Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 4 de octubre de 2024*

«Recurso de casación — Contratos públicos de servicios — Irregularidades en el procedimiento de adjudicación del contrato — Reglamento (CE) n.º 2988/95 — Artículos 4, 5 y 7 — Decisión de recuperación de las cantidades abonadas indebidamente — Notas de adeudo — Distinción entre medidas administrativas y sanciones administrativas — Posibilidad de adoptar una medida administrativa si no hay normativa sectorial — Decisión de recuperación basada en el Reglamento n.º 2988/95 y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 — Reglamento n.º 1605/2002 — Artículo 103 — Posibilidad de reclamar al administrador del operador económico beneficiario de fondos de la Unión Europea el reembolso»

En el asunto C-721/22 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 24 de noviembre de 2022,

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz y J. Estrada de Solà, en calidad de agentes, y posteriormente por los Sres. J. Baquero Cruz y J. Estrada de Solà, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

PB, representado por la Sra. L. Levi, avocate,

parte demandante en primera instancia,

Consejo de la Unión Europea,

parte coadyuvante en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Tercera, y los Sres. N. Piçarra, N. Jääskinen y M. Gavalec (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

* Lengua de procedimiento: francés.

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, PB/Comisión (T-775/20, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2022:542), por la que dicho Tribunal anuló la Decisión C(2020) 7151 final de la Comisión, de 22 de octubre de 2020, mediante la que se adopta una medida administrativa contra el administrador de la sociedad [*confidencial*], con el fin de retirarle el importe percibido indebidamente en virtud de los contratos TACIS/2006/101-510 y CARDS/2008/166-429 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Reglamento (CE) n.º 2988/95

2 Los considerandos tercero, cuarto y quinto del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1), tienen la siguiente redacción:

«Considerando que […] es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades [Europeas];

Considerando que la eficacia de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de las Comunidades exige el establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias;

Considerando que los comportamientos que constituyen irregularidades, así como las medidas y sanciones administrativas correspondientes, están previstos en normativas sectoriales de conformidad con el presente Reglamento».

3 Con arreglo al artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento:

«Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por estas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

4 El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

«1. Los controles y las medidas y sanciones administrativas solo se establecerán en la medida en que sean necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho comunitario. Deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades.

2. No se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad. En caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas.

[…]»

5 El título II del Reglamento n.º 2988/95, bajo la rúbrica «Medidas y sanciones administrativas», comprende los artículos 4 a 7 de este.

6 El artículo 4 de este Reglamento está redactado como sigue:

«1. Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

– la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

– la pérdida total o parcial de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja concedida o en el momento de la percepción de un anticipo.

2. La aplicación de las medidas contempladas en el apartado 1 se limitará a la retirada de la ventaja obtenida, incrementada, en su caso, con intereses que podrán determinarse de forma global.

3. Los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho comunitario aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada.

4. Las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones.»

7 El artículo 5 del mismo Reglamento dispone:

«1. Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes:

[…]

c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente solo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;

[…]

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en las normativas sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, las demás irregularidades solo podrán dar lugar a las sanciones no asimilables a una sanción penal contempladas en el apartado 1, siempre y cuando dichas sanciones sean indispensables para la correcta aplicación de la normativa.»

8 A tenor del artículo 7 del citado Reglamento:

«Las medidas y sanciones administrativas comunitarias podrán aplicarse a los agentes económicos mencionados en el artículo 1, es decir, a las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica, que hayan cometido la irregularidad. Podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida.»

Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000

9 El Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa oriental y Asia central (DO 2000, L 12, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2112/2005 del Consejo, de 21 de noviembre de 2005 (DO 2005, L 344, p. 23), instauró el programa TACIS para promover la transición a la economía de mercado y para reforzar la democracia y el Estado de Derecho en los Estados socios de Europa oriental y Asia central.

