Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 24 de junio de 2015*

«Recurso de casación — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — Reducción de la ayuda financiera — Método de cálculo por extrapolación — Procedimiento de adopción de la decisión por la Comisión Europea — Incumplimiento del plazo señalado — Consecuencias»

En el asunto C-263/13 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 14 de mayo de 2013,

**Reino de España**, representado por el Sr. A. Rubio González, en calidad de agente,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

**Comisión Europea**, representada por el Sr. J. Baquero Cruz y la Sra. A. Steiblytė, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger y el Sr. F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

## Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, el Reino de España solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea España/Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10, EU:T:2013:93; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que éste desestimó sus recursos de anulación de las Decisiones de la Comisión C(2009) 9270, de 30 de noviembre de 2009; C(2009) 10678, de 23 de diciembre de 2009, y C(2010) 337, de 28 de enero de 2010 (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones controvertidas»), por las que se reducen las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) concedidas al Programa Operativo «Andalucía», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), en virtud de la Decisión C(94) 3456 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1994, al Programa Operativo «País Vasco», correspondiente al Objetivo 2 (1997-1999), en virtud de la Decisión C(1998) 121 de la Comisión, de 5 de febrero de 1998, y al Programa Operativo «Comunidad Valenciana», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), en virtud de la Decisión C(1994) 3043/6 de la Comisión, de 25 de noviembre de 1994, respectivamente.

## Marco jurídico

2 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1), «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

3 El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de dicho Reglamento dispone:

«El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.»

4 El FEDER fue creado mediante el Reglamento (CEE) nº 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (DO L 73, p. 1; corrección de errores en DO 1975, L 110, p. 44), que fue modificado en varias ocasiones y sustituido posteriormente, desde el 1 de enero de 1985, por el Reglamento (CEE) nº 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88).

5 En 1988, el Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), modificó el régimen de los Fondos estructurales.

6 El Reglamento nº 2052/88, que entró en vigor el 1 de enero de 1989, debía ser reexaminado por el Consejo, a propuesta de la Comisión de las Comunidades Europeas, en un plazo que expiraba el 31 de diciembre de 1993.

7 De este modo, dicho Reglamento fue modificado por el Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 5), que a su vez debía ser reexaminado antes del 31 de diciembre de 1999.

8 Estos Reglamentos instituyen los Fondos estructurales [la sección Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA), el Fondo Social Europeo (FSE) y el FEDER], que están destinados a corregir los principales desequilibrios regionales en la Unión Europea, en particular,

fomentando el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas («Objetivo 1») y reconvirtiendo las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial («Objetivo 2»).

9 El artículo 7 del Reglamento nº 2052/88, en su versión modificada por el Reglamento nº 2081/93 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2052/88»), titulado «Compatibilidad y control», establece en su apartado 1:

«Las acciones financiadas por los Fondos estructurales o mediante una intervención del [Banco Europeo de Inversiones (BEI)] o de otro instrumento financiero existente deberán atenerse a las disposiciones de los Tratados y de los actos adoptados en virtud de los Tratados, así como a las políticas comunitarias, incluidas las que se refieran a las normas de competencia, la formalización de contratos públicos y la protección del medio ambiente, al igual que a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.»

10 El Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20; en lo sucesivo, «Reglamento nº 4253/88»), dispone en su artículo 23, titulado «Control financiero», que:

«1. A fin de garantizar el éxito de las acciones llevadas a cabo por promotores públicos o privados, en la ejecución de las mismas los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para:

— verificar regularmente que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente;

— prevenir y perseguir las irregularidades;

— recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia. Salvo si el Estado miembro, el intermediario o el promotor prueban que no les es imputable el abuso o la negligencia en cuestión, el Estado miembro será responsable subsidiario del reembolso de las cantidades abonadas indebidamente. [...]

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto y, en particular, comunicarán a la Comisión una descripción de los sistemas de control y gestión establecidos para garantizar una aplicación eficaz de las acciones. Informarán periódicamente a la Comisión del desarrollo de las diligencias administrativas y judiciales.

[...]

2. Sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 206 del Tratado [CEE] y de cualquier inspección realizada en aplicación de la letra c) del artículo 209 del Tratado, las acciones financiadas por los Fondos estructurales y los sistemas de gestión y control podrán ser controlados *in situ*, en particular mediante sondeos, por funcionarios o agentes de la Comisión.

