

Asunto C-477/23**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:**

25 de julio de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

13 de julio de 2023

Recurrente en casación:

Obshtina Belovo

Recurrido en casación:

Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Okolna sreda» 2014 — 2020

Objeto del procedimiento principal

El presente procedimiento se sustancia en virtud del recurso de casación interpuesto por el Obshtina Belovo (municipio de Belovo) contra la sentencia del tribunal de lo contencioso-administrativo de primera instancia mediante la cual se desestimó el recurso contencioso-administrativo que aquel interpuso contra la decisión del Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Okolna sreda» 2014-2020 (director de la autoridad administrativa del programa operativo «Medio Ambiente» 2014-2020) por la que se determinaba una corrección financiera.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de Derecho de la Unión; artículo 267 TFUE, párrafos primero, letra b), y tercero

Cuestiones prejudiciales

1. ¿Se opone la interpretación del artículo 2, puntos 10, 36 y 37, del Reglamento n.º 1303/2013 a una normativa nacional o a una práctica de interpretación y aplicación de esta normativa según la cual, en un caso como el del procedimiento principal, únicamente uno de los municipios asociados (partes del contrato administrativo relativo a la concesión de una subvención financiera; en lo sucesivo, «ADBFP») que han suscrito el contrato de gestión relativo a la ayuda financiera, en su condición de socio líder, debe tener la consideración de beneficiario de la subvención con cargo a recursos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, «recursos FEIE»)? ¿Qué requisitos debe cumplir una organización para ser calificada como beneficiario en el sentido del artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013 en un supuesto como el de autos?
2. ¿Se opone la interpretación del artículo 2, puntos 10, 36 y 37, del Reglamento n.º 1303/2013 a una normativa nacional o a una práctica de interpretación y aplicación de esta normativa según la cual, en un supuesto como el del procedimiento principal, la corrección financiera impuesta como consecuencia del incumplimiento de las normas sobre contratación pública cometido por un operador económico se establece mediante una decisión cuyo destinatario es otro operador económico que no ha incurrido en incumplimiento alguno pero que aparece mencionado como socio líder en el contrato relativo a la subvención financiera?
3. ¿Se opone el Reglamento n.º 1303/2013 a una normativa nacional o a una práctica de interpretación y aplicación de esta normativa según la cual la responsabilidad por la corrección financiera puede redistribuirse contractualmente entre los socios del proyecto, o bien debe responder cada uno de los operadores económicos por las correcciones financieras debidas a las infracciones por ellos cometidas en el empleo de recursos FEIE en función de los contratos de los que es parte?
4. ¿Se oponen los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a una práctica administrativa y a una jurisprudencia nacionales según las cuales, en un caso como el del procedimiento principal, al municipio al que se imputa haber infringido la Zakon za obshtestvenite porachki (Ley de Contratación Pública) al adjudicar un contrato público en el procedimiento de utilización de recursos FEIE no se le concede el derecho a participar en el procedimiento de determinación de la corrección financiera en relación con el contrato por él celebrado ni el derecho a participar en el procedimiento judicial dirigido a la impugnación de este acto administrativo, debido a que este municipio, en su condición de socio del acuerdo de asociación celebrado con el socio líder, puede acceder a la vía civil?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

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

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

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Zakon za obshtestvenite porachki (Ley de Contratación Pública; en lo sucesivo, «ZOP»): artículos 2, apartado 2; 5, apartado 2, punto 9; 59, apartado 6, y artículo 3 de las Disposiciones Adicionales

Zakon za upravlenie na sredstvata ot evropeyskite fondove pri spodeleno upravlenie (Ley de Gestión de los Recursos Procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos con Gestión Compartida; en lo sucesivo, «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; en lo sucesivo, «ZUSESIF»): artículo 70, apartados 1, punto 9, y 2, y artículo 73, apartado 1

Zakon za upravlenie na otpadatsite (Ley de Gestión de Residuos): artículo 49, apartados 1 y 9

Zakon za Kamarata na stroitelite (Ley sobre el Colegio de Ingeniería de Construcción): artículo 3

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; en lo sucesivo, «Decreto sobre la

Apreciación de Irregularidades»): punto 11 del anexo n.º 1 al artículo 2, apartado 1