Reglamento (CE) n.º 2666/2000

10 El Reglamento (CE) n.º 2666/2000 del Consejo, de 5 de diciembre de 2000, relativo a la ayuda a Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la República Federativa de Yugoslavia y la ex República Yugoslava de Macedonia y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1628/96 y se modifican los Reglamentos (CEE) n.ºs 3906/89 y 1360/90 y las Decisiones 97/256/CE y 1999/311/CE (DO 2000, L 306, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 2257/2004 del Consejo, de 20 de diciembre de 2004 (DO 2004, L 389, p. 1), disponía en particular, mediante el programa CARDS, la prestación de asistencia comunitaria para la reconstrucción, el desarrollo y la estabilización a los países del sudeste de Europa con vistas a su participación en los Procesos de Estabilización y de Asociación con la Unión Europea.

Reglamento financiero de 2002

11 El artículo 103 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento financiero de 2002»), disponía:

«Cuando en el procedimiento de adjudicación o en la ejecución de un contrato se hayan producido errores o irregularidades sustanciales o fraude, las instituciones suspenderán la ejecución de dicho contrato.

En el supuesto de que el causante de dichos errores, irregularidades o fraudes fuere el contratante, las instituciones podrán además denegar el pago o recuperar los importes ya pagados, proporcionalmente a la gravedad de dichos errores, irregularidades o fraudes.»

12 A tenor del artículo 103 del Reglamento n.º 1605/2002, en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO 2006, L 390, p. 1):

«De comprobarse que en el procedimiento de adjudicación ha habido errores sustanciales, irregularidades o fraude, las instituciones lo suspenderán y podrán adoptar todas las medidas que consideren necesarias, incluida la anulación del procedimiento.

En el supuesto de que se demuestre, tras la adjudicación del contrato, que ha habido en el procedimiento de adjudicación o en la ejecución del contrato errores sustanciales, irregularidades o fraude, las instituciones podrán, en función de la fase en que se halle el procedimiento, abstenerse de concluir el contrato, suspender su ejecución o, en su caso, rescindirlo.

En el supuesto de que dichos errores, irregularidades o fraude sean imputables al contratista, las instituciones podrán además denegar el pago, recuperar los importes ya pagados o rescindir todos los contratos celebrados con dicho contratista, en función de la gravedad de tales errores, irregularidades o fraude.»

Antecedentes del litigio

13 Los antecedentes del litigio se exponen en los apartados 2 a 33 de la sentencia recurrida. A efectos del presente recurso de casación, pueden resumirse del siguiente modo.

14 La Unión adjudicó dos contratos públicos a un consorcio y, por consiguiente, celebró dos contratos con la sociedad coordinadora de dicho consorcio (en lo sucesivo, «sociedad coordinadora») durante los años 2006 y 2008, respectivamente. El primer contrato, por un valor máximo de 4 410 000 euros, tenía por objeto la prestación de asistencia técnica a las autoridades ucranianas para aproximar el Derecho ucraniano al Derecho de la Unión. El segundo, por un valor máximo de 1 999 125 euros, consistía en prestar servicios de asistencia técnica al Alto Consejo Judicial, en Serbia.

15 A raíz de una serie de denuncias anónimas contra la sociedad coordinadora, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) investigó y concluyó, en dos informes, que habían existido irregularidades graves y posibles actos de corrupción en ambos contratos.

16 Sobre la base de estos informes de la OLAF, la Comisión adoptó, el 15 de octubre de 2019, dos decisiones en las que se reprochaba a la sociedad coordinadora que hubiera incurrido en irregularidades sustanciales, en el sentido del artículo 103 del Reglamento financiero de 2002, durante los procedimientos de adjudicación de los dos contratos en cuestión. Estas irregularidades le parecieron lo suficientemente graves para considerar que todos los pagos efectuados habían sido abonados indebidamente y que debían recuperarse.

17 La sociedad coordinadora impugnó ambas decisiones ante el Tribunal General. Mediante sus sentencias de 21 de diciembre de 2021, HB/Comisión (T-795/19, EU:T:2021:917), y de 21 de diciembre de 2021, HB/Comisión (T-796/19, EU:T:2021:918), el Tribunal General desestimó los dos recursos interpuestos por dicha sociedad por considerar que eran inadmisibles, en la medida en que tenían por objeto la anulación de las citadas decisiones de recuperación, e infundados, en la medida en que tenían por objeto que se declarara la responsabilidad extracontractual de la Unión. Estas sentencias, recurridas en casación, han sido anuladas por la sentencia dictada hoy, Comisión/HB (C-160/22 P y C-161/22 P).

