

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)
de 15 de septiembre de 1998 *

En el asunto T-142/97,

Eugénio Branco, Ld.^a, sociedad portuguesa, con domicilio social en Lisboa, representada por el Sr. Bolota Belchior, Abogado de Vila Nova de Gaia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Jacques Schroeder, 6, rue Heine,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Maria Teresa Figueira y el Sr. Knut Simonsson, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto una solicitud de anulación de la Decisión C(96) 3170 de la Comisión, de 16 de diciembre de 1996, por la que se reduce una ayuda económica concedida a la demandante por el Fondo Social Europeo,

* Lengua de procedimiento: portugués.

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

integrado por la Sra. V. Tiili, Presidenta; los Sres. C. P. Briët y A. Potocki, Jueces;

Secretaria: Sra. B. Pastor, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de junio de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco normativo

- 1 La Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre las funciones del Fondo Social Europeo (DO L 289, p. 38; EE 05/04, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión 83/516»), prevé en la letra a) del apartado 2 del artículo 1 que el Fondo Social Europeo participará en la financiación de acciones de formación y de orientación profesional.
- 2 Con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de dicha Decisión, los Estados miembros interesados garantizarán el buen fin de las acciones.

- 3 El Reglamento (CEE) n° 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983, sobre aplicación de la Decisión 83/516 (DO L 289, p. 1; EE 05/04, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento n° 2950/83»), dispone en el apartado 1 de su artículo 5 que la aprobación por el Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «FSE») de una solicitud de financiación llevará aparejado el abono de un anticipo del 50 % de la ayuda en la fecha prevista para el comienzo de la acción de formación.
- 4 El apartado 4 del artículo 5 del citado Reglamento establece, por una parte, que en las solicitudes de pago del saldo irá incluido un informe detallado sobre el contenido, los resultados y los aspectos financieros de la operación de que se trate y, por otra parte, que el Estado miembro interesado certificará la exactitud fáctica y contable de los datos que figuren en las solicitudes de pago.
- 5 A tenor del apartado 1 del artículo 6, cuando la ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir la ayuda, después de haber dado al Estado miembro de que se trate la oportunidad de formular sus observaciones.
- 6 De conformidad con el apartado 2 del artículo 6, las cantidades abonadas que no hayan sido utilizadas con arreglo a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación, habrán de ser devueltas.
- 7 Con arreglo al apartado 1 del artículo 7, sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros, la Comisión podrá efectuar comprobaciones *in situ*.
- 8 La Decisión 83/673/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1983, relativa a la gestión del FSE (DO L 377, p. 1; EE 05/04, p. 52; en lo sucesivo, «Decisión 83/673»), prevé en su artículo 6 que las solicitudes de pago del saldo por parte de los Estados miembros deberán llegar a la Comisión dentro de un plazo de diez meses después

de la fecha del final de los proyectos. Se precisa que no se efectuará el pago de la ayuda cuya solicitud se presente después de la expiración de este plazo.

Hechos que originaron el litigio

- 9 El Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu (Departamento para Asuntos del Fondo Social Europeo; en lo sucesivo, «DAFSE») representa al Estado portugués en los temas relativos al FSE. Es el interlocutor único y obligatorio, por una parte, de los Servicios de la Comisión responsables de la aplicación del FSE y, por otra parte, de los organismos públicos y privados portugueses que deseen beneficiarse de una ayuda del FSE.
- 10 El 31 de julio de 1987, la demandante presentó al DAFSE una solicitud de ayuda económica del FSE para una acción de formación profesional que debía realizarse durante el período comprendido entre el 4 de julio y el 30 de diciembre de 1988 (en lo sucesivo, «solicitud de ayuda»).
- 11 Posteriormente, el DAFSE presentó dicha solicitud, en nombre del Estado portugués y a favor de la demandante, ante la Comisión.
- 12 El proyecto para el que se solicitaba la ayuda (expediente nº 880280 P1) fue aprobado mediante Decisión de la Comisión notificada a la demandante mediante escrito del DAFSE de 25 de mayo de 1988 (en lo sucesivo, «Decisión de aprobación»).
- 13 Dicha Decisión de aprobación fijaba el importe de la ayuda del FSE en 62.191.499 ESC. El Estado portugués se comprometía, por su parte, a financiar el proyecto de la demandante hasta un importe de 50.883.954 ESC, a través del Orçamento da Segurança Social/Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

(Presupuesto de la Seguridad Social/Instituto de Gestión Financiera de la Seguridad Social; en lo sucesivo, «OSS/IGFSS»). Completaban la financiación de la acción de formación determinadas aportaciones privadas.

