Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 16 de julio de 2020*

«Recurso de casación — Cláusula compromisoria — Acuerdos de subvención celebrados en el marco del programa específico "Justicia Civil" para el período 2007-2013 — Informes de auditoría que cuestionan la subvencionabilidad de ciertos gastos — Decisión de la Comisión Europea de proceder a la recuperación de los importes pagados indebidamente — Artículo 299 TFUE — Facultad de la Comisión de adoptar una decisión que constituye título ejecutivo en el marco de una relación contractual — Competencia del juez de la Unión — Tutela judicial efectiva»

En el asunto C-584/17 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 4 de octubre de 2017,

**ADR Center SpA**, con domicilio social en Roma (Italia), representada por la Sra. A. Guillerme y el Sr. T. Bontinck, abogados,

parte recurrente,

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

**Comisión Europea**, representada por el Sr. J. Estrada de Solà y la Sra. A. Katsimerou, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y los Sres. J. Malenovský y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de febrero de 2019;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 7 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

## Sentencia

1 Mediante el presente recurso de casación, ADR Center SpA (en lo sucesivo, «ADR») solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 20 de julio de 2017, ADR Center/Comisión (T-644/14, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2017:533), mediante la que este desestimó el recurso por el que solicitaba, por un lado, que se anulase la Decisión C(2014) 4485 final de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativa a la recuperación de una parte de la contribución financiera abonada a ADR en ejecución de los tres acuerdos de subvención celebrados en el marco del programa específico «Justicia Civil» (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), y por otro, que se condenase a la Comisión Europea a pagarle el saldo restante adeudado con arreglo a los tres citados acuerdos de subvención, por un importe de 49 172,52 euros, así como una indemnización de daños y perjuicios.

## Marco jurídico

2 El artículo 2, letra b), del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero»), establece que, a los efectos de ese Reglamento, se entenderá por «institución», entre otros, la Comisión Europea.

3 El artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero tiene el siguiente tenor:

«La institución podrá formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados miembros en una decisión que constituirá título ejecutivo a tenor del artículo 299 [TFUE].

[…]»

4 El artículo 90 del Reglamento financiero establece:

«1. El pago deberá estar respaldado por la prueba de que la acción correspondiente es conforme con las disposiciones del acto de base o del contrato y se referirá a una o varias de las operaciones siguientes:

a) al pago de todos los importes adeudados;

b) al pago de los importes adeudados según las modalidades siguientes:
   i) una prefinanciación, eventualmente fraccionada en varios pagos, tras la firma del convenio de delegación, del contrato o del convenio de subvención o tras la notificación de la decisión de subvención;
   ii) uno o más pagos intermedios como contrapartida por la ejecución parcial de la acción;
   iii) el pago del saldo de los importes adeudados una vez ejecutada completamente la acción.

[…]»

## Antecedentes del litigio

5 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 1 a 42 de la sentencia recurrida. A efectos del presente procedimiento, pueden resumirse como sigue.

6 ADR es una sociedad establecida en Italia que presta servicios en el ámbito de la resolución extrajudicial de controversias.

7 En diciembre de 2008, la Comisión celebró con determinados consorcios, de los que ADR era el coordinador, tres acuerdos de subvención (en lo sucesivo, «acuerdos de subvención»), en ejecución de la Decisión n.º 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Justicia Civil», integrado en el programa general «Derechos Fundamentales y Justicia» (DO 2007, L 257, p. 16).

8 Conforme al artículo I.6 de los acuerdos de subvención, leído combinadamente con el artículo II.15.4 de estos últimos, el coordinador debía remitir, en el plazo de los dos meses siguientes a la finalización de la acción en cuestión, primero, un informe final sobre la ejecución técnica de dicha acción; segundo, un estado financiero final de los costes subvencionables realmente soportados según la estructura y la descripción del presupuesto provisional; y, tercero, una relación recapitulativa completa de los ingresos y gastos de la referida acción.

9 El artículo I.9 de los acuerdos de subvención disponía que las subvenciones se regirían por las cláusulas de los propios acuerdos, por las disposiciones de la Unión aplicables y, subsidiariamente, por la legislación belga en materia de subvenciones. En el mismo artículo se precisaba que las decisiones de la Comisión relativas a la aplicación de las cláusulas del acuerdo de subvención de que se tratara, así como las modalidades de su ejecución, podrían ser objeto de un recurso interpuesto por los beneficiarios ante el juez de la Unión.

10 El artículo II.14.1 de los acuerdos de subvención precisaba los criterios generales a los que debían responder los costes para poder ser considerados costes subvencionables de la acción en cuestión.

11 El artículo II.19.5 de los acuerdos de subvención precisaba que se haría saber a los beneficiarios que, en virtud del artículo 256 CE (actualmente, artículo 299 TFUE), la Comisión podría formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados en una decisión que constituiría título ejecutivo. Esta decisión podría ser recurrida ante el Tribunal General.

12 El artículo II.20 de los acuerdos de subvención contenía cláusulas detalladas sobre los controles y las auditorías.

13 Remitidos los informes finales, la Comisión, a la vista del contenido de estos, hizo saber a ADR su intención de recuperar ciertos importes de los pagos que, en concepto de pagos de prefinanciación, había efectuado en el marco de los acuerdos de subvención.

14 Por otra parte, a raíz de las auditorías contradictorias realizadas por la Comisión, esta institución comunicó a ADR, el 10 de junio de 2013, los importes de los pagos que había decidido recuperar al constatar que entre los gastos declarados por cada uno de los acuerdos en cuestión había gastos que no eran subvencionables. La Comisión comunicó igualmente a ADR que le enviaría en el plazo de un mes notas de adeudo y que procedería a recuperar las cantidades pagadas indebidamente, en su caso, mediante compensación o ejecución forzosa.

15 Mediante escrito de 9 de julio de 2013, ADR rebatió las conclusiones de las auditorías y sostuvo que las órdenes de recuperación de la Comisión eran nulas, por haber sido adoptadas más de dos años después de la terminación del procedimiento de auditoría.

16 El 16 de octubre de 2013, la Comisión remitió a ADR tres notas de adeudo, una por cada acuerdo de subvención, por importes de 62 649,47 euros, 78 991,12 euros y 52 634,75 euros respectivamente. En dichas notas de adeudo se precisaba que, en caso de impago a la fecha de su vencimiento, los importes pagados indebidamente se verían incrementados con los intereses de demora.