[...]

3. Durante los tres años siguientes al último pago correspondiente a una acción, el organismo y las autoridades responsables pondrán a disposición de la Comisión todos los documentos justificativos relativos a los gastos y a los controles correspondientes a dicha acción.»

11 El artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, titulado «Reducción, suspensión y supresión de la ayuda», dispone:

«1. Si la realización de una acción o de una medida no pareciere justificar ni una parte ni la totalidad de la ayuda financiera que se le hubiere asignado, la Comisión procederá a un estudio apropiado del caso en el marco de la cooperación, solicitando, en particular, al Estado miembro o a las autoridades designadas por éste para la ejecución de la acción, que presenten en un plazo determinado sus observaciones.

2. Tras este estudio, la Comisión podrá reducir o suspender la ayuda para la acción o la medida en cuestión si el estudio confirmara la existencia de una irregularidad o de una modificación importante que afecte a las condiciones de ejecución de la acción o de la medida, y para la que no se hubiera pedido la aprobación de la Comisión.

[...]»

12 A tenor del artículo 11 del Reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 374, p. 15), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 34), titulado «Control de compatibilidad», «en los casos oportunos y con arreglo a los procedimientos propios de cada política, los Estados miembros facilitarán a la Comisión la información relativa al cumplimiento de las disposiciones previstas en el apartado 1 del artículo 7 del Reglamento […] nº 2052/88.»

13 Tras consultar al Comité consultivo para el desarrollo y la reconversión de las regiones y al Comité establecido en el artículo 147 del Tratado CE, y remitiéndose al artículo 23 del Reglamento nº 4253/88, la Comisión adoptó varios Reglamentos de aplicación, entre ellos el Reglamento (CE) nº 2064/97, de 15 de octubre de 1997, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento nº 4253/88, en lo relativo al control financiero por los Estados miembros de las operaciones cofinanciadas por los Fondos estructurales (DO L 290, p. 1).

14 El artículo 8 del Reglamento nº 2064/97 prevé que:

«1. A más tardar en el momento de presentar la solicitud para el pago final y la declaración final de gastos en relación con cada forma de intervención, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe [...] elaborado por una persona u organismo funcionalmente independiente del servicio de ejecución. El informe incluirá las conclusiones de los controles efectuados durante los años anteriores y las conclusiones generales relativas a la validez de la solicitud de pago final, así como acerca de la legalidad y regularidad de las operaciones que sirven de base a la declaración final de gastos.

2. En caso de que la existencia de deficiencias graves de gestión o de control o la frecuencia elevada de irregularidades registradas impidan pronunciarse positivamente acerca de la validez de la solicitud de pago final y de la declaración final de gastos, el informe indicará la existencia de estas circunstancias y estimará la amplitud del problema y sus repercusiones financieras.

En tal caso, la Comisión podrá exigir un control suplementario con el fin de determinar las irregularidades y de obtener la corrección de las mismas en un plazo determinado.»

15 El 15 de octubre de 1997, la Comisión adoptó asimismo unas orientaciones internas relativas a las correcciones financieras netas en el marco de la aplicación del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88. En los puntos 5 y 6 de dichas orientaciones internas, la Comisión precisa que, como excepción a la regla de que toda corrección financiera neta corresponde únicamente a la irregularidad o irregularidades detectadas, se prevé no obstante una corrección financiera superior en caso de que la Comisión tenga buenas razones para pensar que la irregularidad es sistemática, reflejando, por

consiguiente, una insuficiencia del sistema de gestión, control o auditoría que es probable que se haya producido en una serie de casos similares. Para efectuar tal corrección financiera, la Comisión opera mediante extrapolación, es decir, que tiene en cuenta el nivel y la especificidad de la estructura administrativa implicada, así como el alcance probable de la incorrecta utilización de los Fondos.

16 Los Reglamentos nºs 2052/88 y 4253/88 fueron derogados, con efectos desde el 1 de enero de 2000, por el Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de enero de 2000, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1).

