Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

de 14 de abril de 2021 *

«Fondo de Cohesión y FEDER — Artículo 139, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 — Aplicación en el tiempo de un porcentaje de cofinanciación incrementado adoptado después de la presentación de la última solicitud de pago intermedio, pero antes de la aceptación de las cuentas — Confianza legítima — Obligación de motivación — Principio de buena administración»

En el asunto T-543/19,

Rumanía, representada por las Sras. E. Gane, A. Rotăreanu y M. Chicu, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. A. Armenia y S. Pardo Quintillán y por el Sr. L. Mantl, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión C(2019) 4027 final de la Comisión, de 23 de mayo de 2019, relativa a la aceptación de las cuentas y al cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el ejercicio contable 2017/2018 y para el programa operativo CCI 2014RO16M1OP001 Gran Infraestructura, aplicando un porcentaje de cofinanciación del 75 %, y no del 85 %, para los ejes prioritarios primero y segundo de dicho programa operativo,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada),

integrado por el Sr. M. van der Woude, Presidente, y los Sres. A. Kornezov (Ponente) y E. Buttigieg, la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y el Sr. G. Hesse, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: rumano.

Sentencia

Antecedentes del litigio

1 Mediante la Decisión de Ejecución C(2015) 4823 final, de 9 de julio de 2015 (en lo sucesivo, «Decisión de Ejecución de 2015»), adoptada sobre la base de los artículos 29, apartado 4, y 96, apartado 10, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320), en su versión modificada, la Comisión Europea aprobó determinados elementos del programa operativo CCI 2014RO16M1OP001 Gran Infraestructura, con vistas al apoyo por parte del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión sobre la base del objetivo relativo a las inversiones para el crecimiento y el empleo en Rumanía para el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 (en lo sucesivo, «programa operativo»).

2 El programa operativo incluía ocho ejes prioritarios, de los que el primero se refería a la mejora de la movilidad mediante el desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T) y del metro, y estaba vinculado al Fondo de Cohesión, y el segundo concernía al desarrollo de un sistema de transporte multimodal, de calidad, sostenible y eficiente, y estaba vinculado al FEDER. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Decisión de Ejecución de 2015, en relación con sus anexos I y II, fijó el importe máximo de la ayuda del Fondo de Cohesión y del FEDER durante el período cubierto por el programa operativo. El artículo 4, apartado 3, de dicha Decisión, en relación con su anexo II, fijó el porcentaje de cofinanciación para los dos ejes prioritarios antes mencionados en el 75 % y precisó que dicho porcentaje se aplicaría a los gastos públicos subvencionables.

3 El 6 de julio de 2018, las autoridades rumanas remitieron a la Comisión la última solicitud de pago intermedio relativa al programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018, de conformidad con el artículo 135, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013.

4 El 9 de octubre de 2018, las autoridades rumanas presentaron una solicitud de modificación del programa operativo, que iba acompañada de un programa operativo revisado.

5 Mediante la Decisión de Ejecución C(2018) 8890 final, de 12 de diciembre de 2018 (en lo sucesivo, «Decisión de Ejecución de 2018»), adoptada sobre la base del artículo 96, apartado 10, del Reglamento n.º 1303/2013, la Comisión modificó varios elementos de la Decisión de Ejecución de 2015. En particular, modificó el anexo II de esta última, incrementando el porcentaje de cofinanciación para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo al 85 %.

6 En una reunión celebrada el 15 de enero de 2019 entre las autoridades rumanas y la Comisión, las autoridades rumanas solicitaron la aplicación, para el ejercicio contable 2017/2018, del porcentaje de cofinanciación del 85 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, tal como se había fijado en la Decisión de Ejecución de 2018, en lugar del porcentaje de cofinanciación del 75 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2015. En respuesta a esta solicitud, la Comisión indicó que las orientaciones que figuran en el documento titulado *Orientaciones para los Estados miembros sobre la preparación, el examen y la aceptación de cuentas*, en la versión elaborada por la Comisión el 3 de diciembre de 2018 (en lo sucesivo, «Guía Egesif»), se oponían a la aplicación para ese ejercicio del porcentaje de cofinanciación del 85 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2018.

7 El 15 de febrero de 2019, las autoridades rumanas remitieron a la Comisión las cuentas del programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018, de conformidad con el artículo 138, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013. El 1 de marzo de 2019, a raíz de una solicitud de la Comisión para obtener información adicional, las autoridades rumanas remitieron a la Comisión una versión revisada de dichas cuentas.

8 Mediante escritos de 8 de marzo y de 13 de mayo de 2019, las autoridades rumanas reiteraron ante la Comisión su solicitud relativa a la aplicación, para el ejercicio contable 2017/2018, del porcentaje de cofinanciación del 85 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo.

9 Mediante escrito de 17 de mayo de 2019, la Comisión confirmó a las autoridades rumanas que el porcentaje de cofinanciación del 85 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo no era aplicable al ejercicio contable 2017/2018. En particular, explicó que, en el marco del período de programación 2014-2020 y conforme a las orientaciones de la Guía Egesif, cualquier modificación de un porcentaje de cofinanciación solo se aplica a los ejercicios contables en curso y futuros, en virtud del principio de anualidad contable.

10 Mediante la Decisión C(2019) 4027 final, de 23 de mayo de 2019, notificada a Rumanía el 24 de mayo de 2019, la Comisión aceptó, por una parte, las cuentas del programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018, de conformidad con el artículo 139, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1303/2013, y, por otra parte, sobre la base de las cuentas aceptadas, calculó el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER para dicho ejercicio, de conformidad con el artículo 139, apartado 6, del mismo Reglamento (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Del anexo de dicha Decisión se desprende que, al calcular dicho importe, la Comisión aplicó el porcentaje de cofinanciación del 75 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, tal como se fijó en la Decisión de Ejecución de 2015.

Procedimiento y pretensiones de las partes

11 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 30 de julio de 2019, Rumanía interpuso el presente recurso.

12 El 18 de octubre de 2019, la Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal.

13 La réplica se presentó en la Secretaría del Tribunal el 6 de diciembre de 2019. El escrito de dúplica se presentó ante esta el 21 de enero de 2020.