17 Tras enviar a ADR, el 16 de diciembre de 2013, los pertinentes escritos para recordar tales extremos y, el 26 de febrero de 2014, otros tantos requerimientos, la Comisión adoptó, el 27 de junio de 2014, basándose en el artículo 299 TFUE y en el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero, la

Decisión controvertida. Mediante esta Decisión, la Comisión ordenó a ADR el reintegro del importe de 194 275,34 euros en concepto de principal adeudado por esta en ejecución de los acuerdos de subvención, incrementado en un importe de 3 236 euros en concepto de intereses de demora devengados hasta el 30 de abril de 2014, más un importe adicional de 21,30 euros por día de retraso a contar desde el 1 de mayo siguiente. El artículo 4 de la Decisión controvertida precisaba, en particular, que esta constituía título ejecutivo, en el sentido del artículo 299 TFUE, párrafo primero.

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

18 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 30 de agosto de 2014, ADR interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la Decisión controvertida, el pago del saldo que aún se le adeudaba con arreglo a los acuerdos de subvención por importe de 49 172,52 euros y el pago de una indemnización de daños y perjuicios por el menoscabo de su reputación y por el tiempo dedicado por su personal a la defensa de sus intereses en los procedimientos administrativos y judiciales.

19 En lo tocante a la admisibilidad del recurso interpuesto por ADR, en relación con la pretensión del pago del saldo que aún se le adeudaba, el Tribunal General recordó, en el apartado 56 de la sentencia recurrida, que la admisibilidad de dicha pretensión dependía de la naturaleza jurídica del recurso. En efecto, según el Tribunal General, si se trata de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, la referida pretensión es inadmisible por cuanto no es competencia del juez de la Unión dirigir, en el marco del control de la legalidad de los actos de la Unión, órdenes conminatorias a las instituciones de la Unión ni colocarse en el lugar de estas últimas, a las que incumbe adoptar las medidas que lleva consigo la ejecución de una sentencia dictada a raíz de un recurso de anulación.

20 No obstante, en los apartados 59 y 60 de la sentencia recurrida, el Tribunal General precisó que, a pesar de tener su fundamento explícito en el artículo 263 TFUE, un recurso podía tener realmente un doble objeto, consistente en obtener no solo la anulación de la resolución impugnada, sino también la declaración de que la Comisión no ostenta el crédito contractual controvertido. A este respecto, el Tribunal General declaró que, cuando el contrato contiene una cláusula compromisoria, en el sentido del artículo 272 TFUE, puede comprobar si es posible recalificar parcialmente el recurso interpuesto. Según el Tribunal General, cabe tal recalificación, sin afectar al derecho de defensa de la institución demandada, en el supuesto de que, por una parte, la voluntad expresa de la parte demandante no se oponga a ello y de que, por otra, se invoque en la demanda al menos un motivo basado en la infracción de las normas que regulan la relación contractual de que se trata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

21 Tras proceder, en el apartado 61 de la sentencia recurrida, a la recalificación parcial del recurso sometido a su conocimiento, como recurso interpuesto sobre la base tanto del artículo 263 TFUE como del artículo 272 TFUE, el Tribunal General concluyó, en el apartado 62 de la sentencia recurrida, que el artículo 272 TFUE, que «erige al juez de la Unión en juez de plena jurisdicción», le permitía, «por oposición al juez de la legalidad que conoce sobre la base del artículo 263 TFUE», conocer de cualquier tipo de pretensión en virtud de una cláusula compromisoria y, por tanto, de una pretensión dirigida en particular a que el Tribunal General ordene a la Comisión el pago del saldo que aún se adeuda. En consecuencia, el Tribunal General consideró admisible la pretensión de ADR relativa al pago del saldo restante adeudado en cumplimiento de los acuerdos de subvención.

22 Por lo que se refiere a la pretensión relativa al pago de la indemnización de daños y perjuicios para reparar el perjuicio supuestamente sufrido por ADR, el Tribunal General la declaró inadmisible en el apartado 67 de la sentencia recurrida, por no cumplir ninguno de los tres requisitos que exige la jurisprudencia para que se genere la responsabilidad de la Unión por los daños causados por una de sus instituciones o una de sus agencias u organismos.

23 En cuanto a la apreciación de las cuestiones de fondo del recurso interpuesto por ADR, el Tribunal General recordó, con carácter preliminar, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que cuando conozca de un recurso de anulación sobre la base de lo dispuesto en el artículo 263 TFUE, el juez de la Unión deberá apreciar la legalidad del acto impugnado a la vista del Tratado FUE o de cualquier norma jurídica relativa a su aplicación y, por consiguiente, del Derecho de la Unión. Añadió que, en cambio, en un recurso interpuesto sobre la base del artículo 272 TFUE, el demandante solo puede invocar frente a la institución en cuestión vulneraciones de las cláusulas contractuales o del Derecho aplicable al contrato en cuestión. Seguidamente, el Tribunal General examinó el carácter de los cinco motivos formulados por ADR con el fin de determinar si los argumentos invocados en apoyo de dichos motivos tenían por objeto cuestionar la legalidad de la Decisión controvertida, en el sentido del artículo 263 TFUE, o si, por el contrario, se insertaban sustancialmente en el marco de un litigio de carácter contractual y debían, por tanto, examinarse como referidos a un incumplimiento de los acuerdos de subvención o a una infracción del Derecho aplicable a estos.

24 Habida cuenta de que la Decisión controvertida no hacía más que dotar de fuerza ejecutiva al crédito contractual que supuestamente ostentaba la Comisión contra ADR, el Tribunal General juzgó oportuno pronunciarse en primer lugar sobre la existencia y el importe de ese crédito.

25 El Tribunal General examinó, en los apartados 91 a 116 de la sentencia recurrida, el tercer motivo, basado en el incumplimiento por la Comisión de la obligación de afrontar la carga de la prueba correspondiente que pesaba sobre ella.

26 En ese contexto, el Tribunal General recordó, en el apartado 93 de la sentencia recurrida, que, según un principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión, esta solo podía subvencionar los gastos efectivamente realizados. Según el Tribunal General, la prueba de que un proyecto se ha realizado no basta al beneficiario de una subvención para justificar la concesión de esta, sino que ese beneficiario debe, además, probar que ha incurrido en los gastos declarados, con arreglo a los requisitos financieros fijados para la concesión de la subvención en cuestión, ya que solo los gastos debidamente justificados pueden considerarse subvencionables. A este respecto, el Tribunal General declaró que la obligación de respetar tales requisitos constituía, pues, uno de los «compromisos esenciales» y, por esta razón, condicionaba la concesión de la referida subvención.

