Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 19 de diciembre de 2024 * [i]

«Procedimiento prejudicial — Política pesquera común — Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) — Reglamento (UE) n.º 1303/2013 — Artículo 69 — Concepto de "gasto subvencionable" — Artículos 4 y 125 — Reglamento (UE) n.º 508/2014 — Artículo 48, apartado 1, letra c) — Modernización de un centro acuícola — Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 — Artículo 33 — Principio de buena gestión financiera — Contribución en especie en forma de terreno y de construcciones situadas sobre dicho terreno — Vínculo directo entre la contribución en especie y la operación financiada»

En el asunto C-392/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău, Rumanía), mediante resolución de 20 de abril de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de junio de 2023, en el procedimiento entre

Rustrans SRL

y

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de la Sala Quinta, en funciones de Presidenta de la Sala Octava, y los Sres. N. Jääskinen y M. Gavalec (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru POPAM, por el Sr. F. I. Barbu, en calidad de agente;

* Lengua de procedimiento: rumano.

– en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. R. Antonie, M. Chicu y E. Gane, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. J. Hradil y las Sras. C. Perrin y L. Radu Bouyon, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento (UE) n.º 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2328/2003, (CE) n.º 861/2006, (CE) n.º 1198/2006 y (CE) n.º 791/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2014, L 149, p. 1), de los artículos 4, 69 y 125 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320; corrección de errores en DO 2016, L 200, p. 140), y del artículo 33 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Rustrans SRL y el Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale — Direcția Generală Pescuit — Autoritatea de Management pentru [Programul Operational pentru Pescuit si Afaceri Maritime (POPAM)] [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Pesca, Autoridad de Gestión del Programa Operativo Marítimo y de Pesca (POPAM), Rumanía; en lo sucesivo, «Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca»] en relación con la legalidad de un acto administrativo por el que este constató una serie de irregularidades que afectaban al proyecto de financiación del que se benefició Rustrans y redujo el importe de la ayuda financiera concedida a esta mediante el establecimiento de un crédito presupuestario.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1303/2013

3 El artículo 4 del Reglamento n.º 1303/2013, titulado «Principios generales», dispone en su apartado 8:

«La Comisión [Europea] y los Estados miembros aplicarán el principio de buena gestión financiera […]».

4 El artículo 65 de este Reglamento, bajo el epígrafe «Subvencionabilidad», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. La subvencionabilidad del gasto se determinará sobre la base de normas nacionales, salvo que en el presente Reglamento o en las normas específicas de los Fondos, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas.

2. El gasto será subvencionable con una contribución de los [Fondos Estructurales y de Inversión Europeos; en lo sucesivo, "Fondos EIE"] si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión, o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023. Además, el gasto solo será subvencionable con una contribución del [Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)] si la ayuda pertinente es efectivamente abonada por el agente de pago entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2023.»

5 El artículo 67 del citado Reglamento, que lleva por título «Formas de las subvenciones y de la asistencia reembolsable», dispone en su apartado 1:

«Las subvenciones y la asistencia reembolsable podrán revestir cualquiera de las siguientes formas:

a) reembolso de costes subvencionables en que se haya efectivamente incurrido y realmente abonados, junto con, cuando proceda, contribuciones en especie y depreciaciones;

[…]».

6 Con arreglo al artículo 69 del mismo Reglamento, titulado «Normas de subvencionabilidad específicas aplicables a las subvenciones y a la asistencia reembolsable»:

«1. Las contribuciones en especie en forma de provisión de obras, bienes, servicios, terrenos y bienes inmuebles por los que no se haya efectuado ningún pago en efectivo documentado con facturas o documentos de valor probatorio equivalente podrán ser subvencionables siempre que las normas de subvencionabilidad de los Fondos EIE y el programa así lo dispongan y se cumplan todos los criterios siguientes:

a) que el apoyo público abonado a la operación que incluya contribuciones en especie no exceda del gasto subvencionable total, excluidas las contribuciones en especie, al final de la operación;

b) que el valor atribuido a las contribuciones en especie no exceda de los costes generalmente aceptados en el mercado de referencia;

c) que el valor y la ejecución de la contribución puedan evaluarse y verificarse de forma independiente;

d) que, en el caso de que se aporten terrenos o bienes inmuebles, pueda efectuarse un pago en efectivo a efectos de un contrato de arrendamiento cuyo importe nominal anual no exceda de una única unidad de la moneda del Estado miembro;

e) que, en el caso de contribuciones en especie en forma de trabajo no retribuido, el valor de ese trabajo se determine teniendo en cuenta el tiempo dedicado verificado y el nivel de remuneración por un trabajo equivalente.