- 14 Mediante escrito de 21 de julio de 1988, la demandante remitió al DAFSE un «escrito de aceptación de la Decisión de aprobación», debidamente firmado por ella a petición de la Comisión. En dicho escrito, declaraba que utilizaría la ayuda del FSE cumpliendo, por una parte, las normas nacionales y comunitarias aplicables y, por otra parte, las condiciones fijadas en la Decisión de aprobación.

- 15 El 12 de agosto de 1988, la demandante percibió, con arreglo al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nº 2950/83, un anticipo del 50 % del importe de la ayuda concedida por el FSE, así como de la concedida por el OSS/IGFSS, por importes de 31.095.749 ESC y 25.441.977 ESC, respectivamente.

- 16 Concluida la acción de formación, la demandante comprobó que el coste total final de ésta ascendía a un importe de 104.289.500 ESC, inferior a la suma inicialmente prevista. En consecuencia, presentó al DAFSE una solicitud de pago de un saldo de 20.527.598 ESC, que debían ser pagados por el FSE, y de otro de 16.795.307 ESC, que debían ser abonados por el OSS/IGFSS.

- 17 Al realizar un primer examen de dicha solicitud, el DAFSE albergó dudas respecto a la validez de los datos que contenía. Por consiguiente, solicitó a la Inspeção Geral de Finanças (Inspección General de Hacienda; en lo sucesivo, «IGF») que efectuase, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 del Reglamento nº 2950/83, un control de la solicitud de pago del saldo.

- 18 Mientras se estaba realizando dicho examen, el DAFSE certificó, el 2 de agosto de 1989, la exactitud fáctica y contable de la solicitud de pago del saldo, con arreglo al

apartado 4 del artículo 5 del Reglamento n° 2950/83. Abonó a la demandante la suma de 16.795.307 ESC, que constituía el saldo de la ayuda que había de pagar el OSS/IGFSS, indicando que dicho pago no prejuzgaba la decisión final que debía adoptar la Comisión.

- 19 El 9 de enero de 1990, el IGF presentó su informe. Al comprobar, por una parte, que la demandante había efectuado algunos gastos inútiles y, por otra parte, que algunos otros gastos se habían realizado infringiendo las disposiciones del Derecho nacional, acordó una reducción de la ayuda económica concedida.

- 20 Haciendo suya la posición del IGF, el DAFSE envió, el 23 de mayo de 1990, un escrito a la demandante mediante el cual la informaba que la ayuda del FSE debía reducirse a 30.672.242 ESC, y la del OSS/IGFSS a 25.095.471 ESC. Ordenó, en consecuencia, a la demandante que devolviese una parte de las sumas que ya había obtenido del FSE y del OSS/IGFSS, a saber, 423.507 ESC y 17.141.813 ESC, respectivamente.

- 21 El 23 de mayo de 1990, el DAFSE presentó igualmente a la Comisión, en nombre de la demandante, una solicitud modificada de pago del saldo. Proponía la reducción de la ayuda hasta los importes indicados en el escrito que había dirigido aquel mismo día a la demandante.

- 22 Mediante Decisión de 29 de marzo de 1993, la Comisión, siguiendo dicha propuesta, redujo la ayuda económica del FSE a 30.672.242 ESC.

- 23 Mediante escrito de 15 de diciembre de 1993, recibido el 17 de diciembre de 1993, el DAFSE informó a la demandante de la referida Decisión.

- 24 El 23 de febrero de 1994, la demandante interpuso ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación de la citada Decisión.
- 25 Al no haber presentado la Comisión un escrito de contestación dentro del plazo señalado, el Tribunal de Primera Instancia dictó el 12 de enero de 1995 una sentencia en rebeldía, Branco/Comisión (T-85/94, Rec. p. II-45). Por considerar fundado el motivo basado en una infracción de la obligación de motivación, anuló la Decisión de la Comisión, sin proceder al examen de los demás motivos invocados por la demandante.
- 26 El 22 de febrero de 1995, la Comisión formuló oposición contra dicha sentencia, con arreglo al apartado 4 del artículo 122 del Reglamento de Procedimiento.
- 27 Mediante sentencia de 13 de diciembre de 1995, Comisión/Branco [T-85/94 (122), Rec. p. II-2993], el Tribunal de Primera Instancia desestimó la oposición.
- 28 Con posterioridad a dicha sentencia, la Comisión procedió a un nuevo examen del expediente. Mediante escrito de 30 de mayo de 1996, envió al DAFSE un nuevo Proyecto de Decisión de reducción de la ayuda y le solicitó que formulase sus observaciones, de conformidad con el apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 2950/83. Le pidió asimismo que notificase el citado Proyecto a la demandante y le remitiese la eventual contestación de ésta.
- 29 Mediante escrito de 19 de junio de 1996, el DAFSE comunicó a la demandante una copia del Proyecto de Decisión de la Comisión y le pidió que formulase sus observaciones en un plazo de diez días. La demandante respondió a dicha petición dentro del plazo señalado.