27 Tras señalar, en el apartado 94 de la sentencia recurrida, que ese principio está reflejado en las estipulaciones de los acuerdos de subvención y declarar, en el apartado 96 de la sentencia recurrida, que los informes finales de auditoría constituían elementos de prueba en apoyo de las pretensiones de la Comisión relativas a la ejecución de dichos acuerdos, el Tribunal General examinó las diferentes alegaciones expuestas por ADR con respecto a la inadmisión de determinados gastos.

28 El Tribunal General concluyó, en el apartado 103 de la sentencia recurrida, que, ante las constataciones concretas de los auditores, correspondía a ADR presentar elementos probatorios que acreditaran que los gastos en cuestión cumplían los requisitos de subvencionabilidad establecidos por los acuerdos de subvención. Dado que ADR no aportó prueba alguna ni durante el procedimiento administrativo previo ni ante el Tribunal General, este último desestimó el tercer motivo por infundado.

29 En lo que respecta al cuarto motivo, basado en supuestos errores consignados en los informes finales de auditoría, el Tribunal General lo desestimó también por infundado. En particular, en el apartado 157 de la sentencia recurrida, rechazó el argumento invocado por ADR según el cual los auditores y la Comisión no habían tenido en cuenta la calidad de las prestaciones efectuadas y de los resultados obtenidos, fundándose en el principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión enunciado en el apartado 93 de la sentencia recurrida.

30 El primer motivo, en el que se alegaba que las normas de auditoría aplicadas no habían sido acordadas por las partes, y el segundo motivo, que denunciaba la falta de comunicación de los informes finales de auditoría en un plazo razonable y la mala gestión de las acciones en cuestión por parte de la Comisión, fueron desestimados igualmente por el Tribunal General por infundados.

31 Por lo que hace al quinto motivo, basado en la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión controvertida, el Tribunal General recordó, en el apartado 192 de la sentencia recurrida, que dicha Decisión tenía como base jurídica el artículo 299 TFUE y el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero.

32 A este respecto, el Tribunal General señaló, en los apartados 195 y 196 de la sentencia recurrida, que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero figuraba en un capítulo de este Reglamento destinado a aplicarse a todas las operaciones que prevé el presupuesto de la Unión, incluidas las ejecutadas en el marco de una relación contractual, y no únicamente en un ámbito particular de la acción de la Unión, como pone de manifiesto también el artículo 90 del citado Reglamento.

33 Tales consideraciones condujeron al Tribunal General a deducir, en los apartados 197 y 198 de la sentencia recurrida, que, conforme a la jurisprudencia, tanto el artículo 299 TFUE como el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero atribuían competencia a la Comisión para adoptar una decisión constitutiva de título ejecutivo, pese a la naturaleza contractual del crédito integrado en dicho título.

34 En los apartados 199 a 213 de la sentencia recurrida, el Tribunal General precisó que esta conclusión no era contraria ni a la sentencia de 17 de junio de 2010, CEVA/Comisión (T-428/07 y T-455/07, EU:T:2010:240), ni a la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), en las que se planteaba la cuestión de si una nota de adeudo constituía un acto que podía ser objeto de recurso en el sentido del artículo 263 TFUE. Según el Tribunal General, tal conclusión tampoco resultaba contraria al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), puesto que, a raíz de la recalificación parcial del recurso, examinó, en el marco del mismo recurso, tanto la legalidad de la Decisión controvertida como los fundamentos del crédito contractual de la Comisión frente a ADR que dio lugar a la adopción de dicha Decisión.

35 Por consiguiente, el Tribunal General desestimó por infundado el quinto motivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

## Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

36 Mediante el presente recurso de casación, ADR solicita en esencia al Tribunal de Justicia que:

– Anule la sentencia recurrida.

– Anule la Decisión controvertida y resuelva definitivamente el litigio estimando los motivos que invocó en primera instancia.

– Condene a la Comisión al pago de las costas relativas a los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.

37 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene a ADR al pago de las costas relativas al procedimiento de casación.

## Sobre el recurso de casación

38 En apoyo de su recurso de casación, ADR formula dos motivos, basados, el primero, en un error de Derecho del Tribunal General en la interpretación del principio que rige las ayudas económicas de la Unión, y, el segundo, en un error de Derecho del Tribunal General en la interpretación del artículo 299 TFUE, del artículo 79 del Reglamento financiero y del artículo 47 de la Carta.

39 Habida cuenta de que mediante el segundo motivo de casación se ataca esencialmente la sentencia recurrida en tanto en cuanto el Tribunal General admitió la competencia de la Comisión para adoptar la Decisión controvertida, procede comenzar con el examen de este motivo.

### *Sobre el segundo motivo de casación*

#### *Alegaciones de las partes*

40 En primer lugar, según ADR, el Tribunal General efectuó una interpretación errónea del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero, al considerar que dichos artículos atribuían a la Comisión la facultad de adoptar una orden de recuperación con fuerza de título ejecutivo en el contexto de la ejecución de un contrato de subvención. A su modo de ver, los citados artículos no constituyen una base jurídica suficiente al respecto.

41 ADR entiende que el razonamiento del Tribunal General, según el cual el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero constituye la base jurídica aplicable a todos los créditos, sean o no contractuales, es contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en virtud de la cual los reglamentos de la Unión que contienen normas financieras deben interpretarse de manera restrictiva (sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, 146/81, 192/81 y 193/81, EU:C:1982:146, apartado 10). Para ADR, dado que esa disposición no establece expresamente que sea aplicable en materia contractual, no puede considerarse a la Comisión autorizada a aplicarla en dicho marco.

42 ADR sostiene que la referencia efectuada por el Tribunal General, en el apartado 196 de la sentencia recurrida, al artículo 90 del Reglamento financiero, para destacar la mención expresa que se hace en este artículo de la materia contractual, confirma, por el contrario, que todas las disposiciones aplicables a las relaciones contractuales están identificadas formalmente, de suerte que ninguna de las otras disposiciones es aplicable en la referida materia.

