Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 14 de enero de 2016 [1]

Asuntos acumulados C-260/14 y C-261/14

Județul Neamț (asunto C-260/14),
Județul Bacău (asunto C-261/14)
contra
Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice

[Peticiones de decisión prejudicial planteadas por la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău, Rumanía)]

«Procedimiento prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión — Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — Reglamento (CE) nº 1083/2006 — Adjudicación, por el beneficiario de los fondos, en calidad de poder adjudicador, de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada — Concepto de "irregularidad" — Alcance del criterio relativo a la "violación del Derecho de la Unión" — Criterios de selección previstos en el procedimiento de licitación contrarios a la normativa nacional — Naturaleza de las correcciones financieras adoptadas por los Estados miembros — Medidas o sanciones administrativas»

1. ¿Puede constituir una «irregularidad», en el sentido del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 [2] o del Reglamento (CE) nº 1083/2006, [3] la infracción de la normativa nacional de contratación pública por un poder adjudicador que es beneficiario de una subvención con cargo a los Fondos Estructurales, con motivo de la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada?

2. En su caso, ¿constituyen medidas o sanciones administrativas en el sentido de estos Reglamentos las correcciones financieras efectuadas por los Estados miembros con objeto de retirar la ventaja indebidamente obtenida?

3. Tales son, en esencia, las cuestiones planteadas por la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău) en los presentes asuntos.

4. Estas cuestiones se suscitaron en el marco de sendos litigios entre, respectivamente, el Județul Neamț (provincia de Neamț) (asunto C-260/14) y el Județul Bacău (provincia de Bacău) (asunto C-261/14), que son los beneficiarios de una subvención con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y el Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (Ministerio de Desarrollo Regional y de Administración Pública), autoridad encargada de gestionar y administrar a nivel regional el uso de dicha subvención. En efecto, este último consideró que la provincia de Neamț

1 — Lengua original: francés.

2 — Reglamento del Consejo de 18 de diciembre de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

3 — Reglamento 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) nº 1260/1999 (DO L 210, p. 25).

y la provincia de Bacău vulneraron la normativa nacional de contratación pública con motivo de la adjudicación de contratos públicos vinculados a la realización de las operaciones subvencionadas y, por tanto, decidió retirar y recuperar el 5 % de las ayudas financieras concedidas. En consecuencia, la provincia de Neamț y la provincia de Bacău impugnaron la legalidad de estas correcciones financieras, recordando que, con arreglo a los Reglamentos nº 2988/95 y nº 1083/2006, una «irregularidad» implica, en particular, la infracción de una disposición de Derecho de la Unión.

5. En los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 y por el artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, la infracción, por parte del beneficiario de una subvención de los Fondos Estructurales en calidad de poder adjudicador, exclusivamente de la normativa nacional puede constituir una irregularidad que pueda dar lugar a la adopción de correcciones financieras.

6. En las presentes conclusiones expondré las razones por las que considero que la irregularidad de una operación cofinanciada por los Fondos Estructurales no puede limitarse a la infracción del Derecho de la Unión en sentido estricto.

7. Los objetivos de proteger los intereses financieros de la Unión y de garantizar la eficacia de los programas operativos [4] mediante un uso legal y regular de los Fondos Estructurales sólo podrán alcanzarse si las subvenciones concedidas tienen por objeto actos y gastos cuya legalidad sea intachable, ya sea con respecto al Derecho de la Unión o al Derecho nacional.

8. Por lo tanto, propondré al Tribunal de Justicia que declare que la infracción, por parte de un poder adjudicador que es beneficiario de una subvención pagada por los Fondos Estructurales, de la normativa nacional de contratación pública con motivo de la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada, puede constituir una «irregularidad», en el sentido del artículo 2, número 7, del Reglamento nº 1083/2006, en la medida en que tal acto tenga, o pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado.

9. A este respecto, explicaré que tal interpretación no hace sino anticipar las modificaciones introducidas en la nueva normativa sobre los Fondos Estructurales.

10. En lo que se refiere a la naturaleza de las correcciones financieras que los Estados miembros están obligados a adoptar en virtud del artículo 98, apartado 2, del Reglamento nº 1083/2006, me referiré a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no constituye una sanción.

I. **Derecho de la Unión**

A. *Protección de los intereses financieros de la Unión*

11. Los considerados segundo a quinto del Reglamento nº 2988/95 tienen el siguiente tenor:

«Considerando que más de la mitad de los gastos de las Comunidades son abonados a los beneficiarios por medio de los Estados miembros.

4 — Un «programa operativo» es, con arreglo al artículo 2, punto 1, del Reglamento nº 1083/2006, un «documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos o, cuando se trate del objetivo de "convergencia", del Fondo de Cohesión y del FEDER».

Considerando que las modalidades de [la] gestión [financiera] descentralizada y de los sistemas de control son objeto de disposiciones detalladas diferentes según las políticas comunitarias de que se trate; que, no obstante, es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades.

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

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

12. El artículo 1 de dicho Reglamento, recogido en su título I denominado «Principios generales», prevé:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

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

13. El artículo 2 del citado Reglamento, que establece las normas aplicables a la adopción de medidas y de sanciones administrativas, dispone lo siguiente:

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

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

3. Las disposiciones del Derecho comunitario determinarán la naturaleza y el alcance de las medidas y sanciones administrativas necesarias para la correcta aplicación de la normativa de que se trate en función de la naturaleza y gravedad de la irregularidad, del beneficio concedido o de la ventaja obtenida y del grado de responsabilidad.

[...]»

