

Asunto C-620/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

6 de octubre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Administrativen sad Sofia-oblast (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Región de Sofía, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

21 de septiembre de 2023

Parte recurrente:

NOV ZHIVOT 1919 NCh

Parte recurrida:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 i direktor na direktsia «Upravlenie na teritorialnoto satrudnichestvo» v Ministerstvo na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto [Jefe de la Autoridad de Gestión del Programa de Cooperación Transfronteriza INTERREG-IPA Bulgaria-Serbia 2014-2020 y Director de la Gestión de la Cooperación Territorial en el Ministerio de Desarrollo Regional y Obras Públicas]

Objeto del procedimiento principal

El procedimiento se tramita a raíz del recurso interpuesto por el Narodno chitalishte Nov Zhivot 1919 (Centro de educación pública Nueva Vida 1919) contra la decisión del Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na programata za transgranichno satrudnichestvo INTERREG-IPP Bulgaria-Serbia 2014-2020 (Jefe de la Autoridad de Gestión del Programa de Cooperación Transfronteriza INTERREG-IPA Bulgaria-Serbia 2014-2020) relativa a la fijación de una corrección financiera.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión: artículo 267 TFUE, párrafo primero, letra b)

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Permite el artículo 40 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 447/2014 de la Comisión, de 2 de mayo de 2014, sobre las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA II) en los casos de cooperación transfronteriza entre un Estado miembro y un beneficiario del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA II) para el período 2014-2020, que se imponga una corrección financiera a un operador económico que presuntamente ha cometido una infracción consistente en una irregularidad, pero que no es el beneficiario principal y que, en consecuencia, no ha asumido la responsabilidad de la ejecución de toda la operación?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, en tales supuestos de cooperación transfronteriza, ¿garantizan los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el derecho del beneficiario principal a participar en el procedimiento de determinación de una corrección financiera y en el procedimiento judicial de impugnación de dicho acto administrativo, con independencia de su localización, frente a la autoridad responsable de efectuar la corrección financiera con arreglo al programa de cooperación transfronteriza de que se trate, y permiten las citadas disposiciones limitaciones como las previstas por la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales en el procedimiento principal, que restringen esas posibilidades de participar en el procedimiento?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículos 41, 47 y 51, apartado 1

Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)

Reglamento de Ejecución (UE) n.º 447/2014 de la Comisión, de 2 de mayo de 2014, sobre las normas específicas para la ejecución del Reglamento (UE) n.º 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA II): artículos 2, letras a) y h), 26, 33 y 40

Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo: artículo 2, puntos 10, 36 y 37

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012: artículo 61

Disposiciones de Derecho nacional y jurisprudencia invocadas

Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Ley de Gestión de los Recursos Procedentes de los Fondos Europeos en Régimen de Gestión Compartida, «ZUSEFSU»), en vigor desde el 1 de julio de 2022, y su versión anterior titulada «Zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove» (Ley de Gestión de los Recursos Procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, «ZUSESIF»): artículos 70, apartado 1, punto 1, y 73, apartado 1

Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Decreto relativo a la apreciación de irregularidades que fundamentan una corrección financiera y a los indicadores porcentuales por los que se determina el importe de la corrección financiera en virtud de la Ley de Gestión de los Recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos): artículo 2, apartado 3, punto 1, del anexo n.º 2 relativo al artículo 2, apartado 3

Protocolo sobre la ejecución del programa de cooperación transfronteriza «INTERREG-IPA Bulgaria — Serbia CCI 2014TC16I5CB007» entre los Gobiernos de la República de Bulgaria y de la República de Serbia ratificado por la Ley de 7 de septiembre de 2017 (que entró en vigor el 19 de septiembre de 2017): artículos 3, puntos 2 a 6, 4, 20 y 25

Sentencias del Varhoven administrativen sad na Republika Bulgaria (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República de Bulgaria) dictadas en los asuntos administrativos n.º 11552/2021, n.º 11446/2021 y n.º 9806/2019

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El programa de cooperación transfronteriza INTERREG-IPA Bulgaria — Serbia (en lo sucesivo, «programa») fue adoptado por la Comisión Europea mediante la Decisión C(2015) 5444, de 30 de julio de 2015, modificada por las Decisiones C(2016) 2853 de 4 de mayo de 2016, C(2016) 8643 de 13 de diciembre de 2016, C(2017) 5681 de 14 de agosto de 2017 y C(2018) 7410 de 7 de noviembre 2018.
- 2 Entre la autoridad de gestión del programa y el Opština Babušnica (municipio de Babušnica, Serbia) se celebró el contrato n.º RD-02-29-188, de 4 de noviembre de 2020, para la concesión de una subvención para la ejecución del proyecto «Red Cultural Transfronteriza para un Futuro Común», que constituye un «proyecto» en el sentido de la Decisión del Comité Mixto de Seguimiento.
- 3 En virtud de dicho contrato de subvención, el municipio de Babušnica es el principal socio del proyecto, que recibe la financiación y asume la responsabilidad de la ejecución de este, mientras que la recurrente es un mero socio. El socio principal del proyecto es responsable ante la autoridad de gestión de todas las irregularidades, incluso si son cometidas por los socios del proyecto. La autoridad de gestión estará facultada para efectuar correcciones financieras cuando el socio principal del proyecto u otros socios no hayan cumplido las normas aplicables en materia de contratación pública.
- 4 Para la ejecución del referido proyecto, el 27 de abril de 2021, la recurrente celebró un contrato de prestación de servicios con Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane EOOD (Centro de Formación y Orientación Profesional, Sociedad Unipersonal de Responsabilidad Limitada).
- 5 La autoridad de gestión fue informada de la existencia de una sospecha de irregularidad en relación con ese contrato de prestación de servicios. Tras examinar los documentos contractuales y teniendo en cuenta las objeciones de la recurrente a este respecto, la autoridad de gestión declaró que existía, por lo que respecta a dicho contrato, un conflicto de intereses, en el sentido del artículo 61 del Reglamento 2018/1046, entre la persona designada por la recurrente como coordinador del proyecto y una persona vinculada al contratista Tsentar za profesionalno obuchenie i orientirane EOOD.
- 6 Dado que la autoridad de gestión calificó el conflicto de intereses constatado como irregularidad en el sentido del artículo 2, punto 36, del Reglamento n.º 1303/2013, el jefe de la autoridad de gestión del programa estableció, mediante decisión n.º RD-02-14-02-489, de 20 de abril de 2023, una corrección financiera del 100 % de los gastos subvencionables del contrato financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.
- 7 El presente asunto tiene su origen en el recurso interpuesto por la recurrente contra esta decisión del jefe de la autoridad de gestión.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 8 En el recurso, la recurrente sostiene que, en realidad, no existe ningún conflicto de intereses.
- 9 En la vista, esta Sala, que, con arreglo a las normas nacionales de procedimiento administrativo, debe examinar de oficio si el acto impugnado se ha adoptado sin incurrir en irregularidades de procedimiento, comunicó a las partes su intención de plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial sobre las normas del Derecho de la Unión que regulan las facultades de la autoridad de gestión para aplicar correcciones financieras al beneficiario principal y a los socios de los contratos de subvención en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión.
- 10 El jefe de la autoridad de gestión considera que no es necesaria una petición de decisión prejudicial, puesto que la autoridad está facultada para comprobar la existencia de irregularidades y, por tanto, para imponer una corrección financiera a los beneficiarios o a los socios del proyecto, ya que su competencia a este respecto está exclusivamente limitada desde el punto de vista territorial. Dado que todas las organizaciones que participan en el Instrumento de Ayuda Preadhesión son beneficiarias, la autoridad de gestión estaba facultada para imponer correcciones financieras a las organizaciones que se encontraban en el territorio de la República de Bulgaria.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 El órgano jurisdiccional remitente constató que en el contrato de subvención firmado se estipula que el socio principal recibirá la financiación acordada en el contrato y asumirá la responsabilidad de la ejecución del proyecto, representando a todos los demás socios y velando por que él y todos sus socios cumplan los requisitos legales para la ejecución del proyecto.
- 12 Además, el socio principal es responsable ante la autoridad de gestión de todas las irregularidades, incluso cuando hayan sido cometidas por los socios del proyecto.
- 13 En caso de irregularidad, la autoridad de gestión podrá adoptar, frente al socio principal del proyecto, todas las medidas necesarias para corregir o mitigar las consecuencias de la irregularidad, habiéndose acordado expresamente que el socio principal del proyecto será responsable del reembolso del importe total correspondiente, incluso si la irregularidad fue cometida por uno de los socios.
- 14 En virtud del artículo 70, apartado 1, punto 1, del ZUSEFSU, una ayuda financiera de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos puede ser cancelada total o parcialmente mediante una corrección financiera si existe un conflicto de intereses con respecto al beneficiario en el sentido del artículo 61 del Reglamento 2018/1046.

- 15 Cuando existan dos o más beneficiarios y se haya designado a uno de ellos como beneficiario principal, no se especifica jurídicamente quién debe ser el destinatario del acto por el que se establece una corrección financiera: el beneficiario principal responsable de la ejecución de toda la operación o el socio que haya cometido la irregularidad.
- 16 En el contexto de los litigios relativos a la legalidad de los gastos en los casos de cooperación transfronteriza entre un Estado miembro y un beneficiario de un Instrumento de Ayuda Preadhesión, así como a la legalidad de las correcciones financieras por irregularidades en el sentido del artículo 2, punto 36, del Reglamento n.º 1303/2013, los órganos jurisdiccionales nacionales aplican los conceptos de «beneficiario» en el sentido del artículo 26, apartado 1, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 447/2014, y de «beneficiario principal» con arreglo al artículo 40 de dicho Reglamento.
- 17 De la jurisprudencia nacional analizada se desprende que, en asuntos comparables [véanse las sentencias del Varhoven administrativen sad de la República de Bulgaria en los asuntos administrativos n.º 11552/2021, n.º 11446/2021 y n.º 9806/2019], los órganos jurisdiccionales han declarado que el jefe de la autoridad de gestión es competente para constatar una irregularidad cometida por beneficiarios situados en el territorio de la República de Bulgaria y que, por lo tanto, está facultado para imponer una corrección financiera, como ocurrió en el presente asunto. Esta facultad comprende tanto los casos en los que la irregularidad ha sido cometida por un beneficiario/socio principal como aquellos en los que la irregularidad ha sido cometida por otro beneficiario/socio del proyecto. La competencia del jefe de la autoridad de gestión para fijar la corrección está limitada territorialmente; es necesario que quien haya cometido la irregularidad se encuentre en el territorio de la República de Bulgaria.
- 18 De conformidad con la jurisprudencia nacional antes citada relativa a supuestos comparables, en el presente caso el beneficiario principal no participó ni en el procedimiento administrativo ni en el judicial, puesto que se encuentra en la República de Serbia.
- 19 En la jurisprudencia examinada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el órgano jurisdiccional remitente no ha encontrado ninguna decisión prejudicial del Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los conceptos de «beneficiario» y de «beneficiario principal» en el sentido del Reglamento de Ejecución n.º 447/2014. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente ha constatado que el Varhoven administrativen sad ha planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial en el asunto C-477/23 en un contexto similar.
- 20 El derecho a una buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta es un derecho fundamental conferido a los particulares. Este derecho incluye: 1) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se adopte en su contra una medida individual que le afecte desfavorablemente, 2) el derecho de toda persona a acceder a los expedientes que la conciernen, 3) la obligación de la administración

de motivar sus decisiones. Con arreglo al artículo 51 de la Carta, esta resulta aplicable a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. La concesión de una subvención se efectúa en aplicación directa del Derecho de la Unión, circunstancia que obliga a las autoridades nacionales que son competentes para aplicar dicho Derecho a respetar el artículo 41 de la Carta.

- 21 Dado que el beneficiario principal ha asumido la responsabilidad de la ejecución de toda la operación, incluida la responsabilidad derivada de las irregularidades cometidas por los socios del proyecto, se ve directamente afectado por el acto de la autoridad de gestión que fija la corrección financiera. Por lo tanto, para resolver correctamente el presente litigio, es preciso aclarar si el beneficiario principal debería haber sido el destinatario del acto de la autoridad de gestión por el que se fija la corrección financiera y, en su caso, si al beneficiario principal se le debería haber concedido el derecho a participar en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de dicho acto.

DOCUMENTO DE TRABAJO