El valor de los terrenos o bienes inmuebles contemplados en el párrafo primero, letra d), del presente apartado deberá estar certificado por un experto independiente cualificado o un organismo oficial debidamente autorizado y no excederá del límite establecido en el apartado 3, letra b).

[…]

3. Los costes siguientes no serán subvencionables con una contribución de los Fondos EIE ni con el importe de la ayuda transferida del Fondo de Cohesión al Mecanismo "Conectar Europa" a que se refiere el artículo 92, apartado 6:

[…]

b) la adquisición de terrenos no edificados y terrenos edificados por un importe que exceda del 10 % del gasto total subvencionable de la operación de que se trate; en el caso de zonas abandonadas y de aquellas con un pasado industrial que comprendan edificios, este límite aumentará hasta el 15 %; en casos excepcionales y debidamente justificados, dicho límite se incrementará por encima de los respectivos porcentajes mencionados, para operaciones relacionadas con la conservación del medio ambiente;

[…]».

7 El artículo 125 del Reglamento n.º 1303/2013, titulado «Funciones de la autoridad de gestión», establece lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«1. La autoridad de gestión será responsable de la gestión del programa operativo de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

[…]

3. En cuanto a la selección de las operaciones, la autoridad de gestión deberá:

a) elaborar y, una vez aprobados, aplicar procedimientos y criterios de selección apropiados, que:
   i) aseguren la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente,
   ii) sean transparentes y no discriminatorios,

iii) tengan en cuenta los principios generales expuestos en los artículos 7 y 8;

b) garantizar que una operación seleccionada entre en el ámbito del [Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)], Fondo o Fondos de que se trate y pueda atribuirse a una categoría de intervenciones o, en el caso del FEMP, una medida señalada en la prioridad o prioridades del programa operativo;

[…]».

Reglamento n.º 508/2014

8 El artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 508/2014, bajo el epígrafe «Inversiones productivas en la acuicultura», dispone:

«El FEMP podrá conceder ayuda destinada a:

[…]

c) modernizar los centros acuícolas, incluida la mejora de las condiciones de trabajo y de seguridad de los trabajadores del sector acuícola;

[…]».

Reglamento 2018/1046

9 El artículo 2 del Reglamento 2018/1046, titulado «Definiciones», era del siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

59) "buena gestión financiera": la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia;

[…]».

10 El artículo 33 de ese Reglamento, que lleva por título «Rendimiento y principios de economía, eficiencia y eficacia», disponía, en su apartado 1:

«Los créditos deberán utilizarse de conformidad con el principio de buena gestión financiera, y ser por tanto ejecutados respetando los siguientes principios:

a) el principio de economía, que prescribe que los medios utilizados por la institución de la Unión [Europea] de que se trate para llevar a cabo sus actividades se pondrán a disposición en el momento oportuno, en la cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio;

b) el principio de eficiencia, que se refiere a la óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y la consecución de los objetivos;

c) el principio de eficacia, que se refiere a la medida en que se alcanzan los objetivos perseguidos mediante las actividades acometidas.»

11 El artículo 36 del citado Reglamento, bajo la rúbrica «Control interno de la ejecución del presupuesto», establecía, en su apartado 1:

«De conformidad con el principio de buena gestión financiera, el presupuesto se ejecutará con sujeción a un control interno eficaz y eficiente, adaptado a cada método de ejecución y de conformidad con las normas sectoriales pertinentes.»