17 Con arreglo a su artículo 2, apartado 1, el Reglamento nº 1260/1999 se aplica al FEDER, al FSE, a la sección de Orientación del FEOGA y al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

18 A tenor del artículo 39 de dicho Reglamento, titulado «Correcciones financieras»:

«1. Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, incluida la actuación cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de una intervención, y de efectuar las necesarias correcciones financieras.

El Estado miembro efectuará las correcciones financieras requeridas en relación con la irregularidad esporádica o sistemática. Las correcciones efectuadas por el Estado miembro consistirán en la supresión total o parcial de la participación comunitaria. Los Fondos comunitarios así liberados podrán ser reasignados por el Estado miembro a la intervención de que se trate respetando las normas que deberán definirse con arreglo al apartado 2 del artículo 53.

2. Cuando, una vez realizadas las comprobaciones necesarias, la Comisión llega a la conclusión de que:

a) un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1;

o

b) parte de una intervención o su totalidad no justifican parte o la totalidad de la participación de los Fondos;

o

c) existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión o de control que puedan conducir a irregularidades sistemáticas,

suspenderá los pagos intermedios en cuestión y, tras exponer sus razones, solicitará al Estado miembro que presente sus observaciones y, si procede, que efectúe correcciones en un plazo determinado.

Cuando el Estado miembro no esté de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Comisión, ésta invitará al Estado miembro a celebrar una reunión en la que ambas partes, con un espíritu de cooperación basada en la asociación, se esforzarán por alcanzar un acuerdo sobre las observaciones y conclusiones que han de establecerse.

3. Al expirar el plazo establecido por la Comisión, si no se ha logrado un acuerdo y en ausencia de las correcciones efectuadas por el Estado miembro, teniendo en cuenta todo comentario formulado por el Estado miembro, la Comisión podrá decidir en el plazo de tres meses:

a) reducir el anticipo [...];

o

b) efectuar las correcciones financieras requeridas. Ello consistirá en suprimir la totalidad o parte de la participación de los Fondos en la intervención de que se trate.

La Comisión determinará el importe de las correcciones teniendo en cuenta la naturaleza de la irregularidad o de la modificación, así como la amplitud y las consecuencias potenciales de las deficiencias de los sistemas de gestión o de control de los Estados miembros. Las decisiones respetarán el principio de proporcionalidad.

En ausencia de una decisión de efectuar lo previsto en la letra a) o en la letra b) al término del plazo prescrito, los pagos intermedios cesarán inmediatamente su suspensión.

[...]»

19 El Reglamento (CE) nº 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 213, p. 1), que derogó el Reglamento nº 4254/88, no incluye normas relativas a la correcciones financieras.

20 El artículo 5 del Reglamento (CE) nº 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 64, p. 13), tiene la siguiente redacción:

«1. El Estado miembro de que se trate dispondrá de un plazo de dos meses para responder a la solicitud de presentación de observaciones con arreglo a lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 y, cuando proceda, para efectuar correcciones, excepto en casos debidamente justificados en los que un plazo mayor pueda ser acordado por la Comisión.

2. En los casos en que la Comisión proponga correcciones financieras por extrapolación o a tanto alzado, se brindará a los Estados miembros la oportunidad de demostrar, mediante un examen de los expedientes correspondientes, que el alcance real de la irregularidad ha sido inferior que la evaluación de la Comisión. El Estado miembro, de acuerdo con la Comisión, podrá limitar el alcance del examen a una parte o a una muestra apropiada de los expedientes en cuestión. Salvo en casos debidamente justificados, el plazo otorgado para dicho examen no podrá ser superior a otros dos meses después del período de dos meses mencionado en el apartado 1. El resultado de dicho examen se analizará con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1260/1999. La Comisión tomará en consideración cualquier prueba presentada por el Estado miembro en los plazos fijados.

3. Cuando el Estado miembro no esté de acuerdo con las observaciones efectuadas por la Comisión, y se celebr[e] una reunión en virtud del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, el plazo de tres meses en el cual la Comisión decidirá con arreglo al apartado 3 del artículo 39 de dicho Reglamento comenzará a partir de la fecha de la mencionada reunión.»

21 El Reglamento nº 1260/1999, que debía ser reexaminado por el Consejo a más tardar el 31 de diciembre de 2006, fue derogado mediante el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 210, p. 25), que, según su artículo 1, apartado 1, se aplica a dichos Fondos, sin perjuicio de las disposiciones específicas establecidas en los reglamentos que regulan cada uno de ellos.