14 El 13 de mayo de 2020, el Presidente del Tribunal atribuyó el presente asunto a un nuevo Juez Ponente, con arreglo al artículo 27, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.

15 Mediante escrito de la Secretaría de 10 de junio de 2020, el Tribunal formuló, en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 del Reglamento de Procedimiento, preguntas escritas a las partes, a las que estas respondieron en los plazos fijados.

16 En la vista de 18 de septiembre de 2020 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

17 Rumanía solicita al Tribunal, en esencia, que:

– Anule parcialmente la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión aplicó un porcentaje de cofinanciación del 75 %, y no del 85 %, para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo.

– Condene en costas a la Comisión.

18 La Comisión solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a Rumanía.

Fundamentos de Derecho

19 En apoyo de su recurso, Rumanía invoca dos motivos, basados, el primero, en la vulneración de los artículos 120, apartado 3, y 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, así como del principio de protección de la confianza legítima y, el segundo, en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en la vulneración del principio de buena administración.

Sobre el primer motivo, basado en la vulneración de los artículos 120, apartado 3, y 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, así como del principio de protección de la confianza legítima

20 El primer motivo consta de dos partes, la primera basada en la infracción del artículo 120, apartado 3, y del artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013 y, la segunda, en la violación del principio de confianza legítima.

Sobre la primera parte, basada en la infracción de los artículos 120, apartado 3, y 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013

21 En esencia, Rumanía alega que la aplicación, en la Decisión impugnada, del porcentaje de cofinanciación del 75 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, tal como fija la Decisión de Ejecución de 2015, en lugar del porcentaje de cofinanciación del 85 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2018, es contraria a los artículos 120, apartado 3, y 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013. Según dicho Estado miembro, el porcentaje de cofinanciación aplicable para el cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER para un ejercicio contable determinado es, de conformidad con el artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, el vigente en el momento de la aceptación por la Comisión de las cuentas relativas a dicho ejercicio contable, y no el que estaba en vigor en la fecha de la presentación, por el Estado miembro interesado, de la última solicitud de pago intermedio correspondiente a ese mismo ejercicio contable, tal como consideró la Comisión en la Decisión impugnada. Por lo tanto, en el caso de autos, dado que las cuentas del programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018 fueron aceptadas el 23 de mayo de 2019, debía haberse aplicado el porcentaje de cofinanciación del 85 % a los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, puesto que ese porcentaje había sido introducido el 12 de diciembre de 2018 mediante la Decisión de Ejecución de 2018.

22 La Comisión rebate las alegaciones de Rumanía.

23 Con carácter preliminar, procede señalar que el porcentaje de cofinanciación fijado inicialmente por una decisión de la Comisión por la que se aprueba un programa operativo puede ser modificado posteriormente, de conformidad con los artículos 30, apartados 1 y 2, y 96, apartado 10, del Reglamento n.º 1303/2013. En el caso de autos, con arreglo a esas disposiciones, el porcentaje de cofinanciación para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo se incrementó del 75 % al 85 % mediante la Decisión de Ejecución de 2018.

24 Debe señalarse igualmente que el Reglamento n.º 1303/2013 no contiene ninguna disposición específica que regule la aplicación temporal de una modificación del porcentaje de cofinanciación.

25 En particular, el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, en el que se basa la Decisión impugnada, se limita a establecer que el porcentaje de cofinanciación para cada prioridad se aplicará a los importes de las cuentas a los que se refiere el artículo 137, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento, sin precisar cuál es el porcentaje de cofinanciación aplicable en caso de que este último sea modificado después de la presentación de la última solicitud de pago intermedio, pero antes de la aceptación de las cuentas correspondientes a un ejercicio contable determinado.

26 La Decisión de Ejecución de 2018 tampoco precisa si la modificación del porcentaje de cofinanciación para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo era aplicable al ejercicio contable 2017/2018, o solo al ejercicio contable en curso en la fecha de adopción de dicha Decisión y a los ejercicios contables posteriores.

27 A este respecto, procede señalar que, con arreglo al artículo 2, punto 29, del Reglamento n.º 1303/2013, un «ejercicio contable» se define, en particular a efectos de la cuarta parte de ese Reglamento, como el período comprendido entre el 1 de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente. En el caso de autos, el ejercicio contable corría del 1 de julio de 2017 al 30 de junio de 2018, por lo que ya había finalizado en la fecha de adopción de la Decisión de Ejecución de 2018.

28 En estas circunstancias, para determinar cuál es el porcentaje de cofinanciación aplicable, en el sentido del artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, en caso de modificación de dicho porcentaje con posterioridad a la presentación de la última solicitud de pago intermedio, pero antes de la aceptación de las cuentas, procede tomar en consideración los términos de esta disposición, su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2020, Ursa Major Services, C-814/18, EU:C:2020:27, apartado 49 y jurisprudencia citada).

29 En primer lugar, el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, tiene el siguiente tenor:

«Sobre la base de las cuentas aceptadas, la Comisión calculará el importe con cargo a[l FEDER, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión] y [al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP)] correspondiente al ejercicio contable y los ajustes que haya que hacer en consecuencia en relación con los pagos al Estado miembro. La Comisión tendrá en cuenta:

a) los importes de las cuentas a los que se refiere el artículo 137, apartado 1, letra a), y a los que debe aplicarse el porcentaje de cofinanciación correspondiente a cada prioridad;

b) el importe total de los pagos efectuados por la Comisión durante ese ejercicio contable, consistente en:
   i) el importe de los pagos intermedios abonados por la Comisión de conformidad con el artículo 130, apartado 1, y el artículo 24, y
   ii) el importe de la prefinanciación anual abonada conforme al artículo 134, apartado 2.»

30 Tal como se ha señalado en el apartado 25 de la presente sentencia, el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013 no contiene ninguna precisión en cuanto a la aplicación en el tiempo de una modificación del porcentaje de cofinanciación efectuada con posterioridad a la última solicitud de pago intermedio relativa a un ejercicio contable, pero antes de la aceptación de las cuentas de dicho ejercicio. No obstante, del tenor de esta disposición se desprende que la Comisión calcula el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER «correspondiente al ejercicio contable» de que se trate. Además, los elementos que la Comisión debe tomar en consideración en el marco de ese cálculo, mencionados en la primera parte de la letra a), y en la letra b), de dicha disposición, también están vinculados al ejercicio contable al que se refieren las cuentas que han sido objeto de aceptación.