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El procedimiento controvertido, en el que se utilizan recursos procedentes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (en lo sucesivo, «FEIE») para el período 2014-2020, es un procedimiento combinado [procedimiento n.º BG16M1OP002-2.002] para el diseño y la construcción de instalaciones de compostaje y de instalaciones para el pretratamiento de residuos domésticos.
- 2 Los solicitantes en el procedimiento son diversos municipios de la región de Pazardzhik en cuestión, incluidos los municipios de Pazardzhik y Belovo. Todos estos municipios forman parte de una federación regional para la gestión de residuos (en lo sucesivo, «federación regional») de conformidad con la Ley sobre Gestión de Residuos.
- 3 A efectos de la presentación de la solicitud, la federación regional designó a un municipio líder, mientras que los demás municipios solicitantes de la federación regional son socios de este municipio líder, circunstancia sobre la cual se celebró un acuerdo de asociación entre todos los municipios de la federación regional.
- 4 Por regla general, en el procedimiento de que se trata, relativo a la concesión de una subvención financiera, los municipios de una federación regional solo pueden presentar una única propuesta de proyecto. Por ello, los municipios de la federación regional, incluidos los municipios de Pazardzhik y Belovo, presentaron una propuesta común de proyecto.
- 5 En el procedimiento de concesión de la subvención, los municipios suscribieron un Administrativen dogovor za predostavyane na bezvazmezdna finansova pomosht (contrato administrativo relativo a la concesión de una subvención financiera; en lo sucesivo, «ADBFP») en el marco del Programa Operativo «Medio Ambiente» 2014-2020, cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión de la Unión Europea.
- 6 En la cláusula 1 del ADBFP se estipula que todos los municipios tendrán la condición de beneficiarios en los términos del contrato, pese a que, además de la denominación de cada municipio, se indica su condición de socio.
- 7 En la cláusula 3.3 del ADBFP, se estipula expresamente que los municipios que son parte de este contrato designan al municipio de Pazardzhik como municipio líder. Los demás municipios son municipios asociados.
- 8 El artículo 1, número 3, de las condiciones de ejecución del proyecto autorizado en virtud del procedimiento (en lo sucesivo, «condiciones de ejecución»), que forman parte integrante del ADBFP, se señala que en el procedimiento es

«beneficiario» la persona a que se hace referencia en el artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013.

- 9 De igual modo, de conformidad con el artículo 1, punto 3, de las condiciones de ejecución, cuando la propuesta de proyecto se presente por medio de una asociación, todos los municipios asociados tendrán la condición de beneficiarios, esto es, tanto el municipio líder como los socios que hayan presentado conjuntamente la propuesta de proyecto cuya financiación se autoriza.
- 10 Las competencias del municipio líder se regulan en el artículo 4, apartado 6, de las condiciones de ejecución y consisten, en particular, en la gestión de la correspondencia con la autoridad administrativa, recibir los recursos procedentes del ADBFP en una cuenta bancaria propia y distribuir los recursos entre los municipios asociados con arreglo a las estipulaciones del acuerdo de asociación, entre otras. El municipio líder es, además, responsable de la gestión del proyecto.
- 11 Las competencias de los municipios asociados se regulan en la propuesta de proyecto de forma que, en relación con el contrato público controvertido relativo a la construcción de una instalación de compostaje de residuos domésticos verdes y/o biodegradables recogidos por separado, se establece específicamente que dicho contrato será diseñado y adjudicado por el municipio de Belovo.
- 12 El municipio de Belovo tramitó, en su condición de poder adjudicador, el procedimiento de adjudicación de un contrato público, que dio lugar, en última instancia, a la celebración de un contrato entre el municipio de Belovo y «Delchev Ingenering» EOOD relativo a la construcción de una instalación de compostaje de residuos domésticos verdes y/o biodegradables recogidos por separado en el territorio del municipio de Belovo.
- 13 Mediante decisión del director de la autoridad administrativa del programa operativo «Medio Ambiente» 2014-2020, de 21 de marzo de 2022, corregida mediante decisión del director de esta autoridad de 15 de abril de 2022, se estableció una corrección financiera por importe del 10 % de los recursos puestos a disposición con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), para la financiación del contrato celebrado entre el municipio de Belovo y «Delchev Ingenering» EOOD.
- 14 La corrección financiera se aplicó al beneficiario, el municipio de Pazardzhik, por la comisión de una irregularidad de conformidad con el artículo 70, apartado 1, punto 9, de la ZUSESIF, en relación con el punto 11, letra a), del anexo n.º 1 al artículo 2, apartado 1, del Decreto sobre la Apreciación de Irregularidades. Como se desprende de la decisión, fue el municipio de Belovo quien incurrió en la irregularidad mediante un incumplimiento de disposiciones nacionales, a saber, el artículo 2, apartado 2, y el artículo 59, apartado 6, de la ZOP, en relación con el artículo 3, apartado 3, del Zakon za Kamarata na stroitelite (Ley sobre el Colegio de Ingeniería de Construcción; en lo sucesivo, «ZKS»), y un incumplimiento del Derecho de la Unión.

