

Asunto C-392/23**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:**

27 de junio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău, Rumanía)

Fecha de la resolución de remisión:

20 de abril de 2023

Parte demandante:

Rustrans SRL

Parte demandada:

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural — Dirección General de Pesca — Autoridad de Gestión del Programa Operativo Marítimo y de Pesca, Rumanía)

Objeto del procedimiento principal

Recurso contencioso-administrativo que tiene por objeto la anulación de un acto administrativo, interpuesto por la parte demandante Rustrans S.R.L. contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural — Dirección General de Pesca — Autoridad de Gestión del Programa Operativo Marítimo y de Pesca, parte demandada.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En virtud del artículo 267 TFUE, se solicita la interpretación del artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, de los artículos 4, 69 y 125 del Reglamento n.º 1303/2013, y del artículo 33 del Reglamento n.º 2018/1046.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Constituye un gasto subvencionable con arreglo al artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013 la aportación en especie de los terrenos correspondientes a estanques, a instalaciones piscícolas y a piscinas de hormigón y de las construcciones existentes sobre los mismos con el fin de modernizar un centro acuícola mediante la inversión regulada en el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, siendo así que la modernización de dicho centro acuícola se lleva a cabo mediante la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica e instalaciones para la piscifactoría?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, en relación con los artículos 4 y 125 del Reglamento n.º 1303/2013 y con el artículo 33 del Reglamento n.º 2018/1046, relativo al principio de buena gestión financiera, en el sentido de que no existe una relación directa entre la modernización de un centro acuícola mediante gastos para la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica e instalaciones para la piscifactoría existente en el terreno y la aportación en especie del terreno correspondiente a los estanques de hormigón, de los terrenos correspondientes a los estanques de la instalación piscícola, de los terrenos correspondientes a las piscinas de hormigón y de las construcciones existentes sobre dichos terrenos?
- 3) El límite del 10 % establecido en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, ¿se aplica únicamente a las contribuciones en forma de terrenos y bienes inmuebles por los que se efectúa un pago en efectivo a efectos de un contrato de arrendamiento [mencionado en el artículo 69, apartado 1, letra d)] o también a la aportación en especie de los terrenos y bienes inmuebles en propiedad (no arrendados) de los beneficiarios?
- 4) El artículo 69 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, ¿establece un límite del 10 % para la contribución en especie en forma de terrenos y construcciones o únicamente para la contribución en especie en forma de terrenos?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Artículos 4, 69 y 125 del 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 se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

Artículo 33 del 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, (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.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto-ley n.º 66 de 29 de junio de 2011, para la prevención, detección y represión de las irregularidades en la obtención y utilización de los fondos europeos y/o de los fondos públicos nacionales vinculados a estos, en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 66/2011»): artículo 2, apartado 1, letra a), que contiene la definición del concepto de irregularidad; artículo 3, relativo a los principios que deben observarse en la selección y aprobación de las solicitudes de subvención, y artículo 45, que establece el derecho y la obligación de la Autoridad de Gestión de comprobar los gastos admitidos en los proyectos subvencionados.

Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decreto del Gobierno n.º 347 de 11 de mayo de 2016, por el que se establece el marco general de ejecución de las operaciones cofinanciadas por el Programa Operativo del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca 2014-2020, en lo sucesivo, «Decreto del Gobierno n.º 347/2016»), versión vigente en la fecha de la concesión de la subvención:

El artículo 4 establece los requisitos para que los gastos se consideren subvencionables, entre los que se encuentran: que el beneficiario haya incurrido en ellos, que hayan sido efectivamente pagados por este [apartado 1, letra a)] y que vayan acompañados por las facturas y los documentos justificantes del pago y de la realidad del gasto efectuado [apartado 1, letra b)].