- 30 Mediante escrito recibido el 4 de septiembre de 1996, el DAFSE remitió a la Comisión una copia de las observaciones de la demandante sobre su Proyecto de Decisión, acompañada de sus propias observaciones.
- 31 El 16 de diciembre de 1996, la Comisión adoptó la Decisión C(96) 3170 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»). Tras recordar el procedimiento seguido por ella y por el DAFSE y referirse tanto al informe del IGF como a su escrito de 30 de mayo de 1996, afirmó que la ayuda económica del FSE debía reducirse hasta llegar al mismo importe que había señalado en su Decisión de 29 de marzo de 1993, a saber, 30.672.242 ESC.
- 32 Mediante escrito de 24 de febrero de 1997, el DAFSE notificó la Decisión controvertida a la demandante, solicitándole la devolución en un plazo de treinta días de las sumas de 423.507 ESC y 17.141.813 ESC, adeudadas al FSE y al OSS/IGFSS, respectivamente.
- 33 Mediante escritos recibidos los días 25 de octubre de 1996 y 6 de mayo de 1997, el Tribunal criminal do Porto y el DAFSE informaron a la Comisión que, a resultas del informe contable elaborado por el IGF, el DAFSE había denunciado a la demandante ante el citado Tribunal por desviación de subvenciones y comisión de actos fraudulentos con el fin de obtener subvenciones.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 34 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de abril de 1997, la demandante interpuso el presente recurso de anulación de la Decisión controvertida.

35 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal decidió formular algunas preguntas escritas a la Comisión, a las que ésta respondió en la vista celebrada el 11 de junio de 1998.

36 Durante dicha vista, se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas del Tribunal.

37 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión controvertida.

— Condene en costas a la Comisión.

38 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

Sobre el fondo

39 La demandante invoca cinco motivos de anulación, basados en una infracción del Reglamento n° 2950/83, un error de apreciación de los hechos, una violación de los

principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, una violación de derechos adquiridos y, por último, una violación del principio de proporcionalidad, respectivamente.

1. *Sobre el primer motivo, basado en una infracción del Reglamento n° 2950/83*

Alegaciones de las partes

- 40 La demandante señala que, en el mes de agosto de 1989, el DAFSE certificó la exactitud fáctica y contable de la solicitud de pago del saldo presentada por ella, de conformidad con el apartado 4 del artículo 5 del Reglamento n° 2950/83. Pues bien, una vez transmitida dicha certificación de la Comisión, finaliza la competencia del DAFSE y del Estado miembro. En efecto, la normativa aplicable, y más en particular el Reglamento n° 2950/83, no permite que, tras la certificación y transmisión de ésta a la Comisión, el DAFSE proceda aún, como en el presente caso, a «examinar de nuevo» el expediente, modificando de esta forma su certificación previa.
- 41 Añade la demandante que el Estado miembro debe examinar si existen irregularidades *antes* de emitir el certificado. En el supuesto contrario, efectuaría una certificación falsa. Cuando se le presenta una solicitud de pago del saldo, el DAFSE sólo puede adoptar una de las dos decisiones siguientes: o bien reconocer la autenticidad de los elementos presentados y proceder a la certificación de éstos, o bien señalar su inexactitud y, en tal caso, denegar la certificación. Al certificar la solicitud de pago del saldo, aprobó definitivamente, por tanto, los datos contenidos en dicha solicitud.
- 42 La demandante señala por último que el nuevo examen mencionado fue realizado por el IGF, el cual no está habilitado para controlar las acciones del FSE, ni está técnicamente en condiciones de pronunciarse sobre la aplicación de la normativa comunitaria.

- 43 La Comisión muestra su disconformidad con la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 44 En la medida en que confirma la exactitud fáctica y contable de las indicaciones contenidas en las solicitudes de pago del saldo, el Estado miembro es responsable frente a la Comisión de los certificados que expide.
- 45 Por otra parte, en virtud del apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 83/516, los Estados miembros interesados deben garantizar el buen fin de las acciones de formación y orientación profesional del FSE. Además, con arreglo al apartado 1 del artículo 7 del Reglamento n° 2950/83, la Comisión puede efectuar comprobaciones de las solicitudes de pago del saldo, «sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros».
- 46 Dichas obligaciones y facultades de los Estados miembros no están limitadas por ninguna restricción temporal.
- 47 En consecuencia, en un caso como el de autos, en el que el Estado miembro ha certificado ya la exactitud fáctica y contable de la solicitud de pago del saldo, dicho Estado puede modificar aún su apreciación de la solicitud de pago del saldo, cuando estime que existen irregularidades que no se habían puesto de manifiesto anteriormente.
- 48 A este respecto, procede señalar que el artículo 6 de la Decisión 83/673 prevé que las solicitudes de pago del saldo deberán llegar a la Comisión dentro de un plazo de diez meses después del final de las acciones de formación y que no se efectuará