22 El Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999 (DO L 210, p. 1), no contiene disposición alguna en materia de procedimiento para la aplicación de

correcciones financieras por parte de la Comisión. Lo mismo puede decirse del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento nº 1083/2006 y el Reglamento nº 1080/2006 (DO L 31, p. 1).

23 Dichas correcciones financieras se rigen por reglas comunes a estos tres Fondos, enunciadas en los artículos 99 a 102 del Reglamento nº 1083/2006.

24 El artículo 100 de este último Reglamento, titulado «Procedimiento», dispone:

«1. Antes de adoptar una decisión respecto de la aplicación de una corrección financiera, la Comisión incoará el procedimiento informando al Estado miembro de sus conclusiones provisionales y solicitándole que remita sus observaciones en el plazo de dos meses.

Cuando la Comisión proponga la aplicación de una corrección financiera por extrapolación o a tanto alzado, se dará al Estado miembro la oportunidad de demostrar, a través de un examen de la documentación correspondiente, que el alcance efectivo de la irregularidad ha sido inferior al estimado por la Comisión. De acuerdo con esta última, el Estado miembro podrá limitar su examen a una proporción o una muestra adecuada de la documentación correspondiente. Salvo en casos debidamente justificados, el plazo concedido para el examen no deberá superar un período adicional de dos meses a partir del final del período de dos meses mencionado en el primer párrafo.

2. La Comisión deberá tomar en consideración cualquier prueba aportada por el Estado miembro dentro de los plazos mencionados en el apartado 1.

3. Cuando el Estado miembro no acepte las conclusiones provisionales de la Comisión, será invitado por esta última a una audiencia en la que ambas partes, aplicando el principio de asociación, tratarán de alcanzar un acuerdo sobre las observaciones y las conclusiones que deban extraerse de las mismas.

4. En caso de acuerdo, el Estado miembro podrá volver a utilizar los fondos comunitarios de que se trate con arreglo al artículo 98, apartado 2, párrafo segundo.

5. De no llegarse a un acuerdo, en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la audiencia, la Comisión adoptará una decisión sobre la corrección financiera, teniendo en cuenta toda la información y las observaciones presentadas durante todo el procedimiento. Si la audiencia no llega a producirse, el período de seis meses empezará a correr dos meses después de la fecha que conste en la carta de invitación enviada por la Comisión.»

25 El artículo 108 del Reglamento nº 1083/2006, que lleva por título «Entrada en vigor», dispone, en sus párrafos primero y segundo, lo siguiente:

«El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Las disposiciones de los artículos 1 a 16, 25 a 28, 32 a 40, 47 a 49, 52 a 54, 56, 58 a 62, 69 a 74, 103 a 105 y 108 serán de aplicación a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento únicamente para los programas correspondientes al período 2007-2013. Las demás disposiciones serán de aplicación a partir del 1 de enero de 2007.»

26 El Reglamento nº 1083/2006 fue derogado por el Reglamento (UE) nº 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 (DO L 347, p. 320),

cuyo artículo 145, apartado 6, dispone que, «para efectuar correcciones financieras, la Comisión, mediante actos de ejecución, adoptará una decisión en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la audiencia o de la fecha de recepción de información adicional, si el Estado miembro está de acuerdo con presentar tal información adicional tras la audiencia[, que] la Comisión tendrá en cuenta toda la información y las observaciones presentadas durante el procedimiento[ y que,] si la audiencia no llega a producirse, el plazo de seis meses empezará a correr dos meses después de la fecha de la carta de invitación a la audiencia enviada por la Comisión.»

27 Conforme a lo dispuesto en el artículo 154 del Reglamento nº 1303/2013, el artículo 145 de dicho Reglamento es aplicable con efecto a partir del 1 de enero de 2014.

28 Este artículo 145 forma parte de la cuarta parte del Reglamento nº 1303/2013, que contiene las normas generales aplicables al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca en materia de gestión y control, gestión financiera, cuentas y correcciones financieras.

