

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)
de 17 de enero de 2007*

En el asunto T-231/04,

República Helénica, representada por los Sres. P. Mylonopoulos y V. Kyriazopoulos, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. D. Triantafyllou y F. Dintilhac, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación del acto de 10 de marzo de 2004 en el que la Comisión procedió al cobro mediante compensación de las cantidades adeudadas por la República Helénica como consecuencia de su participación en una serie de proyectos inmobiliarios relativos a la representación diplomática de la Comisión y de determinados Estados miembros de la Unión Europea en Abuja (Nigeria),

* Lengua de procedimiento: griego.

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y el Sr. J.D. Cooke y la Sra. I. Labucka, Jueces;
Secretaría: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de mayo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- ¹ El artículo 71, apartados 1 y 2, del 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; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), dispone:

«1. El devengo de un título de crédito es el acto por el cual el ordenador delegado o subdelegado:

- a) comprueba la existencia de un débito a cargo de un deudor determinado;

- b) determina o verifica la realidad y el importe de la deuda;

- c) comprueba las condiciones de exigibilidad de la deuda.

2. El ordenador competente realizará, mediante una orden de ingreso remitida al contable, seguida de una nota de adeudo dirigida al deudor, la operación de devengo de los recursos propios transferidos a la Comisión así como de cualesquiera títulos de crédito que sean ciertos, líquidos y exigibles.»

- 2 A tenor del artículo 72, apartado 1, del Reglamento financiero:

«La ordenación de los cobros es el acto por el cual el ordenador delegado o subdelegado competente da instrucción al contable, mediante la emisión de una orden de ingreso, de cobrar los títulos de crédito que previamente ha devengado.»

- 3 En virtud del artículo 73, apartado 1, del Reglamento financiero:

«El contable aceptará las órdenes de ingreso de los títulos de crédito debidamente expedidas por el ordenador competente. Está obligado a actuar con la diligencia debida para garantizar el cobro de los ingresos de las Comunidades y debe velar por preservar los derechos de éstas.

El contable procederá al cobro, por compensación y por el debido importe, de los títulos de crédito de las Comunidades frente a cualquier deudor que a su vez fuere titular de títulos de crédito ciertos, líquidos y exigibles frente a las Comunidades.»

- 4 Según el artículo 78 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento financiero (DO L 357, p. 1):

«1. El devengo de un título de crédito por el ordenador es el reconocimiento de un derecho de las Comunidades frente a un deudor y el consiguiente establecimiento de un título que exija al deudor el pago de la deuda correspondiente.

2. La orden de ingreso es la operación por la que el ordenador competente da instrucción al contable de cobrar el título de crédito devengado.

[...]»

- 5 El artículo 79 del Reglamento nº 2342/2002 dispone:

«A efectos de devengar un título de crédito, el ordenador competente comprobará:

a) la certeza del título de crédito, que no deberá estar sujeto a condiciones;

- b) la liquidez del título de crédito, con determinación exacta de su importe en dinero;
- c) la exigibilidad del título de crédito, que no deberá estar sujeto a ningún término;
- d) la exactitud en la designación del deudor;
- e) la exactitud de la imputación presupuestaria del importe a cobrar;
- f) la regularidad de los documentos justificativos;
- g) la conformidad con el principio de buena gestión financiera [...]»

6 Según el artículo 83 del Reglamento nº 2342/2002:

«En cualquier etapa del procedimiento, el contable, tras haber informado al ordenador competente y al deudor, procederá al cobro por compensación del título de crédito devengado, en aquellos casos en que el deudor sea igualmente titular frente a las Comunidades de un título de crédito cierto, líquido y exigible de una cantidad de dinero devengada por una orden de pago.»

Hechos que originaron el litigio

- 7 Como consecuencia del traslado de la capital de Nigeria de Lagos a Abuja, la Comisión tiene alquilado, desde 1993, un edificio en Abuja destinado a albergar su delegación y, provisionalmente, las representaciones de determinados Estados miembros, entre ellos la República Helénica. En el marco de un acuerdo con dichos Estados miembros (en lo sucesivo, «proyecto Abuja I»), la Comisión subarrendó algunos despachos a las citadas representaciones y les prestaba diversos servicios. Los Estados miembros llegaron a un acuerdo sobre el reparto de los costes que se derivaban de sus representaciones. La contribución de la República Helénica ascendía al 5,5 % de los costes totales. Al considerar que la República Helénica no había saldado sus deudas al respecto, la Comisión, en 2004, procedió a su cobro mediante compensación de las cantidades correspondientes (véase el apartado 44 *infra*).

- 8 El 18 de abril de 1994, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa y la Comisión (en lo sucesivo, «socios»), tomando como base el artículo J.6 del Tratado sobre la Unión Europea (actualmente artículo 20 UE, tras su modificación), celebraron un memorándum de acuerdo (en lo sucesivo, «memorándum inicial») relativo a la construcción, para sus misiones diplomáticas en Abuja, de un complejo común de embajadas con servicios auxiliares comunes (en lo sucesivo, «proyecto Abuja II»). El memorándum inicial se completó, tras la adhesión de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia, con un protocolo de adhesión.

- 9 El artículo 1 del memorándum inicial establece que las embajadas de los Estados miembros y la delegación de la Comisión son misiones diplomáticas distintas, sujetas al Convenio de Viena sobre relaciones diplomáticas, de 18 de abril de 1961, y, por lo que se refiere a los Estados miembros, al Convenio de Viena sobre relaciones consulares, de 24 de abril de 1963.

- 10 El artículo 10 del memorándum inicial señalaba que la Comisión actúa, como coordinadora del proyecto Abuja II, «en nombre» de los demás socios.
- 11 Según el artículo 11 del memorándum inicial, la Comisión es responsable de la ejecución de los estudios de arquitectura relativos a la viabilidad del proyecto Abuja II, a la estimación inicial de los costes y a las fases de diseño. Este artículo también prevé la celebración de un memorándum de acuerdo adicional sobre «el proyecto detallado de las construcciones, la distribución de costes y la participación de cada miembro participante en los locales al finalizar el proyecto [Abuja II]» (en lo sucesivo, «memorándum adicional»). Por último, el artículo 11 crea un Comité permanente de dirección, compuesto por representantes de todos los socios y presidido por la Comisión, para coordinar y controlar el proyecto Abuja II. El Comité permanente de dirección se encarga de presentar informes periódicos al grupo de trabajo «asuntos administrativos», creado en el Consejo en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC) (en lo sucesivo, «Grupo de asuntos administrativos PESC»).
- 12 El artículo 12 del memorándum inicial tiene el siguiente tenor:

«Previo aprobación del [memorándum adicional] a que se refiere el artículo 11, el proyecto [Abuja II] será financiado directamente mediante las contribuciones de los miembros participantes, a prorrata de la parte del proyecto asignada a cada miembro. La contribución de la Comisión irá a cargo de la correspondiente partida presupuestaria.

Los costes de redacción del proyecto (1ª fase) se financiarán mediante los créditos para gastos administrativos de la Comisión. La estimación de dichos costes asciende a 140.000 ecus. Si el proyecto [Abuja II] se llevare a cabo, estos costes correrán a cargo de las contribuciones de todos los miembros participantes, con arreglo a la participación de cada cual en el proyecto.»

13 El artículo 13 del memorándum inicial dispone:

«Al aprobar el [memorándum adicional], todos los miembros participantes garantizarán el pago total de los costes que les correspondan. Los costes totales para cada miembro consistirán en la suma de:

- a) la totalidad de los costes de la parte individual de cada miembro en el proyecto y
- b) la parte alícuota de los costes de cada miembro en lo que respecta a las zonas comunes y públicas, calculada en la misma proporción que su parte alícuota de la suma total de las zonas individuales.»

14 El artículo 14 del memorándum inicial establece que la Comisión, con el acuerdo y la participación de los Estados participantes, abonará las sumas adeudadas a los terceros (contratantes).

15 El artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial estipula:

«En caso de que un miembro participante decida retirarse del proyecto [Abuja II] y en consecuencia no firme el [memorándum adicional] a que se refiere el artículo 11, dejarán de serle aplicables las disposiciones del presente Memorándum de Acuerdo, incluidas las obligaciones financieras a que se refieren los artículos 12 y 13.»

- 16 El 29 de marzo de 1995, la Comunidad, representada por la Comisión, celebró un primer contrato con una empresa común integrada, por una parte, por Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, ganador de un concurso de arquitectura organizado por la Comisión para el proyecto Abuja II y, por otra parte, por COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (en lo sucesivo, «consultores»). Según el artículo 1 de dicho contrato, la Comisión confirma la intención de los socios de celebrar un «contrato final» con los consultores. Según el artículo 2, los consultores se comprometen a preparar el proyecto controvertido. El coste de esta preparación ascendió a 212.547,59 euros.
- 17 En la reunión entre los representantes de los servicios competentes de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros afectados y los arquitectos de Dissing & Weitling arkitektfirma, se determinaron las necesidades reales de la representación de cada Estado miembro y la parte de gastos correspondiente a cada uno de ellos.
- 18 El 26 de octubre de 1995, se reunió el subgrupo de trabajo «asuntos inmobiliarios», creado en el marco de la PESC. Del acta de la reunión se desprende que el subgrupo instó a la Comisión:

«[...]

— a terminar la fase [de diseño de base];

— a llegar a los acuerdos necesarios con el estudio de arquitectos para que [presentaran] los [planos de la fase de diseño intermedio] en los plazos establecidos por el [Comité permanente de dirección];

- a celebrar los contratos [relativos al estudio del suelo y a la exploración del solar]; este último [contrato era] indispensable para redactar el memorándum adicional;

- y a adelantar los gastos correspondientes a estas etapas».

19 El subgrupo confirmó que «las cantidades abonadas por la Comisión [constituían] un adelanto de su parte en el fondo *ad hoc* autónomo, que previamente se [había considerado] la fórmula apropiada para financiar el proyecto [Abuja II]», y que, «en caso de que el proyecto no se [realizara], los otros miembros [reembolsarían] a la Comisión conforme a las modalidades acordadas para las fases precedentes».

20 El 24 de noviembre de 1995, se reunió el Comité permanente de dirección (véase el apartado 11 *supra*). En el acta de esta reunión figura que se sometió a la aprobación de la Comisión consultiva de compras y contratos de la Comisión (CCCC) un contrato de «asistencia técnica» con los consultores, por un importe de 2.676.369 euros (en lo sucesivo, «contrato principal»). Asimismo, se indica que, «en caso de que no se realice el proyecto, los otros miembros reembolsarán a la Comisión».

21 El 27 de diciembre de 1995, la Comisión celebró el contrato principal, que tenía por objeto el diseño de base y la fase intermedia del proyecto Abuja II (artículos 4.4 y 4.5) y, en su caso, los planos detallados (artículo 4.6).

22 El 19 de septiembre de 1996, el Grupo de asuntos administrativos PESC aprobó el proyecto intermedio.

- 23 El 21 de noviembre de 1996, el Grupo de asuntos administrativos PESC instó a la Comisión a adoptar las medidas *ad hoc* para que los arquitectos comenzaran a elaborar los planos detallados. El Grupo señaló que el contrato formal correspondiente a esta fase se celebraría una vez finalizado el memorándum adicional. En dicha reunión, la Comisión comunicó al citado Grupo el importe de los gastos que había adelantado hasta el 15 de noviembre de 1996 para la preparación del proyecto Abuja II, a saber, alrededor de 2,8 millones de euros.
- 24 El 24 de febrero de 1997, este mismo Grupo se reunió y decidió no esperar a la finalización del memorándum adicional para elaborar los planos detallados y los documentos contractuales. El acta de dicha reunión contiene las resoluciones siguientes:

«Se insta a la Comisión a llegar a los acuerdos necesarios con los arquitectos para la preparación de los documentos y a adelantar los fondos necesarios para las obras conforme a las modalidades establecidas en el proyecto. Como en casos anteriores, los demás participantes reembolsarán a la Comisión los adelantos que haya abonado con arreglo a los procedimientos previstos a estos efectos en [el memorándum inicial].»

- 25 En los meses siguientes, varios Estados miembros se retiraron del proyecto Abuja II. El 28 de abril de 1997, el Grupo de asuntos administrativos PESC encargó a la Comisión que llegara a «los acuerdos bilaterales con el Reino de Dinamarca para el reembolso de la parte que le [correspondía] en los gastos del proyecto contraídos por la Comisión en nombre de sus miembros». Se tomó una decisión similar tras la retirada de Irlanda en septiembre de 1997, así como de la República Portuguesa, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia.

- 26 El 12 de noviembre de 1997, la Comisión celebró con los arquitectos un anexo al contrato principal que tenía por objeto la preparación de los planos detallados y la asunción de los gastos de desplazamiento, por un importe de 1.895.696 euros.
- 27 El 18 de junio de 1998, el Grupo de asuntos administrativos PESC se refirió a la posibilidad de una retirada del Reino de Bélgica del proyecto Abuja II. Del acta de dicha reunión se desprende que el Comité permanente de dirección observó que el Reino de Bélgica pagaría su parte de los costes tal y como se fijaron tras la aprobación del diseño intermedio.
- 28 El 10 de junio de 1998, la Comisión remitió a la República Helénica una orden de pago por un importe de 153.367,70 euros, correspondiente a la parte de la República Helénica en la fase inicial del proyecto, a saber, el 5,06 % de los costes totales. El plazo para el pago expiraba el 31 de diciembre de 1998.
- 29 El 9 de diciembre de 1998, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria y la Comisión firmaron el memorándum adicional. El artículo 11 del memorándum adicional preveía la creación de un fondo para financiar el proyecto.
- 30 En virtud de su artículo 14, el memorándum adicional comenzó a aplicarse provisionalmente el primer día del segundo mes que siguió a su firma y entró en vigor el primer día del segundo mes que siguió a la fecha en la que los Estados miembros y la Comisión declararon que lo habían ratificado.

- 31 El 28 de abril de 1999, la Comisión convocó una licitación para la construcción de las embajadas de los Estados miembros afectados y de la delegación de la Comunidad (DO 1999, S 82). En ella se indicaba que la embajada de la República Helénica tendría una superficie de 677 m².
- 32 El 3 de septiembre de 1999, la Comisión «reiteró» su invitación de 1998 en el marco del Grupo de asuntos administrativos PESC con el fin de que los Estados miembros le reembolsaran las cantidades que había pagado a los consultores por la fase de diseño intermedio. La Comisión señaló que algunos Estados miembros ya habían pagado los importes adeudados, pero que otros, entre ellos la República Helénica, no los habían reembolsado antes de que expirara el plazo el 31 de diciembre de 1998. La Comisión añadía que remitiría a los socios otra orden de pago relativa, por una parte, a los costes de los planos detallados y, por otra, a los costes de adaptación derivados de la retirada del Reino de Bélgica, del Reino de España y de la República Portuguesa.
- 33 El 20 de septiembre de 1999, el Comité permanente de dirección se reunió para preseleccionar las empresas de construcción. El representante de la República Helénica firmó el acta de la reunión. En el Diario Oficial S 54, de 17 de marzo de 2000, se publicó una licitación para continuar con la construcción.
- 34 Mediante orden de pago de 17 de febrero de 2000, la Comisión solicitó a la República Helénica que le pagara una cantidad de 168.716,94 euros por la preparación del expediente de licitación relativo a los planos detallados.
- 35 Debido a la retirada de la República Francesa, el 22 de junio de 2000, el Comité permanente de dirección decidió enfocar el proyecto de otra manera (en lo sucesivo, proyecto «Abuja II reducido»). El proyecto Abuja II reducido contemplaba, entre otras cosas, la supresión de los edificios y de los servicios auxiliares comunes, así

como una reducción de superficie. El representante de la República Helénica en esta reunión manifestó su acuerdo con el proyecto, a condición, no obstante, de que lo aprobaran sus superiores. El 29 de junio, la Comisión envió el acta de la reunión de 22 de junio de 2000 a la República Helénica y la instó a dar una respuesta formal relativa al proyecto Abuja II reducido.

- 36 El 5 de septiembre de 2000, la Comisión reiteró su solicitud a los representantes de la República Helénica. Tras un nuevo requerimiento el 14 de septiembre de 2000, la Comisión, el 25 de septiembre de 2000, remitió a la República Helénica un escrito por fax, con un plazo para responder que expiraba el 30 de septiembre de 2000, en el que señalaba que su silencio se interpretaría como una retirada del proyecto. El 2 de octubre de 2000, las autoridades griegas informaron a la Comisión de que no podían dar una respuesta en relación con el proyecto Abuja II reducido. En consecuencia, la Comisión respondió, en la misma fecha, que había encargado a los arquitectos que procedieran a adaptar el proyecto Abuja II reducido sin contar con la República Helénica.
- 37 Mediante escrito de 28 de enero de 2002, la Comisión envió a la República Helénica una nota de adeudo por un importe de 1.276.484,50 euros relativa a los costes de construcción del proyecto Abuja II. Posteriormente la Comisión anuló dicha nota de adeudo.
- 38 Tras haber abierto su propia embajada en Abuja, el 13 de julio de 2002 la República Helénica abandonó los locales provisionales que ocupaba en el marco del proyecto Abuja I.
- 39 Mediante escrito de 11 de octubre de 2002, la Comisión notificó formalmente a la República Helénica las notas de adeudo relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II que todavía no habían sido abonadas y la instó a pagar una cantidad total de 861.813,87 euros y de 11.000 dólares estadounidenses (USD).

- 40 Tras una serie de negociaciones entre las partes, mediante escrito de 31 de enero de 2003, la Comisión recordó a la República Helénica que no había saldado sus deudas relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II y la instó a pagar una cantidad total de 516.374,96 euros y de 12.684,89 USD antes de que terminara el mes de febrero de 2003. La Comisión añadía que, a falta de pago en la fecha de expiración del plazo, procedería a reclamar las cantidades controvertidas por todas las vías jurídicas a su disposición.
- 41 Durante los meses siguientes, la República Helénica y la Comisión discutieron acerca del importe de las cantidades adeudadas.
- 42 El 29 de diciembre de 2003, la República Helénica remitió a su representante permanente ante la Unión Europea un escrito redactado como sigue:

«Dado que la Comisión, al aplicar el procedimiento de compensación, mantiene su postura en relación con la deuda de nuestro país en el marco del proyecto Abuja II le rogamos que siga el procedimiento y que nos comunique si, y en qué medida, se ha llevado a la práctica para que la República Helénica pueda examinar si interpone un recurso contra la Comisión Europea.

En cuanto al proyecto Abuja I, recordamos que hemos reconocido nuestra deuda hasta mayo de 2002, mientras que el importe reclamado por la Comisión cubre un período que va hasta julio de 2002 y más allá de esta fecha. Habida cuenta de que tenemos la intención de saldar la deuda citada, le rogamos que se ponga en contacto con los servicios financieros competentes de la Comisión para comprobar los elementos del importe total exacto de la deuda en euros hasta mayo de 2002.»

- 43 El 16 de febrero de 2004, la Comisión remitió a la República Helénica un escrito en el que indicaba las deudas de ésta en el marco de los proyectos Abuja I y Abuja II que todavía no se habían saldado. De la tabla que se adjuntaba a dicho escrito, que se refería, entre otras, a once notas de adeudo relativas a los proyectos Abuja I y Abuja II que no se habían abonado, resulta que la Comisión solicitaba a la República Helénica el pago de 565.656,80 euros. En dicho escrito, la Comisión precisó:

«[La República Helénica transmitió] a la Comisión el crédito siguiente: [...]

2000GR161PO005OBJ 1 GRECIA CONTINENTAL — Interim payment — 4.774.562,67 euros.

Con arreglo a las condiciones de pago fijadas por [el artículo 73, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento financiero], la Comisión procederá a la compensación de deudas y créditos teniendo también en cuenta, en su caso, los intereses de demora.

En caso de que los créditos que ha comunicado superen los importes compensados, el saldo neto al que tenga derecho se le abonará a la mayor brevedad [...]

- 44 El 10 de marzo de 2004, la Comisión entregó fondos a la República Helénica en el marco del programa operativo regional de Grecia continental. Pues bien, en vez de abonar un importe de 4.774.562,67 euros (véase el apartado 43 *supra*), la Comisión sólo pagó 3.121.243,03 euros. De este modo, procedió al cobro por compensación de la deuda que la República Helénica todavía no había saldado, deuda en la que 565.656,80 euros correspondían a los proyectos Abuja I y Abuja II (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 45 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de abril de 2004, la República Helénica interpuso el presente recurso. El asunto se registró con el número C-189/04.
- 46 Mediante auto de 8 de junio de 2004, en virtud del artículo 2 de la Decisión 2004/407/CE, Euratom del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia (DO L 132, p. 5), el Tribunal de Justicia remitió el asunto al Tribunal de Primera Instancia.
- 47 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, requirió a las partes que respondieran por escrito a una serie de preguntas. Dicho requerimiento fue atendido.
- 48 En sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión alegó que procede retirar de los autos el dictamen del servicio jurídico del Consejo de 26 de junio de 1998, presentado por la República Helénica en el anexo 12 de la demanda.
- 49 En la vista de 10 de mayo de 2006, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

50 La República Helénica solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la nulidad del acto de compensación adoptado por la Comisión por un importe de 565.656,80 euros.

- Condene en costas a la Comisión.

51 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso por ser manifiestamente infundado.

- Condene en costas a la demandante.

Sobre el fondo

52 La República Helénica invoca un solo motivo basado en la infracción de los memorandos inicial y adicional y de lo dispuesto en el Reglamento financiero y en el Reglamento nº 2342/2002.

- 53 Este motivo se divide en dos partes. En primer lugar, la República Helénica sostiene que la Comisión ha cometido una serie de errores en relación con las obligaciones financieras derivadas de los proyectos Abuja I y Abuja II y, en concreto, que no le incumbe obligación financiera alguna relativa al proyecto Abuja II. En segundo lugar y en cualquier caso, alega que la Comisión no está facultada para proceder al cobro de las deudas controvertidas por medio de una compensación, ya que los créditos no eran ciertos ni líquidos en el sentido del Reglamento financiero y del Reglamento nº 2342/2002.

Sobre la primera parte del motivo, basada en una infracción de los memorandos inicial y adicional

Alegaciones de las partes

- 54 De entrada, en relación con el proyecto Abuja I, la República Helénica reconoce que está obligada a pagar los importes adeudados en concepto de gastos de alquiler y de funcionamiento, que ascienden a un total (sin intereses) de 50.312,67 euros y 11.000 USD. Sin embargo, dichas cantidades no se abonaron inmediatamente, en primer lugar, porque algunas notas de adeudo no señalaban con precisión el período al que se referían. La República Helénica invoca a este respecto una nota de adeudo de 9 de marzo de 2000 y cita su escrito de 29 de diciembre de 2003, en el que solicitó más detalles sobre las notas de adeudo. En segundo lugar, existían discrepancias acerca de la fecha a partir de la cual se adeudaba la renta del alquiler. Por último, en tercer lugar, la Comisión decidió unilateralmente proceder a la compensación impugnada.
- 55 A continuación, por lo que se refiere al proyecto Abuja II, la República Helénica alega que no está sujeta a ninguna obligación financiera. A estos efectos, resulta determinante el hecho de que no haya ratificado el memorándum adicional.

- 56 En su opinión, del memorándum inicial se deduce que un socio participante podía retirarse del proyecto bien no firmando el memorándum adicional (artículo 15, apartado 1), bien tras la entrada en vigor de dicho memorándum adicional (artículo 15, apartado 2). La República Helénica alega que se retiró del proyecto Abuja II acogiéndose a la primera posibilidad, ya que firmó el memorándum adicional pero no lo llegó a ratificar. Esta falta de ratificación equivale a una retirada del proyecto Abuja II.
- 57 La República Helénica considera que, según el artículo 14 del memorándum inicial (véase el apartado 30 *supra*), la ratificación constituye una condición necesaria para la entrada en vigor del citado memorándum, que sólo se cumplió tras la retirada de la República Helénica.
- 58 Además, continúa la República Helénica, según el artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial (véase el apartado 15 *supra*), esta retirada supuso que la República Helénica dejó de estar sujeta a obligación financiera alguna.
- 59 La República Helénica sostiene que del artículo 12 del memorándum inicial, en concreto de su párrafo segundo, resulta que el coste de la redacción del proyecto Abuja II debía imputarse a la Comisión. Añade que, si el proyecto se llevaba a cabo, este coste debía correr a cargo de las contribuciones de todos los socios en función de su participación en el proyecto (véase el apartado 12 *supra*). Este coste no debe ser asumido por aquellos que se hayan retirado sin ratificar el memorándum adicional, al menos, cuando se hayan retirado antes de su entrada en vigor.
- 60 Según la República Helénica, el dictamen del servicio jurídico del Consejo de 26 de junio de 1998 corrobora su interpretación al respecto.

- 61 En su opinión, cualquier otra conclusión desnaturalizaría el «espíritu del proyecto». Aun cuando los Estados miembros hayan transferido algunas facultades a la Comisión en el marco del proyecto Abuja II, conservan una determinada autonomía, de modo que su acción no resulte «obstaculizada o limitada por normas estrictas, absolutas y rígidas». Así, un Estado miembro puede retirarse del proyecto si lo considera económicamente poco ventajoso o por cualquier otro motivo legítimo.
- 62 De lo anterior se desprende, según la República Helénica, que la Comisión infringió el memorándum inicial, en concreto su artículo 15, así como el memorándum adicional.
- 63 En su escrito de réplica, la República Helénica observa que varios Estados miembros se retiraron del proyecto Abuja II debido al considerable aumento del coste de dicho proyecto en relación con el presupuesto inicial.
- 64 Asimismo, señala que la argumentación jurídica de la Comisión en el presente asunto es sorprendente. Por una parte, admite que el memorándum adicional no es aplicable e invoca, en consecuencia, la supuesta responsabilidad precontractual de la República Helénica. Por otra, la Comisión alega, con carácter subsidiario, que el memorándum adicional es jurídicamente vinculante en su totalidad. Según la República Helénica, un acuerdo internacional o bien está en vigor en su totalidad, o bien no lo está porque no ha sido ratificado. Por consiguiente, no cabe considerar tales disposiciones como no aplicables con carácter principal e invocar su aplicación con carácter subsidiario. A este respecto, la cuestión esencial y decisiva es si el memorándum adicional entró en vigor o no.
- 65 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión según la cual existe una responsabilidad precontractual de la República Helénica en la medida en que creó en los otros socios la expectativa de que asumiría las obligaciones contractuales

definitivas, ésta alega que dicha expectativa podría haber sido fundada si las circunstancias no hubieran cambiado radicalmente. Precisamente debido a la retirada de varios Estados, el coste del proyecto aumentó considerablemente. Este elevado coste, unido a un cambio radical de las condiciones del proyecto Abuja II, motivó su retirada definitiva y legítima.

- 66 Según la República Helénica, los derechos y obligaciones de los socios, incluidas sus obligaciones financieras, se rigen únicamente por los memorandos inicial y adicional. Aun suponiendo que, durante los trabajos del Comité permanente de dirección, se hubieran adoptado, en su caso, decisiones contrarias al citado marco jurídico, tales decisiones no podrían prevalecer en ningún caso sobre éste.
- 67 Por último, la República Helénica no sostiene que la Comisión deba asumir la carga de los gastos correspondientes al proyecto Abuja II. Según una interpretación correcta de los memorandos inicial (artículos 12 y 13) y adicional (artículo 14), esta carga incumbe únicamente a los socios finales, que serán los propietarios y los beneficiarios en exclusiva del complejo inmobiliario. Además, como coordinadora de todo el proyecto, la Comisión puede pedir a los socios finales que asuman los costes de que se trate.
- 68 La Comisión se opone a las alegaciones de la República Helénica relativas al proyecto Abuja I. Señala que los gastos a cargo de ésta se calcularon hasta el 13 de julio de 2002, fecha en la que dejó libres los locales provisionales.
- 69 En cuanto al proyecto Abuja II, la Comisión invoca tres alegaciones para demostrar la responsabilidad de la República Helénica.

- 70 En primer lugar, existe una responsabilidad contractual de la República Helénica por los gastos previstos en el memorándum inicial para la fase preliminar del proyecto, en el porcentaje que le corresponde (véase el artículo 12, párrafo segundo, del memorándum inicial), ya que firmó y ratificó dicho memorándum.
- 71 En segundo lugar, la Comisión alega que existe una responsabilidad precontractual de la República Helénica que resulta del memorándum adicional por los gastos derivados de las fases posteriores, a saber, la mayor parte del importe controvertido. En particular, invoca el comportamiento de la República Helénica y el principio de buena fe en Derecho internacional.
- 72 En tercer lugar, y con carácter subsidiario, la Comisión señala que existe una responsabilidad contractual de la República Helénica que resulta de la aplicación provisional del memorándum adicional por mandato. A este respecto, la Comisión sostiene, por una parte, que el artículo 14 del memorándum adicional prevé su aplicación provisional, circunstancia que, a la espera de la ratificación, genera obligaciones contractuales. La República Helénica tuvo una participación de hecho manifiesta en esta aplicación provisional. Por otra parte, la Comisión señala que las relaciones entre los Estados participantes y ella, coordinadora del proyecto, pueden calificarse de relaciones entre mandantes y mandatario. Como mandantes, los Estados miembros han de reembolsarle los gastos en que ha incurrido como mandataria.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 73 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en el Tratado UE, en la versión resultante del Tratado de Ámsterdam, las competencias del Tribunal de Justicia se enumeran taxativamente en el artículo 46 UE. Éste no establece ninguna

competencia del Tribunal de Justicia en relación con las disposiciones del título V del Tratado UE (auto del Tribunal de Primera Instancia de 18 de noviembre de 2005, Selmani/Consejo y Comisión, T-299/04, no publicado en la Recopilación, apartados 54 y 55).

- 74 De los autos del presente asunto se desprende que las relaciones entre la Comisión y los Estados miembros que resultan de su cooperación en el marco del diseño, de la planificación y de la ejecución de los proyectos Abuja I y Abuja II están comprendidas en el ámbito de aplicación del título V del Tratado UE (véase, en particular, el apartado 8 *supra*). Sin embargo, ha quedado acreditado que la Comisión procedió al cobro de las cantidades controvertidas mediante un acto adoptado con arreglo al Reglamento financiero y al Reglamento n° 2342/2002, de modo que el acto de compensación está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario. Dado que un acto de esta índole puede ser objeto de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, el Tribunal de Primera Instancia es competente para conocer del presente recurso.
- 75 A continuación, procede examinar la responsabilidad financiera de la República Helénica en los proyectos Abuja I y Abuja II.
- 76 En primer lugar, por lo que se refiere al proyecto Abuja I, la República Helénica ha admitido su responsabilidad *a priori* en relación con los gastos controvertidos y, más en concreto, ha reconocido una deuda de 50.312,67 euros y de 11.000 USD, más intereses. En cambio, niega su responsabilidad por el importe total de 72.714,47 euros que la Comisión le imputa por el proyecto Abuja I.
- 77 A este respecto, es preciso recordar que, con arreglo al artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 53, párrafo primero, del mismo Estatuto, y al artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la demanda contemplada en el artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia debe contener el objeto del litigio y una exposición sumaria de

los motivos invocados. Según una jurisprudencia reiterada, estas indicaciones deben ser suficientemente claras y precisas para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en otros datos. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa dicho recurso resulten, al menos de forma sumaria, pero de modo coherente y comprensible, del propio texto de la demanda (auto del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, Rec. p. II-523, apartado 20, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de febrero de 2005, Chiquita Brands y otros/Comisión, T-19/01, Rec. p. II-315, apartado 64).

- 78 Aun cuando haya admitido su responsabilidad *a priori* en relación con el proyecto Abuja I, la República Helénica sostiene que no saldó las deudas controvertidas debido a una discrepancia sobre la fecha a partir de la cual se adeudaba la renta del alquiler (véase el apartado 54 *supra*). Sin embargo, la República Helénica no se refirió en absoluto a esta alegación en su demanda, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 77 *supra*.
- 79 Procede recordar que la Comisión imputa a la República Helénica un importe de 72.714,47 euros en concepto del proyecto Abuja I, correspondiente al alquiler provisional de los locales que la República Helénica ocupó hasta el 13 de julio de 2002. La Comisión calculó estos gastos tomando como base una detallada documentación y declaró su crédito mediante varias notas de adeudo. De lo anterior se desprende que la carga de la prueba del carácter infundado o del cálculo erróneo del importe recae en la República Helénica. Pues bien, ésta no ha explicado ni su postura en relación con la fecha de exigibilidad de las rentas del alquiler de que se trata ni sus discrepancias con la Comisión. La República Helénica tampoco ha precisado los datos que ha tenido en cuenta para calcular los importes de 50.312,67 euros y de 11.000 USD ni las razones por las que se niega a aceptar su responsabilidad por la totalidad de los 72.714,47 euros que le imputa la Comisión por el proyecto Abuja I.
- 80 En efecto, la República Helénica no ha probado que la Comisión cometiera un error al calcular el importe adeudado. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no puede apreciar si la Comisión incurrió en un error al determinar la cantidad adeudada, ni tampoco sustituir el importe compensado por la Comisión por el que admite la República Helénica.

- 81 La República Helénica alega asimismo que las notas de adeudo no señalaban con precisión el período al que se referían (véase el apartado 54 *supra*). A este respecto, es preciso subrayar, por una parte, que la República Helénica ha admitido su responsabilidad *a priori* por la deuda controvertida y, por otra parte, que no planteó objeciones cuando recibió varias notas de adeudo entre el 30 de noviembre de 1997 y el 31 de enero de 2001. De lo anterior resulta que incumbía a la República Helénica aportar la prueba de que no era responsable de las deudas controvertidas. Pues bien, no cabe duda de que no ha logrado probar este extremo. Además, como se ha señalado en el apartado 79 *supra*, la República Helénica no ha explicado por qué considera que no adeuda la diferencia entre el importe que ella admite y el que le reclama la Comisión. Tampoco precisa en qué consiste la supuesta falta de precisión en las notas de adeudo a este respecto.
- 82 En consecuencia, no cabe estimar la alegación de la República Helénica relativa a su responsabilidad por las deudas correspondientes al proyecto Abuja I.
- 83 En segundo lugar, procede examinar la alegación de la República Helénica según la cual no le incumbe responsabilidad financiera alguna por lo que se refiere al proyecto Abuja II. Tras señalar que los derechos y obligaciones de los socios se determinan únicamente en los memorandos inicial y adicional, la República Helénica sostiene que se retiró del proyecto, ya que no llegó a ratificar el memorándum adicional. En su opinión, del artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial resulta que no está sujeta a ninguna obligación financiera en relación con el proyecto Abuja II (véanse los apartados 55 a 62 *supra*).
- 84 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observa, de entrada, que la República Helénica no niega que actuó como un participante de pleno derecho en el proyecto Abuja II durante más de seis años, a saber del 18 de abril de 1994 al 30 de septiembre de 2000. En efecto, la República Helénica, que afirma en el presente asunto que se retiró del proyecto Abuja II al no llegar a ratificar el memorándum adicional, participó en el citado proyecto durante casi dos años tras la firma del citado memorándum en diciembre de 1998 (véase el apartado 29 *supra*). La

República Helénica no se retiró formalmente del proyecto ni siquiera tras haber recibido los escritos de la Comisión relativos al proyecto Abuja II reducido (véanse los apartados 35 y 36 *supra*), sino que se limitó a señalar, en su escrito de 2 de octubre de 2000, que no podía dar una respuesta definitiva sobre su participación en el proyecto Abuja II (véase el apartado 36 *supra*). Entre el mes de abril de 1994 y el mes de septiembre de 2000, la República Helénica, por su comportamiento, dejó entrever de manera constante a los demás socios que mantenía su participación en el proyecto Abuja II. De este modo, creó en ellos una expectativa de que continuaría asumiendo su responsabilidad financiera en el marco del proyecto Abuja II. Por consiguiente, la apreciación de las obligaciones de la República Helénica no puede limitarse a los memorandos inicial y adicional, sino que debe tomar en consideración también las expectativas que dicho Estado miembro creó, por su comportamiento, en los demás socios.

85 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que el principio de buena fe es una regla de Derecho internacional consuetudinario cuya existencia ha sido reconocida por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, creado en el marco de la Sociedad de Naciones (véase la sentencia de 25 de mayo de 1926, Intereses alemanes en la Alta Silesia polaca, CPJI, serie A, n° 7, pp. 30 y 39), y posteriormente por el Tribunal Internacional de Justicia y que, en consecuencia, se impone en el presente caso a la Comunidad y a los demás socios participantes.

86 El referido principio fue codificado por el artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrado el 23 de mayo de 1969, que establece lo siguiente:

«Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

- a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

- b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retrarde indebidamente.»

- 87 Procede observar igualmente que el principio de buena fe es, en el Derecho internacional público, corolario del principio de protección de la confianza legítima, el cual, según la jurisprudencia, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de enero de 1997, Opel Austria/Consejo, T-115/94, Rec. p. II-39, apartado 93).
- 88 Ha quedado acreditado que, el 18 de abril de 1994, la República Helénica firmó el memorándum inicial y que, asimismo, lo ratificó. Por tanto, según el preámbulo del citado memorándum, era uno de los socios del proyecto Abuja II que decidieron construir un complejo común de embajadas con «un espíritu de interés común». Esta condición de socio implica determinadas obligaciones reforzadas de cooperación y de solidaridad entre los participantes.
- 89 El memorándum inicial se refiere a las fases previas del proyecto Abuja II. Aun cuando quepa criticar dicho memorándum, y en concreto sus artículos 11 a 15, por su falta de claridad, no se discute que de él resulta que la Comisión se comprometió a asumir el coste de la redacción del proyecto de 140.000 euros y que todos los socios financiarían dicho coste en función de su participación en el proyecto en caso de que éste se llevara a cabo (véase, entre otros, el artículo 12 del memorándum inicial, citado en el apartado 12 *supra*). Las partes también confirmaron, durante la vista, que de los artículos 11 a 15 del memorándum inicial se desprendía que, tras la primera fase, caracterizada por el diseño inicial del proyecto, los socios interesados en continuar con él debían firmar un memorándum adicional relativo al diseño detallado del edificio y a la financiación pormenorizada del proyecto.

- 90 Una vez firmado el memorándum inicial, la Comisión, con la aprobación de los socios, firmó una serie de contratos con los consultores (véase el apartado 16 *supra*). Aunque de los autos se desprende que los costes se incrementaron en comparación con las previsiones iniciales, en las reuniones de los comités responsables del proyecto los socios participantes, entre los que estaba la República Helénica, no pusieron en cuestión los gastos en que se incurrió (véanse los apartados 18 a 23 *supra*).
- 91 Es preciso observar que del memorándum inicial, firmado y ratificado por la República Helénica, resulta que la participación de los Estados miembros en el proyecto se determinó en función de la superficie solicitada por cada delegación y comprendía una parte del coste de las zonas comunes y públicas (véase el apartado 13 *supra*). La República Helénica no niega haber solicitado una superficie de 591 m² para su embajada, de modo que su participación en el proyecto, habida cuenta de la superficie de los catorce socios, se fijó inicialmente en el 5,06 %.
- 92 Tras la fase de diseño inicial del proyecto, y a diferencia de lo que estaba previsto en el memorándum inicial (véase el apartado 11 *supra*), los socios decidieron continuar con el proyecto y asumir los gastos correspondientes al diseño detallado del edificio antes de que se adoptara el memorándum adicional. En concreto, el Grupo de asuntos administrativos PESC, en su reunión de 24 de febrero de 1997, en la que participaron dos representantes de la República Helénica, autorizó a la Comisión a llegar a los acuerdos necesarios con los arquitectos para la elaboración de los planes detallados sin esperar al memorándum adicional (véase el apartado 24 *supra*). Se dispuso que, «como en casos anteriores, los demás miembros [reembolsarían] a la Comisión los adelantos que [hubiera] abonado con arreglo a los procedimientos previstos a estos efectos en [el memorándum inicial]».
- 93 Se trata de un elemento importante. Al decidir elaborar los planes detallados sin esperar la adopción del memorándum adicional, los socios completaron las fases previas, llegando de este modo a un acuerdo implícito de llevar a cabo el proyecto. En cuanto a los costes derivados de esta decisión, es evidente que los socios no

pudieron invocar los procedimientos previstos en el memorándum adicional, que todavía no se había aprobado (véase el apartado 13 *supra*). Por tanto, al referirse al reembolso posterior de los adelantos previstos en el memorándum inicial, los socios se referían al artículo 12 de éste, según el cual, si el proyecto se llevaba a cabo, los socios financiarían el importe de la redacción del proyecto adelantado por la Comisión (véase el apartado 12 *supra*). Pues bien, al haber decidido en la reunión de 24 de febrero de 1997 llevar a cabo el proyecto, los socios dejaron de ser libres para retirarse de él sin financiar su parte de los gastos preliminares y de los gastos posteriores.

94 Aunque algunos Estados miembros se retiraron posteriormente del proyecto (véanse los apartados 25 y 27 *supra*), la República Helénica no adoptó ningún comportamiento que hiciera albergar alguna duda acerca de su participación. Es más, no planteó ninguna objeción en relación con los gastos relativos al contrato principal, que ascendían a un importe de 1.895.696 euros, celebrado con los consultores el 12 de noviembre de 1997 (véase el apartado 26 *supra*).

95 El 9 de diciembre de 1998, la República Helénica y los demás socios que no se habían retirado del proyecto firmaron el memorándum adicional (véase el apartado 29 *supra*). Además, en los meses siguientes, la República Helénica actuó como un socio de pleno derecho en el proyecto. No fue hasta el verano de 2000 en que, por primera vez, manifestó su reticencia a mantener su participación, lo que condujo a la Comisión a concluir que se había retirado del proyecto (véase el apartado 36 *supra*).

96 No cabe duda de que la República Helénica estaba en su derecho de retirarse del proyecto. No obstante, debido, entre otras cosas, a la evolución de los compromisos desde la fase inicial y a pesar de la falta de ratificación del memorándum adicional, el Tribunal de Primera Instancia estima que no podía retirarse sin que se le considerara responsable de los gastos derivados de su participación en el proyecto Abuja II.

- 97 La República Helénica, como firmante del memorándum adicional, estaba obligada a actuar de buena fe frente a los demás socios. Esta obligación resultaba reforzada por el hecho de que la República Helénica hubiera firmado y ratificado el memorándum inicial y fuera, del 18 de abril de 1994 al 30 de septiembre de 2000, un «socio participante» en el proyecto. A este respecto, por una parte, es preciso subrayar que la República Helénica participó en las reuniones de los comités responsables del proyecto y aprobó los gastos de la Comisión. Por otra parte, la República Helénica solicitó que la superficie de su embajada en el complejo fuera de 591 m² y aceptó, tras la retirada de varios Estados miembros del proyecto, que esta superficie se incrementara hasta 677 m² (véase la licitación de 28 de abril de 1999). De hecho, estuvo plenamente asociada al procedimiento de licitación para el proyecto en 1999 y 2000 y su representante participó en la evaluación de las empresas de construcción (véanse los apartados 31 y 33 *supra*).
- 98 Además, la República Helénica no expresó ninguna duda acerca de su participación en el proyecto entre el 18 de abril de 1994 y el 30 de septiembre de 2000. Si consideraba que no le incumbía ninguna responsabilidad financiera antes de la ratificación del memorándum adicional, debería haber impugnado los requerimientos de pago de 10 de junio de 1998 y de 17 de febrero de 2000 que la Comisión le remitió en relación con el proyecto Abuja II (véanse los apartados 28, 32 y 34 *supra*). Además, nunca manifestó su intención de retirarse o de no ratificar el memorándum adicional, a pesar de la retirada de varios Estados miembros y de la consiguiente modificación de su participación en el proyecto. Procede señalar al respecto que, según el Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados (véase el apartado 86 *supra*), cuando una parte desee retirarse de un acuerdo internacional, está obligada a informar de ello a las otras partes (artículos 65 y 67).
- 99 El Tribunal de Primera Instancia estima que de las consideraciones anteriores resulta que la República Helénica actuó como un participante de pleno derecho en el proyecto. Debido a su comportamiento, dio a entender a las demás partes que aceptaba y aprobaba los compromisos contraídos por la Comisión en nombre de los socios. De este modo, hizo nacer en los demás socios la confianza de que asumiría las obligaciones financieras derivadas del proyecto que le correspondieran. Además, es preciso señalar que su participación en el proyecto, en concreto su embajada de 677 m², influyó directamente en el coste total del proyecto. Por consiguiente, en virtud del principio de buena fe, la República Helénica no podía eludir sus

compromisos financieros invocando que no había ratificado el memorándum adicional.

100 Por otra parte, las obligaciones de la República Helénica se desprenden también de lo dispuesto en el memorándum inicial. Como la República Helénica ha reconocido (véase el apartado 56 *supra*), del artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial resulta expresamente que un socio participante que no firme el memorándum adicional no será responsable de las obligaciones financieras derivadas del proyecto (véase el apartado 15 *supra*). Pues bien, ha quedado acreditado que la República Helénica firmó el memorándum adicional. En las circunstancias del presente asunto, el artículo 15, apartado 1, del memorándum inicial debe interpretarse estrictamente en el sentido contrario al que le da la República Helénica.

101 La República Helénica sostiene que la ratificación del memorándum adicional es un requisito necesario para su entrada en vigor (véase el apartado 57 *supra*). A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observa que, en virtud del artículo 14 del memorándum adicional, éste se aplicará provisionalmente a partir del primer día del segundo mes que siga a su firma. Dado que los socios firmaron el citado memorándum el 9 de diciembre de 1998, éste se aplicó provisionalmente desde el 1 de febrero de 1999. Por tanto, el memorándum adicional se aplicó a la República Helénica con carácter provisional hasta octubre de 2000. Dicho Estado miembro no puede ignorar esta aplicación provisional alegando que no ratificó el memorándum.

102 Por otra parte, procede señalar que los otros ocho Estados miembros que se retiraron del proyecto pagaron su parte de los gastos, aun cuando no todos habían ratificado el memorándum adicional.

103 De todo lo anterior resulta que debe considerarse que la República Helénica es responsable de todos los gastos derivados de su participación en el proyecto Abuja II.

- 104 La República Helénica admite que los demás socios sólo podían fundadamente esperar que asumiría las obligaciones contractuales definitivas que le correspondieran si «las circunstancias no cambiaban radicalmente» (véase el apartado 65 *supra*). Pues bien, a diferencia de lo que sostiene la República Helénica, tratándose de un proyecto de construcción de un edificio, el incremento de su coste no puede considerarse un «cambio radical de circunstancias». Además, la República Helénica aceptó el incremento del coste del proyecto, que era conocido desde los orígenes del proyecto Abuja II (véase el apartado 90 *supra*), y no planteó objeción alguna cuando se aumentó su parte en el proyecto como consecuencia de la retirada de varios Estados miembros entre 1997 y 1999.
- 105 De las consideraciones anteriores se desprende que procede desestimar la primera parte del motivo único.

Sobre la segunda parte del motivo, basada en una infracción del Reglamento financiero y del Reglamento n° 2342/2002

Alegaciones de las partes

- 106 La República Helénica alega que, al proceder al cobro mediante compensación de los importes controvertidos, la Comisión infringió el Reglamento financiero y el Reglamento n° 2342/2002.
- 107 La República Helénica sostiene que, a diferencia de lo que indica la Comisión, el importe y la justificación de las sumas reclamadas están manifiestamente rodeados de incertidumbre, tanto en el marco del proyecto Abuja I como en el del proyecto Abuja II. Mediante tres escritos sucesivos de 29 de mayo y de 11 de octubre de 2002 y de 31 de enero de 2003, la Comisión la instó a abonar tres importes totalmente

diferentes en relación con los proyectos controvertidos (1.276.484,50 euros, 861.813,87 euros y 516.374,96 euros, respectivamente). El retraso en el pago del importe adeudado se explica, a juicio de la República Helénica, por la falta de claridad de algunos datos que figuraban en las notas de adeudo y por las enormes diferencias entre las cantidades correspondientes (véase el apartado 54 *supra*). A este respecto, la República Helénica recuerda que la deuda de 1.276.484,50 euros fue anulada por indebida.

- 108 La República Helénica añade que la Comisión vulneró los principios que rigen las operaciones de cobro mediante compensación, enunciados en los artículos 77 a 89 del Reglamento n° 2342/2002. En particular, no se cumplen los requisitos de aplicación del artículo 83 del Reglamento n° 2342/2002, según el cual el crédito ha de ser cierto y líquido para que la compensación sea válida.
- 109 Además, continúa la República Helénica, el Reglamento financiero y el Reglamento n° 2342/2002 contienen disposiciones dirigidas a proteger los intereses financieros de las Comunidades (artículos 78, apartado 1, y 80, apartado 1, del Reglamento n° 2342/2002). Pues bien, en el presente caso, el importe de la compensación, en concreto con respecto al proyecto Abuja II, no se refiere a créditos de la Comunidad frente a la República Helénica, sino a créditos de los que, en su caso, son titulares los socios del proyecto Abuja II, en el marco de lo dispuesto exclusivamente en el memorándum inicial. De lo anterior, la República Helénica deduce que la Comisión no está facultada para acudir a los procedimientos previstos en el Reglamento financiero.
- 110 La Comisión esgrime que la demandante se equivoca al impugnar los citados créditos, que se han verificado y son ciertos y exigibles.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 111 De entrada, es preciso señalar que del ámbito de aplicación del Reglamento financiero, y en concreto de su artículo 1, resulta que el procedimiento de cobro por

compensación instaurado en su artículo 73, apartado 1 (véase el apartado 3 *supra*), sólo se aplica a las cantidades que formen parte del presupuesto comunitario. Pues bien, no se discute que, en virtud del artículo 268 CE, que dispone la consignación en el presupuesto tanto de los gastos de la Comunidad como de determinados gastos en que incurran las instituciones como consecuencia de las disposiciones del Tratado sobre la Unión Europea relativas a la política exterior y de seguridad común, la Comisión esté habilitada para imputar al presupuesto comunitario los gastos realizados en el marco de los proyectos Abuja I y Abuja II.

- 112 Según la República Helénica, la Comisión infringió el Reglamento financiero y el Reglamento n° 2342/2002 porque los créditos controvertidos no eran «ciertos y líquidos» en el sentido de los citados Reglamentos. La República Helénica observa, en particular, que el importe y la justificación de las cantidades reclamadas están rodeados de incertidumbre (véanse los apartados 106 a 108 *supra*).
- 113 A este respecto, es preciso señalar que el Reglamento financiero y el Reglamento n° 2342/2002 establecen normas detalladas sobre el derecho de la Comisión a proceder al cobro mediante compensación.
- 114 El artículo 73, apartado 1, del Reglamento financiero dispone que el contable procederá al cobro, por compensación y por el debido importe, de los títulos de crédito de las Comunidades frente a cualquier deudor que a su vez sea titular de títulos de crédito ciertos, líquidos y exigibles frente a las Comunidades (véase el apartado 3 *supra*).
- 115 En cuanto al procedimiento aplicable, el artículo 71 del Reglamento financiero dispone que el ordenador competente debe, en primer lugar, declarar el devengo del crédito, es decir, comprobar la existencia de un débito a cargo de un deudor, determinar o verificar la realidad y el importe de la deuda y comprobar las condiciones de exigibilidad de la deuda (véase el apartado 1 *supra*). El artículo 79 del

Reglamento nº 2342/2002 exige que el ordenador se asegure, entre otras cosas, de la «certeza» del título de crédito, que no deberá estar sujeto a condiciones. Asimismo, ha de verificar la «liquidez» del título de crédito, con determinación exacta de su importe en dinero y su exigibilidad, es decir, que no esté sujeto a ningún término (véase el apartado 5 *supra*). Además, el artículo 80 del Reglamento nº 2342/2002 dispone que el devengo de un título de crédito deberá basarse en los oportunos documentos que acrediten los derechos de las Comunidades.

- 116 El ordenador competente debe realizar, mediante una orden de ingreso remitida al contable, la operación de devengo de cualesquiera títulos de crédito que sean «ciertos, líquidos y exigibles» (artículo 71, apartado 2, del Reglamento financiero). La orden de ingreso es la operación mediante la cual el ordenador da instrucción al contable de cobrar los títulos de crédito que previamente ha devengado (artículo 78, apartado 2, del Reglamento nº 2342/2002).
- 117 En el presente caso, la República Helénica no ha acreditado que el ordenador cometiera un error al concluir que el crédito controvertido era «cierto, líquido y exigible».
- 118 A este respecto, es preciso subrayar que no cabe excluir la compensación con arreglo al artículo 73, apartado 1, del Reglamento financiero cuando se ha impugnado una de las deudas o cuando ha habido negociaciones entre la Comisión y el deudor en relación con tales deudas. En caso contrario, el deudor podría retrasar indefinidamente el cobro de una deuda.
- 119 De hecho, en su escrito de 29 de diciembre de 2003, la República Helénica solicitó a su representante permanente ante la UE que se asegurara de que la Comisión procedía a la compensación, al menos, por lo que se refiere al proyecto Abuja II (véase el apartado 42 *supra*).

- 120 A pesar de su escrito de 29 de diciembre de 2003, la República Helénica alega, en el presente caso, que los créditos no eran ciertos y líquidos porque la Comisión la instó a abonar tres importes totalmente diferentes en el marco de los proyectos controvertidos (véase el apartado 107 *supra*). El Tribunal de Primera Instancia considera que, aun cuando en 2002 pudiera existir incertidumbre acerca de los créditos, a raíz de los contactos entre las partes y de un nuevo examen del expediente, cuando procedió al cobro en 2004 la Comisión había llegado a una conclusión cierta con respecto a las cantidades adeudadas.
- 121 Es necesario puntualizar que la República Helénica admite que la Comisión anuló la nota de adeudo de 1.276.484,50 euros más de un año antes del cobro mediante compensación efectuado en marzo de 2004 (véase el apartado 107 *supra*). Esta nota de adeudo se refería a los costes de construcción relativos al proyecto Abuja II y ha quedado acreditado que la Comisión no intentó cobrar dicha cantidad mediante el acto impugnado. De ello se desprende que la nota de adeudo controvertida carece de relevancia en el presente caso.
- 122 En cuanto al escrito de 11 de octubre de 2002, mediante el cual la Comisión reclamó el pago de 861.813,87 euros y de 11.000 USD correspondientes a los proyectos Abuja I y Abuja II, la Comisión redujo dicho importe mucho antes de adoptar la decisión de cobro. En efecto, en su escrito de 31 de enero de 2003, la Comisión reclamó el pago de 516.374,96 euros y de 12.684,89 USD.
- 123 Como consecuencia de la última nota de adeudo de 28 de marzo de 2003 y de la imposición de intereses por falta de pago, la Comisión, en su escrito de 16 de febrero de 2004, fijó la cantidad adeudada en 565.656,80 euros (véase el apartado 43 *supra*), adjuntó las once notas de adeudo correspondientes al período comprendido entre el 20 de agosto de 1997 y el 28 de marzo de 2003 y comunicó su intención de proceder al cobro mediante compensación.

- 124 Además, de los autos se desprende que al adoptar el acto impugnado, la Comisión se basó en documentos que acreditaban los derechos de las Comunidades con arreglo al artículo 71 del Reglamento financiero y al artículo 80 del Reglamento nº 2342/2002. Entre tales documentos, figuraban el memorándum inicial firmado y ratificado por la República Helénica, el memorándum adicional, firmado por la República Helénica, las actas de las reuniones en las que los socios, entre ellos la República Helénica, autorizaron a la Comisión a continuar con el proyecto Abuja II sin esperar a la finalización del memorándum adicional, los documentos relativos a la asociación de la República Helénica al procedimiento de licitación para el proyecto en 1999 y 2000 y varios documentos sobre los gastos derivados del proyecto Abuja I y en los que incurrió la República Helénica hasta el 13 de julio de 2002.
- 125 Asimismo, cada una de las once notas de adeudo remitidas por la Comisión a la República Helénica, que se adjuntaron al escrito de 16 de febrero de 2004, fijaba una fecha de vencimiento, como establece el artículo 78 del Reglamento nº 2342/2002, y ha quedado acreditado que la República Helénica no pagó sus deudas en los plazos señalados.
- 126 La República Helénica no ha aportado prueba alguna que demuestre que la Comisión no siguió el procedimiento previsto en los Reglamentos controvertidos y que no estaba facultada para concluir que el crédito era «cierto, líquido y exigible». En concreto, la República Helénica no ha acreditado que las deudas fueran condicionales o que el importe adeudado no se hubiera determinado con exactitud (véase el apartado 115 *supra*).
- 127 En efecto, en relación con el proyecto Abuja II, la República Helénica no ha alegado que el crédito no fuera cierto y líquido. Se ha limitado a sostener que no tenía ninguna obligación financiera en relación con dicho proyecto, alegación que el Tribunal de Primera Instancia ha desestimado en el marco de la primera parte del motivo único.

- 128 En cuanto al proyecto Abuja I, la República Helénica sostiene que la Comisión no debió proceder al cobro cuando existían contactos entre las partes. Sin embargo, como el Tribunal de Primera Instancia ha señalado en el apartado 118 *supra*, la existencia de negociaciones no impide a la Comisión proceder al cobro. En concreto, de un escrito de la Comisión de 12 de junio de 2003 resulta que ésta estaba al corriente de la objeción de la República Helénica en relación con el proyecto Abuja I desde esa fecha. El Tribunal de Primera Instancia considera que la Comisión estaba facultada para desestimar dicha objeción y, conforme a los procedimientos previstos en el Reglamento financiero y el Reglamento n° 2342/2002, proceder al cobro mediante compensación en marzo de 2004.
- 129 Según la República Helénica, la Comisión no estaba habilitada para proceder al cobro por compensación porque los citados Reglamentos tienen por objeto proteger los intereses financieros de las Comunidades. A su juicio, los supuestos titulares de los créditos controvertidos son los socios y no la Comunidad (véase al apartado 109 *supra*).
- 130 El Tribunal de Primera Instancia considera que los créditos controvertidos son los de la Comunidad. Con respecto al proyecto Abuja I, no se discute que la Comisión, con el consentimiento de los Estados miembros, alquiló el edificio de que se trataba y les subarrendó oficinas. La Comisión también prestaba algunos servicios a los Estados miembros. Éstos, entre ellos la República Helénica, utilizaron los locales con pleno conocimiento de que la Comisión se había comprometido frente al propietario del edificio en nombre de todos los ocupantes. A estos efectos, la Comisión actuó como mandataria de los Estados miembros.
- 131 En cuanto al proyecto Abuja II, la Comisión también actuó como mandataria de las partes participantes (véanse, por ejemplo, los artículos 11 y 12 del memorándum inicial, apartados 11 y 12 *supra*). De los autos resulta que la Comisión adelantó las sumas controvertidas por cuenta de los Estados miembros y como adelanto de su propia participación total en el proyecto. En consecuencia, dichas sumas controvertidas se adeudaban a la Comunidad y no a los socios.

- 132 De ello se deduce que, a diferencia de lo que sostiene la República Helénica, en la fecha del acto impugnado se cumplían los requisitos previstos para el cobro mediante compensación.
- 133 Por tanto, procede desestimar por infundada la segunda parte del motivo único.

Sobre la solicitud de la Comisión dirigida a la retirada de los autos del dictamen del servicio jurídico del Consejo de 26 de junio de 1998

- 134 Por lo que se refiere a la objeción planteada por la Comisión en relación con el dictamen del servicio jurídico del Consejo de 26 de junio de 1998 (véase el apartado 48 *supra*), es preciso recordar que el interés público, que exige que las instituciones puedan hacer uso de los dictámenes emitidos con absoluta independencia por sus servicios jurídicos, se vería menoscabado si se admitiera que tales documentos internos pueden presentarse por personas ajenas a los servicios a petición de los cuales se realizaron en un litigio ante el Tribunal de Primera Instancia, sin que la institución de que se trate lo haya autorizado o sin que lo haya ordenado el órgano jurisdiccional (auto del Tribunal de Justicia de 23 de octubre de 2002, Austria/Consejo, C-445/00, Rec. p. I-9151, apartado 12, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 10 de enero de 2005, Gollnisch y otros/Parlamento, T-357/03, Rec. p. II-1, apartado 34).
- 135 En el presente asunto, la República Helénica no ha alegado que el Consejo la haya autorizado a aportar el dictamen de que se trata. En estas circunstancias, debe estimarse la solicitud de la Comisión y retirar el citado dictamen de los autos.

- 136 De todo lo anterior resulta que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

¹³⁷ 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. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la República Helénica, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

decide:

- 1) **Retirar de los autos el dictamen del servicio jurídico del Consejo de 26 de junio de 1998, presentado por la República Helénica como anexo 12 del recurso.**
- 2) **Desestimar el recurso.**
- 3) **Condenar en costas a la República Helénica.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de enero de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

J.D. Cooke