14. El artículo 4 del Reglamento nº 2988/95, que figura en su título II rubricado «Medidas y sanciones administrativas», establece las normas aplicables a las medidas administrativas de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

15. El artículo 5 de ese mismo Reglamento, que prevé, por su parte, las normas aplicables a las sanciones administrativas, tiene el siguiente tenor:

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

a) el pago de una multa administrativa;

b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. [...]

c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria. [...]

[...]»

B. *Normas aplicables a las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales*

16. El FEDER constituye uno de los Fondos Estructurales establecidos por la Comisión Europea para reforzar la cohesión económica, social y territorial de la Unión, de conformidad con el objetivo previsto en el artículo 174 TFUE. Dicho Fondo contribuye principalmente a reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales generadas, en particular, en las regiones menos desarrolladas y en las que se encuentran en fase de reconversión económica y tienen dificultades estructurales, cofinanciando, en particular, las inversiones nacionales realizadas en las empresas e infraestructuras relacionadas con la investigación y la innovación, con el medio ambiente, con la energía y los transportes, así como con los servicios sanitarios y educativos.

17. Al igual que su predecesor —el Reglamento (CE) nº 1260/1999— [5] el Reglamento nº 1083/2006 establece el conjunto de normas y de procedimientos aplicables a la intervención del FEDER, del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Cohesión.

18. Al tener los Fondos Estructurales una gestión compartida, tanto los Estados miembros como la Comisión son responsables de la gestión y del control de la financiación. No obstante, corresponde, en primer lugar, a los Estados miembros ejecutar y controlar las operaciones efectuadas en el marco de los programas operativos, así como perseguir y corregir las irregularidades.

5 — Reglamento del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1).

19. En el artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, el legislador de la Unión define el concepto de «irregularidad» como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado».

20. El legislador de la Unión establece los principios aplicables a los sistemas nacionales de gestión y de control en los artículos 60 y 61 de dicho Reglamento.

21. Acto seguido establece, en el artículo 98 de dicho Reglamento, las normas aplicables a las correcciones financieras adoptadas por los Estados miembros. Su apartado 2, párrafo primero, dispone lo siguiente:

«El Estado miembro efectuará las correcciones financieras necesarias por lo que respecta a las irregularidades individuales o sistémicas detectadas en las operaciones o los programas operativos. Esta corrección consistirá en la supresión total o parcial de la contribución pública del programa operativo. El Estado miembro tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras que estas acarreen al Fondo.»

22. El Reglamento (CE) nº 1828/2006 [6] fija las normas de desarrollo del Reglamento nº 1083/2006.

23. El Reglamento nº 1083/2006 fue derogado, con efectos a partir del 1 de enero de 2014, por el Reglamento (UE) nº 1303/2013, [7] que examinaré brevemente antes de concluir mi análisis.

II. **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

24. El 12 de julio de 2007, la Comisión aprobó, para el período 2007-2013, el programa operativo regional para Rumanía en el marco del FEDER. El presupuesto total de este programa se aproxima a 4 380 millones de euros y la ayuda comunitaria asciende a 3 700 millones de euros. [8]

25. De los autos del procedimiento nacional [9] se desprende que el porcentaje de cofinanciación del FEDER en el programa operativo regional asciende al 84 % (3 726 021 762 euros). En los presentes asuntos, la financiación en cuestión debe contribuir a la realización del eje prioritario nº 3 de este programa (657 530 000 euros), que tiene por objeto, en particular, mejorar las infraestructuras de sanidad y de educación para facilitar el acceso de la población a los servicios esenciales.

6 — Reglamento de la Comisión de 8 de diciembre de 2006 por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento nº 1083/2006, y el Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 371, p. 1, corrección de errores en DO 2007, L 45, p. 3), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 846/2009 de la Comisión, de 1 de septiembre de 2009 (DO L 250, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1828/2006»).

7 — 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 nº 1083/2006 (DO L 347, p. 320).

8 — La información sobre este programa figura en los autos del procedimiento nacional y puede consultarse en el sitio web de la Comisión (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2007-2013/romania/operational-programme-regional-operational-programme?countryCode=RO&regionId=389) y, en lengua rumana, en la dirección de Internet http://www.inforegio.ro/en/regio-2007-2014-en/documente-de-programare.html.

9 — Véase, en particular, el documento del consejo provincial de Neamț, titulado «Achizitie publică de servicii — Achiziționarea serviciilor de audit în cadrul proiectului: "Reabilitarea, extinderea și modernizarea Centrului Școlar pentru Educație Incluzivă Roman"», mayo de 2011, apartado 1.1. Este documento figura en los autos del procedimiento nacional. Véase, asimismo, en lo que respecta a la ejecución del eje prioritario nº 3 del programa operativo regional 2007-2013, la sección I.4 de la Guía del candidato, disponible en lengua rumana en la dirección de Internet http://www.inforegio.ro/ro/axa-3.html, en el enlace «principal ámbito de intervención 3.1».

26. La provincia de Neamț (asunto C-260/14) y la provincia de Bacău (asunto C-261/14) celebraron con el Ministerio de Desarrollo Regional y de Turismo (Ministerul Dezvoltarii Regionale și Turismului), en calidad de autoridad de gestión del programa operativo regional, un contrato de financiación para la realización de dos operaciones.

27. En el marco del asunto C-260/14, el contrato de financiación tiene por objeto la rehabilitación, ampliación y modernización de un centro escolar. La provincia de Neamț, beneficiaria de los fondos en calidad de poder adjudicador, organizó un procedimiento de licitación para la adjudicación de un contrato público de servicios de auditoría cuyo valor estimado era de 20 264,18 euros, concluido el cual se celebró un contrato de prestación de servicios de auditoría, por importe de 19 410,12 euros.