29 Ni el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006 (DO L 347, p. 289), ni el Reglamento Delegado (UE) nº 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) nº 1303/2013 (DO L 138, p. 5), contienen disposición alguna en materia de procedimiento para la aplicación de correcciones financieras por parte de la Comisión.

## Antecedentes del litigio y Decisiones controvertidas

30 Los hechos que originaron el presente litigio, tal y como se exponen en los apartados 1 a 9 de la sentencia recurrida, pueden resumirse de la manera que sigue.

31 Mediante sus Decisiones C(94) 3456, de 9 de diciembre de 1994; C(98) 121, de 5 de febrero de 1998, y C(1994) 3043/6, de 25 de noviembre de 1994, la Comisión aprobó los Programas Operativos «Andalucía», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), «País Vasco», correspondiente al Objetivo 2 (1997-1999), y «Comunidad Valenciana», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), respectivamente.

32 Con motivo de las auditorías de cierre de dichos programas, la Comisión seleccionó determinados proyectos a efectos de control. El examen de esas muestras permitió apreciar numerosas irregularidades, algunas de ellas recurrentes, y que consistían fundamentalmente en infracciones de las normas de la Unión en materia de contratación pública y de las normas aplicables en el ámbito de los Fondos estructurales. La Comisión calificó dichas irregularidades de sistémicas.

33 Después de varios intercambios de escritos entre la Comisión y las autoridades españolas, esta institución decidió reducir la ayuda del FEDER concedida para cada uno de los programas operativos mencionados, extrapolando al conjunto de éstos los errores sistémicos que consideraba haber detectado al examinar las muestras.

34 Concretamente, en el marco de la auditoría de cierre del Programa Operativo «Andalucía», la Comisión seleccionó una muestra aleatoria de 37 proyectos sobre un total de 5 319, por un importe de 870 341 396 euros, es decir, el 16,69 % del gasto final declarado, sobre la base del muestreo de la unidad monetaria y utilizando el software Audit Command Language (ACL), herramienta de auditoría asistida por ordenador. Las conclusiones de la auditoría se comunicaron a las autoridades españolas mediante informes de 19 de octubre de 2004 y 10 de abril de 2006. Tras varios intercambios de observaciones e información entre la Comisión y las autoridades españolas, se celebró una audiencia en Bruselas (Bélgica) los días 2 y 3 de julio de 2008. El resultado de dicha reunión fue el compromiso de las autoridades españolas de presentar más información con respecto a la elegibilidad de las operaciones

de que se trataba en un plazo de tres semanas. La información adicional fue presentada mediante cartas de 22 de julio y 5 de agosto de 2008. Mediante escrito de 19 de marzo de 2009, la Comisión comunicó sus conclusiones finales a las autoridades españolas, las cuales respondieron por escrito de 21 de abril de 2009.

35 Mediante su Decisión C(2009) 9270, de 30 de noviembre de 2009, la Comisión redujo en 219 334 437,31 euros la ayuda del FEDER, concedida por un importe de 3 323 249 050,16 euros, al Programa Operativo «Andalucía». Esta reducción corresponde a la extrapolación de las irregularidades calificadas por la Comisión de sistémicas al conjunto del Programa Operativo.

36 En el marco de la auditoría de cierre del Programa Operativo «País Vasco», la Comisión seleccionó una muestra aleatoria de 37 proyectos sobre un total de 3 348, por un importe de 266 765 981 euros, es decir, el 36,98 % del gasto final declarado, siguiendo el mismo método que había empleado para el Programa Operativo «Andalucía». Los resultados y las conclusiones de la auditoría se comunicaron a las autoridades españolas mediante informes de 17 de agosto de 2005 y 24 de septiembre de 2007. Tras varios intercambios de observaciones e información, tuvo lugar una audiencia los días 22 y 23 de enero de 2009 en Bruselas. El resultado de la reunión fue el compromiso de las autoridades españolas de presentar información con respecto a la elegibilidad de las operaciones en cuestión en un plazo de tres semanas. Dicha información adicional fue enviada mediante carta de 16 de febrero de 2009 y por correos electrónicos de 10, 23 y 24 de febrero de 2009. Mediante carta de 29 de julio de 2009, la Comisión comunicó sus conclusiones finales a las autoridades españolas, las cuales respondieron por carta de 15 de septiembre de 2009.