18 El 13 de diciembre de 2019, la Comisión informó a PB, administrador de la sociedad coordinadora, de su intención de adoptar medidas administrativas en su contra, según lo dispuesto en los artículos 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95. En su opinión, podía declararse la responsabilidad personal de PB, ya que este había participado, como administrador, en la comisión de las irregularidades acaecidas en la adjudicación de los dos contratos en cuestión, aunque, como administrador de la sociedad coordinadora, PB debería haber velado por que no se cometieran tales irregularidades.

19 El 22 de octubre de 2020, la Comisión adoptó la Decisión controvertida sobre la base de los artículos 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95 y, en esencia, del artículo 103 del Reglamento financiero de 2002. Esa Decisión declaraba a PB responsable solidario, junto con la sociedad coordinadora, del pago de los importes de 4 241 507 euros en relación con el primer contrato mencionado en el apartado 14 de la presente sentencia y de 797 230,86 euros en relación con el segundo contrato mencionado en ese mismo apartado.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

20 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General el 24 de diciembre de 2020, PB interpuso ante el Tribunal General un recurso de anulación de la Decisión controvertida, solicitando asimismo que se condenase a la Unión al reembolso de todas las cantidades eventualmente recuperadas por la Comisión sobre la base de dicha Decisión, más los intereses de demora al tipo aplicado por el Banco Central Europeo (BCE), incrementado en 7 puntos; al pago de 10 000 euros en concepto de indemnización de daños y perjuicios, sin perjuicio de nueva valoración, y a cargar con la totalidad de las costas.

21 En la sentencia recurrida, el Tribunal General se limitó a examinar el tercer motivo invocado por PB en apoyo de su pretensión de que se anulase la Decisión controvertida, basado en la falta de base jurídica de esta Decisión y en la violación del principio de legalidad penal y del principio de aplicación de la ley penal más favorable. En esencia, en los apartados 55, 63 y 64 de la sentencia recurrida, el citado Tribunal dedujo de la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), apartados 52 a 56, que los artículos 5 y 7 del Reglamento n.º 2988/95, que permiten adoptar medidas y sanciones administrativas, carecen de efecto directo fuera del ámbito de la política agrícola común (PAC) y de otros ámbitos sujetos a normas equivalentes, como la política comercial común. Por consiguiente, el Tribunal General concluyó que la adopción de medidas y de sanciones administrativas contra los autores de irregularidades presupone la adopción de normativas sectoriales específicas conformes con dicho Reglamento en las que deben basarse tales medidas y sanciones. Por lo tanto, señaló que dichas medidas y sanciones no pueden basarse únicamente en el Reglamento n.º 2988/95.

22 Además, en los apartados 66 y 67 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que ni el artículo 4 de dicho Reglamento ni el artículo 103, párrafo segundo, del Reglamento financiero de 2002 autorizan a la Comisión a exigir el reembolso de las cantidades indebidamente percibidas a otras personas o entidades distintas de su beneficiario. También señaló que el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95 no aclara qué categoría de agentes debe ser objeto de una medida administrativa en tal caso.

23 Por ello, el Tribunal General concluyó, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida carecía de base jurídica. Tras estimar el tercer motivo del recurso de anulación de dicha Decisión en el apartado 71 de esa sentencia, el Tribunal General anuló la citada Decisión y no consideró necesario examinar, por tanto, los otros nueve motivos aducidos por PB.

24 Por último, en el apartado 91 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó las pretensiones indemnizatorias de PB en cuanto al fondo, considerando al mismo tiempo, en el apartado 80 de dicha sentencia, que no había lugar a pronunciarse previamente sobre su admisibilidad. En el apartado 89 de esa sentencia, estimó, en particular, que PB no había aportado pruebas para acreditar la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento supuestamente ilícito de la Comisión y el perjuicio alegado.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

25 Mediante su recurso de casación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

– Anule los puntos 1 y 3 del fallo de la sentencia recurrida.

– Devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre el fondo del recurso de anulación.

– Condene en costas a PB.

26 PB solicita al Tribunal de Justicia que:

– Desestime el recurso de casación.