el pago de la ayuda cuya solicitud se presente después de la expiración de este plazo. En estas circunstancias, si los controles de referencia sólo pudieran efectuarse antes de la certificación de la exactitud fáctica y contable de una solicitud de pago del saldo, podría suceder que el Estado miembro no pudiese presentar dicha solicitud a la Comisión dentro del referido plazo de diez meses, por lo que no podría efectuarse el pago del saldo de la ayuda. De ello se deduce que, en determinados supuestos, puede interesarle al beneficiario de la ayuda que la certificación de la exactitud fáctica y contable de una solicitud de pago del saldo se produzca antes de que se efectúe el control sobre su legalidad o antes de que concluya éste.

- 49 Por último, nada se opone a que una autoridad como el DAFSE recurra a un auditor profesional con el fin de que la ayude a controlar la exactitud fáctica y contable de las indicaciones contenidas en una solicitud de pago del saldo. Pues bien, del expediente se deduce que el IGF es una entidad de auditoría profesional y que, en virtud de la legislación portuguesa, está facultada para efectuar investigaciones en caso de sospecha de que se han producido irregularidades como las del presente caso. Además, las partes están de acuerdo en que el IGF procedió a la auditoría del expediente de la demandante a petición del DAFSE y conforme a las facultades que le confiere la Ley portuguesa. En estas circunstancias, no puede criticarse su intervención en el procedimiento que condujo a la adopción de la Decisión controvertida.
- 50 De lo antedicho resulta que procede desestimar el motivo basado en una infracción del Reglamento n° 2950/83.

2. Sobre el segundo motivo, basado en un error en la apreciación de los hechos

Alegaciones de las partes

- 51 La demandante señala que la Comisión decidió reducir la ayuda económica del FSE sobre la base del informe del IGF. Por consiguiente, considera que si como ella cree, dicho informe adolece de errores en la apreciación de los hechos, lo mismo ocurrirá con la Decisión controvertida.

- 52 Critica en primer lugar el hecho de que el IGF no efectuó ningún examen fáctico de la acción de formación, sino únicamente un examen contable. En su informe, el IGF no hizo referencia alguna a la Decisión de aprobación. En particular, no indicó en qué medida se incumplieron las condiciones fijadas en dicha Decisión. En definitiva, su informe únicamente revela una mera divergencia entre ella y la demandante con respecto a los criterios relativos al carácter subvencionable de los gastos.
- 53 Indica la demandante que el informe del IGF contiene, por otra parte, errores de apreciación por lo que se refiere a la subcontratación a la sociedad E. B., Ld.^a, al salario por hora de los trabajadores en formación y, por último, a las primas de asiduidad, al equipo informático objeto de arrendamiento financiero y a las amortizaciones.
- 54 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la subcontratación de determinadas actividades a la sociedad E. B., Ld.^a, aduce la demandante que el IGF consideró erróneamente que no estaba justificada.
- 55 Según ella, la normativa aplicable y la Decisión de aprobación permiten al menos implícitamente al beneficiario de una ayuda del FSE recurrir a terceros para efectuar trabajos especializados en el marco de una acción de formación. La subcontratación a E. B., Ld.^a se indicó, además, en la solicitud de ayuda, figurando los costes relacionados con los trabajos de referencia en la partida «trabajos especializados».
- 56 La crítica realizada por el IGF, según la cual los importes facturados por E. B., Ld.^a se incrementaron por haber recurrido excesivamente a colaboradores independientes no está justificada, dado que la propia demandante habría tenido que recurrir a tales colaboradores, con unos costes aún más elevados, y que dicha práctica nunca fue discutida ni por el DAFSE ni por la Comisión.