37 Mediante su Decisión C(2009) 10678, de 23 de diciembre de 2009, la Comisión redujo en 27 884 692,27 euros la ayuda del FEDER, concedida por un importe de 301 152 434 euros, al Programa Operativo «País Vasco». Esta reducción corresponde a la extrapolación de las irregularidades calificadas por la Comisión de sistémicas al conjunto del Programa Operativo.

38 En el marco de la auditoría de cierre del Programa Operativo «Comunidad Valenciana», la Comisión seleccionó una muestra aleatoria de 38 proyectos sobre un total de 7 862, por un importe de 607 075 404,63 euros, es decir, el 28,72 % del gasto final declarado, según el método empleado para los otros dos programas operativos. Los resultados y las conclusiones de la auditoría se comunicaron a las autoridades españolas mediante informes de 10 de junio de 2004 y 10 de abril de 2006. Tras varios intercambios de observaciones e información entre la Comisión y las autoridades españolas, se celebró una audiencia en Bruselas los días 4 y 5 de noviembre de 2008. El resultado de dicha reunión fue el compromiso de las autoridades españolas de presentar información adicional con respecto a la elegibilidad de las operaciones en cuestión en un plazo de tres semanas. Tal información fue presentada mediante carta de 24 de noviembre de 2008. Mediante carta de 29 de mayo de 2009, la Comisión comunicó sus conclusiones finales a las autoridades españolas, las cuales respondieron por carta de 3 de julio de 2009 y por correo electrónico de 7 de julio de 2009.

39 Mediante su Decisión C(2010) 337, de 28 de enero de 2010, la Comisión redujo en 115 612 377,25 euros la ayuda del FEDER, concedida por un importe de 1 298 056 426,49 euros, al Programa Operativo «Comunidad Valenciana». Esta reducción corresponde a la extrapolación de las irregularidades calificadas por la Comisión de sistémicas al conjunto del Programa Operativo.

**Recursos ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

40 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 11 de febrero de 2010 (asunto T-65/10), el 8 de marzo de 2010 (asunto T-113/10) y el 24 de marzo de 2010 (asunto T-138/10), respectivamente, el Reino de España interpuso sendos recursos de anulación de las Decisiones controvertidas.

41 Mediante auto del Presidente de la Sala Séptima del Tribunal de 26 de abril de 2010, los tres asuntos fueron acumulados a efectos de la fase escrita, la fase oral y la sentencia.

42 En apoyo de sus recursos, el Reino de España había invocado cuatro motivos. El primero estaba basado en la infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, por cuanto, según dicho Estado miembro, la Comisión no podía proceder a las correcciones financieras previstas en el citado precepto mediante extrapolación. El segundo motivo, invocado con carácter subsidiario, se fundaba en la infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88 y del artículo 4 TUE, apartado 3, por no haberse revelado una insuficiencia del sistema de gestión, control o auditoría en relación con los contratos modificados de que se trataba. El tercer motivo, invocado asimismo con carácter subsidiario, se basaba en la infracción del artículo 24 del Reglamento nº 4253/88, ya que, según el Reino de España, la muestra de proyectos empleada por la Comisión para la aplicación de las correcciones financieras por extrapolación no era representativa de los programas operativos controvertidos. El cuarto motivo se fundaba en la infracción del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 y en la vulneración del principio de observancia de un plazo razonable, por haber rebasado la Comisión el plazo establecido para efectuar las correcciones financieras.

43 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó sucesivamente los motivos cuarto, primero, segundo y tercero y, por lo tanto, los referidos recursos en su integridad.

## Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

44 En su recurso de casación, el Reino de España solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida.

— Resuelva definitivamente sobre el litigio y anule las Decisiones controvertidas.

— Condene en costas a la Comisión.

45 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación.

— Condene en costas al Reino de España.

