265, apartado 45, y de 29 de septiembre de 1999, Sonasa/Comisión, T-126/97, Rec. p. II-2793, apartado 33).

⁶³ En el presente caso, los elementos invocados por la demandante no podían haberle hecho concebir esperanzas fundadas de que disfrutaría del importe íntegro previsto en la Decisión de 21 de diciembre de 1989.

⁶⁴ En efecto, como se ya se ha señalado en el apartado 56, no consta en modo alguno que se comunicara a la Comisión la «Resolución municipal de modificación del proyecto de construcción de la estación Museo y del túnel en el itinerario Museo-

Materdei». Con carácter más general, no ha quedado demostrado que las autoridades italianas competentes hayan informado a la Comisión, a su debido tiempo y con la precisión que ésta tiene derecho a esperar de los beneficiarios de las ayudas, de las modificaciones introducidas en los proyectos de que se trata. La falta de objeciones por parte de la Comisión a dichas modificaciones no puede, en estas circunstancias, interpretarse en el sentido de que ésta aceptaba que determinados gastos públicos que correspondían manifiestamente al proyecto nº 850503067 pudieran imputarse, no obstante, al proyecto nº 850503066.

- 65 Aún menos podía interpretarse la actitud de la Comisión en tal sentido cuando es la propia autoridad pagadora quien, en su solicitud del pago del saldo de la ayuda nº 850503067, de 28 de octubre de 1999, había atribuido los citados gastos públicos al proyecto nº 850503067, y espera hasta el 26 de febrero de 2001 para alegar su tesis de que correspondían en realidad al proyecto nº 850503066.
- 66 En cualquier caso, como ya se ha señalado en el apartado 54, el resultado esperado por la demandante sólo se habría podido conseguir, en cualquier supuesto, tras una solicitud formal de modificación de las Decisiones de 16 de febrero de 1988 y de 21 de diciembre de 1989, solicitud que nunca se presentó en el caso de autos.
- 67 De lo anterior se desprende que no está fundado el motivo basado en una vulneración del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre el tercer motivo, basado en la falta de motivación

- 68 La demandante sostiene que la Decisión impugnada adolece de falta de motivación.

- 69 En primer lugar, la demandante alega que, en dicha Decisión, la Comisión no expuso de forma clara e inequívoca los motivos de la denegación de la solicitud de rectificación de la liquidación de la ayuda nº 850503067 ni indicó las razones por las que consideraba que el aumento de los gastos ocasionado por la modificación del proyecto debía imputarse a dicha ayuda en vez de a la ayuda nº 850503066.
- 70 En segundo lugar, la demandante alega que la Decisión impugnada no pone de manifiesto con claridad los motivos que justificaron la reducción de la ayuda nº 850503066 respecto del importe inicialmente concedido. En apoyo de esta imputación, invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 1992, Cipeke/Comisión (C-189/90, Rec. p. I-3573, apartados 16 a 18), y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, Lisrestal y otros/Comisión (T-450/93, Rec. p. II-1177).
- 71 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación de una decisión individual debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La existencia de una motivación adecuada debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto de que se trate, sino también con el contexto en el que dicho acto se adoptó (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, y la jurisprudencia citada).
- 72 De la Decisión impugnada se desprende sin ambigüedad alguna que la Comisión consideró que la Decisión de 21 de diciembre de 1989 se refería a las obras que debían realizarse en el tramo Dante-Museo mientras que la Decisión de 16 de febrero de 1988 se refería a las obras que debían realizarse en el tramo Museo-Cilea y que los gastos de que se trata en el presente asunto debían imputarse

exclusivamente a la ayuda nº 850503067 puesto que se referían a las obras efectuadas en este último tramo. Asimismo, de la Decisión impugnada se desprende con toda claridad que la Comisión, en tales circunstancias, consideró que dichos gastos debían deducirse de los gastos declarados en el marco de la ayuda nº 850503066, lo que tuvo como consecuencia necesaria la reducción del importe inicialmente concedido para dicha ayuda.

- 73 Además, es preciso destacar que, en su escrito de 7 de marzo de 2001 (véase el apartado 12 anterior), la Comisión ya había señalado claramente el carácter distinto de las ayudas nº 850503066 y nº 850503067 y de sus Decisiones sobre la concesión de éstas, así como el hecho de que las autoridades italianas no le habían informado a su debido tiempo de las modificaciones introducidas en el proyecto de construcción de la línea Dante-Vanvitelli.
- 74 De lo anterior se desprende que no cabe acoger el motivo basado en la falta de motivación.
- 75 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el recurso.

Costas

- 76 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente asunto, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que resolviera sobre las costas «de acuerdo con el Reglamento de Procedimiento». Esta pretensión no debe considerarse una solicitud de condena en costas de la parte demandante (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de marzo de 1992, Burban/Parlamento, C-255/90 P, Rec. p. I-2253, apartado 6). Por consiguiente, cada parte debe cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 31 de mayo de 2005.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

P. Lindh