28. De la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que, en el marco de ese procedimiento, la provincial de Neamț estableció requisitos sobre la capacidad profesional de los licitadores, que el Ministerio de Desarrollo Regional y de Administración Pública consideró ilegales con arreglo al Derecho nacional.

29. En efecto, la adjudicación del contrato en cuestión estaba supeditada, por una parte, a la presentación por parte del licitador de un contrato celebrado en los tres últimos años que tuviera el mismo objeto que el contrato al que se refería el procedimiento de licitación controvertido y, por otra parte, a contar con un administrador de sistemas de gestión de calidad en el ámbito de la construcción.

30. El Ministerio de Desarrollo Regional y de Administración Pública consideró que el primer requisito era contrario al principio de libre competencia, aduciendo que todo operador económico debía, en el ámbito específico del contrato, poder participar en el procedimiento de licitación, sin que el poder adjudicador, en su condición de autoridad beneficiaria de la financiación en cuestión, utilizara la fuente de financiación como criterio de admisibilidad. En lo que respecta al segundo requisito, consideró que no era pertinente atendiendo a la naturaleza del contrato público. En tales circunstancias, el Ministerio de Desarrollo Regional y de Administración Pública adoptó una corrección financiera que representaba el 5 % del importe del contrato en cuestión.

31. En el marco del asunto C-261/14, el contrato de financiación tenía por objeto la rehabilitación de una carretera provincial. La provincia de Bacău organizó un procedimiento de licitación abierto para la adjudicación de un contrato público de obras con un valor 2 820 515 euros, a cuyo término se celebró, el 17 de septiembre de 2009, un contrato de ejecución de obras.

32. De la documentación remitida al Tribunal de Justicia se desprende que, en el marco de este procedimiento, la provincia de Bacău estableció especificaciones técnicas inadecuadas, consideradas asimismo contrarias a la normativa nacional. En tales circunstancias, el Ministerio de Desarrollo Regional y de Administración Pública adoptó igualmente una corrección financiera que representaba el 5 % del importe del contrato en cuestión.

33. En consecuencia, la provincia de Neamț y la provincia de Bacău interpusieron sendos recursos contra dichas decisiones relativas a las correcciones financieras. En el marco de tales litigios, el órgano jurisdiccional remitente ha de pronunciarse, en particular, sobre la existencia de una «irregularidad», en el sentido del Reglamento nº 2988/95 o del Reglamento nº 1083/2006, y, en su caso, sobre la naturaleza de las correcciones financieras adoptadas por la autoridad de gestión.

34. Al enfrentarse a una serie de dudas relativas a la interpretación de estos Reglamentos, la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales: [10]

10 — Salvo la primera cuestión prejudicial, planteada únicamente en el asunto C-260/14, el órgano jurisdiccional remitente plantea cuestiones prejudiciales idénticas en ambos asuntos.

«1) Si la infracción, por parte de un poder adjudicador que es beneficiario de una subvención de los Fondos Estructurales, de la normativa sobre adjudicación de un contrato público con un valor estimado inferior al umbral establecido por el artículo 7, letra a), de la Directiva 2004/18/CEE, [11] con motivo de la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada, constituye una "irregularidad" en el sentido del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 2988/1995, o una "irregularidad" en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento (CE) nº 1083/2006.

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, si el artículo 98, apartado 2, segunda frase, del Reglamento (CE) nº 1083/2006 debe interpretarse en el sentido de que las correcciones financieras de los Estados miembros, en el supuesto de que éstas se apliquen a los gastos cofinanciados por los fondos estructurales por infracción de las normas en materia de contratación pública, son "medidas administrativas" en el sentido del artículo 4 del Reglamento (CE) nº 2988/1995, o son "sanciones administrativas" en el sentido del artículo 5, letra c), de dicho Reglamento.

3) En caso de que la respuesta a la segunda cuestión sea que las correcciones financieras de los Estados miembros son sanciones administrativas, si es aplicable el principio de la retroactividad de la sanción menos severa previsto en el artículo 2, apartado 2, segunda frase, del Reglamento (CE) nº 2988/1995.

4) [Si la respuesta a la segunda cuestión es que las correcciones financieras de los Estados miembros son sanciones administrativas],[12] en caso de que los gastos cofinanciados por los Fondos Estructurales hayan sido objeto de correcciones financieras debido a la infracción de las normas en materia de contratación pública, si el artículo 2, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 2988/1995, en relación con el artículo 98, apartado 2, segunda frase, del Reglamento (CE) nº 1083/2006, a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, se oponen a que un Estado miembro aplique correcciones financieras reguladas por una ley interna que entró en vigor con posterioridad al momento en que se entiende cometida la infracción de las normas en materia de contratación pública.»

35. Han presentado observaciones escritas las partes en los procedimientos principales y los Gobiernos rumano, húngaro y neerlandés, así como la Comisión.

III. **Análisis**

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial, relativa a la calificación de «irregularidad» de los incumplimientos controvertidos*

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la infracción de la normativa nacional por parte del beneficiario de los fondos que actúa como poder adjudicador, en el contexto de la adjudicación de un contrato público relativo a la realización de una operación cofinanciada por los Fondos Estructurales, puede constituir una «irregularidad» en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 o del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006.

11 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134, p. 114).

12 — Es preciso señalar que, aunque está mención no consta en el texto de la cuarta cuestión prejudicial planteada en el asunto C-260/14, sí figura expresamente en el texto de la misma cuestión planteada en el asunto C-261/14. Por otra parte, tal mención es perfectamente coherente en lo que respecta al fondo de la cuestión.