Derecho rumano

12 El artículo 4 del Hotărârea guvernului nr. 347 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (Decreto del Gobierno n.º 347, por el que se establece el marco general de ejecución de las operaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca a través del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020), de 11 de mayo de 2016 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 368 de 12 de mayo de 2016), en su versión vigente en la fecha en que se concedió la financiación, dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6, para ser subvencionables, los gastos deberán cumplir acumulativamente los siguientes requisitos de carácter general:

a) haber incurrido en ellos el beneficiario y haber sido abonados efectivamente por este en las condiciones previstas por la Ley, entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2023, a condición de que la operación cofinanciada no se haya completado materialmente o se haya ejecutado plenamente antes de que el beneficiario presente ante la autoridad de gestión la solicitud de financiación en virtud del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020, con independencia de que el beneficiario haya efectuado o no todos los pagos relacionados con ella, de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del [Reglamento n.º 1303/2013];

b) ir acompañados de facturas emitidas de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o del Estado en el que se hayan emitido, o de otros documentos contables sobre cuya base se haya registrado la obligación de pago, así como de justificantes relativos al pago y a la realidad del gasto efectuado, sobre cuya base pueden verificarse/controlarse/auditarse/certificarse los gastos, con excepción de los gastos relativos a la ayuda reembolsable concedida en alguna de las formas previstas en el artículo 67, apartado 1, letras b), c) y d), del [Reglamento n.º 1303/2013];

c) ser conformes con el contrato de financiación celebrado entre el [Ministerul Agriturii și Dezvoltării Rurale (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Rumanía)], a través de la Autoridad de Gestión [del Programa Marítimo y de Pesca], y el beneficiario;

d) cumplir las disposiciones del Derecho de la Unión y nacionales aplicables;

e) cumplir las disposiciones del Programa;

f) anotarse en la contabilidad del beneficiario de conformidad con el artículo 67 del [Reglamento n.º 1303/2013].

2. Los gastos relativos a la subcontratación serán subvencionables hasta un máximo del 30 % del importe total subvencionable del contrato de obra.

3. Los gastos relativos a la subcontratación de servicios serán subvencionables hasta un máximo del 40 % del importe total subvencionable del contrato de servicios.»

13 El artículo 2, apartado 1, letra a), del Ordonanța de urgență a guvernului nr. 66 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (Decreto-ley n.º 66 para la prevención, detección y represión de las irregularidades detectadas en la obtención y utilización de los fondos europeos o de los fondos públicos nacionales vinculados a estos), de 29 de junio de 2011 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 461, de 30 de junio de 2011; en lo sucesivo, «OUG n.º 66/2011»), define la «irregularidad», en el sentido de esta disposición, como «cualquier desviación con respecto a la legalidad, la regularidad y la conformidad, a la luz de las disposiciones nacionales o europeas, así como de las estipulaciones contractuales u otros compromisos legalmente celebrados sobre la base de dichas disposiciones, resultantes de una acción o de una inacción del beneficiario o de la autoridad competente en materia de gestión de los fondos europeos. que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión, a los presupuestos de donantes públicos internacionales o a los fondos públicos nacionales correspondientes, por un importe indebidamente pagado.»

14 El artículo 3 del OUG n.º 66/2011 establece:

«1. Las autoridades competentes para gestionar los fondos europeos deberán respetar el principio de buena gestión financiera, tal como se define en la legislación europea o de los donantes internacionales, según proceda.

2. En el marco de la selección y aprobación de las solicitudes de ayuda financiera, las autoridades competentes para gestionar los fondos europeos deberán utilizar normas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de los siguientes principios:

a) la buena gestión financiera basada en los principios de economía, eficacia y eficiencia;

b) los principios de libre competencia y de trato equitativo y no discriminatorio;

c) la transparencia: la puesta a disposición de cualquier persona interesada de la información relativa a la aplicación del procedimiento de concesión de fondos europeos;

d) la prevención de las situaciones de conflicto de intereses a lo largo de todo el procedimiento de selección de los proyectos que vayan a financiarse;

e) la exclusión de la acumulación: la actividad que es objeto de una solicitud de financiación con fondos europeos no puede beneficiarse de una ayuda financiera procedente de otras fuentes de financiación no reembolsable, a excepción de los importes que constituyan ayudas estatales concedidas en las condiciones previstas por la ley.

3. En el marco de la ejecución del contrato de financiación no reembolsable, los beneficiarios deberán cumplir:

a) el principio de buena gestión financiera, basado en los principios de economía, eficacia y eficiencia;

b) los principios de libre competencia y de trato equitativo y no discriminatorio, de conformidad con el contrato de financiación y la legislación aplicable;

c) el principio de transparencia, de conformidad con el contrato de financiación y la legislación aplicable.