43 ADR alega que el razonamiento seguido por el Tribunal General en los apartados 200 y 201 de la sentencia recurrida, que conduce a admitir la adopción, en el marco contractual, de una orden de recuperación con fuerza de título ejecutivo, parte de una concepción desequilibrada de las relaciones contractuales entre la Comisión y los beneficiarios de una subvención y vulnera el principio de protección de la confianza legítima en lo que a estos últimos respecta.

44 Además, según ADR, ese razonamiento es contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y en particular a la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (C-506/13 P, EU:C:2015:562), en la que el Tribunal de Justicia cuestionó la base jurídica y la validez misma de la práctica de la Comisión consistente en eludir sus obligaciones como parte contratante mediante la adopción unilateral de una orden de recuperación con fuerza de título ejecutivo para no verse forzada a intentar un recurso dirigido a obtener el reintegro de la subvención en cuestión sobre la base del artículo 272 TFUE ante el juez competente. ADR considera que, de acuerdo con la referida jurisprudencia, la Comisión está obligada a actuar dentro del marco definido por la subvención, en este caso, el marco contractual. Añade que, por tanto, solo cabe la adopción de una orden de recuperación en dos supuestos: bien en caso de que la Comisión haya optado por conceder una subvención por medio de una decisión de subvención, o bien en caso de que la

Comisión, excepcionalmente, se aparte del marco contractual definido por el acuerdo de subvención en cuestión, siempre que la otra parte contratante manifieste su conformidad expresamente y los importes correspondientes no resulten controvertidos. A su juicio, ninguna de las referidas circunstancias se da en el presente asunto.

45 Según ADR, el razonamiento seguido por el Tribunal General, según el cual una orden de recuperación con fuerza de título ejecutivo produce incontrovertiblemente efectos jurídicos obligatorios al margen de la relación contractual que liga a las partes, no puede ser admitido, teniendo en cuenta además que el Tribunal General no especificó cuáles son esos efectos jurídicos que van más allá de esa relación contractual.

46 En segundo lugar, ADR sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al entender que el hecho de considerar a la Comisión competente para adoptar órdenes de recuperación con fuerza de título ejecutivo en materia contractual no infringía el artículo 47 de la Carta.

47 A este respecto, ADR arguye que el Tribunal General examinó la alegación referida a la infracción del artículo 47 de la Carta únicamente desde la perspectiva del derecho de acceder a un tribunal, sin pronunciarse sobre el derecho a la tutela judicial efectiva. Al atribuir a la Comisión —añade— el derecho a adoptar medidas unilaterales, por más que la otra parte contratante haya entablado un recurso basado en el artículo 272 TFUE ante el juez competente, ya sea el juez de la Unión o los tribunales nacionales, el Tribunal General permite a dicha institución eludir el recurso interpuesto por ese cocontratante. Para ADR, ello implica una merma considerable de la eficacia del recurso basado en el artículo 272 TFUE y una situación de la que pueden derivarse importantes consecuencias perjudiciales para los beneficiarios de subvenciones, incluso la quiebra o la liquidación de estos, toda vez que un recurso interpuesto contra la orden de recuperación que constituye título ejecutivo no tiene efectos suspensivos.

48 La Comisión rebate los argumentos invocados por ADR en apoyo del segundo motivo de casación.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

49 Mediante el segundo motivo de casación, ADR invoca un argumento que postula, en esencia, la interpretación errónea no solamente del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero, sino también del principio de tutela judicial efectiva consagrado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 47 de la Carta.

*– Sobre la interpretación del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero*

50 Por lo que se refiere a la supuesta interpretación errónea del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero, procede determinar, antes que nada, si era lícito que la Comisión adoptara una decisión con fuerza de título ejecutivo basándose en el artículo 299 TFUE, párrafo primero, aunque el crédito en el que se amparaba derivara de una relación contractual.

51 A este respecto, debe recordarse que, del tenor del artículo 299 TFUE, párrafo primero, resulta que los actos del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión o del Banco Central Europeo (BCE) que impongan una obligación pecuniaria a personas distintas de los Estados son títulos ejecutivos. Esta disposición no contiene, por tanto, ninguna restricción en cuanto al carácter de los actos por los que se establece una obligación pecuniaria más allá del hecho de que no se aplica a los actos destinados a los Estados miembros.

52 Por otra parte, habida cuenta de que el artículo 299 TFUE, párrafo primero, figura en el capítulo 2, titulado «Actos jurídicos de la Unión, procedimientos de adopción y otras disposiciones», del título I, rotulado «Disposiciones institucionales», de la sexta parte del Tratado FUE, se trata de una de las disposiciones generales relativas a los actos de la Unión. De ello se sigue necesariamente que es aplicable a todos los actos de las instituciones de la Unión mencionadas en dicho artículo por los que se establezca una obligación pecuniaria.

53 No obstante, como señaló la Abogada General en el punto 59 de sus conclusiones, el artículo 299 TFUE no constituye, por sí solo, una base jurídica suficiente para la adopción de actos que constituyen título ejecutivo. En efecto, la facultad de adopción de tales actos de las instituciones mencionadas en esta disposición debe resultar de otras disposiciones.

54 En el presente asunto, la Decisión controvertida cita como base jurídica no solamente el artículo 299 TFUE, sino también el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero.

55 Esta última disposición, leída combinadamente con el artículo 2, letra b), del Reglamento financiero, atribuye a la Comisión la facultad de formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados miembros en una decisión que constituya título ejecutivo.

56 El Tribunal General observó acertadamente, en el apartado 195 de la sentencia recurrida, que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero figuraba en la primera parte de este Reglamento, titulada «Disposiciones comunes», en un capítulo titulado «Ingresos», al que sigue un capítulo relativo a los gastos. Precisó correctamente que estos dos capítulos no se limitaban a un ámbito particular de la acción de la Unión, sino que estaban destinados a aplicarse a la totalidad de las operaciones comprendidas en el presupuesto de la Unión.

57 Por lo tanto, el Tribunal General se ajustó a Derecho al declarar, en el apartado 197 de la sentencia recurrida, que ni el artículo 299 TFUE ni el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero establecían distinción alguna en función de si el título de crédito cuyo devengo se formaliza mediante una decisión que constituye título ejecutivo es de origen contractual o extracontractual.