31 En efecto, por una parte, a tenor del artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, la Comisión tendrá en cuenta los «importes de las cuentas a los que se refiere el artículo 137, apartado 1, letra a)» de dicho Reglamento. Pues bien, esta última disposición define dichos importes como, en particular, el «importe total del gasto subvencionable anotado en los sistemas contables de la autoridad de certificación que haya sido incluido en las solicitudes de pago [intermedio] presentadas a la Comisión de conformidad con el artículo 131 y el artículo 135, apartado 2, antes del 31 de julio siguiente al final del ejercicio contable».

32 Por otra parte, con arreglo al artículo 139, apartado 6, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013, la Comisión tendrá en cuenta el «importe total de los pagos efectuados por [esta última] durante ese ejercicio contable», incluido, en particular, el «importe de los pagos intermedios abonados por la Comisión de conformidad con el artículo 130, apartado 1, y el artículo 24 [de dicho Reglamento]».

33 Así pues, el tenor del artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013 indica que los elementos que deben tenerse en cuenta para calcular el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER se refieren al ejercicio contable en cuestión.

34 En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, debe señalarse, en primer término, que una de las principales modificaciones introducidas por dicho Reglamento consiste en la creación de un nuevo sistema de gestión compartida de los fondos estructurales y de inversión europeos, basado en el principio de anualidad contable. Este principio se traduce en la existencia de un ciclo anual para la declaración y el control de los gastos, que tiene como único período de referencia el ejercicio contable. En cambio, según el Reglamento anteriormente vigente, a saber, el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO 2006, L 210, p. 25), aplicable al período de programación 2007-2013, el período de referencia era el período plurianual de siete años.

35 En segundo término procede señalar que, de conformidad con el principio de anualidad contable, los procedimientos previstos por el Reglamento n.º 1303/2013 relativos tanto a la gestión financiera de los gastos financiados por el Fondo de Cohesión y el FEDER (véanse la segunda parte, título IX, capítulo I, y la cuarta parte, título II, capítulo I, de dicho Reglamento) como a la elaboración, el examen y la aceptación de las cuentas (véanse la segunda parte, título IX, capítulo II, y la cuarta parte, título II, capítulo II, del referido Reglamento) se articulan en torno al concepto de ejercicio contable.

36 De este modo, en tercer término, en lo que atañe al procedimiento relativo a la gestión financiera de los gastos financiados por el Fondo de Cohesión y el FEDER, el artículo 135, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013 establece que la autoridad de certificación del Estado miembro interesado podrá presentar solicitudes de pago intermedio, de conformidad con el artículo 131, apartado 1, de dicho Reglamento, que comprendan los importes anotados en su sistema contable «en el ejercicio contable» en cuestión. En virtud del artículo 135, apartado 2, del citado Reglamento, esa autoridad de

certificación presentará la solicitud final de pago intermedio «no más tarde del 31 de julio, una vez finalizado el ejercicio contable previo» y, en cualquier caso, «antes de la primera solicitud de pago intermedio del siguiente ejercicio contable».

37 A este respecto, es preciso señalar que la última solicitud de pago intermedio presentada por el Estado miembro interesado a la Comisión para un ejercicio contable determinado se produce después de que finalice dicho ejercicio contable y constituye la base para la elaboración de las cuentas y para el cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER, de conformidad con el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013. En efecto, la última solicitud de pago intermedio constituye la base para la determinación tanto de los gastos subvencionables tomados en consideración por la Comisión en virtud del artículo 139, apartado 6, letra a), de dicho Reglamento, como del importe total de los pagos intermedios tenidos en cuenta por la Comisión en virtud de la letra b) de dicho apartado 6.

38 Así, por una parte, el artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013 remite al artículo 137, apartado 1, letra a), del citado Reglamento, el cual remite, a su vez, a su artículo 131 y a su artículo 135, apartado 2. Como precisa la Comisión, del artículo 131, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013 se desprende que la última solicitud de pago intermedio fija el importe total acumulado de los gastos subvencionables anotados en el sistema contable de la autoridad de certificación durante el ejercicio contable en cuestión y presentados para su pago en dicho ejercicio. Tal solicitud da por concluida la declaración de los gastos subvencionables correspondientes a ese ejercicio contable, puesto que, tras la presentación de la misma, el Estado miembro interesado ya no puede presentar gastos subvencionables para su pago con cargo a dicho ejercicio contable. Por su parte, el artículo 135, apartado 2, de dicho Reglamento indica el plazo de presentación de la última solicitud de pago intermedio, a saber, a más tardar el 31 de julio siguiente al final del ejercicio contable precedente.

39 De este modo, la interpretación conjunta del artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013 con su artículo 137, apartado 1, letra a), y con su artículo 135, apartado 2, que se remiten sucesivamente entre sí, indica que los gastos subvencionables tenidos en cuenta por la Comisión en el marco del cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER son los anotados en el sistema contable de la autoridad de certificación durante el ejercicio contable en cuestión y presentados en la última solicitud de pago intermedio. Pues bien, los gastos subvencionables y el porcentaje de cofinanciación que se les aplica, son dos elementos intrínsecamente vinculados sobre la base de los cuales se calcula el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER. Así pues, dado que la totalidad de los gastos subvencionables correspondientes a un ejercicio contable se determina en el momento de la última solicitud de pago intermedio relativa a dicho ejercicio, resulta coherente con el sistema del Reglamento n.º 1303/2013 que la determinación del porcentaje de cofinanciación aplicable a esos gastos siga la misma lógica, de modo que dicho porcentaje sea el que estaba en vigor, a más tardar, en el momento de la presentación de la última solicitud de pago intermedio.

40 Por otra parte, en virtud del artículo 139, apartado 6, letra b), del Reglamento n.º 1303/2013 la Comisión también tendrá en cuenta, al calcular el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER, el importe total de los pagos efectuados por ella «durante ese ejercicio contable», lo que incluye, en particular, el importe total de los pagos intermedios efectuados por ella con arreglo al artículo 130, apartado 1, de dicho Reglamento. Según esta última disposición, la Comisión reembolsará como pagos intermedios el 90 % del importe resultante de aplicar al gasto subvencionable de la prioridad incluida en la solicitud de pago el porcentaje de cofinanciación correspondiente a cada prioridad y establecido en la decisión por la que se adopte el programa operativo.

41 De este modo, esta última disposición confirma el vínculo intrínseco entre los gastos subvencionables que figuran en las solicitudes de pago intermedio y el porcentaje de cofinanciación que les es aplicable. En particular, es pacífico que cada una de esas solicitudes de pago tiene en cuenta el total acumulado de los gastos subvencionables anotados en el sistema contable de la autoridad de

certificación hasta el momento de esa solicitud, y que el pago intermedio que debe efectuarse por la solicitud en cuestión corresponde a la diferencia entre, por un lado, el importe total de los gastos subvencionables anotados en el sistema contable hasta dicha solicitud, al que se aplica el porcentaje de cofinanciación vigente en ese momento, y, por otro lado, los pagos intermedios ya efectuados. Ello implica, lo que Rumanía no discute, que una eventual modificación del porcentaje de cofinanciación producida hasta la fecha de presentación de la última solicitud de pago intermedio relativa a un ejercicio contable se tiene en cuenta para ese ejercicio y que tal modificación se aplica a la totalidad de los gastos subvencionables realizados durante el mismo. Así pues, la última solicitud de pago intermedio consolida tanto el importe total acumulado de los gastos subvencionables para el ejercicio contable en cuestión como el porcentaje de cofinanciación aplicable al conjunto de esos gastos.

42 En cuarto término, por lo que respecta al procedimiento relativo a la elaboración, el examen y la aceptación de las cuentas, el considerando 118 del Reglamento n.º 1303/2013 precisa que, en el marco del período de programación 2014-2020, las cuentas de los programas operativos se fiscalizan y aceptan «anualmente».

43 A tal efecto, en un primer momento, de conformidad con el artículo 138 del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con el artículo 63, apartados 5 y 7, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014, y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO 2018, L 193, p. 1), el Estado miembro interesado deberá presentar a la Comisión las cuentas de un programa operativo correspondiente a un ejercicio contable determinado a más tardar el 15 de febrero del año siguiente.

44 Las cuentas presentadas por ese Estado miembro incluirán la información enumerada en el artículo 137, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, que se articulará por referencia al ejercicio contable en cuestión. En efecto, según esta disposición, dichas cuentas, que serán presentadas a la Comisión para cada programa operativo, «abarcarán el ejercicio contable» e incluirán, con respecto a cada eje prioritario y, en su caso, para cada fondo y categoría de regiones, en particular, el importe total del gasto subvencionable anotado en los sistemas contables de la autoridad de certificación que haya sido incluido en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión de conformidad con los artículos 131 y 135, apartado 2, del citado Reglamento, «antes del 31 de julio siguiente al final del ejercicio contable».

45 Además, las cuentas deben comunicarse a la Comisión junto con una lista de documentos adicionales enumerados en el artículo 138 del Reglamento n.º 1303/2013, también referidos al ejercicio contable precedente.

46 En segundo lugar, según el artículo 139, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con el artículo 84 de dicho Reglamento, la Comisión examinará los documentos presentados por el Estado miembro interesado y aceptará las cuentas presentadas por este último si puede concluir que son completas, exactas y verídicas, «a más tardar el 31 de mayo del año siguiente a la finalización del ejercicio contable».

47 Sobre la base de las cuentas así aceptadas, la Comisión calcula el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER «correspondiente al ejercicio contable» en cuestión y los ajustes que haya que hacer en consecuencia en relación con los pagos al Estado miembro, de conformidad con el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013.

48 De lo anterior se desprende que el sistema del Reglamento n.º 1303/2013 y, por tanto, el contexto normativo en el que se inscribe su artículo 139, apartado 6, se basan en el principio de anualidad contable tanto en lo que respecta a la gestión financiera de los gastos asumidos por el Fondo de

Cohesión y el FEDER como en lo que atañe a la elaboración, el examen y la aceptación de las cuentas, y que la última solicitud de pago intermedio relativa a un ejercicio contable reviste especial importancia al respecto, en la medida en que fija el importe total acumulado de los gastos subvencionables correspondientes a ese ejercicio contable y al que debe aplicarse el porcentaje de cofinanciación en vigor en ese momento.

49 En lo que atañe, en tercer lugar, a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1303/2013, de su considerando 10 se desprende que este Reglamento tiene por objeto, en particular, de conformidad con el artículo 317 TFUE y en el contexto de la gestión compartida, por un lado, especificar las condiciones necesarias para que la Comisión pueda ejercer sus responsabilidades relacionadas con la ejecución del presupuesto de la Unión y, por otro, aclarar las responsabilidades de cooperación de los Estados miembros. Tales condiciones deben permitir a la Comisión asegurarse de que los Estados miembros están empleando los fondos estructurales y de inversión de manera legal y regular, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera en el sentido del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1), habida cuenta de que dicho Reglamento n.º 966/2012 fue derogado y sustituido por el Reglamento 2018/1046.

50 Pues bien, el principio de buena gestión financiera exige, en particular, que los Estados miembros utilicen los fondos estructurales y de inversión europeos de conformidad con los principios y las exigencias legales que inspiran la normativa sectorial de la Unión. En el caso de autos, como se ha señalado en el anterior apartado 48, uno de los principios rectores que conforma el propio sistema del Reglamento n.º 1303/2013 es el de anualidad contable. De este modo, el legislador de la Unión consideró que la buena gestión financiera de los fondos estructurales y de inversión europeos se garantiza mejor sobre la base de la obligación de los Estados miembros y de la Comisión, respectivamente, de presentar y de aceptar las cuentas de los programas operativos sobre una base anual. Ahora bien, aplicar a los gastos realizados durante un ejercicio contable y anotados en el sistema contable un porcentaje de cofinanciación adoptado después de la última solicitud de pago intermedio y que, por tanto, no estaba en vigor ni durante el ejercicio contable en cuestión ni en la fecha de la última solicitud de pago intermedio equivale, en esencia, a vulnerar el principio de anualidad contable.

51 En consecuencia, de una interpretación literal, contextual y teleológica del Reglamento n.º 1303/2013 se desprende que el porcentaje de cofinanciación aplicable para el cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER para un ejercicio contable determinado, de conformidad con el artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, es el vigente en la fecha en la que el Estado miembro interesado presenta la última solicitud de pago intermedio correspondiente al ejercicio contable en cuestión.

52 Esta conclusión no queda puesta en entredicho por las alegaciones formuladas por Rumanía en apoyo de la tesis de que el porcentaje de cofinanciación aplicable, en el sentido del artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, es el vigente en el momento de la aceptación de las cuentas.

53 En primer término, Rumanía no puede basarse en el hecho de que, según el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER se calcula «sobre la base de las cuentas aceptadas».

54 En efecto, a falta de precisión, en el artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, sobre el porcentaje de cofinanciación aplicable cuando este último se modifica después de la presentación de la última solicitud de pago intermedio, pero antes de la aceptación de las cuentas correspondientes a un ejercicio contable determinado, el hecho de que el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER solo se calcule después de la aceptación de las cuentas no significa que el porcentaje aplicable deba ser el vigente en el momento de esa aceptación.

55 En segundo término, por las razones expuestas en los anteriores apartados 37 a 40 no cabe sino desestimar la alegación de Rumanía basada en que la fecha de presentación de la última solicitud de pago intermedio constituye un momento de referencia «aleatorio».

56 Es preciso añadir, no obstante, que Rumanía indica acertadamente que existe un lapso de un mes, como máximo, entre la fecha de finalización de un ejercicio contable (el 30 de junio de un año) y la de la presentación de la última solicitud de pago intermedio (a más tardar el 31 de julio del mismo año). Tal lapso de tiempo no significa, sin embargo, que la toma en consideración de la fecha de presentación de la última solicitud de pago intermedio a afectos de determinar el porcentaje de cofinanciación aplicable sea incompatible con el principio de anualidad contable. En efecto, ese lapso, como máximo de un mes, se explica por imperativos de carácter administrativo y técnico, ya que resulta evidente que, una vez finalizado un ejercicio contable, las autoridades de certificación necesitan cierto tiempo para recabar y comprobar los últimos datos correspondientes a él y para preparar dicha solicitud. A tal efecto, el legislador de la Unión consideró necesario conceder a esas autoridades un mes adicional, una vez finalizado el ejercicio contable, para presentar la última solicitud de pago intermedio.

57 En tercer término, Rumanía alega que las disposiciones del Reglamento n.º 1303/2013 relativas a la última solicitud de pago intermedio, por un lado, y el artículo 139 de este Reglamento, por otro, se encuentran en capítulos distintos de este y persiguen objetivos diferentes, ya que las primeras forman parte de una fase de procedimiento intermedia de carácter provisional, mientras que el segundo se integra en una etapa de procedimiento final, rodeada de garantías de procedimiento. De este modo, los procedimientos relativos a un ejercicio contable determinado permanecen abiertos hasta el momento de la aceptación de las cuentas y del cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER.

58 A este respecto procede señalar, como afirma fundadamente Rumanía, que el procedimiento relativo a la elaboración, el examen y la aceptación de las cuentas para un ejercicio contable determinado reviste una importancia capital a efectos del cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER. En efecto, este procedimiento permite a la Comisión comprobar la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas presentadas por el Estado miembro interesado. Es asimismo después de la aceptación de las cuentas cuando la Comisión procede a la liquidación de la prefinanciación anual en cuestión y al pago de los eventuales importes adicionales, de conformidad con el artículo 139, apartado 7, del Reglamento n.º 1303/2013.

59 Sin embargo, por importante que sea, la fase del procedimiento de que se trata solo tiene por objeto la realización de una comprobación *ex post* de los gastos incluidos por el Estado miembro interesado en sus solicitudes de pago intermedio correspondientes a un ejercicio contable. En efecto, en esta etapa del procedimiento, la Comisión y el Estado miembro interesado no pueden, por regla general, añadir a las cuentas sometidas a aceptación elementos que hayan intervenido después del cierre del ejercicio contable en cuestión. Se trata, pues, de una fase de procedimiento en la que se verifican los datos relativos al período cubierto por el ejercicio contable en cuestión y recogidos en la última solicitud de pago intermedio. En consecuencia, dicha fase reviste un carácter formal, por lo que no puede llevar, en principio, a que se contabilicen gastos realizados fuera del ejercicio contable en cuestión.

60 Por esta razón, como se ha señalado en el anterior apartado 39, el artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013, en relación con su artículo 137, apartado 1, letra a), y con su artículo 135, apartado 2, que se remiten sucesivamente entre sí, indica que los gastos subvencionables tenidos en cuenta por la Comisión en el marco del cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER son los que han sido anotados en el sistema contable de la autoridad de certificación durante el ejercicio contable en cuestión y presentados en la última solicitud de pago intermedio. De este modo, el porcentaje de cofinanciación que se aplica a esos gastos debería seguir la misma lógica, a falta de cualquier otra precisión al respecto por parte del legislador de la Unión.

61 Además, esta conclusión es conforme con el principio de irretroactividad de los actos jurídicos. A propósito de ello procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las normas sustantivas habitualmente se interpretan en el sentido de que solo afectan a situaciones consolidadas con anterioridad a su entrada en vigor en la medida en que de sus términos, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles dicho efecto (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, apartado 26 y jurisprudencia citada).

62 De este modo, una norma jurídica nueva se aplica a partir de la entrada en vigor del acto que la contiene y, si bien no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas antes de dicha entrada en vigor, sí se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma, así como a las situaciones jurídicas nuevas. Únicamente deja de ser así, y sin perjuicio del principio de irretroactividad de los actos jurídicos, cuando la nueva norma va acompañada de disposiciones particulares que determinan específicamente su ámbito de aplicación temporal (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2018, O'Brien, C-432/17, EU:C:2018:879, apartado 27 y jurisprudencia citada).

63 En el presente asunto, como se ha señalado en los anteriores apartados 24 a 26, ni la Decisión de Ejecución de 2018 ni el Reglamento n.º 1303/2013 contienen disposición particular alguna que determine las condiciones de aplicación en el tiempo de una modificación del porcentaje de cofinanciación como la introducida por la Decisión de Ejecución de 2018.

64 Por lo tanto, de la jurisprudencia citada en el apartado 62 anterior se desprende que la norma que fija un nuevo porcentaje de cofinanciación, que constituye una norma sustantiva toda vez que determina el importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER, se aplica a partir de la entrada en vigor del acto que la establece, es decir, desde la fecha de adopción de la Decisión de Ejecución de 2018, el 12 de diciembre de 2018, con la precisión de que no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas con anterioridad a esa fecha.

65 Pues bien, la situación jurídica de Rumanía en ese momento, por lo que respecta a los gastos realizados durante el ejercicio contable 2017/2018, ya se había consolidado definitivamente, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 62 de la presente sentencia. En efecto, al haber finalizado dicho ejercicio el 30 de junio de 2018 y al haberse transmitido el 6 de julio de 2018 la última solicitud de pago intermedio, todos los gastos subvencionables correspondientes a ese ejercicio contable habían sido anotados y presentados para su pago. Así pues, la adhesión a la tesis de Rumanía equivaldría a aplicar retroactivamente a los gastos ya realizados, anotados y presentados para el pago un porcentaje de cofinanciación adoptado posteriormente y aplicable, por ello, al ejercicio contable siguiente.

66 En cuarto término, la alegación de Rumanía basada en el artículo 137, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013 tampoco puede prosperar. Según esta disposición, un Estado miembro puede excluir de sus cuentas unos gastos incluidos anteriormente en una solicitud de pago intermedio para el ejercicio contable, cuando estén sujetos a una evaluación en curso de su legalidad y regularidad. En tal situación, conforme a la citada disposición, todo o parte del gasto que haya sido a continuación declarado legal y regular podrá incluirse en una solicitud de pago intermedio relativa a los ejercicios contables siguientes.

67 La posibilidad de excluir de las cuentas un gasto que figuraba en una solicitud de pago intermedio porque se encuentra en curso la evaluación de su legalidad y regularidad es coherente con la propia finalidad del procedimiento relativo a la elaboración, el examen y la aceptación de las cuentas, el cual, como se ha señalado en el apartado 58 de la presente sentencia, tiene precisamente por objeto verificar la exhaustividad, exactitud y veracidad de los gastos incluidos por el Estado miembro interesado en sus solicitudes de pago intermedio. La posibilidad, excepcional, de que la autoridad de certificación incluya tal gasto en una solicitud de pago intermedio relativa a un ejercicio contable posterior permite al Estado miembro obtener el reembolso correspondiente a dicho gasto, una vez que se ha acreditado que este último era legal y regular.

68 Pues bien, esta posibilidad no puede poner en entredicho la conclusión de que la última solicitud de pago intermedio correspondiente a un ejercicio contable fija el importe total acumulado de los gastos subvencionables anotados en el sistema contable de la autoridad de certificación durante el ejercicio contable en cuestión y presentados para su pago en el marco de dicho ejercicio, al que hace referencia el artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013. En efecto, aunque, con arreglo al artículo 137, apartado 2, del citado Reglamento, en caso de duda sobre su legalidad y su regularidad, un gasto que figure en una solicitud de pago intermedio para un ejercicio contable determinado queda, en primer lugar, excluido de las cuentas de dicho ejercicio contable y, a continuación, incluido en una solicitud de pago intermedio relativa a un ejercicio contable posterior, la última solicitud de pago intermedio correspondiente a ese ejercicio contable posterior sigue expresando el importe total acumulado de los gastos subvencionables presentados para el pago durante ese mismo ejercicio contable.

69 Por las mismas razones, el hecho de que, con arreglo al artículo 135, apartado 1, del Reglamento n.º 1303/2013, la autoridad de certificación pueda, cuando lo considere necesario, incluir un gasto anotado en su sistema contable durante un ejercicio contable determinado, no en una solicitud de pago intermedio correspondiente a ese ejercicio contable, sino en una solicitud de pago intermedio correspondiente a un ejercicio contable posterior, tampoco puede poner en entredicho la conclusión de que el momento de referencia para determinar el porcentaje de cofinanciación aplicable en virtud del artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013 es la fecha de la presentación de la última solicitud de pago intermedio.

70 En quinto término, Rumanía subraya fundadamente que la Guía Egesif, cuyo punto 8.1 enuncia que, «sobre la base de las cuentas aceptadas, los importes imputables a los Fondos […] deben calcularse utilizando el porcentaje de cofinanciación vigente en la fecha de presentación de la solicitud final de pago intermedio» carece de fuerza vinculante. Sin embargo, esta alegación es inoperante. En efecto, la conclusión según la cual el porcentaje de cofinanciación aplicable en virtud del artículo 139, apartado 6, letra a), del Reglamento n.º 1303/2013 es el vigente en la fecha de la presentación de la última solicitud de pago intermedio se deriva de una interpretación literal, contextual y teleológica del citado Reglamento, y no de las orientaciones facilitadas por la Comisión en la Guía Egesif, que no vinculan efectivamente ni al juez de la Unión ni a los Estados miembros.

71 En sexto término, en la medida en que Rumanía también alega una infracción del artículo 120, apartado 3, del Reglamento n.º 1303/2013, debe señalarse que esta disposición se limita a establecer los límites de los porcentajes de cofinanciación de los programas operativos comprendidos en el objetivo de «inversión para el crecimiento y el empleo». Pues bien, no se discute que el porcentaje de cofinanciación aplicado en el caso de autos no supera los límites máximos previstos en esa disposición.

72 En consecuencia, debe desestimarse por infundada la primera parte del primer motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima

73 Rumanía alega, en esencia, que las disposiciones claras de la Decisión de Ejecución de 2018 por la que se fija el porcentaje de cofinanciación para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo en el 85 %, sin distinción entre los ejercicios contables, por un lado, y la inexistencia de disposiciones específicas en el Reglamento n.º 1303/2013 que sustenten la posición de la Comisión, por otro lado, generaron en Rumanía expectativas legítimas en cuanto a la aplicación del porcentaje de cofinanciación del 85 % para dichos ejes prioritarios del programa operativo, en el marco del cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER para el ejercicio contable 2017/2018. Por consiguiente, la aplicación para dicho ejercicio contable, en la Decisión impugnada, del porcentaje de cofinanciación del 75 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2015 es contraria al principio de confianza legítima.

74 La Comisión rebate las alegaciones de Rumanía.

75 Según reiterada jurisprudencia, el derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima implica que concurran tres requisitos. En primer lugar, la administración debe haber ofrecido al interesado garantías precisas, incondicionales y concordantes que procedan de fuentes autorizadas y fiables. En segundo lugar, estas garantías deben ser de tal naturaleza que puedan suscitar una esperanza legítima en el ánimo de aquel a quien se dirigen. En tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables (véase la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Probelte/Comisión, T-67/18, EU:T:2019:873, apartado 109 y jurisprudencia citada).

76 En el caso de autos, procede señalar que la Comisión no dio a Rumanía garantías precisas, incondicionales y concordantes de que el porcentaje de cofinanciación del 85 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, fijado en la Decisión de Ejecución de 2018, se fuera a aplicar en el cálculo del importe a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER para el ejercicio contable 2017/2018.

77 En efecto, en primer término, ningún elemento de la Decisión de Ejecución de 2018 indica que el porcentaje de cofinanciación del 85 % se aplique al ejercicio contable 2017/2018. Como se ha señalado en el anterior apartado 26, esta Decisión no contiene indicación alguna sobre la aplicación temporal de ese porcentaje de cofinanciación. Ello no puede constituir una garantía precisa, incondicional y concordante por parte de la Comisión de que dicho porcentaje se aplique a ese ejercicio.

78 En segundo término, Rumanía no puede invocar confianza legítima alguna en cuanto a la aplicación del porcentaje de cofinanciación del 85 % al ejercicio contable 2017/2018, en la medida en que el punto 8.1 de la Guía Egesif indica claramente que los importes a cargo del Fondo de Cohesión y del FEDER se calculan aplicando el porcentaje de cofinanciación vigente en la fecha de presentación de la última solicitud de pago intermedio. Procede señalar que la primera versión de la citada guía, cuyo punto 8.1 ya contenía esta precisión en cuanto al porcentaje de cofinanciación aplicable, fue elaborada y comunicada a los Estados miembros ya en 2016 y, por tanto, antes de la adopción de la Decisión impugnada. Si bien la referida guía, como se ha señalado en el apartado 70 de la presente sentencia, no vincula ni al juez de la Unión ni a los Estados miembros, sí indica la postura de la Comisión, de modo que puede ser tomada en consideración para determinar si el Estado miembro interesado podía tener confianza legítima en cuanto a la actuación que cabía esperar de la Comisión.

79 En tercer término, mediante escrito de 17 de mayo de 2019 (véase el anterior apartado 9), la Comisión se negó expresamente a aplicar al ejercicio contable 2017/2018 el porcentaje de cofinanciación del 85 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, remitiéndose al punto 8.1 de la Guía Egesif.

80 En cuarto término, Rumanía invoca la sentencia de 20 de octubre de 2016, República Checa/Comisión (T-141/15, no publicada, EU:T:2016:621), apartado 97, en la que el Tribunal indicó que la falta de reacción de la Comisión en un plazo determinado no equivalía a una decisión de esta última y no podía constituir una garantía «concreta» en el sentido de la jurisprudencia. Según Rumanía, en virtud de una interpretación *a contrario* de dicha sentencia, procede concluir que, cuando una institución de la Unión expresa una postura en un acto que produce efectos jurídicos, como la Decisión de Ejecución de 2018, los Estados miembros pueden invocar el principio de confianza legítima. No obstante, procede recordar que, como se ha señalado en el anterior apartado 77, la Decisión de Ejecución de 2018 no indicó que el porcentaje de cofinanciación del 85 % fuera a aplicarse al ejercicio contable 2017/2018.

81 Por tanto, la segunda parte del primer motivo también debe desestimarse por infundada.

82 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y en la vulneración del principio de buena administración

83 El segundo motivo consta de dos partes, la primera basada en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, y la segunda, en la vulneración del principio de buena administración.

Sobre la primera parte, basada en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo

84 Rumanía alega, en esencia, que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada, ya que no menciona ni la base jurídica ni las razones por las que la Comisión aplicó al ejercicio contable 2017/2018 el porcentaje de cofinanciación del 75 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, según se fijó en la Decisión de Ejecución de 2015, en lugar del porcentaje de cofinanciación del 85 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2018.

85 La Comisión rebate las alegaciones de Rumanía.

86 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida en el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe apreciarse teniendo en cuenta no solo el tenor literal del acto, sino también su contexto, así como el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Esto es particularmente cierto cuando los Estados miembros han estado estrechamente asociados al proceso de elaboración del acto objeto de litigio y conocen, por tanto, las razones que motivan este acto [véase la sentencia de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo), C-611/17, EU:C:2019:332, apartados 40 y 41 y jurisprudencia citada].

87 En el caso de autos, si bien es cierto que, como sostiene Rumanía, la Decisión impugnada no menciona ni la base jurídica ni las razones por las que la Comisión aplicó, para el ejercicio contable 2017/2018, el porcentaje de cofinanciación del 75 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo, fijado en la Decisión de Ejecución de 2015, en lugar del porcentaje de cofinanciación del 85 % fijado en la Decisión de Ejecución de 2018, no lo es menos que dicho Estado miembro, al estar estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión impugnada, conocía los motivos que subyacen a la misma.

88 En efecto, de los documentos obrantes en autos se desprende que, en la reunión de 15 de enero de 2019 (véase el anterior apartado 6) y en el escrito de 17 de mayo de 2019 (véase el anterior apartado 9), la Comisión explicó su intención de negarse a aplicar dicho tipo del 85 %, haciendo referencia, en particular, al punto 8.1 de la Guía Egesif, que recuerda que el porcentaje de cofinanciación se aplica a los gastos de un ejercicio contable determinado y precisa que el porcentaje de cofinanciación aplicable es el vigente en la fecha de presentación de la última solicitud de pago intermedio.