37. Pues bien, me permito recordar que, según el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido».

38. La definición de irregularidad considerada en el Reglamento nº 1083/2006 es la que figura en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95. Su tenor es, en parte, idéntico, ya que con arreglo al artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, la «irregularidad» se refiere a «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado».

39. Para responder a la cuestión que plantea el órgano jurisdiccional remitente es preciso, en primer lugar, determinar cuál de estos dos Reglamentos es aplicable, en la medida en que la definición de irregularidad considerada por el legislador de la Unión se integra en un conjunto de normas y de principios que son propios de la materia cubierta por el Reglamento.

1. Sobre el Reglamento aplicable

40. ¿Deben entenderse los actos en cuestión bajo la perspectiva de las normas relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión, o bajo la de las normas que establecen disposiciones generales relativas a los Fondos Estructurales?

41. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia está firmemente asentada a este respecto.

42. Los actos en cuestión deben apreciarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, que constituye, a diferencia del Reglamento nº 2988/95, una normativa sectorial.

43. En efecto, en su sentencia Somvao,[13] el Tribunal de Justicia recordó el artículo 1, apartado 1, y los considerandos tercero a quinto del Reglamento nº 2988/95, para concluir que este último establece una normativa general relativa a los controles y a las sanciones destinados a proteger los intereses financieros de la Unión frente a irregularidades, fijando un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas comunitarias.[14]

44. De este modo, el Reglamento nº 2988/95 establece una serie de principios que, en lo sucesivo, han de respetarse en la elaboración de las normativas sectoriales. Según se desprende del artículo 2, apartado 3, así como de los considerandos tercero, quinto y octavo de dicho Reglamento, las modalidades de la gestión descentralizada del presupuesto, las normas y los principios aplicables a los sistemas nacionales de gestión y de control, los comportamientos constitutivos de irregularidades y las medidas y las sanciones administrativas se fijan efectivamente en el marco de las normativas sectoriales, establecidas por el legislador de la Unión según las políticas comunitarias en cuestión.

45. En consecuencia, las autoridades nacionales competentes deben remitirse a las disposiciones sectoriales para determinar si un comportamiento constituye una «irregularidad» y, por tanto, dichas autoridades deberán, en su caso, sobre la base de tales disposiciones, proceder a la recuperación de los fondos incorrectamente utilizados.[15]

13 — C-599/13, EU:C:2014:2462.

14 — Apartados 32 y 33 y jurisprudencia citada.

15 — Apartado 37 y jurisprudencia citada.

46. Tal es el objeto del Reglamento nº 1083/2006.

47. Tal como se desprende de su artículo 1, párrafo cuarto, dicho Reglamento fija los principios aplicables a la utilización de los Fondos Estructurales, estableciendo, en particular, las normas en materia de cooperación, programación y evaluación, precisando las obligaciones que incumben a los Estados miembros en cuanto al control de las operaciones y fijando los principios aplicables a la detección y la corrección de las irregularidades.

48. La definición del concepto de «irregularidad», contenida en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, se ha adaptado por motivos de coherencia y de claridad jurídica en relación con el funcionamiento y los principios que son propios de las políticas estructurales. [16]

49. A la vista de estos elementos y, en particular, de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, la cuestión de si las prácticas controvertidas en los litigios principales constituyen irregularidades debe apreciarse conforme al artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, que constituye un reglamento sectorial, a diferencia del Reglamento nº 2988/95.

50. Desde mi punto de vista, cualquier otra interpretación privaría al Reglamento nº 1083/2006 de su efecto útil e iría en detrimento de la buena utilización de los Fondos Estructurales.

51. A continuación procede comprobar si tales prácticas pueden constituir «irregularidades» en el sentido del artículo 2, apartado 7, del Reglamento nº 1083/2006.

2. Alcance del concepto de «irregularidad» en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006

52. Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, una «irregularidad» es toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

53. Por tanto, en tales términos define el legislador de la Unión las circunstancias en las que una infracción de la legislación aplicable puede llevar a los Estados miembros o a la Comisión a realizar las correcciones financieras previstas, en particular, en los artículos 98 a 100 del Reglamento nº 1083/2006.

54. En los presentes asuntos, se trata de saber si los actos controvertidos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/18 pueden, no obstante, vincularse a una violación del Derecho de la Unión.

55. No cabe duda de que las actividades financiadas por el presupuesto de la Unión deben llevarse a cabo con plena conformidad con el Derecho de la Unión.

56. El principio de compatibilidad de una operación financiada por los Fondos Estructurales con el Derecho de la Unión es un principio fundamental que rige la posibilidad de que la operación reciba financiación europea.

16 — Véase, a este respecto, la nota a pie de página 1 del documento de la Comisión titulado «Orientaciones para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos cofinanciados por los fondos estructurales y el fondo de cohesión en caso de incumplimiento de las reglas relativas a los contratos públicos» (COCOF 07/0037/03).

57. Este principio está establecido en el artículo 9, apartado 5, del Reglamento nº 1083/2006, que forma parte de su título I titulado «Objetivos y disposiciones generales sobre las ayudas». Con arreglo a esta disposición, «las operaciones financiadas por los Fondos [Estructurales] deberán cumplir lo dispuesto en el Tratado y en los actos aprobados en virtud del mismo».

58. Dicho principio figura asimismo en el considerando 22 del citado Reglamento. También se reproduce en el artículo 11 del convenio tipo de adjudicación de una subvención del FEDER [17] y, en la medida en que constituye un elemento clave en la solicitud de una subvención, en todas las guías informativas dirigidas a los responsables de proyectos, [18] así como en la totalidad de los convenios de financiación celebrados con los beneficiarios de los fondos.