– Condene a la Comisión a cargar con las costas en su totalidad.

Sobre el recurso de casación

27 En apoyo de su recurso de casación, la Comisión invoca un motivo único, dirigido contra el punto 1 del fallo de la sentencia recurrida.

Alegaciones de las partes

28 En apoyo de su motivo único de casación, la Comisión rechaza, en primer lugar, el razonamiento seguido por el Tribunal General en los apartados 51 a 64 de la sentencia recurrida, en la medida en que lo llevó a considerar, en el apartado 65 de dicha sentencia, que el Reglamento n.º 2988/95 no podía constituir, por sí solo, el fundamento jurídico pertinente para la adopción de medidas administrativas al objeto de recuperar las cantidades indebidamente percibidas. Al pronunciarse en ese sentido, el Tribunal General infringió, según la Comisión, los artículos 4 y 7 de dicho Reglamento, que constituyen una base autónoma y suficientemente precisa para adoptar tales medidas que no tengan carácter sancionador.

29 En su opinión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho, en el apartado 51 de dicha sentencia, que constituye el punto de partida de su razonamiento, al deducir del quinto considerando del citado Reglamento que el legislador de la Unión supedita la imposición de

medidas administrativas y de sanciones a los autores de irregularidades a la adopción de normativas sectoriales específicas. Sin embargo, este considerando no obliga necesariamente a basarse en una normativa sectorial y tampoco excluye que el Reglamento n.º 2988/95 pueda tener un efecto autónomo.

30 La Comisión señala asimismo que, en los apartados 51 a 57 de la sentencia recurrida, el Tribunal General dedujo de la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), que dicho Reglamento era un reglamento marco que requería un reglamento sectorial para la aplicación de sanciones y para la identificación de las categorías de personas a las que se dirigen dichas sanciones. Sin embargo, esta interpretación solo es válida para las sanciones previstas en el artículo 5 del citado Reglamento, a las que se aplica el principio de legalidad penal que se recoge en el artículo 49 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 2, apartado 2, del mismo Reglamento. Según la Comisión, extender tal interpretación a las medidas administrativas, que tienen por objeto proteger los intereses financieros de la Unión y que no constituyen sanciones, equivaldría a privar al Reglamento n.º 2988/95 de su efecto útil y de su carácter vinculante.

31 Además, alega que, si bien determinadas normativas sectoriales están destinadas a aplicarse como *lex specialis*, el Reglamento n.º 2988/95 produce un efecto jurídico propio y autónomo si tales normativas no existen. Añade que, en la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:648), apartados 32 a 34, el Tribunal de Justicia recordó que las disposiciones de un reglamento tienen, por regla general, efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales, de modo que, según la Comisión, solo son necesarias excepcionalmente medidas de aplicación para «algunas disposiciones de un reglamento», como, en el Reglamento n.º 2988/95, las disposiciones relativas a las sanciones.

32 A su juicio, desde esta perspectiva, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), y de 18 de diciembre de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), a las que el Tribunal General se refirió en los apartados 59 y 60 de la sentencia recurrida, se limitan a señalar que, cuando existe una normativa sectorial que regula la recuperación de las cantidades adeudadas, esta debe aplicarse como *lex specialis*, en lugar de la *lex generalis* que constituye el Reglamento n.º 2988/95. En cualquier caso, dado que en los asuntos que dieron lugar a estas dos sentencias existía una normativa sectorial, el Tribunal de Justicia no tuvo que examinar la cuestión de si dicho Reglamento podía constituir una base autónoma para la recuperación a falta de legislación sectorial.

33 Dicho esto, aduce la Comisión que tanto el Tribunal General como el Tribunal de Justicia han reconocido expresamente, en varias ocasiones, la aplicación directa y autónoma del artículo 4 de dicho Reglamento para recuperar tales importes, en particular en las sentencias de 15 de abril de 2011, IPK International/Comisión (T-297/05, EU:T:2011:185), apartado 117; de 13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807), apartado 72, y de 9 de julio de 2015, Cimmino y otros (C-607/13, EU:C:2015:448), apartado 76. En su opinión, esta jurisprudencia tiene alcance general y, por tanto, contrariamente a lo que afirmó el Tribunal General en los apartados 62 a 64 de la sentencia recurrida, no puede limitarse a la PAC y a la política comercial común.