3 *bis*. En aplicación del principio de buena gestión financiera, las autoridades competentes para gestionar los fondos europeos y los beneficiarios de Derecho público estarán obligados a elaborar y a aplicar procedimientos de gestión y control que garanticen la regularidad de la concesión y utilización de los fondos.»

15 La Ordinul nr. 816/2016 al ministrului Agriturii și dezvoltării rurale privind aprobarea listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale autorității de management, în cadrul programului Operațional pentru pescuit și Afaceri maritime 2014-2020 (Orden n.º 816/2016 del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, por la que se aprueba la lista detallada de gastos subvencionables para las operaciones financiadas, incluidos los gastos de personal de la autoridad de gestión, en el marco del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020), de 24 de mayo de 2016 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 401 de 26 de mayo de 2016), en su versión vigente en la fecha de concesión de la financiación, incluye un anexo en el que figura la lista detallada de los gastos subvencionables de las operaciones financiadas, incluidos los gastos de personal del órgano de gestión, en el marco del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16 Rustrans presentó ante la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca una solicitud de financiación en el marco del Programa Operativo Marítimo y de Pesca 2014-2020, basada, en particular, en el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014 (en lo sucesivo, «solicitud de financiación»), con vistas a la realización de un proyecto de ampliación y diversificación de sus actividades en el sector acuícola (en lo sucesivo, «proyecto de que se trata»). Con este proyecto, Rustrans pretendía mejorar su competitividad modernizando su centro acuícola, aumentando su capacidad de producción y optimizando sus costes de producción mediante la adquisición de equipos tecnológicos y material de vanguardia específicos para la acuicultura.

17 En el marco de dicho proyecto, Rustrans se comprometió a aportar, en forma de contribución en especie, un terreno y las construcciones situadas sobre este, entre las que figuraba, en particular, una piscifactoría, aportación que se realizaba por los valores determinados en la solicitud de financiación.

18 El 18 de septiembre de 2018, Rustrans y la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca celebraron un contrato de financiación para el proyecto de que se trata. Según las disposiciones de dicho contrato, se concedió a Rustrans una financiación no reembolsable para la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material.

19 El importe total del contrato de financiación ascendía a 19 151 676,06 leus rumanos (RON) (aproximadamente 3 850 000 euros), de los que la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca concedió un importe de 5 009 988,24 RON (aproximadamente 1 000 000 euros) en concepto de financiación no reembolsable, es decir, el 28,67 % del importe total subvencionable aprobado.

20 Para esta financiación no reembolsable de 5 009 988,24 RON, la contribución del FEMP ascendió a 3 757 491,18 RON (aproximadamente 755 000 euros), es decir, el 75 % del importe de la financiación no reembolsable, y la del presupuesto nacional ascendió a 1 252 497,06 RON (aproximadamente 250 000 euros), es decir, el 25 % del importe de la financiación no reembolsable.

21 La contribución de Rustrans en concepto de cofinanciación subvencionable, consistente en una contribución en especie en forma de provisión de un terreno y de construcciones situadas sobre este, entre las que figuraba una piscifactoría, ascendió a 12 467 883,69 RON (aproximadamente 2 500 000 euros), es decir, el 71,33 % del importe total subvencionable.

22 El valor del terreno aportado en especie por Rustrans ascendía a 1 505 336,03 RON (aproximadamente 301 000 euros), es decir, el 8,61 % del importe total subvencionable.

23 Rustrans presentó cuatro solicitudes de reembolso tras la ejecución del proyecto de que se trata, que dieron lugar al pago, en su favor, de un importe total de 4 826 294,03 RON (aproximadamente 965 000 euros), de los cuales 3 619 720,51 RON (aproximadamente 724 000 euros) correspondían a la contribución del FEMP (75 %) y 1 206 573,51 RON (aproximadamente 240 000 euros) a la del presupuesto nacional (25 %).