89 En efecto, por un lado, Rumanía expone que, en la reunión de 15 de enero de 2019, la Comisión indicó que las orientaciones de la Guía Egesif se oponían a la aplicación del nuevo porcentaje de cofinanciación resultante de la Decisión de Ejecución de 2018.

90 Por otro lado, en su escrito de 17 de mayo de 2019, la Comisión explicó que, en el marco del período de programación 2014-2020 y conforme a las orientaciones de la Guía Egesif, cualquier modificación de un porcentaje de cofinanciación solo se aplica a los ejercicios contables en curso y futuros. La Comisión precisó que, durante el período de programación 2007-2013, las solicitudes de pago eran acumulativas y contenían los gastos efectuados desde el inicio de dicho período de programación, razón por la cual una modificación del porcentaje de cofinanciación podía aplicarse a la totalidad de los gastos declarados durante dicho período de programación. Pues bien, según la Comisión, esto ya no era posible en el marco del período de programación 2014-2020 porque, en virtud del Reglamento n.º 1303/2013, las solicitudes de pago solo son acumulativas durante un ejercicio contable determinado, y cualquier otra práctica sería contraria al principio de anualidad contable.

91 No puede acogerse la alegación de Rumanía de que la mera remisión a la Guía Egesif durante el procedimiento administrativo no puede constituir una motivación suficiente, ya que la motivación debe aportarse en la Decisión impugnada. En efecto, la referencia a dicha guía es un elemento que forma parte del contexto en el que se adoptó la Decisión impugnada y que debe tenerse en cuenta para apreciar si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 86 de la presente sentencia. En efecto, toda vez que se pusieron en conocimiento de los interesados, las orientaciones internas adoptadas por la Comisión facilitan la comprensión de la Decisión impugnada y constituyen, indirectamente, una parte de su motivación.

92 Rumanía alega igualmente que la jurisprudencia emanada, en particular, de la sentencia de 14 de abril de 2005, Portugal/Comisión (C-335/03, EU:C:2005:231), apartado 84, según la cual la motivación de una decisión debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de tal decisión y conocía el razonamiento de la Comisión, no es aplicable en el caso de autos, debido, en particular, a la reacción «tardía» y «evasiva» de la Comisión durante el procedimiento administrativo.

93 Pues bien, no es menos cierto que, al margen del comportamiento de la Comisión, las autoridades rumanas conocían, gracias a su participación en el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión impugnada, la razón por la que la Comisión había aplicado el porcentaje de cofinanciación del 75 % para los ejes prioritarios primero y segundo del programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018. Así, en su escrito de 8 de marzo de 2019, dichas autoridades criticaron la negativa de la Comisión a aplicar el nuevo porcentaje de cofinanciación, exponiendo que tal negativa estaba erróneamente basada en las orientaciones de la Guía Egesif. Además, Rumanía reiteró esa crítica en el escrito de demanda, alegando que la Comisión había incurrido en error al aplicar el porcentaje de cofinanciación del 75 %, vigente en el momento de la última solicitud de pago intermedio. Por último, como ha señalado la Comisión, el conjunto de alegaciones formuladas por Rumanía en apoyo del presente recurso, en particular por lo que respecta a la interpretación del artículo 139, apartado 6, del Reglamento n.º 1303/2013, demuestra que pudo conocer y examinar los motivos en los que se basa la Decisión impugnada.

94 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar la primera parte del segundo motivo por infundada.

Sobre la segunda parte, basada en la vulneración del principio de buena administración

95 Rumanía alega, en esencia, que la Comisión vulneró el principio de buena administración al adoptar una posición «evasiva» durante el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la Decisión impugnada.

96 La Comisión rebate las alegaciones de Rumanía.

97 El principio de buena administración se enuncia en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a tenor del cual toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. Este derecho incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente.

98 Según reiterada jurisprudencia, el derecho a ser oído no incluye el derecho a un debate contradictorio entre el autor de los actos impugnados y su destinatario, sino que garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante un procedimiento administrativo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (véase la sentencia de 3 de julio de 2018, Transtec/Comisión, T-616/15, EU:T:2018:399, apartado 145 y jurisprudencia citada).

99 En el presente asunto procede señalar, en primer término, que la alegación de Rumanía de que, antes de la adopción de la Decisión impugnada, no tuvo la posibilidad de conocer el punto de vista de la Comisión y de adoptar una postura al respecto carece de fundamento fáctico. Por una parte, al menos desde la reunión del 15 de enero de 2019, Rumanía conocía el punto de vista de la Comisión sobre el porcentaje de cofinanciación aplicable, como se ha señalado en los anteriores apartados 87 a 90. Por lo tanto, carece de relevancia el hecho de que el escrito de la Comisión de 17 de mayo de 2019 (véase el anterior apartado 9) llegara a Rumanía seis días antes de la adopción de la Decisión impugnada. Por otra parte, como señaló la Comisión, Rumanía tuvo la posibilidad de expresar su punto de vista al respecto durante el procedimiento administrativo, en particular en dicha reunión de 15 de enero de 2019 (véase el anterior apartado 6).

100 En segundo término, Rumanía no ha fundamentado su alegación basada en que la Comisión adoptó un comportamiento discriminatorio al haber aceptado las cuentas del programa operativo para el ejercicio contable 2017/2018 dentro del plazo reglamentario, mientras que, para otros programas, la Comisión había «aplazado la aceptación de las cuentas». En efecto, Rumanía no ha demostrado que, en el marco de esos «otros programas», la Comisión haya aplicado un porcentaje de cofinanciación modificado con posterioridad a la presentación de la última solicitud de pago intermedio, pero antes de la aceptación de las cuentas correspondientes a un ejercicio contable determinado.

101 De ello se deduce que también procede desestimar por infundada la segunda parte del segundo motivo.

102 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el segundo motivo y, por lo tanto, el recurso en su totalidad.

Costas

103 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

104 Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por Rumanía procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Décima ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Rumanía.

Van der Woude Kornezov Buttigieg

Kowalik-Bańczyk Hesse

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de abril de 2021.

Firmas