- 15 El municipio de Belovo, que no era el destinatario de la decisión sobre la determinación de la corrección financiera, impugnó la misma ante el Administrativen sad Pazardzhik (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Pazardzhik), el cual consideró admisible el recurso contencioso-administrativo, pero lo rechazó por infundado.
- 16 El órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de primera instancia consideró que el ADBFP en cuestión fue celebrado tanto con el municipio de Pazardzhik como con los demás municipios de la región, incluido el municipio de Belovo, puesto que habían presentado una solicitud en el procedimiento combinado para el diseño y la construcción de instalaciones de compostaje y de instalaciones para el pretratamiento de residuos domésticos mediante una propuesta común de proyecto. El contrato público al que afectaba la corrección financiera fue licitado por el municipio de Belovo, y fue este el que suscribió el contrato con «Delchev Ingenering» EOOD. Por tanto, el municipio de Belovo tiene un interés en acogerse a la tutela judicial en relación con la impugnación de esta decisión, con independencia de que en la decisión controvertida se indique únicamente al municipio de Pazardzhik como destinatario de la decisión y beneficiario en el marco del proyecto.
- 17 El municipio de Belovo interpuso recurso de casación contra esta sentencia del Administrativen sad Pazardzhik ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 18 En su recurso de casación, el municipio de Belovo impugna la sentencia dictada en primera instancia, examinando la aplicabilidad del artículo 3, apartado 3, de la Ley sobre el Colegio de Ingenieros de Construcción en el contexto del procedimiento concreto de adjudicación del contrato público.
- 19 El recurrido en casación, el director de la autoridad administrativa, alega, en su breve escrito de contestación, que el recurso de casación es infundado.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 20 El fundamento de la corrección financiera aplicada al municipio e impugnada en el procedimiento principal lo constituye el incumplimiento de una disposición de Derecho de la Unión transpuesta al Derecho nacional, cometido mediante la actuación de otro municipio.
- 21 En litigios sobre la legalidad de la utilización de recursos FEIE y en el contexto del examen de la legalidad de las correcciones financieras impuestas, como ocurre en el litigio principal, los tribunales nacionales aplican los conceptos de «beneficiario», «irregularidad» y «operador económico» en el sentido del artículo 2, puntos 10, 36 y 37, del Reglamento n.º 1303/2013.

- 22 El examen de la jurisprudencia nacional pone de manifiesto que en asuntos similares algunos tribunales han sostenido la tesis de que solo el municipio que es el socio líder del proyecto es «beneficiario» en el sentido del artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013 y, por consiguiente, solo él es el destinatario de una decisión de determinación de una corrección financiera, mientras que los demás municipios asociados, incluso en el supuesto de una propuesta común de proyecto, no tienen tal condición. Estos tribunales no admiten a los demás municipios asociados como parte en el procedimiento y rechazan que tengan derecho a participar en el procedimiento relativo a la determinación de la corrección financiera, incluso en los supuestos en los que dichos municipios son parte de los contratos a los que afecta la corrección (como en el caso de autos).
- 23 En cambio, el Administrativen sad Sofia-Oblast (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Región de Sofía) ha declarado en una sentencia que, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública por parte del municipio que utiliza recursos FEIE, es precisamente este municipio el destinatario correcto de la decisión de determinación de la corrección financiera. En consecuencia, debe concederse a este municipio el derecho a participar en el procedimiento de determinación de la corrección financiera y, por consiguiente, deberá tener derecho a una tutela judicial efectiva frente a este acto administrativo. Sin embargo, esta sentencia del Administrativen sad Sofia-Oblast fue revocada por otra sentencia del Varhoven administrativen sad, el cual declaró que, en el marco de dicho procedimiento, los socios no reúnen la condición de beneficiario, no son los destinatarios correctos del acto administrativo de determinación de la corrección financiera ni tienen derecho a participar en dicho procedimiento.
- 24 En el procedimiento principal, el órgano jurisdiccional de primera instancia se decantó por la segunda tesis. Declaró que el municipio de Belovo tramitó el procedimiento de adjudicación del contrato en el que se constató la irregularidad y que aquel es el beneficiario del proyecto, por lo que tiene derecho a una tutela judicial.
- 25 En este sentido, en la jurisprudencia nacional se detectan dudas sobre la cuestión de los requisitos de la definición del concepto de «beneficiario» recogido en el artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013. Estas dudas se refieren a los hechos pertinentes para la definición del concepto: el hecho relativo a la firma del contrato de gestión para la concesión de la ayuda financiera, o los hechos relativos a la recepción y utilización de la ayuda financiera, o bien otros hechos.
- 26 En el presente procedimiento, todos los municipios de la región en cuestión presentaron una propuesta común de proyecto para su financiación con cargo a recursos FEIE y todos ellos son partes del ADBFP. El municipio del proyecto designado como municipio líder del proyecto tiene las competencias contempladas en artículo 4, apartado 6, de las normas de desarrollo: recibir la correspondencia mantenida con la autoridad administrativa en el marco del ADBFP, recibir los fondos contemplados en el ADBFP en su cuenta bancaria,