59. En el marco de los litigios principales, el principio de compatibilidad de una operación financiada por los Fondos Estructurales con el Derecho de la Unión figura en la guía elaborada por el Ministerio de Desarrollo, Obras Públicas y Vivienda (Ministerul Dezvoltarii, Lucrărilor Publice și Locuințelor) sobre la ejecución del eje prioritario nº 3 del programa operativo regional 2007-2013 y se desprende, en particular, de los requisitos para poder obtener la financiación. [19]

60. Con arreglo a tal principio, cada operación financiada por los Fondos Estructurales y, por tanto, cada gasto vinculado a ella debe ajustarse a la normativa de la Unión y ser compatible con las políticas y los actos adoptados por el legislador de la Unión.

61. Cuando, en el contexto de la realización de una operación cofinanciada por los Fondos Estructurales, el beneficiario de dichos fondos, en su condición de poder adjudicador, incumple las normas relativas a la adjudicación de contratos públicos previstas por la Directiva 2004/18, a cuya observancia está obligado, tal acto puede constituir una «irregularidad», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, en la medida en que infringe una norma de Derecho de la Unión.

62. Ahora bien, ¿qué sucede cuando, en circunstancias como las de los litigios principales, el valor de los contratos es inferior a los umbrales previstos en el artículo 7 de la Directiva 2004/18, [20] de manera que la adjudicación de dichos contratos queda fuera del ámbito de aplicación de las normas y de los principios previstos en dicho precepto?

63. ¿Deben excluirse del concepto de «irregularidad», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, las negligencias, los incumplimientos o los abusos cometidos por el beneficiario de los Fondos Estructurales, al no constituir una infracción de una disposición de Derecho de la Unión?

64. No lo creo. Tales incumplimientos deben poder quedar incluidos en el concepto de «irregularidad».

17 — El artículo 11 de dicho convenio señala las irregularidades que pueden dar lugar a la devolución total o parcial de la subvención al término de la comprobación. Entre estas irregularidades figura el incumplimiento de las obligaciones europeas.

18 — Véase, en particular, la guía informativa sobre un expediente de solicitud de subvención del FEDER, disponible en el sitio Internet de la Región Centro (Francia) en la siguiente dirección: http://www.europe-centre.eu/fr/53/PO_FEDER_Centre.html.

19 — Véase el segundo documento que figura en la nota a pie de página 9, sección I.5, en los gastos admisibles (Cheltuieli eligibile), p. 8, y sección II, p. 13. Véase igualmente el sitio Internet indicado en la nota 8 (p. 155 del documento).

20 — En virtud del artículo 7, letras a) y c), de dicha Directiva, está se aplica, por una parte, a los contratos públicos de suministro y de servicios cuyo valor estimado, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido (IVA), sea igual o superior a 162 000 euros y, por otra parte, a los contratos públicos de obras cuyo valor estimado, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido (IVA), sea igual o superior a 6 242 000 euros.

65. En primer lugar, si bien es cierto que los beneficiarios de la subvención en los litigios principales, en su condición de poder adjudicador, no estaban obligados a respetar las normas previstas por la Directiva 2004/18 por razón del valor de los contratos, no lo es menos que la adjudicación de esos contratos, como cualquier acto administrativo que establece las condiciones a las que está sujeta la realización de actividades económicas, debe atenerse a los principios consagrados por el TFUE y cumplir lo exigido por éste, tal como precisa la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

66. De este modo, en el considerando 2 de la Directiva 2004/18, el legislador de la Unión se ocupó de especificar que el procedimiento de adjudicación, al margen del importe de los contratos celebrados en los Estados miembros por cuenta de autoridades estatales, regionales o locales y otros organismos de Derecho público, está supeditado al acatamiento de los principios del TFUE y, en particular, de los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia.

67. Como también recordó el Tribunal de Justicia en su sentencia Impresa Edilux y SICEF,[21] dicha obligación se aplica a la adjudicación de los contratos públicos que presenten un «interés transfronterizo indudable»,[22] es decir, que puedan interesar a los operadores económicos situados en otros Estados miembros.

68. La existencia de un interés transfronterizo indudable se determina a la luz de ciertos criterios objetivos, como la transcendencia económica del contrato, el lugar de su ejecución o incluso sus características técnicas.[23]

69. En los presentes asuntos, corresponde, por tanto, al órgano jurisdiccional remitente llevar a cabo una valoración detallada de todos los elementos pertinentes de los que dispone para determinar si los contratos en cuestión presentan tal interés.[24]

70. Considero, a la vista de algunos de los elementos de que dispongo, que es poco probable que el contrato adjudicado por la provincia de Neamț (asunto C-260/14) haya podido suscitar el interés de empresas establecidas en otros Estados miembros, y ello tanto por su escasa trascendencia económica como por el lugar de su ejecución. En efecto, la ciudad de Piatra Neamț (Rumanía) está situada a 433 km de la frontera búlgara y el importe del contrato era de 19 410 euros.

71. En cambio, mi punto de vista está más matizado en lo que respecta al contrato adjudicado por la provincia de Bacău (asunto C-261/14). En efecto, aunque la ciudad de Bacău se encuentra aproximadamente a 370 km de la frontera búlgara, el importe de dicho contrato ascendía a 2 820 515 euros. Esta cifra no es nada desdeñable. Por tanto, no cabe descartar que hubiera podido interesar, en particular, a empresas establecidas en Bulgaria.

21 — C-425/14, EU:C:2015:721.

22 — Apartado 21 y jurisprudencia citada. La Comisión se refiere a esta jurisprudencia en el punto 1.3 de su Comunicación interpretativa sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública (DO 2006, C 179, p. 2), así como en la página 11 de sus Orientaciones para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos cofinanciados por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en caso de incumplimiento de las reglas relativas a los contratos públicos, antes mencionadas.