34 En segundo lugar, la Comisión rechaza el razonamiento que figura en los apartados 67 y 69 de la sentencia recurrida, por cuanto el Tribunal General consideró en esos apartados que el artículo 103 del Reglamento financiero de 2002, como normativa sectorial, solo permitía la recuperación frente al contratista y no frente a un tercero, como el administrador de la sociedad coordinadora.

35 Entiende que del apartado 67 de dicha sentencia se desprende que el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95 no precisa la categoría de agentes que deben ser objeto de una medida administrativa. Asimismo, alega que, en el apartado 69 de esa sentencia, el Tribunal General concluyó que la aplicación conjunta del artículo 103 del Reglamento financiero de 2002 y de los artículos 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95 no permitía la adopción de una medida administrativa contra PB, ya que este no era el beneficiario directo de los pagos en cuestión.

36 Pues bien, para la Comisión, del artículo 322 TFUE, apartado 1, letra a), se desprende que un reglamento que, como el Reglamento financiero de 2002, recoge las normas financieras por las que se determinan, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto es una normativa general sobre la ejecución del presupuesto y no una normativa sectorial. Además, el Reglamento financiero de 2002 y el Reglamento n.º 2988/95 deben entenderse como dos normativas generales complementarias y no como una *lex generalis* y una *lex specialis*, respectivamente. A este respecto, según la Comisión, es posible, e incluso a menudo necesario, aplicar estos dos Reglamentos conjuntamente.

37 En el presente asunto, considera que las normativas sectoriales pertinentes son, para el contrato público relativo a Ucrania, el Reglamento n.º 99/2000, en su versión modificada por el Reglamento n.º 2112/2005, y, para el contrato público relativo a Serbia, el Reglamento n.º 2666/2000, en su versión modificada por el Reglamento n.º 2257/2004.

38 Asimismo, alega que, al declarar, en el apartado 67 de la sentencia recurrida, que el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95 «no aclara qué categoría de agentes debe ser objeto de una medida administrativa», el Tribunal General no tuvo en cuenta la segunda frase de dicho artículo, según la cual las medidas administrativas «podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida». En el presente asunto, PB, como administrador de la sociedad coordinadora, está comprendido, según la Comisión, en el ámbito de aplicación de esta disposición.

39 Por su parte, PB rebate, en primer lugar, el argumento de la Comisión, subrayando que el Tribunal General no declaró que el quinto considerando del Reglamento n.º 2988/95 pudiera prevalecer sobre las disposiciones de dicho Reglamento. Además, alega que el argumento de la Comisión en el que la citada institución rechaza la calificación de este Reglamento como «reglamento marco» por el Tribunal General es inoperante, ya que la calificación como «normativa general» que sugiere la Comisión es, a su parecer, equivalente.

40 Además, PB sostiene que la Comisión reprocha erróneamente al Tribunal General que haya aplicado la jurisprudencia relativa a las sanciones administrativas a las medidas administrativas y que haya considerado que el artículo 4 de ese Reglamento no puede constituir, por sí solo, el fundamento jurídico pertinente de medidas administrativas dirigidas a la recuperación de cantidades indebidamente percibidas. En su opinión, ninguna de las tres sentencias mencionadas por la Comisión es pertinente, puesto que tanto la sentencia de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695), apartados 56 y 57, como las sentencias de

13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807), apartado 72, y de 9 de julio de 2015, Cimmino y otros (C-607/13, EU:C:2015:448), apartado 76, pertenecen al ámbito de la PAC. Pues bien, el Tribunal General declaró acertadamente que, en el marco de dicha política, el régimen de sanciones y de medidas administrativas se había introducido incluso antes de la entrada en vigor del Reglamento n.º 2988/95.

41 Añade que el Tribunal de Justicia ya ha subrayado, en particular en el apartado 37 de la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), que dicho Reglamento se limita a establecer reglas generales de control y sancionadoras que no pueden constituir una base jurídica suficiente para fundamentar una recuperación de fondos utilizados incorrectamente. Según PB, esta jurisprudencia es pertinente para apoyar la afirmación que figura en el apartado 58 de la sentencia recurrida de que no existen diferencias significativas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia entre la aplicación de las sanciones administrativas y la de las medidas administrativas previstas por ese Reglamento.

