Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ANDREA BIONDI
presentadas el 6 de marzo de 2025 [1]

**Asunto C-294/23 P**

**República de Bulgaria**
**contra**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — FEAGA y Feader — Reglamento (UE) n.º 1306/2013 — Gastos no efectuados de conformidad con el Derecho de la Unión — Liquidación de conformidad — Artículo 52 — Decisión de ejecución de la Comisión — Artículo 54 — Solicitud de devolución — Plazo — Decisión de excluir de la financiación de la Unión importes cargados al presupuesto general de la Unión en caso de no respetar los plazos para solicitar la devolución — Derecho de defensa — Obligación de motivación — Obligación de diligencia — Principio de cooperación leal — Principio de buena administración — Artículo 47 — Controles sobre el terreno»

1. Aunque según la máxima, lo que bien se concibe, bien se enuncia, la legislación de la Unión en materia de fondos europeos constituye en ocasiones una excepción.

2. En el presente asunto, la República de Bulgaria solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal General de 8 de marzo de 2023, Bulgaria/Comisión, [2] mediante la cual este último desestimó por infundado el recurso que el referido Estado miembro había interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE dirigido a que se anulara la Decisión de Ejecución (UE) 2021/261 de la Comisión, de 17 de febrero de 2021, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), [3] por cuanto se refiere a determinados gastos efectuados por la República de Bulgaria.

3. Dicha decisión se adoptó, por un lado, debido al incumplimiento por parte de la República de Bulgaria de su obligación de solicitar a los beneficiarios de pagos indebidos afectados la devolución de tales pagos en el plazo de dieciocho meses previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, [4] y, por otro lado, debido a que la falta de recuperación constituía,

1 Lengua original: francés.

2 T-235/21, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2023:105.

3 DO 2021, L 59, p. 10; en lo sucesivo, «Decisión controvertida».

4 DO 2013, L 347, p. 549; corrección de errores en DO 2016, L 130, p. 17.

según la Comisión Europea, una irregularidad o una negligencia imputable a las autoridades búlgaras en el sentido de dicho Reglamento. Sin embargo, el procedimiento que dio lugar a la adopción de la referida Decisión se había iniciado sobre una base diferente, a saber, la identificación de gastos que no se habían efectuado de conformidad con el Derecho de la Unión.

4. Para pronunciarse sobre el presente recurso de casación, el Tribunal de Justicia deberá examinar en profundidad el Reglamento n.º 1306/2013 y precisar en qué circunstancias la Comisión puede adoptar un acto de ejecución por el que sancione la intención manifiesta del Estado miembro en cuestión de incumplir su obligación de solicitar la devolución de importes indebidamente cargados al presupuesto de la Unión, cuando dicha intención se ha puesto de manifiesto durante el procedimiento de liquidación de conformidad.

## I. Marco jurídico

### A. Reglamento n.º 1306/2013

5. En el presente procedimiento de casación resultan pertinentes los considerandos 36, 37 y 39 y los artículos 1, 2, apartado 1, letra g), 7, apartado 1, 47 y 48, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 1306/2013.

6. Además, la sección II del capítulo IV, titulada «Liquidación», contiene el artículo 52, dedicado a la liquidación de conformidad, que establece lo siguiente:

«1. Cuando compruebe que algunos de los gastos a que se refieren el artículo 4, apartado 1, y el artículo 5 no se han efectuado de conformidad con la legislación de la Unión y, en el caso del Feader, con la legislación de la Unión y nacional aplicable contemplada en el artículo 85 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, [5] la Comisión adoptará actos de ejecución que establezcan los importes que deban excluirse de la financiación de la Unión. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 116, apartado 2.

2. La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose en la importancia de la disconformidad comprobada. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta el carácter de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Unión. Basará dicha exclusión en la determinación de los importes pagados indebidamente y, cuando estos no puedan determinarse mediante un esfuerzo proporcionado, podrá aplicar correcciones mediante extrapolación o a tanto alzado. Las correcciones a tanto alzado solo se aplicarán cuando, debido a la naturaleza del caso concreto o a que el Estado miembro no haya facilitado a la Comisión la información necesaria, no sea posible determinar con mayor precisión mediante un esfuerzo proporcionado el perjuicio financiero causado a la Unión.

3. Antes de adoptar cualquier decisión de denegación de la financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro serán objeto de

5 Reglamento 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 en DO 2019, L 66, p. 7).

comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto. Llegado este momento del procedimiento, los Estados miembros contarán con la posibilidad de demostrar que el alcance real del incumplimiento ha sido inferior al estimado por la Comisión.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro dispondrá de un plazo de cuatro meses para solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar las respectivas posiciones; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión. La Comisión tendrá en cuenta las recomendaciones del informe antes de adoptar una decisión de denegación de la financiación y expondrá sus motivos si decide no seguirlas.

4. No podrá denegarse la financiación:

a) de los gastos indicados en el artículo 4, apartado 1, efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación por escrito de la Comisión al Estado miembro de los resultados de sus comprobaciones;

[…]

5. El apartado 4 no se aplicará en los casos siguientes:

a) las irregularidades a que se refiere la sección III del presente capítulo;

[…]».

7. A tenor del artículo 53, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1306/2013, «la Comisión adoptará actos de ejecución para establecer normas para la aplicación de […] la liquidación de conformidad prevista en el artículo 52 con respecto a las medidas que deban tomarse en relación con la adopción de la decisión y su ejecución, incluidos el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros y los plazos que deben respetarse, así como el procedimiento de conciliación previsto en dicho artículo y la creación, funciones, composición y funcionamiento del órgano de conciliación».

8. La sección III del capítulo IV del Reglamento n.º 1306/2013, titulada «Irregularidades», contiene el artículo 54 sobre «Disposiciones comunes» que, en sus apartados 1, 2 y 5, dispone lo siguiente:

«1. En caso de producirse cualquier pago indebido a raíz de irregularidades o negligencias, los Estados miembros solicitarán al beneficiario la devolución del importe en cuestión en el plazo de 18 meses tras la aprobación y, en su caso, la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad. Los importes correspondientes se consignarán, en el momento de presentarse la solicitud de recuperación, en el libro mayor de deudores del organismo pagador.

2. Cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de solicitud de cobro, o de ocho años en caso de que la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el 50 % de las repercusiones financieras de la no recuperación serán asumidas por el Estado miembro de que se trate y el otro 50 % por el

presupuesto de la Unión, sin perjuicio de la obligación del Estado miembro en cuestión de iniciar los procedimientos de recuperación, en aplicación del artículo 58.

Cuando, en el procedimiento de recuperación, la ausencia de irregularidad se compruebe mediante un acto administrativo o judicial con carácter definitivo, el Estado miembro declarará a los Fondos como gasto la carga financiera sufragada por él en virtud del párrafo primero.

[…]

5. La Comisión podrá, siempre y cuando se haya seguido el procedimiento establecido en el artículo 52, apartado 3, adoptar actos de ejecución para excluir de la financiación de la Unión los importes cargados al presupuesto general de la Unión Europea en los siguientes casos:

a) si el Estado miembro no ha respetado los plazos previstos en el apartado 1;

[…]

c) si considera que una irregularidad o la falta de recuperación se deben a irregularidades o negligencias imputables a las administraciones u otros organismos oficiales del Estado miembro.