23 — Sentencias Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros (C-159/11, EU:C:2012:817), apartado 23 y jurisprudencia citada así como Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 29 y jurisprudencia citada.

24 — Sentencia Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736), apartado 30 y jurisprudencia citada.

72. En consecuencia, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente considere que alguno de los contratos podía resultar de interés para empresas situadas en otros Estados miembro, las infracciones en cuestión podrían constituir una «irregularidad», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006, en la medida en que constituyen una violación de los principios del Tratado FUE. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar que dichos actos han causado efectivamente un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

73. En segundo lugar, no debe pasarse por alto que, independientemente de la naturaleza de la infracción, la ilegalidad se cometió en el contexto de una operación que recibió financiación europea. Pues bien, tal financiación necesariamente sitúa la operación y el conjunto de normas de Derecho nacional aplicables a la misma en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

74. En consecuencia, considero que el criterio basado en la violación del Derecho de la Unión debe interpretase de forma amplia, de modo que incluya tanto las violaciones del Derecho de la Unión en sentido estricto como los incumplimientos de la normativa nacional relativa a la aplicación del Derecho de la Unión.

75. Abogan, además, por esta interpretación, tanto los objetivos como la estructura del Reglamento nº 1083/2006.

76. El FEDER, en la medida en que compromete las finanzas de la Unión se apoya, en primer lugar, en el principio de buena gestión financiera, que exige que los recursos presupuestarios se utilicen con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

77. Dicho principio, aplicable a todos los ámbitos presupuestarios en los que opera la gestión compartida, está recogido en el artículo 317 TFUE [25] y viene reconocido por jurisprudencia reiterada. [26] Es uno de los principios básicos en los que se apoya el Reglamento nº 2988/95 y su alcance se definió en el capítulo 7 del título II del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas [27] y, en particular, en su artículo 27.

78. Conforme al principio de buena gestión financiera, las normas previstas en el Reglamento nº 1083/2006 tienen como objetivo garantizar que los Fondos Estructurales se utilicen de forma legal y regular de manera que, por una parte, se protejan los intereses financieros de la Unión y, por otra, se garantice la eficacia de los programas operativos. [28]

79. Pues bien, este objetivo sólo podrá alcanzarse si las subvenciones concedidas por los Fondos Estructurales tienen por objeto actos y gastos cuya legalidad sea intachable, ya sea con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional. En efecto, sólo de este modo se puede garantizar la eficacia de la acción de los Fondos Estructurales, evitando que financien operaciones fraudulentas constitutivas, quizás, de actos de favoritismo o de corrupción.

25 — Con arreglo al artículo 317 TFUE, párrafo primero, «la Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera».

26 — Véase, en particular, la sentencia Irlanda/Comisión (C-199/03, EU:C:2005:548), apartado 25.

27 — DO L 248, p. 1. Reglamento en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006 del Consejo de 13 de diciembre de 2006 (DO L 390, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento nº 1605/2002»).

28 — Véanse, en particular, los considerandos 61 y 66 de dicho Reglamento.

80. De este modo, no es descartable, en el marco de los procedimientos de licitación de que se trata, que al recurrir a criterios de selección tan restrictivos, contrarios a la normativa nacional de adquisiciones públicas, los beneficiarios de la subvención, en su condición de poder adjudicador, tuvieran la intención de excluir a algunos licitadores del contrato o, por el contrario, de privilegiar a alguno de ellos. Tales criterios indudablemente disuadieron, o incluso impidieron, que algunos de los operadores económicos presentaran ofertas en relación con los contratos en cuestión, reduciendo con ello significativamente el número de operadores económicos aptos para la ejecución de los contratos. En estos supuestos, particularmente frecuentes en el ámbito de la adjudicación de contratos públicos,[29] los criterios de selección en cuestión pueden proporcionar a una empresa una ventaja indebida, contraria al propio objeto de la financiación europea. En tales circunstancias, la vulneración de la normativa nacional constituye un acto que puede perjudicar los intereses financieros de la Unión, como lo haría un acto que violara las normas de Derecho de la Unión. Pues bien, en el apartado 45 de su sentencia Baltlanta,[30] el Tribunal de Justicia se ocupó de precisar que debe salvaguardarse el presupuesto general de la Unión frente a «cualquier acto o cualquier omisión que pueda perjudicarlo». La única diferencia radicará, quizás, en la gravedad de la violación, en la cuantía de las consecuencias financieras que se deriven de la misma y en la intensidad de la corrección financiera que se deberá adoptar.

81. En cualquier caso, según el principio *fraus omnia corrumpit*, la infracción de la normativa nacional implicará que la operación no pueda recibir financiación europea.

82. Con el fin de salvaguardar los intereses financieros de la Unión frente a cualquier fraude y de garantizar la plena realización de los objetivos perseguidos por el legislador de la Unión en el contexto de la ayuda de los Fondos Estructurales, las infracciones de la normativa nacional en el marco de una operación cofinanciada deben sancionarse de la misma forma que la violación de las normas de Derecho de la Unión, por lo que deben poder calificarse de «irregularidades», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento nº 1083/2006.

83. Además, a la vista de tales objetivos, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 38 de la sentencia Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134) que el concepto de «irregularidad» se refiere a la «utilización ilegal de los fondos de la Unión». Pues bien, la utilización ilegal de los fondos de la Unión no sólo puede derivarse de la infracción de las normas de Derecho de la Unión, sino también de la vulneración de las disposiciones del Derecho nacional.

84. Una interpretación amplia y dinámica del criterio basado en la infracción de una disposición del Derecho de la Unión también resulta obligada a la vista de la estructura del Reglamento nº 1083/2006 y, en particular, de los sistemas nacionales de gestión y de control que éste instaura.