24 Durante el año 2021, la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión llevó a cabo una auditoría que sacó a la luz la existencia de dos irregularidades en cuanto al procedimiento seguido por la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca para aceptar el reembolso de los gastos correspondientes a una contribución en especie aportada a un proyecto en forma de provisión de un terreno y de construcciones. La primera irregularidad identificada consistía en una infracción del artículo 69, apartados 1 y 3, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, puesto que los gastos relativos a dicha contribución excedían del límite máximo del 10 % de los gastos totales subvencionables de esos proyectos. La segunda irregularidad se refería a la inexistencia de vínculo entre esa contribución en especie y la operación financiada en lo que respecta al principio de buena gestión financiera, consagrado en los artículos 4, apartado 8, y 125, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013 y en el artículo 33, apartado 1, del Reglamento 2018/1046.

25 En este contexto, la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca llevó a cabo una serie de verificaciones en relación con el proyecto de que se trata. Mediante acta de constatación de irregularidades y de liquidación de los créditos presupuestarios de 19 de octubre de 2022, la Comisión constató varias irregularidades, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra a), del OUG n.º 66/2011, relativas, por una parte, a la inexistencia de vínculo directo entre la contribución en

especie y la operación financiada y, por otra parte, a la superación del límite del 10 % de los gastos totales subvencionables, previsto en el artículo 69, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013.

26 En consecuencia, se concluyó que existía un crédito presupuestario de 3 378 392,20 RON (aproximadamente 676 000 euros), de los cuales 2 533 794,15 RON (aproximadamente 507 000 euros) correspondían a la contribución del FEMP y 844 598,05 RON (aproximadamente 169 000 euros) a la del presupuesto nacional.

27 El 7 de noviembre de 2022, Rustrans presentó una demanda ante la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău, Rumanía), que es el órgano jurisdiccional remitente, solicitando, por una parte, que se anulara la citada acta de 19 de octubre de 2022 y, por otra parte, que se le eximiera del pago de un importe de 3 378 392,20 RON (aproximadamente 676 000 euros).

28 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si la aportación en especie consistente en un terreno y en construcciones presenta un «vínculo directo» con las operaciones financiadas, a saber, la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material determinados destinados a modernizar los centros acuícolas existentes.

29 Además, afirma que, en el marco de la apreciación del respeto de los principios de buena gestión financiera y de eficiencia, existe una divergencia de opiniones entre la Comisión y el Estado rumano, ya que cada parte determinó de manera diferente los costes necesarios para la modernización de los centros acuícolas existentes. En efecto, el Estado rumano consideró que dichos costes incluían el terreno y las construcciones implantadas sobre este, ya que, sin estos, habría sido imposible el proyecto, mientras que la Comisión consideró que el terreno y las construcciones eran un requisito previo para la operación de modernización.

30 Según el citado órgano jurisdiccional, las actividades del proyecto, tal como se describen en la solicitud de financiación, no tenían por objeto intervenir directamente sobre los bienes inmuebles por medio de los cuales la demandante cofinanciaba el proyecto, sino proporcionar a la piscifactoría los medios necesarios para el ejercicio de su actividad específica. Pues bien, señala que, de conformidad con los principios de buena gestión financiera y de eficiencia, solo los costes necesarios para la modernización de los centros acuícolas existentes y vinculados a esta son subvencionables con arreglo a la referida disposición.

31 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el porcentaje del 10 %, previsto en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, que excluye la subvencionabilidad de los costes de adquisición de terrenos, edificados o no, que excedan del 10 % del importe del gasto total subvencionable de la operación de que se trate, se aplica de manera global al conjunto de la contribución en especie, a saber, el terreno y las construcciones, o únicamente a la aportación constituida por el terreno.

32 En estas circunstancias, la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye un gasto subvencionable con arreglo al artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013 la aportación en especie de los terrenos correspondientes a estanques, a instalaciones piscícolas y a piscinas de hormigón y de las construcciones existentes sobre los mismos con el fin de modernizar un centro acuícola mediante la inversión regulada en el artículo 48,

apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, siendo así que la modernización de dicho centro acuícola se lleva a cabo mediante la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material para la piscifactoría?

2) ¿Debe interpretarse el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, en relación con los artículos 4 y 125 del Reglamento n.º 1303/2013 y con el artículo 33 del Reglamento 2018/1046, relativo al principio de buena gestión financiera, en el sentido de que no existe una relación directa entre la modernización de un centro acuícola mediante gastos para la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material para la piscifactoría existente en el terreno y la aportación en especie del terreno correspondiente a los estanques de hormigón, de los terrenos correspondientes a los estanques de la instalación piscícola, de los terrenos correspondientes a las piscinas de hormigón y de las construcciones existentes sobre dichos terrenos?

3) El límite del 10 % establecido en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, ¿se aplica únicamente a las contribuciones en forma de terrenos y bienes inmuebles por los que se efectúa un pago en efectivo a efectos de un contrato de arrendamiento [mencionado en el artículo 69, apartado 1, letra d)] o también a la aportación en especie de los terrenos y bienes inmuebles en propiedad (no arrendados) de los beneficiarios?

4) El artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013, ¿establece un límite del 10 % para la contribución en especie en forma de terrenos y construcciones o únicamente para la contribución en especie en forma de terrenos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

Sobre la admisibilidad

33 El Gobierno rumano y la Autoridad de Gestión del Programa Marítimo y de Pesca sostienen que las cuestiones primera y segunda planteadas son inadmisibles por varios motivos. Por una parte, según dicha Autoridad, estas cuestiones son inadmisibles en la medida en que se refieren al artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013, que, en su opinión, es una disposición clara, previsible y unívoca, por lo que no requiere interpretación. Además, a su parecer, la circunstancia de que no se indiquen las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación de las disposiciones de que se trata o sobre la relación entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal, así como la falta de claridad de las cuestiones prejudiciales, vician de inadmisibilidad las cuestiones prejudiciales planteadas.

34 A este respecto, basta con recordar que, si bien la circunstancia de que la interpretación correcta del Derecho de la Unión en el presente asunto resulte tan evidente que no deje lugar a ninguna duda razonable, si se acredita, puede llevar al Tribunal de Justicia a resolver mediante auto con arreglo al artículo 99 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, no por ello puede este mismo hecho impedir que el órgano jurisdiccional nacional plantee cuestiones

prejudiciales ni hace inadmisibles las cuestiones así planteadas (sentencia de 7 de septiembre de 2023, Asociația Forumul Judecătorilor din România, C-216/21, EU:C:2023:628, apartado 49 y jurisprudencia citada).

35 Por lo demás, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. De ello se sigue que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 7 de septiembre de 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, apartado 32 y jurisprudencia citada).

36 Pues bien, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente indicó, en la resolución de remisión, que, para dirimir el litigio principal, debe interpretarse no solo el artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013, sino también sus artículos 4 y 125, así como el artículo 33 del Reglamento 2018/1046, relativo al principio de buena gestión financiera, a fin de determinar si la contribución en especie aportada por Rustrans en forma de provisión de un terreno y de construcciones situadas sobre este puede considerarse un gasto subvencionable, en el sentido del Reglamento n.º 1303/2013, y, por tanto, ser objeto de cofinanciación en forma de reembolso. Así pues, no resulta evidente que la interpretación solicitada del artículo 69 de ese Reglamento no guarde relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o que el problema controvertido en el litigio principal sea de naturaleza hipotética.

37 Por otra parte, el Gobierno rumano alega que, mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que efectúe una apreciación de carácter fáctico dirigida a determinar si existe un vínculo directo entre la contribución en especie controvertida en el litigio principal y el objeto del proyecto de que se trata, tarea que, en su opinión, no incumbe al Tribunal de Justicia, sino al órgano jurisdiccional remitente.

38 A este respecto, procede recordar que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del órgano jurisdiccional nacional (sentencias de 15 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, 36/79, EU:C:1979:258, apartado 12, y de 13 de junio de 2024, Adient, C-533/22, EU:C:2024:501, apartado 33 y jurisprudencia citada).

39 En el presente asunto, basta con señalar que, contrariamente a lo que alega el Gobierno rumano, mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente no solicita al Tribunal de Justicia que lleve a cabo una apreciación de carácter fáctico, sino que interprete disposiciones del Derecho de la Unión a efectos de determinar si una contribución en

especie en forma de provisión de terrenos y construcciones situadas sobre ellos puede estar comprendida en el concepto de «gasto subvencionable», en el sentido del artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013.

40 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales primera y segunda son admisibles.

Sobre el fondo

41 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado. Además, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas de Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión prejudicial (sentencia de 7 de septiembre de 2023, Groenland Poultry, C-169/22, EU:C:2023:638, apartado 47 y jurisprudencia citada).

42 A este respecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que las cuestiones prejudiciales primera y segunda versan sobre si una aportación en especie efectuada por un beneficiario en forma de provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre estos puede ser conforme con las normas de subvencionabilidad de los Fondos EIE establecidas en el artículo 69 del Reglamento n.º 1303/2013. Pues bien, es preciso señalar, por una parte, que el concepto de subvencionabilidad de un gasto constituye específicamente el objeto del artículo 65, apartados 1 y 2, de ese Reglamento y, por otra parte, que el artículo 67, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento establece que las subvenciones podrán revestir la forma de un reembolso de los costes subvencionables en que haya incurrido efectivamente el beneficiario y que hayan sido realmente abonados por este, junto con, cuando proceda, contribuciones en especie.

43 Además, el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, al que hace referencia el órgano jurisdiccional remitente, se limita a establecer que el FEMP puede conceder ayuda destinada a modernizar los centros acuícolas, sin proporcionar indicaciones específicas sobre la subvencionabilidad de los gastos vinculados a una operación determinada.

44 En estas circunstancias, y con el fin de proporcionar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, ha de considerarse que, mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 65, apartados 1 y 2, 67, apartado 1, letra a), y 69 del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con los artículos 4 y 125, apartado 1, de dicho Reglamento y con el artículo 33 del Reglamento 2018/1046, deben interpretarse en el sentido de que está comprendida en el concepto de «gasto subvencionable», a efectos de esas disposiciones, una contribución en especie aportada por un beneficiario en forma de provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre estos para un proyecto de modernización de un centro acuícola consistente únicamente en la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material específicos para una piscifactoría existente.

45 En primer lugar, cabe señalar, para empezar, que, de conformidad con el artículo 65, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, la subvencionabilidad del gasto se determina sobre la base de normas nacionales, salvo que en ese Reglamento o en las normas específicas de los Fondos EIE, o basándose en ellos, se establezcan normas específicas. Con arreglo al apartado 2 de ese artículo, el

gasto solo es subvencionable con una contribución de los Fondos EIE si el beneficiario ha incurrido en él y lo ha abonado entre la fecha de presentación del programa a la Comisión, o a partir del 1 de enero de 2014 si esta fecha es anterior, y el 31 de diciembre de 2023.

46 A continuación, el artículo 67, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013 establece que las subvenciones y la asistencia reembolsable pueden revestir la forma de un reembolso de costes subvencionables en que se haya efectivamente incurrido y realmente abonados, junto con, cuando proceda, contribuciones en especie y depreciaciones.

47 Por último, el artículo 69, apartado 1, de ese Reglamento establece normas de subvencionabilidad específicas aplicables a las contribuciones en especie en forma, en particular, de provisión de terrenos y bienes inmuebles por los que no se haya efectuado ningún pago en efectivo documentado con facturas o documentos de valor probatorio equivalente. De conformidad con esta disposición, tales contribuciones en especie están supeditadas a que las normas de subvencionabilidad de los Fondos EIE y el programa así lo dispongan y se cumplan todos los criterios enumerados en dicha disposición. A este respecto, el párrafo segundo de ese apartado establece que el valor de los terrenos o bienes inmuebles debe estar certificado por un experto independiente cualificado o un organismo oficial debidamente autorizado y no exceder del límite establecido en el artículo 69, apartado 3, letra b), del citado Reglamento, es decir, que no ha superar, en principio, un importe que exceda del 10 % del gasto total subvencionable de la operación de que se trate.

48 Por lo tanto, procede declarar que del tenor de estas disposiciones no se desprende que el legislador de la Unión supeditara expresamente la subvencionabilidad de una contribución en especie en forma de provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre ellos a la existencia de un vínculo directo entre tal contribución en especie aportada por el beneficiario, por una parte, y el proyecto cofinanciado, por otra.

49 En segundo lugar, procede recordar asimismo que, en virtud del artículo 317 TFUE, la Comisión ejecutará el presupuesto de la Unión en cooperación con los Estados miembros, con arreglo, en particular, al principio de buena gestión financiera, que el artículo 2, punto 59, del Reglamento 2018/1046 define como la ejecución del presupuesto de conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia. El principio de buena gestión financiera exige, en consecuencia, que los Estados miembros utilicen los Fondos EIE, entre los que figura el FEMP, de conformidad con los principios y las exigencias legales que inspiran la normativa sectorial de la Unión.

50 A este respecto, el artículo 4, apartado 8, del Reglamento n.º 1303/2013 recuerda que los Estados miembros aplican el principio de buena gestión financiera de conformidad con el artículo 33 del Reglamento 2018/1046.

51 Pues bien, según el apartado 1 de este último artículo, los créditos deben utilizarse de conformidad con el principio de buena gestión financiera y ser ejecutados respetando los principios enumerados en dicho apartado, a saber, los principios de economía, eficacia y eficiencia, principio este que se define, en la letra b) del citado apartado, como la óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y la consecución de los objetivos.

52 En este contexto, el artículo 125, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013 establece que la autoridad de gestión es responsable de la gestión del programa operativo, de conformidad con el principio de buena gestión financiera. El apartado 3 de dicho artículo precisa, en esencia, que incumbe a esa autoridad garantizar que las operaciones seleccionadas para su financiación

cumplan, durante todo el período de ejecución, las normas aplicables de la Unión y de los Estados miembros de que se trate y que esas operaciones contribuyan al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente.

53 De estas consideraciones se desprende que incumbe a la autoridad de gestión comprobar que las operaciones seleccionadas para su financiación respetan el principio de eficiencia, es decir, que existe la óptima relación entre los medios empleados, las actividades acometidas y los objetivos perseguidos por tales operaciones. Esta relación implica que, en el marco de una operación cofinanciada por un fondo estructural y de inversión, los gastos en que haya incurrido el beneficiario y las contribuciones en especie que este pueda aportar para apoyar dicho proyecto, deben, para ser considerados subvencionables, estar directamente relacionados con la actividad acometida.

54 En el presente asunto, como se desprende de las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente, el proyecto de que se trata, consistente en la ampliación y en la diversificación por Rustrans de su actividad en el ámbito de la acuicultura, se inscribe en el marco del objetivo fijado en el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 508/2014, a saber, la modernización de un centro acuícola, y consiste únicamente en la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material. A tal efecto, Rustrans contribuyó a la financiación de este proyecto mediante una contribución en especie consistente en la provisión de un terreno y de construcciones situadas sobre este sin especificar, no obstante, en su solicitud de financiación que el proyecto pretendía intervenir directamente en ese terreno y esas construcciones. De ello se infiere que esta contribución en especie no parece presentar un vínculo directo con el proyecto financiado para que dicha contribución pueda considerarse subvencionable por la Unión, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

55 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que los artículos 65, apartados 1 y 2, 67, apartado 1, letra a), y 69 del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con los artículos 4 y 125, apartado 1, de dicho Reglamento y con el artículo 33 del Reglamento 2018/1046, deben interpretarse en el sentido de que no está comprendida en el concepto de «gasto subvencionable», a efectos de esas disposiciones, una contribución en especie aportada por un beneficiario en forma de provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre estos para un proyecto de modernización de un centro acuícola consistente únicamente en la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material específicos para una piscifactoría existente.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

56 A la vista de la respuesta aportada a las cuestiones primera y segunda, no ha lugar a responder a las cuestiones tercera y cuarta.

Costas

57 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

Los artículos 65, apartados 1 y 2, 67, apartado 1, letra a), y 69 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, en relación con los artículos 4 y 125, apartado 1, de dicho Reglamento y con el artículo 33 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012,

deben interpretarse en el sentido de que

no está comprendida en el concepto de «gasto subvencionable», a efectos de esas disposiciones, una contribución en especie aportada por un beneficiario en forma de provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre estos para un proyecto de modernización de un centro acuícola consistente únicamente en la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material específicos para una piscifactoría existente.

Firmas

[i] El apartado 12 del presente texto ha sufrido una modificación de carácter lingüístico con posterioridad a su primera publicación en línea.