## Sobre el recurso de casación

### *Alegaciones de las partes*

46 En apoyo de su recurso de casación, el Reino de España invoca dos motivos. El primero está basado en un error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General respecto de la consideración del artículo 24, apartado 2, del Reglamento nº 4253/88 como base jurídica para aplicar correcciones financieras basadas en una extrapolación. Mediante su segundo motivo, el Reino de España reprocha al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho respecto del control de la fiabilidad, coherencia, pertinencia e idoneidad de la extrapolación aplicada por la Comisión en el caso de autos, en la medida en que, en primer lugar, la muestra se determinó a partir del gasto declarado, no de la ayuda reconocida; en segundo lugar, partió de gastos que no habían sido cofinanciados y habían sido retirados por dicho Estado miembro, en tercer lugar, la muestra seleccionada por la Comisión no era uniforme y, en cuarto lugar, dicha muestra presentaba un insuficiente nivel de fiabilidad.

47 La Comisión sostiene, en esencia, que el primer motivo debe declararse infundado. En relación con el segundo motivo, afirma que se refiere a cuestiones de hecho, de manera que debe declararse inadmisible o, en todo caso, infundado.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

48 A fin de pronunciarse sobre el presente recurso de casación, debe señalarse de entrada que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó los recursos de anulación interpuestos por el Reino de España tras haber declarado infundados los cuatro motivos invocados por éste en apoyo de dichos recursos.

49 Más concretamente, el Tribunal General examinó en primer lugar el cuarto motivo, basado, en esencia, en que la Comisión había adoptado las Decisiones controvertidas en plazos que no podían considerarse razonables. No obstante, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó ese motivo por infundado y, al hacerlo, admitió la regularidad formal de las Decisiones controvertidas.

50 Sin embargo, sobre este particular, se desprende de la motivación contenida en los apartados 56 a 89 y 93 y 94 de las sentencias España/Comisión (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) y España/Comisión (C-197/13 P, EU:C:2014:2157) que la adopción por parte de la Comisión de una decisión de corrección financiera está sometida desde el año 2000 al respeto de un plazo legal, cuya duración varía en función de la normativa aplicable.

51 El Tribunal de Justicia considera que, en el Estado actual del Derecho de la Unión, no existe ningún elemento que permita cuestionar esta jurisprudencia, sino que, por el contrario, es aplicable al presente asunto.

52 Así pues, conforme al artículo 100, apartado 5, del Reglamento nº 1083/2006, la Comisión adoptará una decisión sobre la corrección financiera en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la audiencia y, si la audiencia no ha llegado a producirse, el período de seis meses empezará a correr dos meses después de la fecha que conste en la carta de invitación enviada por la Comisión.

53 Del artículo 108, párrafo segundo, del Reglamento nº 1083/2006 se desprende que el citado artículo 100 era de aplicación a partir del 1 de enero de 2007, también a los programas anteriores al período 2007-2013.

54 Pues bien, en el caso de autos, las audiencias del Reino de España tuvieron lugar el 2 y el 3 de julio de 2008 para el Programa Operativo «Andalucía», el 22 y el 23 de enero de 2009 para el Programa Operativo «País Vasco» y el 4 y el 5 de noviembre de 2008 para el Programa Operativo «Comunidad Valenciana», respectivamente. En cambio, la Comisión no adoptó las Decisiones controvertidas, referidas a dichos Programas, hasta el 30 de noviembre de 2009, el 23 de diciembre de 2009 y el 28 de enero de 2010, respectivamente.

55 En consecuencia, la Comisión no respetó, en el caso de autos, el plazo de seis meses establecido en el artículo 100, apartado 5, del Reglamento nº 1083/2006.

56 Además, se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por un lado, que la vulneración de las normas de procedimiento relativas a la adopción de un acto lesivo, como el hecho de que la Comisión no hubiera adoptado la decisión controvertida en el plazo fijado por el legislador de la Unión, constituye un vicio sustancial de forma (véanse las sentencias Reino Unido/Consejo, 68/86, EU:C:1988:85, apartados 48 y 49; España/Comisión, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, apartado 103, y España/Comisión, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, apartado 103) y, por otro, que, si el juez de la Unión comprueba, al examinar el acto de que se trate, que este último no ha sido regularmente adoptado, le corresponde extraer las consecuencias de la existencia de un vicio sustancial de forma y, en

consecuencia, anular el acto afectado por dicho vicio (véanse las sentencias Comisión/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, apartado 51; Comisión/Solvay, C-287/95 P y C-288/95 P, EU:C:2000:189 apartado 55; España/Comisión, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, apartado 103, y España/Comisión, C-197/13 P, EU:C:2014:2157, apartado 103).

57 A este respecto, debe recordarse que constituye jurisprudencia reiterada que, aparte de los casos particulares como, concretamente, los previstos por los reglamentos de procedimiento de los tribunales de la Unión, el juez de la Unión no puede fundamentar su decisión en un motivo examinado de oficio, aunque sea de orden público, sin haber instado previamente a las partes a formular sus observaciones sobre dicho motivo (véanse las sentencias Comisión/Irlanda y otros, C-89/08 P, EU:C:2009:742, apartado 57, y OAMI/National Lottery Commission, C-530/12 P, EU:C:2014:186, apartado 54).

58 En lo que atañe a la cuestión relativa al plazo en que ha de adoptarse una decisión de corrección financiera, debe señalarse que, en el marco de los asuntos que dieron lugar a las sentencias España/Comisión (C-192/13 P, EU:C:2014:2156) y España/Comisión (C-197/13 P, EU:C:2014:2157), que versaban sobre cuestiones de hecho y de Derecho en esencia idénticas, el Reino de España y la Comisión ya tuvieron ocasión de discutir esta cuestión. Además, en tales asuntos el Tribunal de Justicia había solicitado a las partes que concentraran sus observaciones orales en dicha cuestión.

59 Asimismo, esta jurisprudencia fue confirmada posteriormente en varias ocasiones por el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias España/Comisión, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, y España/Comisión, C-513/13 P, EU:C:2014:2412).

60 De ello se deduce, por un lado, que la Comisión ha tenido ocasión suficiente de presentar, en el marco de un debate contradictorio, sus motivos y alegaciones relativos al alcance del plazo establecido en el artículo 100, apartado 5, del Reglamento nº 1083/2006 y, por otro, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la interpretación que ha de darse a esta disposición debe considerarse consolidada.

61 Por lo tanto, es preciso declarar que el presente asunto constituye un caso particular, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 57 de la presente sentencia, y que no procede solicitar a las partes que presenten observaciones sobre este motivo.

62 En estas circunstancias, se debe concluir que la Comisión adoptó las Decisiones controvertidas incumpliendo el plazo legal establecido por un reglamento del Consejo.

63 Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al desestimar los recursos interpuestos por el Reino de España en lugar de sancionar los vicios sustanciales de forma de que adolecen las Decisiones controvertidas.

64 En consecuencia, procede anular la sentencia recurrida.

**Sobre los recursos de primera instancia**

65 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

66 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia dispone de todos los elementos necesarios para resolver definitivamente el recurso de anulación de las Decisiones controvertidas interpuesto por el Reino de España ante el Tribunal General.

67 A este respecto, basta señalar que, por las razones expuestas en los apartados 50 a 63 de la presente sentencia, procede anular las Decisiones controvertidas por vicio sustancial de forma.

## Costas

68 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.

69 El artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de ese Reglamento, establece que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber prosperado las pretensiones formuladas en casación por el Reino de España y al haberse estimado los recursos interpuestos ante el Tribunal General, procede, conforme a lo solicitado por el Reino de España, condenar a la Comisión a cargar con sus propias costas y con aquellas en que haya incurrido dicho Estado miembro, tanto en primera instancia como en casación.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

**1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea España/Comisión (T-65/10, T-113/10 y T-138/10, EU:T:2013:93).**

**2) Anular las Decisiones de la Comisión C(2009) 9270, de 30 de noviembre de 2009; C(2009) 10678, de 23 de diciembre de 2009, y C(2010) 337, de 28 de enero de 2010, por las que se reducen las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) concedidas al Programa Operativo «Andalucía», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), en virtud de la Decisión C(94) 3456 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1994, al Programa Operativo «País Vasco», correspondiente al Objetivo 2 (1997-1999), en virtud de la Decisión C(1998) 121, de 5 de febrero de 1998, y al Programa Operativo «Comunidad Valenciana», correspondiente al Objetivo 1 (1994-1999), en virtud de la Decisión C(1994) 3043/6, de 25 de noviembre de 1994, respectivamente.**

**3) Condenar a la Comisión Europea a cargar con las costas del Reino de España y con las suyas propias, tanto las de primera instancia como las del presente recurso de casación.**

Firmas