58 Por consiguiente, procede concluir que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero puede servir de base jurídica a la Comisión para adoptar decisiones que constituyen título ejecutivo, en el sentido del artículo 299 TFUE, aunque la obligación pecuniaria en cuestión sea de naturaleza contractual.

59 Dicha conclusión no resulta desvirtuada por el artículo 90 del Reglamento financiero, en el que se hace referencia expresa a las relaciones contractuales. En efecto, como señaló la Abogada General en el punto 65 de sus conclusiones, este artículo establece únicamente, con carácter general, que todo pago deberá estar justificado por la prueba de que la acción correspondiente es conforme con el acto jurídico que establece dicha acción. De ello se sigue que no cabe afirmar que el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero no es aplicable en materia contractual.

60 Tampoco obsta a la anterior conclusión la jurisprudencia invocada por ADR según la cual las disposiciones de los reglamentos del Consejo o de la Comisión que dan derecho a recibir prestaciones financiadas por los fondos de la Unión deben interpretarse en sentido estricto (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, 146/81, 192/81 y 193/81, EU:C:1982:146, apartado 10). En efecto, la citada jurisprudencia se aplica únicamente a las normas aplicables a la financiación de gastos por los distintos fondos de la Unión y se impone, en particular, para garantizar la igualdad entre los distintos operadores económicos de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, EU:C:1979:28, apartado 9, y de 7 de febrero de 1979, Alemania/Comisión, 18/76, EU:C:1979:30, apartado 8). Pero no es pertinente para la interpretación del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero.

61 De lo expuesto se infiere que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 198 de la sentencia recurrida, que el artículo 299 TFUE y el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero atribuían competencia a la Comisión para adoptar la Decisión controvertida.

62 Seguidamente, procede recordar que, con carácter general, es posible formular un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE contra todos los actos adoptados por las instituciones de la Unión, cualesquiera que sean su naturaleza o su forma, que tiendan a producir efectos jurídicos obligatorios capaces de afectar a los intereses del demandante, modificando marcadamente la situación jurídica de este (sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 16; de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 47, y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 69).

63 No obstante, el juez de la Unión no será competente para conocer de un recurso de anulación cuando la situación jurídica del demandante se encuadra en el marco de unas relaciones contractuales cuyo régimen jurídico viene regulado por la ley nacional designada por las partes contratantes (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 18; de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 48, y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 78).

64 En efecto, si el juez de la Unión se reconociera competente para pronunciarse en anulación sobre actos que se inscriben en un marco meramente contractual no solo se correría el riesgo de vaciar de contenido el artículo 272 TFUE, que permite atribuir competencia jurisdiccional a la Unión en virtud de una cláusula compromisoria, sino también, en el caso de que el contrato no contuviera una cláusula de este tipo, el riesgo de extender su competencia jurisdiccional más allá de los límites trazados por el artículo 274 TFUE, que atribuye a los tribunales nacionales la competencia de Derecho común para conocer de los litigios en los que la Unión sea parte (sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 19; de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 49, y de 25 de junio de 2020, CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 79).

65 De esta jurisprudencia se infiere que, cuando exista un contrato entre el demandante y una de las instituciones de la Unión, el juez de la Unión solo puede conocer de un recurso basado en el artículo 263 TFUE si el acto impugnado tiende a producir efectos jurídicos vinculantes situados en el exterior de la relación contractual entre las partes y que implican el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la institución contratante en su condición de autoridad administrativa (sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 20, y de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 50).

66 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que una nota de adeudo o un requerimiento, que tienen por objeto el cobro de una deuda basada en el acuerdo de subvención de que se trate, y en el que se indican la fecha de vencimiento y las condiciones de pago, no pueden asimilarse a un título ejecutivo como tal, aunque mencionen la vía ejecutiva del artículo 299 TFUE como una opción posible entre otras de las que dispone la Comisión para el supuesto de que el deudor no cumpla su obligación en la fecha de vencimiento fijada (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de septiembre de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión, C-506/13 P, EU:C:2015:562, apartado 23, y de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 52).

67 Basándose en esta jurisprudencia, el Tribunal General precisó, en el apartado 200 de la sentencia recurrida, que la Comisión no tiene, en el ámbito contractual, derecho a la adopción de actos unilaterales y que no le corresponde dirigir un acto de carácter decisorio al contratante de que se

trate, para la ejecución por este de sus obligaciones contractuales de naturaleza financiera, sino que debe presentar, en su caso, ante el juez competente una demanda sobre reclamación de cantidad. La anterior consideración condujo al Tribunal General a deducir acertadamente, en el apartado 201 de dicha sentencia, que la Comisión no podía adoptar un acto unilateral con objeto de cobrar un crédito contractual.

68 Sin embargo, contrariamente a lo que sostuvo ADR, el Tribunal de Justicia no cuestionó, al sentar dicha jurisprudencia, la práctica de la Comisión consistente en adoptar unilateralmente una orden de recuperación con fuerza de título ejecutivo en el marco de una relación contractual. En efecto, como resaltó el Tribunal General acertadamente en el apartado 204 de la sentencia recurrida, en la misma jurisprudencia el Tribunal de Justicia se limitó a analizar la naturaleza jurídica y el carácter de acto recurrible de las notas de adeudo enviadas en el marco contractual en cuestión, pero sin abordar la problemática relativa a si la Comisión puede, en el marco de una relación contractual, invocar su facultad de formalizar el devengo del título de crédito mediante una decisión que constituye título ejecutivo.

69 A este respecto, procede advertir que, cuando la Comisión adopta una orden de recuperación que constituye título ejecutivo, en el sentido del artículo 299 TFUE, los efectos y la fuerza vinculante de tal decisión unilateral no pueden resultar de las cláusulas contractuales, sino que emanan de ese artículo del Tratado FUE y del artículo 79 apartado 2, del Reglamento financiero.

70 Por lo tanto, en el caso de autos, el Tribunal General concluyó acertadamente, en el apartado 207 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida no traía causa de los acuerdos de subvención, sino que se fundaba en el artículo 299 TFUE, en relación con el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero. Además, el Tribunal General pudo lícitamente deducir de ello que la referida Decisión implicaba el ejercicio de prerrogativas de poder público atribuidas a la Comisión en tanto que autoridad administrativa.

71 Por consiguiente, no cabe reprochar al Tribunal General no haber aclarado en qué sentido la Decisión impugnada producía efectos jurídicos vinculantes al margen de la relación contractual que ligaba a las partes.