cumplimentar todas las solicitudes de pago e informes de situación conforme al ADBFP y presentarlos ante la autoridad administrativa, así como hacerse cargo de la gestión del proyecto.

- 27 Cada uno de los municipios asociados desarrolla las actividades descritas previamente en el proyecto, de modo que, en el caso de autos, el municipio de Belovo organiza y tramita el procedimiento de adjudicación del contrato público para la construcción de una instalación de compostaje de residuos domésticos verdes y/o biodegradables recogidos por separado.
- 28 En estas circunstancias, se plantea la cuestión de cuál sea el destinatario correcto de la decisión de determinación de una corrección financiera por la irregularidad cometida y, por tanto, a qué municipio le corresponde participar en el procedimiento de determinación de la corrección financiera y tiene derecho a acudir a los tribunales mediante la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra la decisión de determinación de la corrección financiera: el municipio que es el socio líder del proyecto o el municipio que utiliza los recursos FEIE afectados por la irregularidad de que se trata.
- 29 La jurisprudencia, que en asuntos idénticos rechaza que los municipios asociados tengan derecho a participar en el procedimiento administrativo y puedan acudir a los tribunales, se apoya en que el municipio líder proporciona la cuenta bancaria en la que se ingresan los recursos FEIE, distribuye los recursos y, en caso de correcciones financieras, compensa respecto a los socios los recursos subvencionables con cargo a los fondos FEIE con la corrección financiera. Al mismo tiempo, entre el municipio líder y el municipio asociado existe una relación jurídica de carácter civil.
- 30 Por consiguiente, se plantea también la cuestión de si el Reglamento n.º 1303/2013 se opone a una normativa o una práctica nacionales de interpretación y aplicación de dicha normativa, según la cual la responsabilidad por la corrección financiera puede redistribuirse contractualmente entre los socios que son parte del procedimiento, o bien si, de hecho, cada uno de ellos debe asumir la responsabilidad por las correcciones financieras en el caso de que hayan incurrido en incumplimientos en relación con la utilización de los recursos FEIE en el marco de los contratos de que son parte.
- 31 Además, el derecho a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta, es un derecho fundamental conferido al individuo. El derecho a una buena administración incluye: 1. el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; 2. el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna; 3. la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones. De conformidad con su artículo 51, las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. La puesta a disposición de una subvención financiera se efectúa mediante la aplicación directa del Derecho de la

Unión, y esta circunstancia obliga a las autoridades nacionales en cuya competencia recae la aplicación del Derecho a respetar el artículo 41 de la Carta.

- 32 En esta dirección apunta también la cuestión de si los artículos 41 y 47 de la Carta se oponen a una jurisprudencia y a una práctica administrativa nacionales, en virtud de la cual el municipio que ha incumplido la Ley sobre Contratación Pública al adjudicar un contrato público en el procedimiento de utilización de recursos FEIE no tiene derecho ni a participar en el procedimiento de determinación de la corrección financiera que afecta a un contrato por él celebrado ni a participar en el procedimiento judicial de impugnación de este acto administrativo, debido a que este municipio, en su condición de socio del acuerdo de asociación celebrado con el socio líder, puede acceder a la vía civil.
- 33 Si, en el caso de autos, se diera por cierto que el municipio de Belovo no es beneficiario en el sentido del artículo 2, punto 10, del Reglamento n.º 1303/2013 y no tiene derecho a impugnar la decisión de determinación de la corrección financiera cuyo destinatario es el municipio de Pazardzhik, el Varhoven administrativen sad debería revocar la sentencia del Administrativen sad Pazardzhik y poner fin al proceso. Por consiguiente, dado que el Varhoven administrativen sad conoce de un litigio cuya resolución apareja la interpretación y aplicación de disposiciones de Derecho de la Unión, considera que debe plantear de oficio la presente petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

DOCUMENTO CONFIDENCIAL