[…]»

## B. Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014

9. El artículo 34 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento [n.º 1306/2013] en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia,[6] titulado «Liquidación de conformidad», tiene la siguiente redacción:

«1. Con el fin de determinar qué importes deben ser excluidos de la financiación de la Unión, al constatar que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa de la Unión, la Comisión utilizará sus propias conclusiones y tendrá en cuenta la información facilitada por los Estados miembros, a condición de que esta información se facilite dentro de los plazos fijados por la Comisión en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad efectuado con arreglo al artículo 52 del [Reglamento n.º 1306/2013] y de conformidad con el presente artículo.

2. Cuando, a raíz de una investigación, la Comisión considere que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa de la Unión, comunicará sus conclusiones al Estado miembro de que se trate, especificando las medidas correctoras necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa en el futuro e indicando el nivel provisional de corrección financiera que en esa fase del procedimiento considere que corresponde a sus conclusiones. En esa comunicación también programará una reunión bilateral en los cinco meses siguientes a la expiración del plazo de respuesta por el Estado miembro. La comunicación hará referencia al presente artículo.

[6] DO 2014, L 255, p. 59. El texto del artículo 34 de este Reglamento ha sido objeto de varias modificaciones [véanse, en particular, la corrección de errores en DO 2015, L 114, p. 25, y el artículo 1, apartado 6, del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/56 de la Comisión, de 12 de enero de 2018, que modifica el Reglamento de Ejecución [n.º 908/2014] (DO 2018, L 10, p. 9)].

[…]

3. En la reunión bilateral ambas partes procurarán alcanzar un acuerdo sobre las medidas que deban tomarse, así como sobre la evaluación de la gravedad de la infracción y del perjuicio financiero causado al presupuesto de la Unión.

[…]

En un plazo de seis meses a partir del envío de las actas de la reunión bilateral, la Comisión comunicará oficialmente sus conclusiones al Estado miembro basándose en la información recibida en virtud del procedimiento de liquidación de conformidad. Esa comunicación evaluará los gastos que deban excluirse de la financiación de la Unión, en virtud del artículo 52 del [Reglamento n.º 1306/2013] y del artículo 12 del Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 [de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento n.º 1306/2013 en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DO 2014, L 255, p. 18)]. La comunicación hará referencia al artículo 40, apartado 1, del presente Reglamento.

[…]

5. Con el fin de aplicar el procedimiento previsto en los apartados 3 y 4, dentro de los respectivos plazos, la Comisión deberá disponer de toda la información pertinente en esta fase particular del procedimiento. Cuando la Comisión considere que falta información podrá, en cualquier momento dentro de los plazos previstos en los apartados 3 y 4:

a) solicitar información adicional al Estado miembro, a la que este deberá dar una respuesta en un plazo de dos meses a partir de la recepción de la comunicación, y/o

b) informar al Estado miembro de su intención de llevar a cabo una misión de auditoría para efectuar las verificaciones necesarias.

En ese caso, los plazos a que se refieren los apartados 3 y 4 comenzarán de nuevo bien en el momento de la recepción por la Comisión de la información adicional solicitada o bien a partir del último día de la misión de auditoría.

[…]

7. La Comisión, tras haber comunicado sus conclusiones a los Estados miembros de conformidad con el artículo 34, apartado 3 o 4, del presente Reglamento, adoptará, según proceda, una o varias decisiones en aplicación del artículo 52 del Reglamento [n.º 1306/2013] para excluir de la financiación de la Unión los gastos respecto de los cuales se hayan incumplido las normas de la Unión. La Comisión podrá proseguir procedimientos de liquidación de conformidad consecutivos hasta que el Estado miembro aplique realmente las medidas correctoras.

[…]»

10. Según el párrafo primero del apartado 1 del artículo 40 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, titulado «Procedimiento de conciliación»:[7]

[7] El texto del artículo 40, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014 fue objeto de una corrección de errores en 2015 (véase DO 2015, L 114, p. 25).

«Los Estados miembros podrán recurrir al órgano de conciliación en un plazo de 30 días hábiles a partir de la recepción de la comunicación oficial de la Comisión a que se refiere el artículo 34, apartado 3, párrafo tercero, mediante una solicitud motivada de conciliación dirigida a la secretaría del órgano de conciliación.»

## II. Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

11. Me remito a los apartados 2 a 14 de la sentencia recurrida.

## III. Procedimiento ante el Tribunal General, sentencia recurrida, procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

12. Mediante escrito presentado a la Secretaría del Tribunal General el 28 de abril de 2021, la República de Bulgaria interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida, en la medida en que le aplicó una corrección financiera por un importe total de 7 656 848,97 euros.

13. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó los cinco motivos invocados ante él por la República de Bulgaria [8] y, por consiguiente, el recurso de dicho Estado miembro.

14. El 8 de mayo de 2023, la República de Bulgaria recurrió en casación la sentencia recurrida. Mediante sus pretensiones, solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida en su totalidad, que resuelva definitivamente el litigio o, con carácter subsidiario, que lo devuelva al Tribunal General y que condene en costas a la Comisión.

15. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas a la República de Bulgaria.

16. En la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia el 4 de diciembre de 2024, se oyeron los informes orales de la República de Bulgaria y de la Comisión.

## IV. Análisis

17. En apoyo de su recurso de casación, la República de Bulgaria invoca dos motivos.

18. El primer motivo de casación se basa en un error de Derecho en la interpretación del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, en relación con los artículos 52, apartado 1, y 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013, y en la obligación de motivación en el sentido del artículo 296 TFUE, del principio de buena administración y del principio de cooperación leal, que llevaron al Tribunal General a concluir indebidamente que se habían respetado el derecho de defensa y las garantías de procedimiento de la República de Bulgaria, la obligación de motivación de las decisiones de la Comisión y los principios de buena administración y de cooperación leal. La República de Bulgaria reprocha asimismo al Tribunal General, en el primer motivo de casación, haber realizado una motivación insuficiente e inadecuada de la sentencia recurrida al no haber apreciado todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes que ese Estado miembro había invocado ante el referido órgano jurisdiccional.

[8] Para una exposición de esos motivos, véase el apartado 23 de la sentencia recurrida.

19. El segundo motivo de casación se fundamenta en el error de Derecho supuestamente cometido por el Tribunal General al interpretar el artículo 54, apartado 5, letras a) y c), en relación con el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, al considerar que el plazo de dieciocho meses había comenzado a correr cuando los informes finales de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se comunicaron a la recurrente.

20. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, en estas conclusiones, se abordará únicamente el primer motivo de casación.

## A. Sobre el primer motivo de casación

21. La argumentación que la República de Bulgaria formula en el contexto del primer motivo de casación es extensa, pero está poco estructurada. Sin embargo, parece poder subdividirse en seis imputaciones que conviene reorganizar.

22. La primera imputación se basa en una interpretación incorrecta del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, por una parte, y de los artículos 52, apartado 1, y 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013, por otra parte.