72 Por añadidura, debe recordarse que, cuando la Comisión hace uso de sus prerrogativas de poder público adoptando actos cuyos efectos jurídicos se despliegan al margen de la relación contractual, tales actos están sometidos a la jurisdicción del juez de la Unión. En efecto, dichos actos, al igual que la decisión que constituye título ejecutivo en el sentido del artículo 299 TFUE, dictada por la Comisión en el caso de autos, constituyen actos de la Unión que pueden resultar lesivos, de suerte que pueden ser impugnados mediante un recurso de anulación interpuesto ante el juez de la Unión sobre la base del artículo 263 TFUE.

73 No obstante, como observó la Abogada General en los puntos 52 a 56 de sus conclusiones, la Comisión no puede adoptar una decisión con fuerza de título ejecutivo en el marco de una relación contractual en la que no figura una cláusula compromisoria a favor del juez de la Unión y que, por tal razón, está sometida a la competencia jurisdiccional de los tribunales de un Estado miembro. En efecto, la adopción de tal decisión por la Comisión a falta de cláusula compromisoria llevaría a restringir la competencia de esos tribunales, ya que el juez de la Unión resultaría competente para enjuiciar la legalidad de dicha decisión. La Comisión podría de este modo eludir sistemáticamente el reparto de competencias entre el juez de la Unión y los tribunales nacionales consagrado en el Derecho primario, al que se ha hecho referencia en los apartados 62 a 64 de la presente sentencia. Por lo tanto, la facultad de la Comisión de adoptar decisiones con fuerza de título ejecutivo en el marco de una relación contractual debe limitarse a los contratos que contienen una cláusula compromisoria en la que se atribuye competencia al juez de la Unión.

74 Finalmente, tampoco cabe reprochar al Tribunal General haber violado el principio de protección de la confianza legítima al admitir que, en el marco de una relación contractual, la Comisión puede hacer uso unilateralmente de la facultad que le atribuye el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero, en relación con el artículo 299 TFUE.

75 A este respecto, procede recordar que el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima supone que las autoridades competentes de la Unión han ofrecido al interesado garantías precisas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables (véanse, en particular, las sentencias de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión, C-182/03 y C-217/03, EU:C:2006:416, apartado 147, y de 7 de abril de 2011, Grecia/Comisión, C-321/09 P, no publicada, EU:C:2011:218, apartado 45). En cambio, nadie puede invocar la violación de dicho principio si no recibió tales garantías precisas (sentencia de 31 de enero de 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines y otros/Consejo, C-225/17 P, EU:C:2019:82, apartado 57 y jurisprudencia citada).

76 Pues bien, en el presente asunto, como señaló la Abogada General en el punto 80 de sus conclusiones, ADR no podía alegar que la jurisprudencia del juez de la Unión le confería alguna garantía de que la Comisión no podía ejercer la facultad que le atribuye el artículo 299 TFUE y el artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero con el fin de formalizar el devengo de un crédito contractual mediante una decisión que constituye título ejecutivo.

77 Cabe añadir que, conforme al deber de buena administración que impone a la Comisión, en la hipótesis de que se reserve el ejercicio de tal facultad en el marco de una relación contractual, estipularlo expresamente en una cláusula del contrato en cuestión, esta institución precisó, en este caso, en el artículo II.19.5 de los acuerdos de subvención, que podía formalizar el devengo de títulos de crédito a cargo de personas distintas de los Estados en una decisión con fuerza de título ejecutivo. De ello se sigue que ADR debía conocer que la Comisión podía adoptar una decisión como la Decisión controvertida en el contexto de los contratos de subvención.

78 Por lo tanto, la argumentación relativa a la interpretación errónea del artículo 299 TFUE y del artículo 79, apartado 2, del Reglamento financiero debe rechazarse por infundada.

– *Sobre el principio de tutela judicial efectiva*

79 En lo tocante a la argumentación de ADR basada en la violación del principio de tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, el Tribunal General recordó acertadamente, en el apartado 210 de la sentencia recurrida, que dicho principio es un principio general del Derecho de la Unión y que consta de diversos aspectos, entre los que se incluye el derecho de acceder a los tribunales (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros, C-199/11, EU:C:2012:684, apartados 46 y 48).

80 En el apartado 211 de la sentencia recurrida, el Tribunal General recordó la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, para que un tribunal pueda resolver una controversia relativa a derechos y obligaciones derivados del Derecho de la Unión de conformidad con el artículo 47 de la Carta, es preciso que tenga competencia para examinar todas las cuestiones de hecho y de Derecho relevantes para el litigio de que conoce (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Otis y otros, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 49).

81 Pues bien, la jurisprudencia del Tribunal General recordada en el apartado 70 de la sentencia recurrida significa que el juez de la Unión que debe resolver un recurso de anulación interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE solo podrá apreciar motivos en los que se cuestione la legalidad del acto impugnado a la luz del Derecho de la Unión, mientras que, en el marco de un recurso entablado sobre la base del artículo 272 TFUE, la parte demandante solo podrá invocar incumplimientos de cláusulas contractuales o infracciones del Derecho aplicable al contrato en cuestión.

82 De ello se sigue que, según dicha jurisprudencia del Tribunal General, el juez de la Unión que deba resolver un recurso de anulación interpuesto contra una decisión que constituye título ejecutivo, o lo que es lo mismo, contra un acto adoptado en virtud de una competencia propia y distinta de la relación contractual que liga a las partes, debería declarar inadmisible cualquier motivo basado en el incumplimiento de las cláusulas del contrato en cuestión o en la infracción de las disposiciones del Derecho nacional aplicable a ese contrato.

83 En la hipótesis de que el juez de la Unión tenga intención, no obstante, de examinar un motivo relativo al referido contrato en el marco de un recurso de anulación, le correspondería, siempre según la citada jurisprudencia del Tribunal General, analizar si el recurso sometido a su conocimiento puede ser recalificado, en particular, como recurso por el que se solicita no solamente que se anule la Decisión impugnada, sino también que se declare que la Comisión no es titular del derecho de crédito de origen contractual en cuestión. En el caso de autos, el Tribunal General procedió a tal examen en los apartados 56 a 62 de la sentencia recurrida y llegó a la conclusión de que podía efectuarse la recalificación apuntada.