- 57 Por lo que respecta a la crítica del IGF según la cual los gastos relacionados con la subcontratación a la sociedad E. B., Ld.^a no eran necesarios, ya que los socios de la demandante eran también socios de la sociedad subcontratista, la demandante alega que también subcontrató algunas actividades recurriendo a los servicios de otra sociedad (Açorlis, Ld.^a), y esta última subcontratación no suscitó, sin embargo, objeción alguna por parte del IGF. Subraya asimismo que la sociedad E. B., Ld.^a posee una personalidad jurídica distinta de la suya.
- 58 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al salario por hora de los trabajadores en formación, el informe del IGF estimó erróneamente que no era conforme a la legislación nacional portuguesa. La demandante formó profesionales «altamente cualificados», es decir, mandos superiores, a los que asignó una retribución por hora de 300 ESC, perfectamente compatible con la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social portugués de 14 de junio de 1986. Dicha retribución por hora fue inferior incluso a la de 330 ESC aprobada por la Comisión en la Decisión de aprobación.
- 59 En lo que atañe, en tercer lugar, a las primas de asiduidad, al equipo informático objeto de arrendamiento financiero y a las amortizaciones, el informe del IGF contiene una contradicción *in terminis*, en la medida en que denegó para 1988 determinados gastos que habían sido aceptados en otras acciones de formación del FSE desarrolladas por la demandante en 1987. Esta contradicción es reveladora de la falta de rigor técnico y científico del informe del IGF y del carácter puramente objetivo y discrecional que caracteriza a las conclusiones de dicho informe.
- 60 Más en particular, las primas de asiduidad concedidas a los trabajadores en formación en 1988 no fueron consideradas por el IGF gastos subvencionables mientras que, en 1987, el IGF estimó que primas similares constituían efectivamente tales gastos. El mismo razonamiento es válido para las amortizaciones, que habían sido aceptadas en 1987 por el IGF, pero denegadas en 1988.

- 61 Además, el valor del equipo informático adquirido en régimen de arrendamiento financiero se repartió, conforme a la Decisión de aprobación, entre los doce meses del año durante el cual se ejecutó la acción de formación (1988), y no entre el período de seis meses durante el cual, efectivamente, se había desarrollado.
- 62 En efecto, durante los años 1987 y 1988, la amortización de bienes siempre se efectuó anualmente, regla de la Administración tributaria que únicamente se modificó en 1993. Pues bien, al aplicar una legislación que entró en vigor en 1993 a situaciones de hecho nacidas en 1987 y en 1988, el IGF incumplió una regla elemental de interpretación legislativa.
- 63 La Comisión se opone a la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 64 A tenor del apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83, cuando una ayuda del FSE no sea utilizada con arreglo «a las condiciones fijadas en la decisión de aprobación», la Comisión podrá suspender, reducir o suprimir dicha ayuda.
- 65 En un caso como el de autos en el que, a petición de la Comisión, el beneficiario de la ayuda del FSE declaró expresamente en el escrito de aceptación de la Decisión de aprobación que la ayuda concedida se utilizaría «conforme a las disposiciones nacionales y comunitarias aplicables», debe admitirse que las «condiciones» mencionadas en el apartado 1 del artículo 6, antes citado, se extienden al cumplimiento por el citado beneficiario de las normas de Derecho nacional, así como de las normas de Derecho comunitario.

- 66 A este respecto, al supeditar tanto el Derecho portugués como el Derecho comunitario la utilización de los fondos públicos a la exigencia de una correcta gestión financiera (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 16 de julio de 1998, Proderec/Comisión, T-72/97, Rec. p. II-2847, apartado 87), la Comisión podrá, entre otras cosas, suspender, reducir o suprimir una ayuda del FSE cuando éste no la haya utilizado conforme a la referida exigencia.
- 67 Por lo que respecta al alcance de la facultad ejercida por la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento nº 2950/83, procede señalar que la aplicación de dicha disposición puede implicar la necesidad de proceder a una valoración de situaciones fácticas y contables complejas. En el marco de dicha valoración, la Institución dispone, pues, de una amplia facultad de apreciación. Por consiguiente, al examinar la fundamentación del presente motivo, el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a la verificación de la falta de error manifiesto en la apreciación de los datos de que se trata (véase en este sentido, como más reciente, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de julio de 1998, Thai Bicycle Industry/Consejo, T-118/96, Rec. p. II-2991, apartados 32 y 33).
- 68 En la Decisión controvertida, la Comisión se remitió, como tenía derecho a hacerlo (sentencias Branco/Comisión, apartado 36, y Comisión/Branco, apartado 30, antes citadas) tanto al informe del IGF como a su escrito de 30 de mayo de 1996, documentos de los que consta que la demandante tuvo conocimiento a su debido tiempo.
- 69 El escrito de la Comisión de 30 de mayo de 1996, se basa íntegramente en el informe del IGF.
- 70 En estas circunstancias, la propia Decisión controvertida se basa únicamente en el citado informe.

- 71 Procede, pues, verificar si, al hacer suyos el contenido y las conclusiones de éste, la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación.
- 72 Dicho control supone el examen de la fundamentación de las alegaciones de la demandante relativas al método utilizado por el IGF en la ejecución de su misión y a los errores que se contienen, a su juicio, en su informe.