23. La segunda imputación se basa en un error de Derecho en la interpretación del artículo 47 del Reglamento n.º 1306/2013 en la medida en que el Tribunal General consideró que la Comisión no tenía que realizar controles sobre el terreno.

24. La tercera imputación se basa en un error de Derecho en lo que respecta al respeto por parte de la Comisión del derecho de defensa.

25. La cuarta imputación se basa en un error de Derecho en la interpretación de la obligación de motivación de la Comisión.

26. La quinta imputación se basa en el incumplimiento por parte del Tribunal General de su obligación de motivación, dado que no examinó la alegación relativa al incumplimiento de la obligación general de diligencia.

27. Mediante la sexta imputación también se critica al Tribunal General por haber incumplido su obligación de motivación al no haber apreciado ni comentado las pruebas aportadas en apoyo de la alegación de la violación por la Comisión de los principios de cooperación leal y de buena administración aportadas antes de la vista.

28. Por orden de importancia, examinaré, en primer lugar, conjuntamente, las imputaciones primera y tercera antes de analizar, por separado, las imputaciones segunda, cuarta, quinta y, por último, sexta.

### *1. Imputaciones primera y tercera, basadas en un error de Derecho en la interpretación de los artículos 52 y 54 del Reglamento n.º 1306/2013 y en un error de Derecho en la interpretación del derecho de defensa en el procedimiento administrativo previo*

#### *a) Resumen de las alegaciones de las partes*

29. En lo que respecta a la primera imputación, la República de Bulgaria sostiene que, en los apartados 40 a 42 y 47 a 49 de la sentencia recurrida, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al confundir el procedimiento contradictorio del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, con el motivo sustantivo distinto previsto en el artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013. Por lo tanto, el Tribunal General incurrió, a su entender, en un error al considerar, en los apartados 47 a 49 de la sentencia recurrida, que, con el envío de un escrito y la celebración de una segunda reunión bilateral, se habían subsanado los vicios de procedimiento derivados de la modificación por la Comisión de la base jurídica de la corrección financiera controvertida.

30. La República de Bulgaria arguye que imponer una corrección financiera con arreglo al artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y hacerlo de conformidad con el artículo 54, apartado 5, del referido Reglamento se sustenta en bases jurídicas diferentes, aunque en ambos casos deba respetarse el mismo procedimiento contradictorio, que se rige por el artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014.

31. La Decisión controvertida de exclusión adoptada por la Comisión debería haberse basado, por lo tanto, en los mismos motivos que fundamentaron el inicio del procedimiento.

32. Por consiguiente, a su juicio, el Tribunal General declaró erróneamente, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que la segunda convocatoria a una reunión bilateral había podido adaptar la comunicación de las observaciones con respecto a la nueva base jurídica invocada, toda vez que el artículo 54, apartado 5, exige claramente que se respete el procedimiento previsto en el artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013.

33. En cuanto a la tercera imputación, la recurrente sostiene que, con respecto al segundo motivo de adopción de actos de ejecución por los que se excluyen importes de la financiación de la Unión, enunciado en el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, la Comisión está obligada a realizar las comprobaciones a que hace referencia el apartado 4 de esa disposición para cerciorarse de que el artículo 54, apartado 2, del citado Reglamento se ha aplicado correctamente. En su opinión, el artículo 54 faculta a la Comisión para adoptar actos de ejecución para excluir importes de la financiación de la Unión, incluso sin realizar controles sobre el terreno, siempre y cuando se haya seguido el procedimiento contradictorio establecido en el artículo 52, apartado 3, del referido Reglamento, que garantiza al Estado miembro la posibilidad de ejercer su derecho de defensa antes de que se adopte cualquier decisión de exclusión.

34. En su escrito de réplica, la República de Bulgaria expone las distintas violaciones de su derecho de defensa cometidas durante el procedimiento administrativo previo. Así, a pesar de que la comunicación de las observaciones prevista en el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014 debería divulgar con total claridad las reservas de la Comisión para poder desempeñar su función de advertencia, la República de Bulgaria se vio obligada a defenderse «a ciegas». La Comisión no indicó las disposiciones de la normativa estructural que consideraba eventualmente infringidas por los pagos investigados, lo cual llevó, por otro lado, a la anulación,

por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales, de los requerimientos de interrupción de los pagos adoptados por el organismo pagador. Según afirma, el plazo de dieciocho meses para solicitar la devolución no debe comenzar a correr hasta la adopción de la decisión de ejecución en la que la Comisión identifique de forma precisa los pagos que deben excluirse de la financiación de la Unión para conceder tiempo al Estado miembro para reaccionar con conocimiento de causa. La aplicación retroactiva del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 no permitió a la recurrente cumplir sus obligaciones, habida cuenta de que la Decisión de Ejecución se adoptó cuando el plazo de dieciocho meses estaba a punto de expirar. Tampoco le permitió beneficiarse de la regla del 50/50.

35. La Comisión considera infundadas las anteriores imputaciones.

### *b) Apreciación*

36. Estas imputaciones suscitan, por un lado, la cuestión de la eventual articulación entre los procedimientos iniciados con arreglo al artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y aquellos iniciados sobre la base del artículo 54, apartado 5, de ese mismo Reglamento y, por otro lado, la del respeto del derecho de defensa de la recurrente durante el procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida.

#### *1) Sobre la articulación de los procedimientos iniciados con arreglo al artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y los iniciados sobre la base del artículo 54, apartado 5, de ese mismo Reglamento*

37. El Reglamento n.º 1306/2013 prevé dos tipos de liquidaciones. La primera es contable. Se rige por el artículo 51 y se lleva a cabo anualmente. La segunda es la liquidación de conformidad, sujeta al artículo 52. Según el primer apartado de esta disposición, se lleva a cabo cuando la Comisión «compruebe que algunos de los gastos a que se refieren el artículo 4, apartado 1, y el artículo 5 *no se han efectuado de conformidad con la legislación de la Unión*». [9] En ese caso, la Comisión puede adoptar medidas de ejecución para excluir los importes *no conformes* de la financiación de la Unión. [10] El apartado 3 del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 establece el procedimiento que debe seguirse antes de adoptar «cualquier decisión de denegación de la financiación».

38. Por otra parte, el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 dispone que, con respecto a cualquier pago indebido a raíz de irregularidades o negligencias, los Estados miembros están obligados a solicitar al beneficiario la devolución del importe en cuestión en el plazo de dieciocho meses tras la aprobación o la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la

[9] Artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. El subrayado es mío. El artículo 4, apartado 1, de este Reglamento enumera los gastos que pueden acogerse a financiación por parte del FEAGA, siempre que se efectúen de acuerdo con la legislación de la Unión. El artículo 5 del citado Reglamento hace referencia al Feader. Dado que del apartado 2 de la sentencia recurrida se desprende que el procedimiento iniciado por la Comisión solo hace referencia a los gastos relacionados con el FEAGA, me centraré en las disposiciones relativas a ese fondo o en cuanto que le sean aplicables.

[10] Según el artículo 52, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013.

recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad [11] y que, en paralelo a esa «solicitud», [12] los importes correspondientes deben consignarse en el libro mayor de deudores del organismo pagador.

39. Esas dos etapas (solicitud de devolución/inscripción en el libro mayor de deudores) son anteriores a la de la recuperación en sí. [13] Por lo tanto, está claro que los Estados miembros están obligados a solicitar la devolución en un plazo de dieciocho meses *a partir del momento* en el que reciben la información de que se han realizado pagos irregulares. [14]

40. Además, del tenor del artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013 se desprende de forma igualmente clara que el legislador de la Unión no ha pretendido supeditar la solicitud de devolución a la existencia de una previa decisión de ejecución en virtud del artículo 52, apartado 1, de dicho Reglamento. Ese artículo establece que la Comisión podrá, «siempre y cuando se haya seguido el procedimiento establecido en el artículo 52, apartado 3», adoptar actos de ejecución para excluir de la financiación de la Unión los importes cuya recuperación no haya solicitado el Estado miembro interesado o cuando considere que la falta de recuperación se debe a irregularidades o negligencias imputables a las autoridades nacionales. [15] Por lo tanto, el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 impone a la Comisión que adopte un acto de ejecución para excluir importes de la financiación de la Unión cuando las autoridades nacionales no hayan solicitado su devolución en el plazo fijado en el procedimiento previsto en el artículo 52, apartado 3, del referido Reglamento, pero no prescribe en modo alguno que ese procedimiento solo se pueda iniciar una vez concluido un procedimiento completo que haya dado lugar a una decisión de ejecución para excluir de la financiación de la Unión pagos irregulares. Habida cuenta de que la obligación de solicitar la devolución nace desde el momento en que se tiene conocimiento de un informe de control o de cualquier documento similar que constate una

[11] El inicio de ese plazo de dieciocho meses es objeto de debate en el contexto del segundo motivo de casación del presente recurso, cuestión que no abordan las presentes conclusiones restringidas. Sin perjuicio de la calificación que el Tribunal de Justicia realice de los dos informes de la OLAF recibidos por la República de Bulgaria (véanse los apartados 5 y 8 de la sentencia recurrida), a efectos del análisis del presente motivo de casación, partiré de la premisa de que del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se desprende que el plazo de dieciocho meses comenzó a correr en el momento en el que las autoridades búlgaras recibieron «un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad».

[12] Por lo tanto, el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 únicamente obliga a los Estados miembros a realizar una solicitud de devolución. Los plazos en los que la recuperación deberá llevarse efectivamente a cabo figuran en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013.

[13] Así lo confirma el artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, que prevé que la recuperación debe efectuarse en un plazo de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, y el segundo párrafo de esa misma disposición, que prevé, por su parte, que un acto administrativo o judicial con carácter definitivo puede declarar, en última instancia, que no se ha producido ninguna irregularidad. A tenor del Reglamento n.º 1306/2013, la solicitud de devolución debe realizarse inmediatamente, mientras que el control de su procedencia queda aplazado hasta un momento posterior.

[14] Sobre la justificación de ese plazo de dieciocho meses, véase el considerando 37 del Reglamento n.º 1306/2013.

[15] Véanse, respectivamente, el artículo 54, apartado 5, párrafo primero, letras a) y c), del Reglamento n.º 1306/2013. Los tres supuestos que se describen en el artículo 54, apartado 5, párrafo primero, de ese Reglamento hacen referencia a situaciones distintas (falta de solicitud de devolución/decisión de no recuperación no justificada por el artículo 54, apartado 3/irregularidades o negligencias imputables a las autoridades nacionales) y son alternativos. Dado que la República de Bulgaria no discute que no solicitó la devolución en el plazo fijado, se encuentra en la situación indicada en la letra a), de esa disposición.
Me suscita dudas, no obstante, la remisión al artículo 54, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 recogida en el artículo 54, apartado 5, párrafo segundo, de ese mismo Reglamento, toda vez que el artículo 54, apartado 3, no versa sobre el procedimiento que debe seguirse. No logro entender por qué el segundo párrafo del artículo 54, apartado 5, que supuestamente debe referirse a las tres situaciones mencionadas en su párrafo primero, exige que se realicen comprobaciones exclusivamente con arreglo al artículo 54, apartado 3, cuando dichas comprobaciones solo resultan pertinentes con respecto al supuesto mencionado en la letra c) de ese primer párrafo. Me pregunto, por lo tanto, si no se trata de una errata del legislador de la Unión, que quizá pretendía referirse nuevamente al artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, cuyo contenido es, por su parte, claramente procedimental.

irregularidad [16] con respecto a los operadores económicos de que se trata, el procedimiento que puede dar lugar a la adopción de un acto de ejecución para excluir de la financiación de la Unión los importes identificados por no haberse formulado una solicitud de devolución no es forzosamente consustancial o sucesivo a aquel relativo a la identificación de los operadores en cuestión y de los pagos sospechosos.

41. De las consideraciones anteriores se infiere que un procedimiento que da lugar a la adopción de un acto de ejecución sobre la base del artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013 es un procedimiento autónomo que no tiene que ser necesariamente posterior a un procedimiento completo que dé lugar a la adopción de un acto de ejecución basado en el artículo 52, apartado 1, de dicho Reglamento. Habida cuenta del objetivo de celeridad que persigue el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, recordado en el apartado 34 de la sentencia recurrida —que, como señaló la Comisión, la recurrente no refuta en su recurso de casación—, la Comisión puede adoptar en cualquier momento, una vez constatado el incumplimiento de la obligación de recuperación, un acto de ejecución por ese motivo, siempre que siga el procedimiento establecido en el artículo 52, apartado 3, del referido Reglamento. La estrecha relación entre los procedimientos de liquidación de conformidad y la obligación de realizar un seguimiento de las repercusiones financieras derivadas de irregularidades constatadas por los Estados miembros y de contrarrestarlas ya ha sido puesta de relieve por el Tribunal de Justicia, [17] que ha declarado que la falta de recuperación o la demora en la recuperación de créditos puede justificar la adopción de una corrección. [18]

42. De las observaciones del Tribunal General se sigue que el procedimiento previsto en el artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, se desarrolla en seis etapas. [19] La Comisión ha respetado todas esas etapas.

43. La comunicación de las observaciones iniciales era la única que solo hacía referencia al motivo previsto en el artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. En el apartado 41 de la sentencia recurrida, el Tribunal General reconoció además que «las razones de la corrección financiera controvertida, tal como se expusieron en el informe de síntesis y en la Decisión [controvertida], solo se corresponden parcialmente con las que habían justificado la apertura del procedimiento de liquidación controvertido, tal como las había explicitado la Comisión en la comunicación de las observaciones». No obstante, las razones de ese cambio se exponen en los apartados 43 a 46 de esa sentencia, que la República de Bulgaria no impugna mediante su primer motivo de casación. De dichos apartados resulta, en esencia, que la Comisión solo recordó al referido Estado miembro su obligación de recuperación a partir del momento en que se le transmitió el primer informe de la OLAF y que el cambio de actitud de la Comisión se debió a la reacción de la propia República de Bulgaria al mencionarse esa obligación.

[16] Según se define en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1306/2013, es decir, «toda infracción de una disposición del Derecho [de la Unión] correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de [la Unión] o a los presupuestos administrados por [esta], bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de [la Unión], bien mediante un gasto indebido» [véase el artículo 1, apartado 2, 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)].

[17] Véase la sentencia de 31 de enero de 2019, Grecia/Comisión (C-6/18 P, EU:C:2019:83), apartado 55.

[18] Véase la sentencia de 31 de enero de 2019, Grecia/Comisión (C-6/18 P, EU:C:2019:83), apartado 57.

[19] Véase el apartado 36 de la sentencia recurrida.

44. La República de Bulgaria sostiene, en esencia, que la Comisión tendría que haber reiniciado el procedimiento desde el principio en caso de que su intención hubiera cambiado durante el procedimiento y si pretendía, en última instancia, adoptar una decisión de ejecución sobre la base del artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013.

45. Una interpretación de esta índole, que, por otro lado, no está respaldada por el propio texto de la citada disposición, resulta, además, excesivamente formalista y parece desentenderse de la exigencia de celeridad de la actuación [20] —tanto de la Comisión como de las autoridades nacionales— cuando se han cargado indebidamente importes al presupuesto de la Unión. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada por la Comisión durante la vista, se desprende que, aunque la Comisión está obligada a respetar, en las relaciones con los Estados miembros, las condiciones que ella misma se ha impuesto mediante los reglamentos de desarrollo, los Estados miembros no pueden adoptar, en sus relaciones con la Comisión, posiciones puramente formalistas, si de los hechos del caso se deduce que sus derechos han quedado totalmente protegidos. [21]

46. Además, conviene recordar que la Decisión controvertida se adoptó efectivamente después de transcurrido el plazo de dieciocho meses durante el que se esperaba que la República de Bulgaria, a raíz de la comunicación de un informe de control o de un documento similar en el que se indica que se ha producido una irregularidad, [22] solicitara la devolución a los beneficiarios y la consignación en el libro mayor de deudores del organismo pagador y que la República de Bulgaria había manifestado su negativa varias veces por escrito durante el procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida. En estas circunstancias, debe rechazarse la alegación de que el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 se aplicó con carácter retroactivo y de que la Decisión controvertida se adoptó antes de transcurrido el plazo previsto en el primer párrafo de la referida disposición.

47. En cuanto a las dificultades derivadas del Derecho interno que invoca la República de Bulgaria y que expuso detalladamente durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, ha de señalarse que el legislador de la Unión no consideró que tales dificultades pudieran dar lugar a que las autoridades nacionales *no solicitasen la devolución* lo antes posible. En cambio, el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013 prevé una posible extensión del plazo en el que *debe producirse la recuperación de forma efectiva* en caso de que se haya iniciado un procedimiento judicial para impugnarla.

48. Así, aunque la República de Bulgaria tiene razón cuando afirma que no tenía la obligación de solicitar la devolución inmediatamente después de la comunicación o la recepción de los documentos arriba indicados, [23] parece confundir, no obstante, *la obligación de solicitar la devolución* con la *efectividad de la recuperación*.

[20] Recordada en el apartado 34 de la sentencia recurrida. Conviene recordar asimismo que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la financiación del FEOGA se basa en la confianza mutua entre la Comisión, las administraciones y autoridades nacionales (véase, en particular, la sentencia de 7 de octubre de 2004, España/Comisión, C-153/01, EU:C:2004:589, apartado 133).

[21] Véanse las sentencias de 24 de enero de 2002, Finlandia/Comisión (C-170/00, EU:C:2002:51), apartado 34, y de 7 de octubre de 2004, España/Comisión (C-153/01, EU:C:2004:589), apartado 93. Sobre el respeto del derecho de defensa de la recurrente durante el procedimiento administrativo previo, véanse, más adelante, los puntos 50 y ss. de las presentes conclusiones.

[22] A saber, los dos informes de la OLAF remitidos los días 19 de enero de 2018 y 3 de septiembre de 2018 respectivamente. La Decisión controvertida data, por su parte, del 17 de febrero de 2021.

[23] Dado que esa solicitud debe formularse en un plazo de dieciocho meses, véase el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.

49. De las anteriores consideraciones se deduce que debe rechazarse la imputación basada que el Tribunal General incurrió en un error de Derecho cuando declaró, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que la convocatoria a una segunda reunión bilateral había adaptado las observaciones, en el sentido del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014.

*2) Sobre el derecho de defensa de la recurrente durante el procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida*

50. En cuanto a la alegación de una vulneración del derecho de defensa, ha de señalarse que el Tribunal General recordó debidamente la jurisprudencia pertinente en el apartado 31 de la sentencia recurrida y, en particular, que, en el contexto de los procedimientos relativos al FEOGA, el respeto del derecho de defensa exige que la decisión final y definitiva relativa a la liquidación de cuentas sea adoptada al término de un procedimiento contradictorio específico en el curso del cual los Estados miembros interesados deben disponer de todas las garantías requeridas para exponer su punto de vista.

51. Conviene señalar asimismo que la descripción de los hechos del procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida [24] indicaba que el primer informe de la OLAF se transmitió a la República de Bulgaria el 19 de enero de 2018. La Comisión aludió por primera vez a la obligación de solicitar la devolución en un plazo de dieciocho meses en su convocatoria a una segunda reunión bilateral el 7 de mayo de 2018, en la que se hace mención al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, y, posteriormente, en cada una de las etapas sucesivas, incluido el procedimiento de conciliación. En particular, la comunicación oficial del 19 de noviembre de 2019 [25] ya ponía de manifiesto que la República de Bulgaria no había procedido ni a formular la solicitud de devolución ni a consignar los importes correspondientes en el libro mayor de deudores y ya proponía excluir 7 656 848,97 euros de la financiación por el FEAGA habida cuenta de que el sistema nacional de gestión y de control no se ajustaba a los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión.

52. La República de Bulgaria sostiene, como confirmó durante la vista en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que el procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida y la interpretación que realizó de ella el Tribunal General se basan en una vulneración de su derecho de defensa en la medida en que no le permitieron beneficiarse de la regla del 50/50. [26] Sin embargo, es forzoso señalar que la recurrente malinterpreta el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, que, como indica claramente su tenor y como recordó la Comisión durante la vista, no se aplica cuando el Estado miembro interesado no ha formulado una solicitud de devolución.

53. Ocurre lo mismo con la alegación de la República de Bulgaria de que, en un procedimiento basado en el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, la Comisión está obligada a llevar a cabo las comprobaciones a que se refiere el artículo 54, apartado 4, de dicho Reglamento y que, al no hacerlo, la Comisión vulneró su derecho de defensa. Aparte del hecho de que los apartados de la sentencia recurrida contra los que la recurrente dirige su argumentación no hacen referencia a esa

[24] Véanse los apartados 2 a 14 de la sentencia recurrida.

[25] Véase el apartado 10 de la sentencia recurrida.

[26] Según esa disposición, cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de solicitud de cobro, o de ocho años en caso de que la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el 50 % de las repercusiones financieras de la no recuperación serán asumidas por el Estado miembro de que se trate y el otro 50 % por el presupuesto de la Unión.

disposición, debe señalarse que el apartado 4 remite al artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013 y guarda relación con las repercusiones financieras que debe asumir del Estado miembro cuando la recuperación no se ha realizado en un plazo de cuatro o de ocho años, *después de formalizada una solicitud de cobro*. Pues bien, procede recordar que, en este caso, esa solicitud simplemente no existe.

54. En lo tocante a la alegación de que el cambio de base jurídica durante el procedimiento obligó a la República de Bulgaria a defenderse «a ciegas», me remito a la descripción detallada del procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida, recordada en los apartados 2 a 14 de la sentencia recurrida, de la que se desprende, en particular, que la cuestión de la recuperación constituyó el tema principal de la correspondencia con la Comisión tras la convocatoria a una segunda reunión bilateral.

55. En consecuencia, el Tribunal General también acertó al considerar en el apartado 49 de la sentencia recurrida que no se había vulnerado el derecho de defensa cuando declaró, implícita, pero necesariamente, habida cuenta de la remisión a la jurisprudencia que figura en el apartado 31 de la sentencia recurrida, que la Decisión controvertida había sido adoptada tras un procedimiento contradictorio específico durante el cual la recurrente había tenido todas las posibilidades de exponer su punto de vista sobre la cuestión de la inexistencia de una solicitud de devolución.

*3) Conclusión*

56. Procede rechazar por infundadas las imputaciones primera y tercera.

### *2. Segunda imputación, basada en un error de Derecho en la interpretación del artículo 47 del Reglamento n.º 1306/2013 sobre la falta de controles sobre el terreno*

57. La República de Bulgaria sostiene que, para adoptar una decisión con arreglo al artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, la Comisión debe realizar controles sobre el terreno y advertir de ello al Estado miembro interesado con la suficiente antelación, conforme a lo previsto en el artículo 47 del citado Reglamento.[27] La República de Bulgaria reprocha al Tribunal General no haber examinado las pruebas aportadas para determinar si la Comisión la había advertido con la suficiente antelación del control sobre el terreno con ocasión del inicio del procedimiento del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013, en relación con el artículo 52, apartado 1, de dicho Reglamento, como a su entender exige el artículo 47, apartado 2, del referido Reglamento.

58. La Comisión solicita que se desestime la segunda imputación.

59. Del apartado 33 del recurso de casación resulta que la República de Bulgaria «considera que, en este caso, para adoptar una decisión con arreglo al artículo 52 [del Reglamento n.º 1306/2013], la Comisión debería haber efectuado comprobaciones sobre el terreno […] en el Estado miembro, sobre la base del artículo 47 y, finalizada esa misión, adoptar, sobre la base del artículo 52,

[27] El artículo 47, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 dispone que, «sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con el Derecho nacional […], la Comisión podrá organizar controles sobre el terreno en los Estados miembros […]». Según el párrafo primero del apartado 2 de esa misma disposición «la Comisión advertirá con la suficiente antelación, antes del control sobre el terreno, al Estado miembro interesado […]».

apartado 1, [de dicho Reglamento], una decisión de ejecución que establezca los importes que deben excluirse de la financiación fundamentada en sus propias observaciones o notificar al Estado miembro el archivo de la investigación».

60. La República de Bulgaria no ha identificado los pasajes de la sentencia recurrida en los que, en su opinión, el Tribunal General interpretó de manera incorrecta el artículo 47 del Reglamento n.º 1306/2013. En la sentencia recurrida, no hay constancia de que se haya debatido esa disposición. Al mismo tiempo, ha de señalarse que la República de Bulgaria no impugna el apartado 23 de la sentencia recurrida en el que el Tribunal General expuso los motivos invocados ante él y que no hace ningún tipo de referencia a ese artículo 47. Me sumo, pues, a la postura de la Comisión que opina que la República de Bulgaria no puede reprochar al Tribunal General en casación no haber abordado esta cuestión. Habida cuenta de los límites inherentes a la competencia del Tribunal de Justicia en los procedimientos de casación, que debe circunscribirse a la solución jurídica que se ha dado a los motivos de recurso y a las alegaciones objeto de debate ante el Tribunal General,[28] la recurrente no puede invocar por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no ha invocado ante el Tribunal General.

61. En cuanto a la crítica de que el Tribunal General no examinó las pruebas que le habrían permitido apreciar si se cumplía el requisito relativo a los controles sobre el terreno, la República de Bulgaria no fundamenta su alegación identificando de forma precisa las pruebas supuestamente aportadas al Tribunal General que este no ha tenido en cuenta.

62. Por lo tanto, a primera vista, procede declarar la inadmisibilidad de la presente imputación.

63. Sin embargo, la República de Bulgaria explica, en su escrito de réplica, que esta imputación debe insertarse en el contexto más amplio de su demostración sobre la distinta naturaleza de los procedimientos basados en el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 y los basados en el artículo 54 de ese mismo Reglamento. La adopción de una decisión de ejecución con arreglo a la primera de esas disposiciones exige la realización de controles sobre el terreno, actuación que la República de Bulgaria, según afirma, esperaba legítimamente.

64. Aunque el Tribunal de Justicia decidiera examinar esta imputación en cuanto al fondo —por considerar, como solicita la recurrente, que se trata de un argumento nuevo desarrollado a raíz de la postura adoptada por el Tribunal General—,[29] la República de Bulgaria no podría obtener ninguna conclusión útil a efectos del presente recurso de casación toda vez que, a partir de la convocatoria de la segunda reunión bilateral, debe entenderse que el procedimiento que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida se fundamenta en el artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013.

65. Además, en lo que respecta a la alegación de la obligación de la Comisión de realizar controles cuando decide iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 para adoptar una decisión de ejecución como tal, estoy de acuerdo con la Comisión y me limitaré a observar, en primer lugar, que del tenor del artículo 47 del Reglamento

[28] Entre las más recientes manifestaciones de esta bien conocida exigencia, véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de septiembre de 2024, JCDecaux Street Furniture Belgium/Comisión (C-710/22 P, EU:C:2024:787), apartado 33, y de 4 de octubre de 2024, Aeris Invest/Comisión y JUR (C-535/22 P, EU:C:2024:819), apartado 253, y thyssenkrupp/Comisión (C-581/22 P, EU:C:2024:821), apartado 123.

[29] Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2019, HK/Comisión (C-460/18 P, EU:C:2019:1119), apartado 27, citada por la República de Bulgaria. En este caso, se trata de la afirmación del Tribunal General de que podía adaptarse la comunicación de las observaciones (véase el apartado 42 de la sentencia recurrida). Remito, asimismo a los puntos 43 y ss. de las presentes conclusiones.

n.º 1306/2013 [30] se desprende sin lugar a dudas que los controles sobre el terreno son una mera facultad; [31] en segundo lugar, que el inicio de un procedimiento con arreglo al artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no resulta estar supeditado en ningún sitio a la realización de esos controles, y, en tercer lugar, que esta afirmación no queda desvirtuada por la lectura del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 que se refiere a los «resultados de las comprobaciones de la Comisión» sin establecer una relación sistemática entre esas comprobaciones y la organización de controles sobre el terreno. [32]

66. En consecuencia, la presente imputación, suponiendo que sea admisible, debe desestimarse por infundada.

### *3. Cuarta imputación, basada en un error de Derecho en la interpretación de la obligación de motivación de la Comisión*

67. En lo tocante a la cuarta imputación, la República de Bulgaria sostiene que el Tribunal General incurrió en un error cuando consideró, en los apartados 61 y 62 de la sentencia recurrida, que se había cumplido la obligación de motivación debido a la participación de la República de Bulgaria en el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013.

68. Según ese Estado miembro, en contra de lo que exige el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, la Comisión no le comunicó sus conclusiones con arreglo al artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013 tras las comprobaciones realizadas de conformidad con el apartado 4 de dicho artículo. En su opinión, la Comisión no puede cambiar de fundamento jurídico durante el procedimiento. Al actuar de este modo, no permitió a la recurrente comprender los motivos reales por los que se inició el procedimiento, que tampoco figuran en la Decisión controvertida.

69. La Comisión solicita que se desestime esta cuarta imputación.

70. De los apartados de la sentencia recurrida contra los que se dirige la presente imputación resulta que la Comisión no mencionó el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 por primera vez hasta la convocatoria a la segunda reunión bilateral. Sin embargo, el Tribunal General ha puesto de manifiesto que la República de Bulgaria estuvo asociada al proceso de elaboración de la Decisión controvertida y que pudo debatir sobre la cuestión de la recuperación de los créditos en muchas ocasiones antes de la adopción de la citada Decisión. [33] El Tribunal General llegó a la conclusión de que la recurrente no podía sostener que no se le advirtió ni que no estaba en condiciones de comprender las razones por las que la Comisión pretendía imponerle la corrección financiera controvertida. [34]

[30] Véase la nota 26 de las presentes conclusiones.

[31] «La Comisión *podrá* organizar controles sobre el terreno en los Estados miembros» (el subrayado es mío.). Únicamente cuando decide realizar controles sobre el terreno, la Comisión tiene la obligación de advertir con la suficiente antelación al Estado miembro interesado, de conformidad con el artículo 47, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013.

[32] Como ha señalado acertadamente la Comisión, el artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 presenta los controles sobre el terreno de la Comisión como uno más de los medios a la disposición de dicha Institución para obtener la información necesaria para sus comprobaciones, pero no como el único.

[33] Véase el apartado 61 de la sentencia recurrida.

[34] Véase el apartado 62 de la sentencia recurrida.

71. Antes de esos apartados de la sentencia recurrida, en los apartados 57 a 60 de esta, se había recordado la jurisprudencia pertinente relativa a la obligación de motivación de la Comisión. La República de Bulgaria no discute el alcance de la obligación de motivación recordada en esos apartados.

72. Así, el Tribunal General precisó, en el apartado 60 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia que versaba específicamente sobre los requisitos conforme a los que debe considerarse suficientemente motivada una decisión de la Comisión por la que esta deniega que corra a cargo del fondo de que se trate una parte de los gastos declarados. Declaró, por un lado, que esas decisiones deben adoptarse sobre la base de un informe de síntesis, así como de una correspondencia entre la Comisión y el Estado miembro interesado y, por otro lado, que se cumple la obligación de motivación, en primer lugar, si ese Estado miembro ha estado estrechamente asociado al proceso de elaboración de esta decisión y, en segundo lugar, si conocía las razones por las que la Comisión había decidido que la cantidad discutida no debía correr a cargo del fondo de que se trate. A continuación, el Tribunal General comprobó que esos dos requisitos se cumplían en el presente asunto.

73. Para llegar a la conclusión de que la recurrente había estado estrechamente asociada al proceso de elaboración de la decisión, el Tribunal General remitió, en los apartados 38 a 40 de su sentencia —que no han sido impugnados—,[35] de los que resulta, en primer término, que, en la convocatoria a la segunda reunión bilateral dirigida a la recurrente, se mencionaba el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013; en segundo término, que el dictamen definitivo trasladado a la República de Bulgaria indicaba que la Comisión pretendía mantener su posición de imponer una corrección financiera basada en el artículo 54, apartado 5, letras a) y c), del citado Reglamento, y, en tercer término, que, aunque la Decisión controvertida hacía referencia, con carácter general, al artículo 52 de dicho Reglamento, en el cuadro adjunto a esa Decisión, en la parte dedicada a Bulgaria, figura claramente en la columna «Motivo» la falta de recuperación.[36] Procede añadir, como hace acertadamente la Comisión, que no parece que la República de Bulgaria rebata el hecho de que el informe de síntesis se refiere expresamente al artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.[37]

74. La estrecha asociación de la República de Bulgaria a lo largo de todo el proceso decisorio que dio lugar a la adopción de la Decisión controvertida también se desprende claramente de las observaciones del Tribunal General. Por lo tanto, consideró fundadamente que, a la luz del modo en el que se había desarrollado el procedimiento administrativo previo, la República de Bulgaria había sido informada de forma periódica, a partir de la convocatoria de la segunda reunión bilateral,[38] de la intención y, posteriormente, de la decisión de la Comisión de excluir determinados importes de la financiación de la Unión debido a la negativa reiterada de la República de Bulgaria a solicitar la devolución de los importes en cuestión.[39]

[35] Por lo demás, la República de Bulgaria reconoce, en el apartado 24 de su recurso de casación, que las afirmaciones recogidas en el apartado 40 de la sentencia recurrida son exactas.

[36] Véanse, respectivamente, los apartados 39, 40 y 41 de la sentencia recurrida.

[37] Ese informe de síntesis fue facilitado al Tribunal General por la Comisión junto con su escrito de contestación (véase el anexo B.1 de dicho escrito). La Comisión cita también en él un extracto del apartado 16 de su escrito de contestación en el marco del presente procedimiento de casación. En él se hace referencia al apartado 41 de la sentencia recurrida.

[38] Véase el apartado 6 de la sentencia recurrida.

[39] Así lo confirma igualmente la descripción de las distintas etapas del procedimiento que se describen, en particular, en los apartados 9, 10 y 12 de la sentencia recurrida.

75. Por lógica, de esa negativa resulta también que la recurrente no resulta convincente cuando afirma ignorar las razones por las que la Comisión decidió excluir los importes en cuestión de la financiación de la Unión.

76. Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho cuando concluyó que la Comisión no había incumplido su obligación de motivación. Por lo tanto, esta imputación debe desestimarse por infundada.

### *4. Quinta imputación, basada en la falta de examen de la obligación general de diligencia establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3*

77. En lo concerniente a la quinta imputación, la recurrente critica que el Tribunal General no comprobara si la Comisión había respectado el deber general de diligencia que establece el artículo 4 TUE, apartado 3, pese a que la Comisión actuó precipitadamente, en su opinión, al adoptar la Decisión controvertida. Así, tras haber recibido los informes finales de la OLAF, la Comisión solo debería haberlos trasladado al Estado miembro con la recomendación de adoptar medidas correctoras y, a continuación, comprobar que se había respetado el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, antes de adoptar una decisión de ejecución sobre la base del artículo 54, apartado 5, letras a) y c), de dicho Reglamento.

78. La Comisión solicita que se rechace esa imputación.

79. Ha de precisarse, de entrada, que la obligación de recuperar los importes abonados indebidamente fue debidamente recordada por el Tribunal General cuando declaró que esta obligación «es la expresión, en lo atinente a la financiación de la política agrícola común, de la obligación de diligencia general prevista en el artículo 4 TUE, apartado 3» y que «implica que las autoridades nacionales han de proceder a la recuperación con prontitud y en tiempo oportuno y han de utilizar los medios de verificación y de recuperación de que dispongan a fin de garantizar la protección de dichos intereses». [40] Según parece, esta imputación debe interpretarse más bien en el sentido de que se reprocha al Tribunal General no haber respondido a alegaciones formuladas en primera instancia y que puede equipararse, por tanto, a invocar un incumplimiento de la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General. [41]

80. Conforme a consolidada jurisprudencia, la obligación de motivación que incumbe al Tribunal General pretende permitir a los interesados conocer las razones que le llevaron a dictar la sentencia de que se trata y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control judicial. [42] El Tribunal General no está obligado a efectuar una exposición que siga exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos articulados por las partes en el litigio, de modo que la motivación puede ser implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control. [43]

81. De entrada, ha de observarse que la recurrente no refuta mediante su recurso de casación la exposición de los motivos de recurso invocados ante el Tribunal General, según figura en el apartado 23 de la sentencia recurrida.

[40] Véase el apartado 88 de la sentencia recurrida y la jurisprudencia citada.

[41] Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2024, DD/FRA (C-680/22 P, EU:C:2024:1019), apartado 58.

[42] Véase la sentencia de 7 de junio de 2018, Equipolymers y otros/Consejo (C-363/17 P, EU:C:2018:402), apartado 45.

[43] Véase la sentencia de 12 de diciembre de 2024, DD/FRA (C-130/22 P, EU:C:2024:1018), apartado 87 y jurisprudencia citada.

82. Los argumentos formulados por la República de Bulgaria ante el Tribunal General sobre la cuestión de la violación del principio de cooperación leal no tenían carácter autónomo,[44] sino que resultaban ser, por el contrario, consecuencia de no haberse respetado supuestamente el procedimiento que debería haber dado lugar a la adopción de la Decisión controvertida. Por lo tanto, el Tribunal General podía examinar esa imputación legítimamente en el contexto del primer motivo, según él mismo lo redenominó.

83. Además, la argumentación de la recurrente era particularmente somera.[45] Pues bien, no puede criticarse que se responda de manera somera a una argumentación somera.

84. Así, como aduce acertadamente la Comisión, el Tribunal General estaba legitimado para declarar, en el apartado 49 de la sentencia recurrida, que, «en la medida en que la posición de la Comisión en cuanto a la necesaria recuperación de los gastos controvertidos le fue comunicada previamente a la segunda reunión bilateral y en que todas las cuestiones relativas a la aplicación […] del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 fueron debatidas en el curso del procedimiento de liquidación, también ante el órgano de conciliación, no puede considerarse que se hayan vulnerado los derechos procedimentales de la República de Bulgaria ni […] el principio de cooperación leal».

85. De este modo, el Tribunal General respondió claramente al contenido esencial de la argumentación recogida en los apartados 104 a 108[46] del escrito de demanda, en la medida en que la recurrente afirmaba en ellos que el principio de cooperación leal se había infringido debido a la vulneración de sus derechos procedimentales derivados del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013.

86. Por consiguiente, procede rechazar la quinta imputación por infundada.

### *5. Sexta imputación, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación por parte del Tribunal General*

87. La República de Bulgaria recrimina al Tribunal General haber motivado de forma insuficiente la sentencia formulando, en esencia, tres alegaciones. En su opinión, el Tribunal General no tuvo en cuenta ni apreció el escrito de la Comisión que la recurrente aportó justo antes de la vista que se celebró ante él. Tampoco respondió a la alegación basada en un cambio en las prácticas de la Comisión. Por último, el Tribunal General no se pronunció sobre las alegaciones basadas en el Reglamento (UE/Euratom) 2020/2223.[47]

88. La Comisión solicita que se rechace esta sexta imputación.

89. En lo que respecta al escrito, de los apartados 17 a 22 de la sentencia recurrida se desprende que esa proposición de prueba, formulada por la República de Bulgaria el día anterior a la celebración de la vista ante el Tribunal General, se consideró admisible, de manera que el escrito de la Comisión que la recurrente recibió el 12 de mayo de 2022 se incorporó a los autos. Seguidamente, se hace alusión a ese escrito en la fundamentación de la sentencia recurrida

[44] Me remito al encabezado del primer motivo de recurso que figura en el escrito de demanda.

[45] Véase, por ejemplo, el apartado 108 del escrito de demanda.

[46] Así lo precisó la República de Bulgaria en su escrito de réplica.

[47] Reglamento (del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y a la eficacia de las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (DO 2020, L 437, p. 49).

relativa al análisis del primer motivo del recurso ante el Tribunal General que figura en el apartado 53, del que se desprende que, en opinión de dicho Tribunal, la República de Bulgaria no había explicado de qué modo ese escrito respaldaba sus argumentos. Con ello, el Tribunal General permitió perfectamente a la recurrente comprender las razones por las que no había acogido su alegación.

90. El Tribunal General tampoco se pronunció sobre la cuestión del supuesto cambio en la práctica de la Comisión porque, en su opinión, la República de Bulgaria no había explicado la relevancia de ese escrito para su recurso.

91. En consecuencia, toda vez que —como he recordado ya— [48] el Tribunal General no estaba obligado a pronunciarse sobre todos los argumentos invocados por la recurrente en su recurso, la sentencia recurrida contiene toda la información necesaria para que la República de Bulgaria pueda conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos referidos a ese escrito y al supuesto cambio de práctica de la Comisión. Por consiguiente, la República de Bulgaria no puede sostener que el Tribunal General ha incumplido su obligación de motivación.

92. Por último, en lo que respecta al apartado 48 del recurso de casación, es forzoso señalar que la República de Bulgaria no ha logrado explicar de forma clara las razones por las que entiende que el considerando 29 del Reglamento 2020/2223 puede ayudarle a demostrar que la sentencia recurrida debe ser anulada. Esa misma conclusión se impone a la luz de la invocación, [49] por parte de la República de Bulgaria, del artículo 2 de dicho Reglamento, cuyo objeto resulta ser completamente ajeno a la presente controversia. [50] Por lo tanto, resulta que esa alegación no puede influir en la resolución del presente recurso.

93. Por consiguiente, procede rechazar la imputación basada en el incumplimiento por el Tribunal General de su obligación de motivación.

## V. Conclusión

94. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, y sin perjuicio del examen del segundo motivo de casación, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de casación.

[48] Véase la jurisprudencia citada en el punto 80 de las presentes conclusiones.

[49] Véase el apartado 48 del escrito de interposición del recurso de casación.

[50] En efecto, ese artículo únicamente precisa las condiciones de la entrada en vigor del Reglamento 2020/2223.