84 No obstante, dado que se trata de una elección que no solo depende de la voluntad del juez de la Unión, sino que, además, conforme a la misma jurisprudencia del Tribunal General, está sometida a requisitos independientes de dicha voluntad, tales como la circunstancia de que la parte demandante no se oponga a ello expresamente y la existencia de un motivo basado en la infracción de las normas que rigen la relación contractual en cuestión, no puede considerarse que tal recalificación del recurso garantice la tutela judicial efectiva proclamada por el artículo 47 de la Carta, teniendo en cuenta que este derecho fundamental exige, como se ha recordado en el apartado 80 de la presente sentencia, que el juez examine todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para el litigio que debe resolver.

85 Además, siempre según la jurisprudencia del Tribunal General a la que se ha hecho referencia en el apartado 70 de la presente sentencia, cuando no exista acto alguno aparte del contrato en cuestión, la apreciación del juez de la Unión al que se haya sometido el litigio sobre la base del artículo 272 TFUE se limitará, en principio, a los motivos basados en el incumplimiento de las cláusulas contractuales de que se trate o en una infracción del Derecho aplicable a ese contrato.

86 Pues bien, cuando la Comisión ejecuta un contrato, queda sujeta a las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta y de los principios generales del Derecho de la Unión. De esta manera, la circunstancia de que el Derecho aplicable al contrato en cuestión no otorgue las mismas garantías que las conferidas por la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión no exonera a la Comisión de velar por que se respeten en cuanto conciernen a las otras partes contratantes.

87 De cuanto antecede se infiere que esta jurisprudencia, que opera una distinción en función de que los motivos invocados en un recurso deban considerarse por el juez de la Unión ante el que ha sido sometido como basados en alguna de las irregularidades o supuestos de los enumerados en el artículo 263 TFUE, párrafo segundo, o bien, por el contrario, como basados en un incumplimiento del contrato en cuestión o en la infracción de las disposiciones del Derecho nacional aplicable a ese contrato, no garantiza que todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para la resolución del litigio serán examinadas a efectos de garantizar la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta.

88 Por consiguiente, cuando se interpone ante el juez de la Unión un recurso de anulación, sobre la base del artículo 263 TFUE, contra una decisión de la Comisión con fuerza de título ejecutivo mediante la que se formaliza un crédito contractual, el juez de la Unión que debe resolver es competente para examinar dicho recurso a la luz del ejercicio de prerrogativas de poder público que implica la adopción de tal decisión. No obstante, en el examen de tal recurso, el juez en cuestión habrá de pronunciarse no solo sobre los motivos de anulación fundados en elementos de hecho y de Derecho que resulten del proceder de la Comisión en tanto que autoridad administrativa, sino también sobre

los motivos de anulación fundados en elementos de hecho y de Derecho referidos a las relaciones contractuales que ligan a la Comisión con la parte demandante. En la medida en que dicho recurso conlleve, por otra parte, una acción reconvencional basada en la ejecución del contrato en cuestión, el juez de la Unión no podrá declarar inadmisible tal pretensión basándose en que esta última constituiría un requerimiento que el juez de anulación no puede dictar.

89 De ello se sigue que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que, en el marco de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 263 TFUE, el juez de la Unión deberá apreciar la legalidad del acto impugnado únicamente a la vista del Derecho de la Unión, mientras que, en un recurso interpuesto sobre la base del artículo 272 TFUE, el demandante solo puede invocar válidamente un incumplimiento del contrato en cuestión o una infracción del Derecho aplicable a ese contrato.

90 No obstante, cuando los motivos de una sentencia recurrida sean por sí solos suficientes para justificar la parte dispositiva de esa sentencia, el recurso de casación debe desestimarse en su totalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2017, Francia/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, apartado 85). Pues bien, en el examen que efectuó en los apartados 72 a 80 de la sentencia recurrida con el fin de determinar la medida en que el recurso que debía resolver podía ser recalificado, el Tribunal General procedió, en este caso, a analizar de manera completa todas las cuestiones de hecho y de Derecho pertinentes para pronunciarse sobre el litigio, sin que el consiguiente error de Derecho haya incidido en el fallo de la sentencia recurrida.

91 En consecuencia, la argumentación basada en la vulneración del principio de tutela judicial efectiva consagrado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 47 de la Carta es inoperante y, por tanto, debe rechazarse igualmente.

92 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar el segundo motivo de casación.

***Sobre el primer motivo de casación***

*Alegaciones de las partes*

93 Mediante el primer motivo de casación, ADR alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al interpretar, de manera particularmente estricta, en el apartado 157 de la sentencia recurrida, el principio que rige las ayudas económicas de la Unión en el sentido de que solo pueden subvencionarse los gastos que hayan sido efectivamente realizados.

94 ADR sostiene que tal interpretación es contraria al principio de proporcionalidad, explicándolo con el argumento de que cuando el beneficiario de una subvención puede acreditar por otros medios que los gastos se soportaron efectivamente y que no se cuestionó la calidad de los bienes o servicios recibidos no puede denegarse una solicitud de subvención.

95 Además, según ADR, la interpretación de cualquier principio fundamental debe ajustarse a la finalidad y al contenido esencial de este. A este respecto, ADR denuncia que la interpretación efectuada por el Tribunal General es contraria a la voluntad del legislador de la Unión, pues la propia Comisión reconoció en su propuesta de adopción de un nuevo Reglamento financiero de la Unión que existía una necesidad real de «simplificar la vida» de los beneficiarios de fondos de la Unión y que era aconsejable concentrarse «en los resultados y en el valor añadido más que en los procedimientos administrativos».

96 En cuanto a la supuesta diferencia existente, según la Comisión, entre contratos públicos y acuerdos de subvención, ADR afirma no haber podido explotar libremente el resultado de las acciones emprendidas ni adquirir la «propiedad» de dicho resultado.

97 La Comisión aduce que este primer motivo de casación, en tanto en cuanto debe entenderse formulado para poner en entredicho la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General, no puede ser acogido, por ser inadmisible, y que, por lo demás, ha de ser desestimado por infundado.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

98 Con carácter preliminar, conviene recordar que el Tribunal General concluyó, en los apartados 94 a 115 de la sentencia recurrida, que la Comisión había cumplido con la carga de la prueba que le incumbía y que ADR no había aportado prueba alguna de que se habían realizado los gastos controvertidos en las condiciones estipuladas en los acuerdos de subvención. Pues bien, procede señalar que las constataciones efectuadas de ese modo por el Tribunal General no han sido impugnadas en el recurso de casación y que, por otra parte, ADR no ha invocado ninguna desnaturalización de los informes de auditoría presentados ante el Tribunal General en apoyo de las pretensiones de la Comisión relativas a la ejecución de los acuerdos de subvención.

99 En el examen del primer motivo de casación, únicamente se ha de examinar si el Tribunal General interpretó acertadamente el principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión en el sentido de que solo pueden ser objeto de subvención los gastos efectivamente soportados, sin que se tenga en cuenta la calidad de los bienes o servicios prestados.

100 En ese contexto, procede señalar que, a tenor del artículo 317 TFUE, la Comisión está obligada a respetar el principio de buena gestión financiera. La Comisión, además, en la ejecución del presupuesto de la Unión, vela por la protección de los intereses económicos de esta. La misma consideración es aplicable en materia contractual, toda vez que las subvenciones acordadas por la Comisión proceden del presupuesto de la Unión. Según uno de los principios fundamentales por los que se rigen las ayudas otorgadas por la Unión, esta únicamente puede subvencionar los gastos efectivamente soportados (sentencia de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 65 y jurisprudencia citada).

101 Por consiguiente, la Comisión no puede aprobar sin fundamento jurídico un gasto que corre a cargo del presupuesto de la Unión, so pena de violar esos principios establecidos en el Tratado FUE. Pues bien, en el caso de las subvenciones, es el acuerdo de subvención el que regula las condiciones de concesión y utilización de la misma y, más concretamente, las cláusulas relativas a la determinación del importe de esa subvención en función de los costes declarados por el cocontratante de la Comisión (sentencia de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 66).

102 Por lo tanto, si los costes declarados por el beneficiario no resultan subvencionables con arreglo al acuerdo de subvención de que se trate porque se ha considerado que no son verificables o que no son fiables, la Comisión no tiene otra opción que proceder a recuperar la subvención en la parte correspondiente a las cantidades no justificadas, ya que, sobre la base del fundamento jurídico constituido por dicho acuerdo de subvención, la referida institución únicamente está autorizada para liquidar, con cargo al presupuesto de la Unión, las cantidades debidamente justificadas (sentencia de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 67).

103 En el presente asunto, la Comisión, por tanto, estaba obligada a ordenar el reembolso de los importes correspondientes a los gastos no subvencionables, conforme a los requisitos financieros establecidos en los acuerdos de subvención.

104 Esta conclusión no resulta desvirtuada por el hecho de que, en el marco de una propuesta de nuevo Reglamento financiero, la propia Comisión haya reconocido la necesidad de una simplificación administrativa y la conveniencia de concentrarse en los resultados obtenidos, pues tal propuesta carece de pertinencia para el examen del presente asunto, que se rige por el Reglamento financiero definido en el apartado 2 de la presente sentencia.

105 Así pues, no cabe reprochar al Tribunal General haber efectuado una interpretación demasiado restrictiva del principio fundamental que rige las ayudas económicas de la Unión al declarar, en el apartado 93 de la sentencia recurrida, que la obligación de respetar las condiciones financieras establecidas en los acuerdos de subvención constituía uno de los «compromisos esenciales» del beneficiario de las subvenciones en cuestión.

106 Por lo expuesto, el argumento invocado por ADR relativo a la cuestión de si debe admitirse que el beneficiario de una subvención aporte la prueba de los gastos soportados con otros medios distintos de los establecidos por las cláusulas contractuales debe también desestimarse. En efecto, por un lado, las condiciones financieras fijadas por las cláusulas contractuales se imponen a ambas partes contratantes, y no cabe exigir a la Comisión, que resulta obligada por ellas del mismo modo que el beneficiario de la subvención, que introduzca excepciones admitiendo otros medios probatorios. Por otro lado, tales consideraciones se hallan en la esfera de la apreciación de los elementos de hecho por el Tribunal General. Ahora bien, el Tribunal General es el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar los elementos de prueba. La apreciación de los hechos y pruebas no constituye, pues, una cuestión de Derecho sujeta como tal al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación, salvo en el supuesto de desnaturalización de los mismos (sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartado 177 y jurisprudencia citada).

107 Por añadidura, cuando una parte de los gastos han sido considerados no subvencionables porque el beneficiario de la subvención en cuestión no ha cumplido la obligación contractual de justificar la utilización de las cantidades que le fueron asignadas, el hecho de que ese beneficiario haya completado entretanto el proyecto al que se refiere dicho acuerdo de subvención no puede influir en el cumplimiento de la referida obligación, pues la subvención no representa la contraprestación de la realización del expresado proyecto (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de enero de 2006, Comunità montana della Valnerina/Comisión, C-240/03 P, EU:C:2006:44, apartado 78, y de 28 de febrero de 2019, Alfamicro/Comisión, C-14/18 P, EU:C:2019:159, apartado 68).

108 Dado que la subvención no representa la contraprestación del proyecto realizado, carece de transcendencia que se atribuya o no la propiedad material e intelectual del producto elaborado a los beneficiarios de las subvenciones.

109 De ello se deduce que el Tribunal General no vulneró el principio de proporcionalidad al declarar, en el apartado 157 de la sentencia recurrida, que no bastaba al beneficiario de la subvención demostrar que se había realizado un proyecto para justificar la concesión de una determinada subvención, sino que debía probar haber soportado los gastos declarados, con arreglo a los requisitos fijados para la concesión de las subvenciones en cuestión.

110 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de casación por infundado.

111 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, el recurso de casación debe desestimarse en su totalidad.

## Costas

112 En virtud del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

113 A tenor del artículo 138, apartado 3, del mismo Reglamento, que es de aplicación al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 1, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

114 Habida cuenta de que el examen del segundo motivo de casación ha puesto de manifiesto un error de Derecho del Tribunal General que, sin embargo, no ha dado lugar a la anulación de la sentencia recurrida, parece justificado resolver que ADR cargue con dos tercios de las costas de la Comisión y que esta cargue, además de con un tercio de sus propias costas, con un tercio de las costas de ADR.

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

1) **Desestimar el recurso de casación.**

2) **ADR Center SpA cargará, además de con dos tercios de sus propias costas, con dos tercios de las costas de la Comisión Europea.**

3) **La Comisión Europea cargará, además de con un tercio de sus propias costas, con un tercio de las costas de ADR Center SpA.**

Firmas