Según el artículo 5:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letras a) y b), las contribuciones en especie serán subvencionables si cumplen las condiciones establecidas en el artículo 69, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

2. *En el Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014 — 2020 se aceptarán como contribuciones en especie los equipos, instalaciones y maquinaria y los terrenos, edificios y bienes inmuebles.*

3. *Las contribuciones en especie consistentes en los bienes contemplados en el apartado 2 deben cumplir acumulativamente los siguientes requisitos:*

a) *que el objeto de la contribución en especie haya sido adquirido o construido por el beneficiario a partir de fuentes de financiación distintas de las subvenciones públicas no reembolsables;*

b) *que los bienes estén libres de cualquier carga/prohibición que afecte a la ejecución de la operación y que no sean objeto de litigios referentes al derecho invocado por el posible solicitante y pendientes ante los órganos jurisdiccionales en el momento de la presentación de la solicitud de subvención;*

c) *que la contribución en especie sea necesaria y estrictamente relacionada con la ejecución de la operación;*

d) *que el valor de los bienes esté certificado por un experto cualificado e independiente del beneficiario de la operación, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. En el caso de los terrenos, el valor de la contribución en especie no podrá exceder del límite establecido en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo».*

Según el artículo 7:

«1. *El coste de la adquisición de terrenos edificados o no edificados será subvencionable hasta el límite del 10 % —del 15 % en el caso de emplazamientos abandonados y de emplazamientos anteriormente utilizados para actividades industriales que comprendan edificios— del total de los gastos subvencionables de la operación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.*

2. *El terreno a que se refiere el apartado 1 se utilizará para el objetivo establecido en la operación subvencionada, según lo previsto en el contrato de financiación. En caso contrario, el beneficiario estará obligado a restituir la subvención correspondiente, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.*

3. *En el caso de adquisición de un edificio para su demolición y posterior utilización del terreno con el fin de alcanzar los objetivos de la operación, solo será subvencionable el coste de la adquisición del terreno, siempre que cumpla lo dispuesto en los apartados 1 y 2».*

Ordinul nr. 816/2016 din 24 mai 2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile

finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de Management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (versiunea în vigoare la data acordării finanțării), anexă, litera J, măsura II.2. *Investiții productive în acvacultură* [Orden n.º 816/2016, de 24 de mayo de 2016, del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la lista detallada de los gastos subvencionables para las operaciones financiadas, incluidos los gastos de personal de la Autoridad de Gestión, en el marco del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020 (versión vigente en la fecha de la concesión de la subvención), Anexo, letra J, medida II.2 *Inversiones productivas en la acuicultura*].

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante demanda presentada ante la Curtea de Apel Bacău — Secția a II-a civilă și de contencios administrativ [Tribunal Superior de Bacău — Sección Segunda de lo Civil y de lo Contencioso-Administrativo] el 7 de noviembre de 2022, la demandante SC Rustrans SRL solicitó la anulación del acta de infracción y de liquidación de créditos presupuestarios a su cargo n.º 292304/19.10.2022 y la exención del pago de la deuda por importe de 3 378 392, 20 RON, siendo parte demandada el Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural — Dirección General de Pesca — Autoridad de Gestión del Programa Operativo Marítimo y de Pesca, Rumanía; en lo sucesivo, «Autoridad de Gestión»).
- 2 La demandante presentó ante la Autoridad de Gestión una solicitud de subvención para la ejecución del proyecto «Ampliación y diversificación de la actividad de la empresa RUSTRANS SRL en el ámbito de la acuicultura», con código SMIS121910 de la prioridad 2 de la Unión: Fomentar una acuicultura sostenible, eficiente en el uso de los recursos, innovadora, competitiva y basada en el conocimiento, medida II.2: Inversiones productivas en la acuicultura — artículo 48, apartado 1, letras a) a d) y f) a h) [del Reglamento (UE) n.º 508/2014] (Programa Operativo Marítimo y de Pesca). En dicho proyecto se especificó que se aportarían, como contribuciones en especie, un terreno y las construcciones existentes en este.
- 3 Según el informe de viabilidad, mediante el proyecto de inversión, SC Rustrans SRL se había fijado los siguientes objetivos:
 - fomentar la competitividad de la empresa mediante inversiones en la modernización del centro acuícola;
 - aumentar la capacidad de producción mediante la adquisición de equipos tecnológicos e instalaciones acuícolas eficientes;
 - optimizar los costes de producción y aumentar la eficacia de la actividad mediante la adquisición de tecnologías y equipos eficientes.

- 4 Posteriormente se celebró el contrato de financiación n.º 155/18.09.2018 por importe total de 19 151 676,06 RON, con el siguiente desglose: importe total subvencionado — 17 477 871,93 RON, importe de la cofinanciación subvencionable del beneficiario — 12 466 155,03 RON, importe subvencionable no reembolsable: 5 011 716,90 RON. El importe de la cofinanciación subvencionable del beneficiario está integrado por la contribución en especie consistente en terreno urbano, edificios y construcciones especiales, que fueron valorados, con arreglo al procedimiento legal, en los siguientes importes: terreno urbano — 2 343 160 RON, edificios y construcciones especiales — 10 972 682 RON.
- 5 Dado que el período de ejecución del proyecto se amplió en 6 meses respecto al período de 24 meses fijado inicialmente, se ha aplicado una reducción del importe subvencionable no reembolsable del 0,5 %.
- 6 Actualmente el proyecto ya se ha ejecutado y se encuentra en la fase de seguimiento, habiéndose presentado 4 solicitudes de reembolso a raíz de las cuales se ha abonado el importe total de 4 826 294,03 RON, de los cuales 3 619 720,51 RON (75 %) a cargo del FEMP [Fondo Europeo Marítimo y de Pesca] y 1 206 573,51 RON (25 %) a cargo del presupuesto nacional.
- 7 Mediante el acta de infracción y de liquidación de créditos presupuestarios a cargo n.º 292304/19.10.2022 se constató que existían irregularidades en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra a), del Decreto-ley n.º 66/2011 (ilegalidades, irregularidades y disconformidades con las disposiciones nacionales y/o europeas derivadas de una acción u omisión del beneficiario, que hayan afectado o puedan afectar al presupuesto de la UE) en lo que respecta a la relación directa entre la contribución en especie y la operación subvencionada, siendo claramente aplicable el principio de buena gestión financiera establecido en el artículo 125, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013.

Además, se detectaron irregularidades en relación con los gastos no subvencionables relacionados con la contribución en especie —terrenos y/o construcciones aportados por el beneficiario— en el sentido de que se había superado el límite del 10 % establecido en el artículo 69, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013. Se liquidaron créditos presupuestarios a cargo por importe de 3 378 392,20 RON, de los cuales 2 533 794,15 RON correspondían a la subvención a cargo de los fondos de la Unión y 844 598,05 RON a la subvención a cargo del presupuesto nacional.
- 8 Dicha acta se emitió tras las comprobaciones realizadas a raíz de la recomendación de la DG MARE de la Comisión Europea, que en el año 2021 detectó una irregularidad en relación con los gastos relativos a la aportación/contribución en especie —terrenos y construcciones— aportada por los beneficiarios en el marco de los proyectos subvencionados, en el sentido de que se había superado el límite máximo del 10 % de los gastos totales del proyecto/operación, en contra de lo dispuesto en el artículo 69, apartados 1 y 3,

letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, así como por la inexistencia de relación directa entre la contribución en especie y la operación subvencionada a la luz del principio de buena gestión financiera consagrado en los artículos 4 y 125, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, y en el artículo 33 del Reglamento n.º 1046/2018, y del principio de eficiencia consagrado en el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014. Dichas comprobaciones de la Comisión Europea se concretaron en un informe final de auditoría.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 La demandante sostuvo la ilegalidad de lo dispuesto por el demandado, alegando que es evidente la negligencia de la Autoridad de Gestión, que tenía el deber de comprobar detalladamente todos los proyectos a la luz de la normativa interna y europea aplicable. En su opinión, no es correcto apreciar una irregularidad en el sentido de que se haya infringido el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013 por haberse excedido el porcentaje del 10 % supuestamente aplicable a la totalidad de la contribución en especie aportada por el beneficiario, al haberse interpretado erróneamente dicha disposición.
- 10 La demandante alega que el límite del 10 % no se aplica globalmente a la totalidad de la contribución propia, sino únicamente a la aportación en especie consistente en terrenos, aspecto que también se apoya en la legislación nacional vigente en la fecha de la concesión de la subvención, a saber, el artículo 5 del Decreto del Gobierno n.º 347/2016. El artículo 5, apartado 3, letra d), último guion, del Decreto del Gobierno n.º 347/2016 remite estrictamente al límite porcentual señalado en el artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013, pero dicho límite se establece únicamente en relación con los terrenos, no con los edificios u otros bienes inmuebles.
- 11 La demandante alegó también que el apartado 1 del artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013 establece que no serán subvencionables los gastos para «la adquisición de terrenos no edificados y terrenos edificados por un importe que exceda del 10 % del gasto total subvencionable de la operación de que se trate». Ahora bien, en el caso de autos el terreno no ha sido adquirido, sino que ya se tenía en propiedad. Además, la demandante alegó que el apartado 1 del artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013 también establece el límite del 10 % para el arrendamiento de los terrenos, lo que tampoco es aplicable.
- 12 La demandante tampoco considera fundada la irregularidad señalada a propósito de la inexistencia de relación directa entre las contribuciones en especie en forma de terreno y construcciones aportados por el beneficiario al proyecto y el ámbito de las operaciones subvencionadas. La aportación en especie está constituida por el bien inmueble-terreno en el que se encuentran varios estanques piscícolas. Dichos bienes constituyen el elemento central e indispensable de la actividad piscícola y existe un vínculo directo entre ellos y la operación por la que se solicita la subvención, a saber, la adquisición de equipos, maquinaria e

instalaciones. En efecto, las adquisiciones realizadas a través del programa de financiación se han referido únicamente a los equipos y maquinaria necesarios para la ampliación y diversificación de la actividad de SC Rustrans SRL en el campo de la acuicultura. La relación entre la contribución en especie (el terreno en el que se encuentran los estanques piscícolas, los estanques y todas las construcciones adyacentes que conforman la piscifactoría) y los equipos y maquinaria adquiridos a través del proyecto es evidente.

- 13 El demandado ha solicitado la desestimación de la demanda. Con respecto a la existencia de negligencia por parte de la Autoridad de Gestión, alegó que esta también puede constatar y sancionar irregularidades tras la comprobación y evaluación del proyecto, aun cuando debió haberlas constatado en la fase anterior a la firma del contrato.
- 14 Por lo que se refiere al límite del 10 % establecido por el Reglamento n.º 1303/2013, el demandado alegó que en el caso de terrenos y bienes inmuebles el porcentaje de la contribución en especie está limitado al 10 % del total de los gastos subvencionables de la operación financiada, tal como establece el artículo 69, apartado 3, del Reglamento n.º 1303/2013.
- 15 En cuanto a la inexistencia de relación directa entre la contribución en especie y la operación subvencionada, el demandado alegó que los bienes inmuebles aportados en especie para financiar el proyecto no tienen relación directa con la operación subvencionada (adquisición de equipos, maquinaria e instalaciones). Mediante las actividades del proyecto, tal y como está detallado en la solicitud de subvención, no se interviene directamente en los bienes inmuebles con los que la demandante garantiza la cofinanciación del proyecto, sino que se dota la piscifactoría para la realización de la actividad propia, de modo que no se deduce cuál sea la contribución y la relación directa de los bienes inmuebles (terrenos y construcciones) con la operación para la que se solicita la subvención, a saber, la adquisición de equipos, maquinaria e instalaciones.
- 16 Por consiguiente, de conformidad con el principio de eficiencia, solo los gastos necesarios para la modernización de los centros acuícolas existentes y que estén relacionados con esta son subvencionables en virtud de dicha disposición y, en consecuencia, los gastos correspondientes a los terrenos existentes y a los bienes fijos en los mismos no se consideran subvencionables para la actividad financiada (adquisición de equipos), puesto que no son necesarios para la consecución del objetivo conexo.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 17 Por lo que se refiere a la inexistencia de relación directa entre la contribución en especie y la operación subvencionada, el órgano jurisdiccional constata que, en la apreciación del respeto del principio de buena gestión financiera y del principio de eficiencia, las opiniones de la Comisión y del Estado rumano han sido divergentes, puesto que cada uno justifica de manera diferente cuáles son los

gastos necesarios para la modernización de los centros acuícolas existentes; en opinión del Estado rumano dichos gastos también incluyen el terreno y las construcciones (la piscifactoría), ya que sin ellos el proyecto no sería posible mientras que, en opinión de la Comisión, el terreno y las construcciones constituyen un presupuesto previo de la operación de modernización.

- 18 Por lo tanto, en el momento de la concesión de los fondos, el Estado rumano consideró, al igual que la demandante, que, para alcanzar el objetivo establecido, a saber, el incremento del volumen de la producción, un centro acuícola necesita tanto de medios de producción (bienes y equipos) como de terrenos y construcciones (por ejemplo, estanques). Sin la piscifactoría existente y su terreno el proyecto no sería posible. El valor de la explotación existente y destinada a modernizarse forma parte del «flujo tecnológico» y, por lo tanto, de la operación subvencionada.
- 19 Posteriormente, a raíz de las conclusiones vinculantes de los auditores de la Comisión Europea, el demandado opina que los bienes inmuebles consistentes en terrenos y construcciones no tienen relación directa con el proceso de modernización descrito en la solicitud de financiación, puesto que la adquisición de equipos, maquinaria e instalaciones, subvencionada mediante el proyecto, no se refiere a los inmuebles —construcciones y terreno— aportados en especie. Aunque el objeto de la contribución en especie (piscifactoría y/o terrenos correspondientes) constituye un presupuesto previo para la propia existencia de un proyecto de modernización, su valor no forma parte de los gastos que conlleva el proceso de modernización.
- 20 Ahora bien, de conformidad con el principio de buena gestión financiera y con el principio de eficiencia, solo los gastos necesarios para la modernización de los centros acuícolas existentes y que estén relacionados con ella son subvencionables en virtud de dicha disposición. Los gastos correspondientes a los terrenos y construcciones no se consideran subvencionables para la actividad financiada (adquisición de equipos), puesto que no son necesarios para la consecución del objetivo conexo.
- 21 En lo que atañe al hecho de que se superase el límite del 10 % establecido en el artículo 69, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con la contribución en especie —terrenos y/o construcciones— aportada por el beneficiario, se cuestiona la interpretación de dicho artículo, en particular, si el límite del 10 % se refiere solo a los terrenos o también a las construcciones y si se aplica únicamente a determinadas operaciones (adquisición, arrendamiento), puesto que las opiniones divergentes parten de la normativa nacional y se refieren a la aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión.
- 22 En el caso de autos, se cuestiona la aplicabilidad del límite del 10 % únicamente a la contribución en especie en forma de terrenos, tal y como se señala expresamente en el texto del artículo 5, apartado 3, letra d), del Decreto del Gobierno n.º 347/2016, o a la contribución en especie en forma de terrenos y

construcciones, en la medida en que se aplique el párrafo 2, del apartado 1, del artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013, ya que no existen motivos para diferenciar entre las contribuciones en especie realizadas con o sin un pago en efectivo intrascendente a efectos de un arrendamiento.

DOCUMENTO DE TRABAJO