42 PB se pregunta además sobre la pertinencia del argumento de la Comisión, ya que esta no niega que la Decisión controvertida se apoye en dos bases jurídicas. Pues bien, en su opinión, si la Comisión hubiera estimado que el Reglamento n.º 2988/95 constituía una base jurídica suficiente para adoptar la Decisión controvertida, no habría fundamentado esta también en el artículo 103 del Reglamento financiero de 2002.

43 Por último, PB considera que es indiferente que el Reglamento financiero de 2002 se califique de «normativa sectorial» o de «normativa general». De la sentencia de 18 de diciembre de 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), se desprende que dicho Reglamento financiero podía servir de fundamento a una medida que reducía el importe de una subvención concedida en virtud del Fondo Europeo para los Refugiados. El Tribunal General se limitó a dar cumplimiento a la citada sentencia, analizando, en los apartados 65 y 66 de la sentencia recurrida, si dicho Reglamento financiero autorizaba a la Comisión a adoptar la Decisión controvertida.

44 En segundo lugar, PB rebate el argumento de la Comisión contra los apartados 67 y 69 de la sentencia recurrida y sostiene, por un lado, que el artículo 7, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95 es una disposición puramente facultativa que, para que pueda aplicarse, debe ser especificada por un acto de la Unión. Por otro lado, PB alega que una medida administrativa solo puede aplicarse en tanto en cuanto permita la retirada de una ventaja obtenida indebidamente. De ello se deduce que no puede ordenarse tal retirada respecto de una persona que, al igual que PB, no se ha beneficiado de dicha ventaja.

Apreciación del Tribunal de Justicia

45 En su motivo único de casación, la Comisión rechaza, en primer lugar, el razonamiento seguido por el Tribunal General en los apartados 51 a 64 de la sentencia recurrida, al término del cual declaró, en el apartado 65 de dicha sentencia, que el Reglamento n.º 2988/95 no puede constituir, por sí solo, el fundamento jurídico pertinente para la adopción de medidas administrativas al objeto de recuperar cantidades indebidamente percibidas.

46 Como ha declarado reiteradamente el Tribunal de Justicia en el marco de la PAC y de la política comercial común, la obligación de devolver una ventaja indebidamente obtenida mediante una práctica irregular no constituye una sanción para la que sea necesaria una base legal clara y exenta de ambigüedad, distinta del Reglamento n.º 2988/95, sino que es la mera consecuencia de la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la

normativa de la Unión fueron creadas artificialmente, lo que hace que la ventaja obtenida fuera indebida y justifica, por consiguiente, la obligación de devolverla [véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, apartado 56; de 4 de junio de 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, apartado 28; de 13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, apartado 65; de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 45, y de 29 de febrero de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, apartado 57].

47 De ello se desprende que, cuando las irregularidades detectadas tienen como consecuencia que no pueda considerarse que los contratos en virtud de los cuales debía concederse financiación europea a un operador económico hayan sido válidamente celebrados a efectos de obtener la financiación en cuestión, procede aplicar una medida administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primer guion, del Reglamento n.º 2988/95, consistente en exigir el reembolso de los fondos percibidos indebidamente (véase, en ese sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, apartado 67).

48 Así pues, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una medida administrativa consistente en recuperar de un operador la ventaja de la que se había beneficiado indebidamente pueda adoptarse únicamente sobre la base del artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95.

49 En efecto, al disponer que «los actos para los cuales se haya establecido que su finalidad es obtener una ventaja contraria a los objetivos del Derecho [de la Unión] aplicable al caso, creando artificialmente las condiciones requeridas para la obtención de esta ventaja, tendrán por consecuencia, según el caso, la no obtención de la ventaja o su retirada», el artículo 4, apartado 3, de este Reglamento es directamente aplicable en todos sus elementos, incluso si no hay una normativa que lo concrete.