Sobre el método de control utilizado por el IGF

- 73 La demandante no puede reprochar al IGF que no se refiriese a la Decisión de aprobación precisando qué condiciones fijadas por ésta fueron incumplidas. En efecto, en las circunstancias del presente caso, podía justificarse también una reducción de la ayuda concedida inicialmente refiriéndose a otras disposiciones, en particular, de Derecho nacional (véase el apartado 65 *supra*).
- 74 La demandante no puede afirmar tampoco que el IGF efectuó únicamente un control contable y que su informe pone de relieve «una mera divergencia entre el IGF y la demandante en torno a los criterios que han de utilizarse respecto al carácter subvencionable de los gastos». En efecto, el IGF indicó claramente (p. 2 del informe) que el objetivo de su control era la apreciación de los elementos disponibles referentes a la verificación de la acción de formación llevada a cabo por la demandante en 1988, «en particular, por lo que se refiere a su legalidad y su regularidad». A este respecto, se refirió en varias ocasiones a una disposición legal portuguesa para demostrar la existencia de una irregularidad en la ejecución por parte de la demandante de la acción de formación.
- 75 De lo antedicho se desprende que debe rechazarse la crítica de la demandante relativa al método de control utilizado por el IGF.

Sobre los errores supuestamente contenidos en el informe del IGF

- 76 Procede comprobar si el informe del IGF contiene efectivamente errores manifiestos en la apreciación del coste de la acción de formación por lo que se refiere a la subcontratación a la sociedad E. B., Ld.^a, al salario por hora de los trabajadores en formación y, por último, a las primas de asiduidad, al equipo informático objeto de arrendamiento financiero y a las amortizaciones.

— Subcontratación a E. B., Ld.^a

- 77 Si bien es cierto que ninguna disposición de la normativa relativa al FSE ni de la Decisión de aprobación se opone a que se recurra a la subcontratación, que se utilice dicho sistema debe estar justificado, como subrayó la Comisión en sus escritos, por el hecho de que el subcontratista esté en condiciones de efectuar determinados trabajos especializados claramente identificados y que formen parte de sus actividades habituales. La propia demandante admitió implícitamente este planteamiento, dado que incluyó la subcontratación a E. B., Ld.^a en la partida «trabajos especializados».
- 78 En cambio, el hecho de que se recurra a la subcontratación no puede servir para aumentar artificialmente los costes de una acción de formación, incumpliendo la exigencia de una correcta gestión financiera.
- 79 Pues bien, del informe del IGF (p. 8) se desprende que E. B., Ld.^a, sociedad integrada por los mismos socios que la demandante, no disponía de ningún trabajador por cuenta ajena en 1988, año en que se desarrolló la acción del FSE, y que se limitaba a contratar a empresas independientes para la realización de determinadas prestaciones. De ello se desprende que no podía considerarse a dicha subcontratista realmente «especializada» en los trabajos que le habían sido encomendados por la demandante, y que únicamente sirvió de intermediaria, percibiendo por ello un beneficio, como señala de modo acertado el informe del IGF.

- 80 Además, determinados costes asumidos por E. B., Ld.^a no estaban «relacionados con la acción de formación, habida cuenta tanto de la descripción contenida en dichas facturas (servicios de consulta) como de las fechas de emisión (una anterior al comienzo de la acción, una posterior a la finalización» (p. 8 del informe del IGF).
- 81 A este respecto, el IGF propuso que no se aceptase un importe total de 5.250.000 ESC asignado por E. B., Ld.^a a tres trabajadores por cuenta propia en concepto de honorarios por la «planificación detallada de los cursos de formación profesional realizados en 1988», pero propuso que se admitiese un importe de 612.735 ESC constituido por las retribuciones pagadas por la demandante a cinco trabajadores por cuenta propia en el marco de la «planificación de los cursos» (p. 12 del informe).
- 82 El IGF señaló (p. 8 del informe):
- «No se percibe en absoluto cuál podía ser la utilidad de la intervención de E. B., Ld.^a en la acción de formación, por lo que únicamente podrán aceptarse como subvencionables los importes que, basados en facturas de E. B., Ld.^a, se encuentren dentro de los límites de las cantidades por ella sufragadas, porque guarden relación con la acción de formación.»
- 83 Por lo que se refiere a la comparación realizada por la demandante con la subcontratista Açorlis, Ld.^a, del informe del IGF (p. 15) se desprende que la cantidad percibida por Açorlis, Ld.^a fue aceptada en su totalidad debido a que no era importante y no merecía la pena, en consecuencia, realizar un examen a fondo como el efectuado respecto a E. B., Ld.^a.
- 84 Habida cuenta de las precedentes consideraciones, la Comisión no ha incurrido en un error manifiesto de apreciación al reducir, tomando como base el informe del IGF, la ayuda de la demandante en la partida referente a la subcontratación a E. B., Ld.^a.

— Salario por hora de los trabajadores en formación

- 85 De la solicitud de ayuda se desprende que la demandante se proponía formar profesionales «cualificados» (jóvenes desempleados cuya cualificación es insuficiente para permitir su inserción en el mercado de trabajo) y no profesionales «altamente cualificados». Pues bien, la demandante no discute que, en virtud de la legislación nacional aplicable, la retribución por hora para trabajadores en formación con el fin de convertirlos en profesionales «cualificados» sea de 267 ESC, como subraya el informe del IGF (p. 10).
- 86 A este respecto, la demandante no puede reprochar a la Comisión que, en la fase de la Decisión de aprobación, no hubiera formulado objeciones contra una retribución por hora de 330 ESC, dado que la Decisión de aprobación no puede implicar la autorización de una ilegalidad con arreglo al Derecho nacional.
- 87 En estas circunstancias, la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al reducir, tomando como base el informe del IGF, la ayuda de la demandante relativa al salario por hora de los trabajadores en formación.

— Primas de asiduidad, equipo informático objeto de arrendamiento financiero y amortizaciones

- 88 Procede señalar en primer lugar que si bien se había aprobado en 1987 una partida de gastos, ello no implicaba necesariamente que dicha partida debiera aceptarse también en 1988, máxime cuando no era compatible con las condiciones fijadas por la Decisión de aprobación, o con las disposiciones de Derecho nacional o comunitario aplicables.

- 89 Por lo que se refiere a la partida relativa a las primas de asiduidad, del informe del IGF (p. 21) se desprende que están asimiladas, en virtud del Derecho nacional portugués, a las retribuciones de los trabajadores en formación, lo que no discute la demandante. En el presente caso, lo que dio lugar a la reducción de la partida de referencia fue la utilización de niveles retributivos superiores a los autorizados legalmente (véase el apartado 85 *supra*). En consecuencia, la demandante no puede afirmar que las primas de asiduidad «fueron denegadas en 1988».
- 90 Por lo que respecta al equipo informático objeto de arrendamiento financiero, hay que señalar que la acción de formación se llevó a cabo del 4 de julio al 30 de diciembre de 1988, es decir, durante seis meses aproximadamente. Por consiguiente, según se desprende del informe del IGF (pp. 20 y 22), las cantidades relativas a dicha partida debían calcularse tomando como base un período de seis meses y no de doce meses como propone la demandante.
- 91 Por lo que atañe de modo más general a las amortizaciones de bienes, procede señalar que la afirmación de la demandante según la cual el IGF aplicó erróneamente una legislación que entró en vigor en 1993 a situaciones de hecho nacidas en 1987 y 1988 (véase el apartado 62 *supra*), no se sustenta en modo alguno en la aportación de documentos, en particular de textos legales. No ha demostrado, pues, que, contrariamente a lo que se indica en el informe del IGF (p. 22), y a las explicaciones facilitadas por la Comisión durante la vista, el Derecho portugués aplicable en el momento en que se produjeron los hechos se opusiera a que la amortización de bienes se efectuase tomando como base un período inferior a un año (doce meses).
- 92 En estas circunstancias, la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al reducir, tomando como base el informe del IGF, la ayuda de la demandante por lo que respecta a las partidas relativas a las primas de asiduidad, al equipo informático objeto de arrendamiento financiero y a las amortizaciones.
- 93 De lo antedicho se deduce que debe desestimarse el motivo basado en un error en la apreciación de los hechos.

3. *Sobre el tercer motivo, basado en una violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica*

Alegaciones de las partes

- 94 La demandante alega que el DAFSE remitió su solicitud de pago del saldo a la Comisión en el mes de septiembre de 1989, mientras que ésta adoptó la Decisión controvertida hacia finales del año 1996. Dicho plazo de más de siete años originó una confianza legítima por su parte en el hecho de que la Comisión aceptaría su solicitud de pago tal como fue certificada por el DAFSE. Dicha confianza legítima resultó también reforzada, a su juicio, por la sentencia Branco/Comisión, antes citada.
- 95 La demandante subraya que la Comisión debe adoptar todas sus decisiones en un plazo razonable. No puede dejar que el procedimiento se eternice ni aplazar indefinidamente la adopción de una Decisión, so pena de violar los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión, 223/85, Rec. p. 4617, apartado 12 y ss.).
- 96 La Comisión discrepa de la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 97 En un caso como el de autos, en el que el beneficiario de una ayuda del FSE no ejecutó la acción de formación respetando las condiciones a las que estaba supeditada la concesión de dicha ayuda, el citado beneficiario no puede ampararse en el principio de protección de la confianza legítima para obtener el pago del saldo del importe total de la ayuda concedida inicialmente (sentencias del Tribunal de Justicia

de 4 de junio de 1992, Consorgan/Comisión, C-181/90, Rec. p. I-3557, apartado 17, y Cipeke/Comisión, C-189/90, Rec. p. I-3573, apartado 17; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de marzo de 1997, Oliveira/Comisión, T-73/95, Rec. p. II-381, apartado 27).

- 98 La sentencia Branco/Comisión, antes citada, no pudo, además, originar una confianza legítima de la demandante, dado que el Tribunal de Primera Instancia no se pronunció en dicha sentencia sobre la legalidad de la reducción de la ayuda sino únicamente sobre la falta de motivación de la Decisión de que se trata.
- 99 Por lo que se refiere a la cuestión de si la Comisión violó el principio de seguridad jurídica al no haber adoptado la Decisión controvertida en un plazo razonable, procede señalar que dicha Decisión fue adoptada en ejecución de la sentencia Branco/Comisión, antes citada, que anuló la Decisión de la Comisión de 29 de marzo de 1993. Dado, además, que en su primer recurso la demandante no impugnó el plazo en el que la Comisión había adoptado esta última Decisión, únicamente debe tenerse en cuenta para apreciar el carácter razonable del plazo de adopción de la Decisión controvertida el período posterior a la sentencia Branco/Comisión; apreciación que depende, por otra parte, de las circunstancias de cada caso (sentencia Oliveira/Comisión, antes citada, apartados 41 a 43).
- 100 Pues bien, de los autos se desprende que, durante el plazo de dos años transcurrido entre el 12 de enero de 1995, fecha de la sentencia Branco/Comisión, y el 16 de diciembre de 1996, fecha de adopción de la Decisión controvertida, la Comisión formuló oposición contra la sentencia Branco/Comisión, y posteriormente, después del pronunciamiento de la sentencia Comisión/Branco, antes citada, el 13 de diciembre de 1995, tomó las medidas necesarias para la adopción de una nueva Decisión. A tal efecto, examinó de nuevo el expediente, preparó un nuevo Proyecto de Decisión y brindó al Estado miembro y a la demandante la posibilidad de formular sus observaciones sobre dicha Propuesta.
- 101 En estas circunstancias, debe considerarse razonable el plazo de que se trata.

- 102 De lo antedicho se deduce que debe desestimarse el motivo basado en una violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

4. Sobre el cuarto motivo, basado en una violación de derechos adquiridos

Alegaciones de las partes

- 103 La demandante estima que la Decisión controvertida viola derechos por ella adquiridos. Hace referencia a las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de mayo de 1991, Interhotel/Comisión (C-291/89, Rec. p. I-2257) y alega que la Decisión de aprobación creó derechos subjetivos a su favor y generó el derecho a exigir el pago íntegro de la ayuda.
- 104 La Comisión rechaza la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 105 Si bien es cierto que la Decisión de aprobación confiere al beneficiario de una ayuda del FSE el derecho a exigir el pago de la ayuda, ello sólo puede producirse en el supuesto de que dicho beneficiario ejecute la acción de formación respetando las condiciones a las que esté supeditada la referida acción.
- 106 Pues bien, en el caso de autos, la demandante no ha respetado las condiciones a las que estaba supeditada la acción de formación llevada a cabo por ella.

- 107 De lo antedicho se desprende que debe desestimarse el motivo basado en una violación de derechos adquiridos.

5. Sobre el quinto motivo, basado en una violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 108 La demandante señala que la Comisión había fijado inicialmente el importe de la ayuda del FSE para la acción de formación de que se trata en 125.639.392 ESC, mientras que, tras la finalización de la acción, redujo dicha suma a 61.964.126 ESC. Al reducir de esta forma la ayuda en más de la mitad, la Institución violó, a juicio de la demandante, el principio de proporcionalidad.
- 109 La Comisión rechaza la argumentación de la demandante.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 110 En el caso de autos, las reducciones practicadas por la Comisión están relacionadas de modo directo con las irregularidades observadas y tienen por objeto excluir únicamente el reembolso de los gastos ilegales o inútiles.
- 111 Dichas reducciones son conformes, pues, al principio de proporcionalidad.

112 De lo antedicho se desprende que debe desestimarse el motivo basado en una violación del principio de proporcionalidad.

113 En consecuencia, debe desestimarse la totalidad del recurso.

Sobre la petición de la demandante que tiene por objeto que el Tribunal de Primera Instancia excluya un documento que se adjunta a la dúplica de la Comisión

114 Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de enero de 1998, la demandante solicitó al Tribunal de Primera Instancia que excluyese el documento titulado «acusación» que se adjunta a la dúplica de la Comisión y que se refiere al procedimiento iniciado por el IGF ante el Tribunal criminal do Porto.

115 La Comisión se opone a dicha petición.

116 En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia no se ha fundado en el documento de que se trata para la resolución del presente litigio.

117 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre la petición de la demandante.

Costas

118 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos invocados por la demandante, procede condenarla en costas, conforme a las pretensiones formuladas en tal sentido por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la parte demandante.

Tiili

Briët

Potocki

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de septiembre de 1998.

El Secretario

La Presidenta

H. Jung

V. Tiili