29 — Véase el informe elaborado por el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*, 2014, especialmente p. 100, apartado 14.

30 — C-410/13, EU:C:2014:2134. En el asunto que dio lugar a esta sentencia, el Tribunal de Justicia debía interpretar el concepto de «irregularidad», en el sentido del artículo 38, apartado 1, letra e), del Reglamento nº 1260/1999, relativo al control financiero que deben realizar los Estados miembros en relación con las intervenciones de los Fondos Estructurales (las reglas enunciadas en esta disposición figuran ahora en los artículos 60 y 61 del Reglamento nº 1083/2006).

85. A fin de garantizar que los Fondos Estructurales se utilicen de forma eficaz y regular, los Estados miembros están obligados, de conformidad con el principio de buena gestión financiera, [31] a instaurar sistemas de gestión y de control capaces de garantizar que el beneficiario de los fondos cumpla las obligaciones que le dan derecho a percibir la ayuda prevista de conformidad con el Derecho de la Unión y con el Derecho nacional aplicable. [32]

86. Pues bien, el artículo 60, letras a) y b), del Reglamento nº 1083/2006 dispone que la autoridad de gestión se encargará, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, por una parte, de garantizar que las operaciones «se atienen a las normas comunitarias y nacionales aplicables en la materia durante todo el período de ejecución» y, por otra, de comprobar que el gasto declarado por los beneficiarios «cumple las normas comunitarias y nacionales».

87. Del mismo modo, el artículo 61, letra b), inciso ii), de dicho Reglamento precisa que la autoridad de certificación de un programa operativo se encargará de certificar que «el gasto declarado se atiene a las normas nacionales y comunitarias aplicables en la materia y se ha realizado en relación con las operaciones seleccionadas para financiación, de conformidad con los criterios aplicables al programa y en cumplimiento de las disposiciones nacionales y comunitarias».

88. Las mismas obligaciones incumben a la autoridad de auditoría con arreglo al artículo 62, apartado 1, de dicho Reglamento, en relación con el artículo 16, apartado 2, del Reglamento nº 1828/2006.

89. Los Estados miembros tienen, por tanto, la obligación de poner fin total o parcialmente a la financiación europea cuando comprueben incumplimientos en la aplicación de la normativa de la Unión o de la legislación nacional, ya que la compatibilidad de la operación con las disposiciones comunitarias y nacionales aplicables es un requisito para que la operación pueda acceder a financiación.

90. Además, las correcciones financieras que deben efectuar con arreglo al artículo 98 del Reglamento nº 1083/2006 tienen por objeto «restablecer una situación en la que todos los gastos declarados para su cofinanciación con cargo a los Fondos Estructurales sean legales y regulares, de conformidad con la normativa nacional y de la Unión aplicable». [33]

31 — Véase la sentencia Italia/Comisión (T-308/05, EU:T:2007:382), apartado 109.

32 — Véase, a este respecto, la sentencia Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), en la que el Tribunal de Justicia se refirió expresamente al artículo 4 del Reglamento (CE) nº 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63, p. 21). Dicho artículo 4 precisaba de forma muy clara que los sistemas de gestión y control relacionados con la aplicación de un programa operativo debían incluir procedimientos que permitiesen garantizar que los servicios cofinanciados respetasen las normas nacionales y comunitarias en vigor relativas, en particular, a la subvencionabilidad de los gastos para la ayuda procedente de los Fondos Estructurales en virtud de la intervención de que se trate y las normas relativas a los contratos públicos. Derogados los Reglamentos nºs 1260/1999 y 438/2001 por el Reglamento nº 1083/2006, tales normas figuran ahora en los artículos 60 y 61 de este último.

33 — Véase el considerando 3 de la Decisión de la Comisión de 19 de octubre de 2011 relativa a la aprobación de directrices sobre los principios, criterios y porcentajes indicativos para la determinación de las correcciones financieras aplicadas por la Comisión de conformidad con los artículos 99 y 100 del Reglamento nº 1083/2006 [C(2011) 7321 final]. Véase, asimismo, la p. 2 de las Orientaciones sobre los principios, criterios y porcentajes indicativos aplicables por los servicios de la Comisión para la determinación de las correcciones financieras previstas en el apartado 3 del artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1260/99 [C(2001) 476].

91. Por tanto, señalo que los controles que incumben a los Estados miembros tienen como objetivo garantizar la legalidad y la regularidad de todas las operaciones [34] no sólo en relación con Derecho de la Unión, sino también con el Derecho nacional, y ello en todos sus aspectos, ya sean administrativos, financieros, técnicos o físicos. [35]

92. En estas circunstancias, considero que sería contradictorio restringir el alcance del concepto de «irregularidad» únicamente a las violaciones del «Derecho de la Unión» en sentido estricto, pudiendo además privar de efecto útil a los procedimientos de control establecidos en el Reglamento nº 1083/2006.

93. Por otra parte, tal interpretación me parece artificial. En efecto, todos los elementos a los que acabo de referirme tienden a demostrar que la cofinanciación forma parte de una operación única e indivisible cuya legalidad sólo puede entenderse como un todo, es decir, desde la perspectiva de las normas de Derecho de la Unión «y» de la normativa nacional aplicable. Si la operación se realizó o si el gasto se contrajo con infracción de las normas de Derecho nacional, no podrán recibir financiación del FEDER. El cumplimiento de las normas comunitarias y nacionales contribuye al mismo objetivo. Por tanto, no tiene ningún sentido diferenciar el incumplimiento en función de si pertenece al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o si se refiere al Derecho nacional.

94. Estos elementos, basados en la propia estructura del Reglamento nº 1083/2006, confirman la interpretación amplia de que el criterio relativo a la violación del Derecho de la Unión no sólo se refiere a la violación del Derecho de la Unión, sino también a la de las disposiciones del Derecho nacional comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

95. Por lo demás, tal interpretación no hace sino anticipar las modificaciones introducidas por el legislador de la Unión en el Reglamento nº 1303/2013 y, en particular, en el marco de la definición del concepto de «irregularidad».

96. Procede recordar que tal Reglamento derogó, con efectos a partir del 1 de enero de 2014, el Reglamento nº 1083/2006.

97. Desde entonces, el concepto de «irregularidad», previsto en el artículo 2, punto 36, del Reglamento nº 1303/2013, se tiene por objeto «todo incumplimiento del Derecho de la Unión *o del Derecho nacional relativo a su aplicación*». [36]

98. El principio de compatibilidad de las operaciones, previsto en el artículo 6 de dicho Reglamento bajo la rúbrica «Cumplimiento del Derecho de la Unión y nacional», establece actualmente que las operaciones apoyadas por los Fondos Estructurales «cumplirán el Derecho de la Unión aplicable *y el Derecho nacional relativo a su aplicación*». [37]

99. Por otra parte, con arreglo al artículo 125, apartado 4, letra a), del citado Reglamento, las autoridades de gestión y de control deberán, en lo sucesivo, verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y que el gasto declarado cumple la legislación aplicable de la Unión y el Derecho nacional relativo a su aplicación.

34 — Véase el considerando 66 del Reglamento nº 1083/2006. Véanse, asimismo, los artículos 28 *bis*, apartado 2, letra d), y 53 *ter*, apartado 2, del Reglamento nº 1605/2002 [artículo 59, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) nº 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 nº 1605/2002 (DO L 298, p. 1)], así como la **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, titulada «Responsabilidades respectivas de los Estados miembros y de la Comisión en la gestión compartida de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión — Situación actual y perspectivas para el nuevo período de programación después de 2006»** [COM(2004) 580 final].

35 — Artículo 13, apartado 2, del Reglamento nº 1828/2006.

36 — El subrayado es mío.

37 — *Idem.*

100. Ahora bien, el «Derecho nacional relativo a [la] aplicación [del Derecho de la Unión]» está formado por el conjunto de normas del ordenamiento jurídico interno que tienen por objeto la aplicación y la ejecución de la legislación de la Unión. Esta expresión no sólo incluye la normativa nacional resultante de la transposición del Derecho de la Unión, sino también el conjunto de normas que tienen por objeto aplicar el Derecho de la Unión a nivel nacional, como las normas nacionales que regulan la posibilidad de que un gasto pueda acogerse a financiación europea.

101. En consecuencia, a la vista de todos estos aspectos, considero que la infracción, por parte de un poder adjudicador que es beneficiario de una subvención de los Fondos Estructurales, de la normativa nacional sobre contratación pública con motivo de la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada constituye una «irregularidad», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento (CE) nº 1083/2006, en la medida en que tal acto tenga, o pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

B. *Sobre la segunda cuestión, relativa a la naturaleza de las correcciones financieras*

102. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sobre la naturaleza de las correcciones financieras que los Estados miembros están obligados a adoptar de conformidad con el artículo 98, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1083/2006.

103. Con arreglo a esa disposición, «el Estado miembro efectuará las correcciones financieras necesarias por lo que respecta a las irregularidades individuales o sistémicas detectadas en las operaciones o los programas operativos. Esta corrección consistirá en la supresión total o parcial de la contribución pública del programa operativo. El Estado miembro tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras que estas acarreen al Fondo».

104. En particular, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si tales correcciones constituyen «medidas administrativas», en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 2988/95, o «sanciones administrativas», en el sentido del artículo 5, letra c), de dicho Reglamento.

105. El Tribunal de Justicia ya ha manifestado en varias ocasiones que «la obligación [de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular] no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que no se han respetado las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa de la Unión, lo que convierte la ventaja percibida en indebida». [38]

106. No veo ninguna razón por la que deba apartarme de esta jurisprudencia.

107. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 98, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1083/2006 debe interpretarse en el sentido de que las correcciones financieras que los Estados miembros están obligados a adoptar con motivo de una irregularidad detectada en la operación cofinanciada constituyen «medidas administrativas», en el sentido del artículo 4 del Reglamento nº 2988/95.

108. Dada la respuesta que he propuesto, no procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. En efecto, tal como se desprende del texto de las mismas y de los fundamentos de las resoluciones de remisión, la Curtea de Apel Bacău (Tribunal Superior de Bacău) las planteó para el caso de que el Tribunal de Justicia considerase que las correcciones financieras adoptadas por los Estados miembros con arreglo al artículo 98, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1083/2006 constituían «sanciones administrativas», en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95.

38 — Véase la sentencia Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), apartado 36 y jurisprudencia citada.

IV. **Conclusión**

109. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Curtea de Apel Bacău:

«1) La infracción, por parte de un poder adjudicador que es beneficiario de una subvención de los Fondos Estructurales, de la normativa nacional sobre contratación pública con motivo de la adjudicación de un contrato que tiene por objeto la realización de la acción subvencionada constituye una «irregularidad», en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento (CE) nº 1083/2006, 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) nº 1260/1999, en la medida en que tal acto tenga, o pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

2) El artículo 98, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento nº 1083/2006 debe interpretarse en el sentido de que las correcciones financieras que los Estados miembros están obligados a adoptar con motivo de una irregularidad detectada en la operación cofinanciada constituyen «medidas administrativas», en el sentido del artículo 4 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.»