50 Por consiguiente, contrariamente a lo que declaró el Tribunal General en los apartados 62 a 64 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia mencionada en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia puede aplicarse a una situación en la que los contratos públicos se financian con fondos concedidos por la Unión en virtud de los programas CARDS y TACIS. A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la Unión solo está llamada a financiar, a través de sus fondos, acciones llevadas a cabo de plena conformidad con los principios y las normas en materia de contratación pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 2016, Wrocław — Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, apartado 43, y de 8 de junio de 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, apartado 31).

51 Tal interpretación contribuye a la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y a garantizar el efecto útil del Reglamento n.º 2988/95. En efecto, de los considerandos tercero y cuarto de dicho Reglamento se desprende que este tiene por objeto garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión «en todos los ámbitos» y establecer «un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas [de la Unión]». También se desprende del artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento que los controles, así como las medidas y sanciones administrativas, se establecen en la medida en que sean «necesarias para garantizar la correcta aplicación del Derecho [de la Unión]», lo que incluye indiscutiblemente las normas de adjudicación de contratos públicos.

52 El objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión perseguido por el Reglamento n.º 2988/95 confirma que el artículo 4, apartado 3, de dicho Reglamento debe aplicarse, sin que sea necesario adoptar una normativa sectorial, so pena de paralizar las posibilidades de acción de la Unión para proteger sus intereses financieros.

53 En cambio, cuando el legislador de la Unión haya optado por crear, en otra normativa general o en una normativa sectorial, la obligación de recuperar los fondos utilizados incorrectamente u obtenidos irregularmente, es esta normativa la que constituye la base jurídica pertinente para la recuperación de tales fondos (véanse, en particular, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 33, y de 18 de diciembre de 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, apartado 37).

54 En estas circunstancias, el quinto considerando del Reglamento n.º 2988/95 no puede interpretarse en el sentido de que la Unión tiene la obligación de adoptar una normativa sectorial para aplicar las medidas administrativas previstas en el artículo 4 de dicho Reglamento. En efecto, tal obligación solo se impone por lo que respecta a las sanciones administrativas contempladas en el artículo 5 de ese mismo Reglamento. No obstante, la Unión conserva la facultad de establecer normas sobre medidas administrativas en las normativas sectoriales que adopte.

55 Asimismo, si el artículo 5 del Reglamento n.º 2988/95 no puede aplicarse directamente a un operador económico que haya cometido una irregularidad, en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, es precisamente porque la imposición de sanciones administrativas, tal como la autoriza el citado artículo 5, está sujeta, por su parte, al principio de legalidad penal (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:648, apartados 39, 43 y 61, y de 13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, apartados 61 y 62).

56 Por consiguiente, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 65 de la sentencia recurrida, que el Reglamento n.º 2988/95 no puede constituir, por sí solo, el fundamento jurídico pertinente para la adopción de medidas administrativas al objeto de recuperar las cantidades indebidamente percibidas.

57 En segundo lugar, la Comisión rebate el apartado 67 de la sentencia recurrida, por cuanto el Tribunal General declaró en él que el artículo 7 de dicho Reglamento no precisa la categoría de agentes que deben ser objeto de una medida administrativa.

58 A este respecto, del artículo 7, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95 se desprende que las medidas y sanciones administrativas de la Unión «podrán […] aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida».

59 La facultad así reconocida por esta disposición contribuye a alcanzar el objetivo de proteger los intereses financieros de la Unión, en particular cuando el beneficiario es una persona jurídica que ya no existe o no dispone de recursos suficientes para reembolsar las cantidades en cuestión. Esta interpretación se justifica, más concretamente, a la luz del objetivo de eficacia de la lucha contra el fraude, contemplado en el cuarto considerando del Reglamento n.º 2988/95 [sentencia de 29 de febrero de 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, apartado 53].

60 En el presente asunto, la Comisión sostiene que PB participó en una serie de irregularidades, en el sentido del artículo 1, apartado 2, de ese Reglamento, en especial en el contexto de la coordinación de esas irregularidades y de la redacción de correos electrónicos, o incluso compartiendo almuerzos con un miembro del comité de evaluación de las ofertas. Pues bien, suponiendo que esos hechos estén acreditados, PB, como administrador de la sociedad coordinadora, no solo debería haberse abstenido de participar en tales irregularidades, sino que también debería haber velado por que estas no se cometieran. Por lo tanto, las actuaciones de PB estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones del artículo 7, segunda frase, de dicho Reglamento.

61 De ello se desprende, suponiendo que los hechos estén acreditados, que la Comisión estaba facultada para declarar a PB responsable solidario, junto con la sociedad coordinadora, del pago de las cantidades indebidamente percibidas por esa sociedad en virtud de los dos contratos públicos en cuestión, basando la Decisión controvertida únicamente en los artículos 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95.

62 Además, como ha sostenido acertadamente la Comisión, del artículo 322 TFUE apartado 1, letra a), se desprende que el Reglamento financiero de 2002 constituye una normativa general relativa a la ejecución del presupuesto y no una normativa sectorial que deba prevalecer sobre la normativa general constituida por el Reglamento n.º 2988/95. Por ello, es indiferente que dicho Reglamento financiero se refiera únicamente al contratista de la Unión.

63 Esa conclusión también es válida para el Reglamento financiero de 2002, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1995/2006, que era aplicable a la parte de la Decisión controvertida que ordenaba a PB reembolsar los pagos que la Comisión consideraba indebidamente abonados a la sociedad coordinadora en virtud del contrato celebrado en 2008 tras el segundo contrato público.

64 Asimismo, habida cuenta del objetivo transversal de protección de los intereses financieros de la Unión perseguido por el Reglamento n.º 2988/95, mencionado en el apartado 51 de la presente sentencia, el artículo 103, párrafo segundo, del Reglamento financiero de 2002 y el artículo 103, párrafo tercero, del Reglamento financiero de 2002, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1995/2006, deben interpretarse a la luz del artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95.

65 De ello se deduce que debe considerarse que el artículo 103, párrafo segundo, del Reglamento financiero de 2002, en relación con los artículos 1, apartado 2, 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95, faculta a las instituciones de la Unión a dirigirse, con el fin de obtener la restitución de las cantidades indebidamente abonadas, a las personas vinculadas al contratista que hayan participado, en el procedimiento de adjudicación de un contrato o en su ejecución, en la comisión de irregularidades, pero también a las personas obligadas a responder de dichas irregularidades y a las personas que debían velar por que dichas irregularidades no se cometieran.

66 En estas circunstancias, el Tribunal General consideró erróneamente en el apartado 69 de la sentencia recurrida que la aplicación conjunta de los artículos 4 y 7 de ese Reglamento y del artículo 103 del Reglamento financiero de 2002 no permitía la adopción de una medida administrativa en relación con PB.

67 Por lo tanto, procede estimar en su totalidad el motivo único invocado por la Comisión en apoyo de su recurso de casación y, en consecuencia, anular la sentencia recurrida.

Sobre el recurso ante el Tribunal General

68 De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia puede resolver definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.

69 No ocurre así en el presente asunto.

70 En efecto, el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos necesarios para resolver definitivamente el recurso de casación en la medida en que tiene por objeto la anulación de la Decisión controvertida.

71 En tales circunstancias, el estado del litigio no permite que el Tribunal de Justicia pueda resolverlo. En consecuencia, procede devolver el asunto al Tribunal General en la medida en que se refiere a la anulación de la Decisión controvertida.

72 En cambio, el punto 2 del fallo de la sentencia recurrida, en el que el Tribunal General desestimó el recurso de anulación de PB en todo lo demás y que no ha sido objeto de recurso de casación, tiene fuerza de cosa juzgada, a pesar de la anulación parcial de esa sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartados 109 y 110).

Costas

73 Al haberse devuelto el asunto al Tribunal General, procede reservar la decisión sobre las costas correspondientes al presente recurso de casación.

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

1) **Anular la sentencia del Tribunal General de 14 de septiembre de 2022, PB/Comisión (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2) **Devolver el asunto T-775/20 al Tribunal General en la medida en que se refiere a la anulación de la Decisión C(2020) 7151 final de la Comisión, de 22 de octubre de 2020, mediante la que se adopta una medida administrativa contra el administrador de la sociedad [*confidencial*], con el fin de retirarle el importe percibido indebidamente en virtud de los contratos TACIS/2006/101-510 y CARDS/2008/166-429.**

3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas