



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 8 de marzo de 2023*

«FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Gastos efectuados por Bulgaria — Acciones de promoción — Informe de investigación de la OLAF — Liquidación de conformidad — Obligación de motivación»

En el asunto T-235/21,

República de Bulgaria, representada por las Sras. T. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes,
parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por las Sras. G. Koleva y J. Aquilina y por el Sr. A. Sauka, en calidad de agentes,
parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y las Sras. N. Póltorak (Ponente) y M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. G. Mitrev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 27 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la República de Bulgaria solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2021/261 de la Comisión, de 17 de febrero de 2021, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2021, L 59, p. 10; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), por cuanto se refiere a determinados gastos que efectuó.

Antecedentes del litigio

Procedimiento administrativo

- 2 Mediante el escrito Ares(2016) 6881454, de 4 de enero de 2017, la Dirección General (DG) de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea solicitó a la República de Bulgaria que le transmitiera sus comentarios sobre la información comunicada por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en el marco de la investigación INT-2016/101/BG (en lo sucesivo, «comunicación de las observaciones»). En esencia, de dicha investigación se desprendía que determinadas actividades fraudulentas dieron lugar a pagos inapropiados de fondos de la Unión Europea. Así, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural indicó a la República de Bulgaria que se cuestionaba la posibilidad de que el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financiara todos los gastos vinculados a programas ejecutados por [*confidencial*]¹. Por consiguiente, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural subrayó que, con arreglo al artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549), examinaba la posibilidad de excluir estos gastos de la financiación de la Unión. Asimismo, recomendó a las autoridades búlgaras que suspendieran los pagos correspondientes a cualquier programa y transacción en los que participaba [*confidencial*] cuando tuvieran razones suficientes para ello.
- 3 Mediante el escrito Ares(2017) 4323588, de 2 de mayo de 2017, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural convocó a las autoridades búlgaras a una reunión bilateral, de conformidad con el artículo 34, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1306/2013 en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia (DO 2014, L 255, p. 59), e informó a la República de Bulgaria de que mantenía su posición según la cual las observaciones de la OLAF indicaban que existían graves irregularidades en relación con los gastos mencionados en el anterior apartado 2. Precisó que aportaría, también por escrito y tras la presentación del informe final de la OLAF, información complementaria sobre las diferentes fases que se seguirían en el marco del procedimiento de liquidación que se había iniciado. Concluyó subrayando que, a la espera de dicho informe, mantenía su posición según la cual todos los gastos vinculados a los programas ejecutados por [*confidencial*] estaban expuestos a riesgo. Esta primera reunión bilateral tuvo lugar el 12 de julio de 2017.
- 4 Mediante el escrito Ares(2017) 4417644, de 11 de septiembre de 2017, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió a la República de Bulgaria el acta de la reunión bilateral que había tenido lugar el 12 de julio de 2017 y le formuló preguntas complementarias. También le indicó que procedía esperar al informe final de la OLAF para pasar a las siguientes fases del procedimiento de liquidación, en particular en lo referente a la evaluación cuantitativa del riesgo para el fondo en cuestión relacionado con las deficiencias constatadas. Aplicando el artículo 34,

¹ Datos confidenciales ocultos.

apartado 9, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural decidió prorrogar en tres meses el plazo de seis meses previsto en el artículo 34, apartado 3, de este Reglamento de Ejecución para comunicar a la República de Bulgaria las conclusiones a las que había llegado.

- 5 Mediante el escrito Ares(2018) 329836, de 19 de enero de 2018, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió a la República de Bulgaria el informe final de la OLAF con la referencia OF/2012/0565/B (en lo sucesivo, «primer informe de la OLAF»). Informó a las autoridades búlgaras de que organizaría una segunda reunión bilateral con ellas para discutir sobre dicho informe.
- 6 Mediante el escrito Ares(2018) 2319201, de 7 de mayo de 2018, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural convocó a la República de Bulgaria a una segunda reunión bilateral para discutir sobre el primer informe de la OLAF (en lo sucesivo, «segunda convocatoria a una reunión bilateral»). También indicó que, tras haber analizado dicho informe, mantenía su posición según la cual todos los gastos vinculados a los programas de promoción en los que participaba [*confidencial*] estaban expuestos a un riesgo. Así pues, recomendó a las autoridades búlgaras no renovar los pagos correspondientes a todos los programas en los que participaba [*confidencial*] y recuperar de sus beneficiarios los pagos irregulares, de conformidad con el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013. Esta segunda reunión bilateral se celebró el 23 de mayo de 2018.
- 7 Mediante el escrito Ares(2018) 3168772, de 29 de junio de 2018, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió a la República de Bulgaria el acta de la segunda reunión bilateral. Recordó asimismo que en dicha reunión se había solicitado información adicional.
- 8 Mediante el escrito Ares(2018) 451290, de 3 de septiembre de 2018, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió a las autoridades búlgaras el informe de la OLAF con la referencia OF/2016/0390/B5 (en lo sucesivo, «segundo informe de la OLAF»). Este informe se refería a irregularidades cometidas por [*confidencial*] en el marco de programas de promoción financiados por el FEAGA.
- 9 Mediante el escrito Ares(2019) 1300497, de 1 de marzo de 2019, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó a las autoridades búlgaras que le facilitaran información complementaria, de conformidad con el artículo 34, apartado 5, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, en relación con la recuperación de los importes correspondientes a los gastos realizados por el FEAGA en el marco de los nueve programas de promoción identificados en el sentido de presentar riesgos para el fondo en cuestión, así como la consignación de los importes correspondientes en el libro mayor de deudores, conforme al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013. Indicó asimismo que, con arreglo a dicho artículo, la solicitud de devolución de los importes vinculados a los programas ejecutados por [*confidencial*] debía presentarse a más tardar dieciocho meses después del 19 de enero de 2018, mientras que la de los importes vinculados al programa ejecutado por [*confidencial*] debía presentarse a más tardar dieciocho meses después del 3 de septiembre de 2018, esto es, las fechas en las que los informes primero y segundo de la OLAF (en lo sucesivo, denominados conjuntamente, «informes finales de la OLAF») habían sido transmitidos respectivamente al organismo pagador búlgaro.
- 10 Mediante el escrito Ares(2019) 7043430, de 19 de noviembre de 2019, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió a la República de Bulgaria una comunicación con arreglo al artículo 34, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014 (en lo sucesivo, «comunicación oficial») que analizaba, en particular, la información facilitada por las

autoridades búlgaras en el escrito n.º 99-129, de 20 de julio de 2018, el escrito n.º 99-162, de 21 de septiembre de 2018, y el escrito n.º 53-1-116, de 24 de abril de 2019. De ello se desprendía esencialmente que, a raíz de la discusión bilateral de 29 de mayo de 2018 y sobre la base de la información complementaria que le había transmitido posteriormente la República de Bulgaria y de los informes finales de la OLAF, consideraba que la financiación de nueve programas de promoción ejecutados por [*confidencial*] y [*confidencial*] no se ajustaba a la normativa aplicable. Además, estimaba que, en la medida en que la República de Bulgaria no había iniciado ningún procedimiento de cobro y de registro en el libro mayor de deudores del organismo pagador, el sistema de gestión y de control de la República de Bulgaria no se ajustaba a los requisitos establecidos por el Derecho de la Unión y que existía por tanto un riesgo para el fondo en cuestión. En consecuencia, propuso excluir un importe de 7 656 848,97 euros de la financiación por el FEAGA.

- 11 Mediante el escrito n.º 99-170, de 18 de diciembre de 2019, la República de Bulgaria sometió el asunto al órgano de conciliación, de conformidad con el artículo 40, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014. El órgano de conciliación emitió un dictamen el 25 de febrero de 2020.
- 12 Mediante el escrito Ares(2020) 4231484, de 12 de agosto de 2020, la DG de Agricultura y Desarrollo Rural transmitió su dictamen definitivo a la República de Bulgaria (en lo sucesivo, «dictamen definitivo»), en el que le informaba de que mantenía su posición expresada en el escrito Ares(2019) 7043430, de 19 de noviembre de 2019, y propuso consecuentemente excluir un importe de 7 656 848,97 euros de la financiación por el FEAGA.

Decisión impugnada

- 13 El 17 de febrero de 2021, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, mediante la que aplicaba, sobre la base del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, una corrección puntual al excluir de la financiación de la Unión determinados gastos efectuados por la República de Bulgaria con cargo a los programas operativos cofinanciados por el FEAGA y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). De ello se desprende, en esencia, que, a la vista de las comprobaciones efectuadas, de las discusiones bilaterales y del procedimiento de conciliación, una parte de los gastos declarados por la República de Bulgaria no cumplía los requisitos para financiarse con cargo al FEAGA, debido a la inexistencia de recuperaciones.
- 14 Por consiguiente, la Decisión impugnada excluyó de la financiación de la Unión un importe de 7 656 848,97 euros.

Pretensiones de las partes

- 15 La República de Bulgaria solicita al Tribunal General que:
 - Anule la Decisión impugnada en la medida en que le aplicó una corrección financiera relativa a la investigación INT-2016/101/BG por un importe total de 7 656 848,97 euros.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal General que:
 - Desestime el recurso.

– Condene en costas a la República de Bulgaria.

Fundamentos de Derecho

Sobre la admisibilidad de la prueba aportada el 26 de septiembre de 2022

- 17 El 26 de septiembre de 2022, esto es, la víspera de la vista, la República de Bulgaria presentó una nueva prueba, a saber, un escrito de la Comisión mediante el que esta le había transmitido un informe de la OLAF, el cual, según la República de Bulgaria, tenía un objeto similar a los informes finales de la OLAF, en cuestión en el presente asunto.
- 18 En la vista, la República de Bulgaria alegó que no había podido presentar dicha prueba en la fase escrita del procedimiento por haberla recibido con posterioridad a la conclusión de esta, a saber, el 12 de mayo de 2022, extremo que la Comisión no discute.
- 19 La Comisión sostiene que la prueba debe considerarse inadmisibile en la medida en que fue presentada extemporáneamente.
- 20 A este respecto, procede recordar que, según el artículo 85, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, excepcionalmente, las partes principales podrán aún aportar o proponer pruebas antes de la declaración de terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen.
- 21 En el caso de autos, la prueba aportada el 26 de septiembre de 2022 consiste en un escrito de la Comisión recibido por la República de Bulgaria el 12 de mayo de 2022. Ahora bien, el escrito de réplica se presentó el 6 de octubre de 2021 y la fase escrita del procedimiento concluyó el 30 de noviembre de 2021.
- 22 Así pues, la República de Bulgaria no podía presentar esta prueba antes de que finalizara la fase escrita del procedimiento. Por consiguiente, procede considerarla admisible.

Sobre el fondo

- 23 En apoyo de su recurso, la República de Bulgaria invoca cinco motivos, basados, respectivamente, y en esencia, el primero, en la vulneración de sus derechos procedimentales en la tramitación del procedimiento administrativo al término del cual se adoptó la Decisión impugnada; el segundo, en una motivación insuficiente; el tercero, en una interpretación errónea del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 en lo que respecta a la fijación del inicio del cómputo del plazo de dieciocho meses a partir del cual el Estado miembro de que se trate debe exigir la devolución de cualquier pago indebido a su beneficiario; el cuarto, en un error de apreciación cometido por la Comisión al considerar que el organismo pagador no había actuado con la diligencia debida para recuperar las cantidades controvertidas y que había incurrido en negligencia al no incoar un procedimiento administrativo de cobro en los plazos establecidos en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, y, el quinto, en que el importe de los gastos excluidos de la financiación de la Unión por la Decisión impugnada no es conforme con el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 ni con el principio de proporcionalidad.

- 24 Con carácter preliminar, procede recordar que los fondos agrícolas de la Unión financian únicamente las intervenciones efectuadas conforme a las disposiciones de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2014, Países Bajos/Comisión, C-610/13 P, no publicada, EU:C:2014:2349, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- 25 Además, la gestión de la financiación de los fondos de la Unión descansa principalmente en las administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las normas de la Unión y se basa en la confianza entre las autoridades nacionales y las autoridades de la Unión. Tan solo el Estado miembro está en condiciones de conocer y determinar con precisión los datos necesarios para la elaboración de las cuentas del fondo, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos la información que necesita (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de octubre de 2004, España/Comisión, C-153/01, EU:C:2004:589, apartado 133 y jurisprudencia citada, y de 4 de septiembre de 2009, Austria/Comisión, T-368/05, no publicada, EU:T:2009:305, apartado 182 y jurisprudencia citada).
- 26 Los motivos invocados por la República de Bulgaria en apoyo de su recurso deben examinarse a la luz de estas consideraciones.

Primer motivo, basado en la vulneración de los derechos procedimentales de la República de Bulgaria en la tramitación del procedimiento administrativo al término del cual se adoptó la Decisión impugnada

- 27 La República de Bulgaria sostiene que, en la comunicación de las observaciones, la Comisión inició el procedimiento de liquidación controvertido sobre la base del artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, lo que fue confirmado posteriormente en los diversos intercambios que le siguieron. A este respecto, precisa que, en virtud del artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, si, a raíz de una investigación, la Comisión considera que los gastos no se han realizado de conformidad con la normativa de la Unión, comunicará sus conclusiones al Estado miembro de que se trate precisando las medidas correctoras necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa de la Unión en el futuro. De este modo, las reservas de la Comisión deberían haberse expuesto de manera perfectamente clara. No obstante, la República de Bulgaria indica a este respecto que, a partir de la segunda convocatoria a una reunión bilateral, la Comisión mencionó por primera vez la posible infracción del artículo 54, apartado 5, letras a) y c), del Reglamento n.º 1306/2013, sin dejar de referirse simultáneamente al artículo 52 de dicho Reglamento. Observa que, al término del procedimiento administrativo, la corrección financiera controvertida se basó finalmente en una negligencia por parte del organismo pagador en relación con la falta de recuperación de los beneficiarios de los gastos de que se trata, con arreglo al artículo 54, apartado 5, letras a) y c), del Reglamento n.º 1306/2013, y a su no inscripción en el registro de deudores, dentro del plazo fijado en el artículo 54, apartado 1, de este último.
- 28 Habida cuenta de lo anterior, la República de Bulgaria sostiene que la evolución de la posición de la Comisión en cuanto a la base jurídica en la que se fundamenta la corrección financiera controvertida indujo a error al organismo pagador, en la medida en que este consideró inicialmente que el procedimiento de liquidación se había incoado con arreglo al artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 debido a deficiencias en los sistemas de gestión y de control de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEAGA. Subraya que, en las primeras fases de dicho procedimiento, no se constataron tales deficiencias, mientras que en aquel momento no se mencionó ningún problema relacionado con el sistema de cobro de créditos. Por consiguiente,

alega que las aclaraciones de la Comisión en la fase de recepción, por el organismo pagador, de la solicitud de información complementaria prevista en el artículo 34, apartado 5, letra a), del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014 se aportaron demasiado tarde. Esta última expuso, por primera vez, su interpretación del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, según la cual el plazo de dieciocho meses para el cobro de los créditos controvertidos había comenzado a correr, en el caso de autos, cuando el organismo pagador había recibido los informes finales de la OLAF, es decir, el 19 de enero de 2018 respecto al primer informe y el 3 de septiembre de 2018 respecto al segundo informe. Además, aquella estima que los datos transmitidos por la Comisión mediante la comunicación de las observaciones habrían podido transmitirse en una fase más temprana. De lo anterior resulta que la República de Bulgaria considera que no ha disfrutado de las garantías procedimentales previstas en el artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 y en el artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014.

- 29 La Comisión rebate esta argumentación.
- 30 Con carácter preliminar, ha de constatarse que, mediante el presente motivo, la República de Bulgaria sostiene, en esencia, que el procedimiento de liquidación de conformidad llevado a cabo en este caso adolece de vicios que no le permitieron disfrutar de las garantías procedimentales derivadas del artículo 52, apartado 3, del Reglamento n.º 1306/2013 y del artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014. En su opinión, este incumplimiento de tales garantías constituye una vulneración del derecho de defensa y del principio de cooperación leal, del principio de contradicción y del principio de buena administración y, por tanto, debe dar lugar a la anulación de la Decisión impugnada. A este respecto, el presente motivo se articula en dos partes distintas, basadas, la primera, en que la Comisión no estaba autorizada a modificar la base jurídica sobre la que finalmente se fundamentó la Decisión impugnada en el procedimiento administrativo y, la segunda, en que, al proceder de ese modo, la Comisión la indujo a error, al hacer pensar que las deficiencias constatadas se referían a su sistema de gestión y de control, únicos supuestos mencionados en el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, y no al cobro de los fondos en cuestión, que depende, por su parte, del artículo 54 de dicho Reglamento.
- 31 A este respecto, procede recordar, en lo concerniente a la supuesta vulneración del derecho de defensa y del derecho a ser oído, que, según la jurisprudencia, el respeto del derecho de defensa constituye un principio fundamental del Derecho de la Unión y debe garantizarse aun cuando no exista ninguna normativa reguladora del procedimiento de que se trate. Este principio exige que se permita a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses expresar eficazmente su punto de vista (véase la sentencia de 19 de enero de 2006, *Comunità montana della Valnerina/Comisión*, C-240/03 P, EU:C:2006:44, apartado 129 y jurisprudencia citada). En el contexto de los procedimientos relativos al FEAGA, se ha declarado que dicho principio exigía que la decisión final y definitiva relativa a la liquidación de cuentas fuese adoptada al término de un procedimiento contradictorio específico en el curso del cual los Estados miembros interesados debían disponer de todas las garantías requeridas para exponer su punto de vista (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de octubre de 2012, *Italia/Comisión*, T-426/08, no publicada, EU:T:2012:526, apartado 141 y jurisprudencia citada).
- 32 En cuanto al respeto del derecho a ser oído, este exige en particular que la Comisión tenga en cuenta toda la información facilitada por el Estado miembro durante el procedimiento contradictorio previo a la decisión definitiva sobre el importe que ha de excluirse (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de septiembre de 2003, *Reino Unido/Comisión*, C-346/00, EU:C:2003:474, apartado 70, y de 26 de noviembre de 2008, *Grecia/Comisión*, T-263/06, no publicada, EU:T:2008:529, apartado 136).

- 33 Por otra parte, procede recordar que, sobre la base del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, la Comisión adopta actos de ejecución que determinan los importes que deben excluirse de la financiación de la Unión cuando considere que gastos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, a saber, gastos del FEAGA, no se efectuaron de conformidad con el Derecho de la Unión. Así pues, este prevé el procedimiento que ha de seguirse para la aplicación de correcciones en el marco de la liquidación de conformidad. Además, el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014 precisa este procedimiento.
- 34 El artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 tiene por objeto la consecución del objetivo general de preservar los intereses financieros de la Unión imponiendo la obligación específica, a cargo de los Estados miembros, de iniciar con celeridad un procedimiento de cobro de créditos cuando irregularidades o negligencias afecten a gastos realizados en el marco del fondo de que se trate. A este respecto, en el artículo 54, apartado 5, de dicho Reglamento se establece, en particular, que la Comisión puede excluir de la financiación de la Unión algunos de esos gastos, siempre que se haya seguido el procedimiento previsto en el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013.
- 35 El primer motivo del recurso debe apreciarse a la luz de las consideraciones anteriores.
- 36 En virtud del artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, el procedimiento de liquidación de conformidad debe desarrollarse, en esencia, en seis fases. En primer lugar, la Comisión comunica sus observaciones al Estado miembro interesado, precisando las medidas correctoras que considera que debe adoptar e indicando el nivel provisional de corrección financiera que considera apropiado. Ese Estado miembro debe responder en un plazo de dos meses a partir de la recepción de tal comunicación. En segundo lugar, la Comisión organiza una reunión bilateral para intentar alcanzar un acuerdo sobre las medidas que deben adoptarse a la luz de las observaciones expuestas en la comunicación de las observaciones y para evaluar la gravedad de la infracción y del perjuicio financiero causado a la Unión. La Comisión debe comunicar el acta de esa reunión en un plazo de treinta días hábiles al Estado miembro interesado, el cual podrá transmitir sus observaciones al respecto. En tercer lugar, en un plazo de seis meses a partir del envío de dicha acta, la Comisión comunica sus conclusiones. En cuarto lugar, el Estado miembro interesado puede solicitar la celebración de un procedimiento de conciliación cuyas modalidades se prevén en el artículo 40 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014. En quinto lugar, si el procedimiento de conciliación no llega a término, la Comisión comunica al Estado miembro interesado sus conclusiones. Por último, en sexto lugar, la Comisión puede adoptar una o varias decisiones en virtud del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, con el fin de excluir de la financiación de la Unión los gastos afectados por el incumplimiento de la normativa pertinente.
- 37 Por lo que respecta a la primera fase descrita en el anterior apartado 36, de la jurisprudencia se desprende que la comunicación por la Comisión de sus observaciones, en el sentido del artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, debe identificar de entrada de manera suficientemente precisa todas las irregularidades reprochadas al Estado miembro interesado que, en definitiva, hayan fundamentado la corrección financiera efectuada. Solo tal comunicación puede garantizar un perfecto conocimiento de las reservas de la Comisión (véase, por analogía, la sentencia de 3 de mayo de 2012, España/Comisión, C-24/11 P, EU:C:2012:266, apartado 31). Además, debe identificar el objeto y el resultado de las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión e indicar las medidas correctoras que deban adoptarse en el futuro (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 26 de septiembre de 2018, Portugal/Comisión, T-463/16, no publicada, EU:T:2018:606, apartado 68).

- 38 En el caso de autos, la Comisión inició el procedimiento de liquidación transmitiendo la comunicación de las observaciones a la República de Bulgaria el 4 de enero de 2017. En ese documento, tal como se resume en el anterior apartado 2, se indicaba que, con arreglo al artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013 y a raíz de la información comunicada por la OLAF, la Comisión examinaba la posibilidad de excluir de la financiación por la Unión una parte de los gastos vinculados a los programas y transacciones en que participaba [*confidencial*]. A continuación, hubo intercambios antes, durante y después de la primera reunión bilateral para discutir los problemas identificados por la Comisión.
- 39 Tras recibir el primer informe de la OLAF elaborado en la investigación OF/2016/0390/B5 y que había transmitido a la República de Bulgaria el 19 de enero de 2018, la Comisión decidió convocar a esta a una segunda reunión bilateral mediante escrito de 7 de mayo de 2018. En dicha convocatoria, se comenzó a hacer referencia al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 y se recomendó, con arreglo a este último, proceder a la recuperación de los pagos que el primer informe de la OLAF consideraba que se habían efectuado irregularmente. La República de Bulgaria transmitió sus observaciones sobre esta convocatoria mediante escrito de 22 de mayo de 2018. Informó expresamente a la Comisión de que no tenía intención de proceder a la recuperación de los gastos controvertidos con carácter inmediato, alegando al respecto que sus propios órganos de investigación competentes no habían adoptado ninguna decisión en el procedimiento previo que se había incoado sobre este particular. Mantuvo su posición en el procedimiento de liquidación hasta la conclusión de este. Mediante escrito de 3 de septiembre de 2018, la Comisión transmitió el segundo informe de la OLAF a la demandante, relativo a las irregularidades cometidas por [*confidencial*].
- 40 En el dictamen definitivo, el 12 de agosto de 2020, la Comisión informó a la República de Bulgaria de que mantenía la posición, ya expresada en la comunicación oficial, consistente en imponerle una corrección financiera basada en el artículo 54, apartado 5, letras a) y c), del Reglamento n.º 1306/2013 por negligencia del organismo pagador en pedir a sus beneficiarios la devolución de los créditos controvertidos y en consignar los importes en cuestión en el libro mayor de deudores en el plazo fijado en el artículo 54, apartado 1, de dicho Reglamento. En la Decisión impugnada se indicó antes de nada, de manera general, que esta se había adoptado, en particular, a la luz del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013. En lo que atañe, más concretamente, a la corrección financiera impuesta a la República de Bulgaria, se indicó seguidamente que la misma se debía a la falta de cobro respecto a acciones de promoción llevadas a cabo entre los años 2010 y 2017.
- 41 Habida cuenta de lo anterior, procede constatar que, como se desprende de los anteriores apartados 38 a 40, las razones de la corrección financiera controvertida, tal como se expusieron en el informe de síntesis y en la Decisión impugnada, solo se corresponden parcialmente con las que habían justificado la apertura del procedimiento de liquidación controvertido, tal como las había explicitado la Comisión en la comunicación de las observaciones.
- 42 No obstante, y como se ha descrito en el anterior apartado 39, la Comisión convocó a la República de Bulgaria a una segunda reunión bilateral. En esta segunda convocatoria, se señalaba en particular que cabía considerar que determinados pagos no podían ser financiados por la Unión y se recomendaba, por una parte, no renovar los pagos considerados como un riesgo para el fondo en cuestión y, por otra, recuperar los pagos irregulares de sus respectivos beneficiarios, de conformidad con el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013. Además, la segunda convocatoria a una reunión bilateral incluía, primero, una referencia al artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, segundo, una identificación precisa de las irregularidades que, en esa fase, podrían

justificar una corrección financiera y, tercero, una indicación sobre las medidas correctoras que procedía contemplar. En esta medida, puede considerarse que tal convocatoria adaptó, en esencia, la comunicación de las observaciones, transmitida a la República de Bulgaria el 4 de enero de 2017.

- 43 A este respecto, es preciso observar asimismo que la Comisión pudo, solamente en esa fase, pronunciarse de manera firme en cuanto a la necesidad de iniciar un procedimiento de cobro conforme a lo dispuesto en el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 porque tuvo conocimiento del primer informe de la OLAF que acababa de transmitírsele.
- 44 Por otro lado, de los autos se desprende que la República de Bulgaria pudo pronunciarse sobre todos los problemas abordados por la Comisión en la segunda convocatoria a una reunión bilateral y, en particular, sobre el relativo a la recuperación de los gastos controvertidos y a la aplicación del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013. Así, la República de Bulgaria pudo formular sus observaciones al respecto, primero mediante un escrito de 22 de mayo de 2018, y por tanto antes de la organización de la segunda reunión bilateral, como prevé el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, y posteriormente en la segunda reunión bilateral, así como en fases posteriores del procedimiento de liquidación.
- 45 Además, hasta la fase de los intercambios descritos en el anterior apartado 44 la República de Bulgaria no comunicó expresamente a la Comisión que no tenía intención de emprender medidas concretas para proceder a tal cobro en esa fase, alegando que sus propios órganos de investigación competentes no habían adoptado ninguna decisión en el procedimiento previo iniciado a este respecto. Así, al encontrarse ante tal negativa, la Comisión, desde la segunda reunión bilateral, comunicó a la República de Bulgaria que esperaba que iniciara procedimientos de cobro y le exigió que la mantuviera informada de la aplicación de esta medida correctora. Por otra parte, la República de Bulgaria comunicó a la Comisión que terminaría la consignación de los importes en cuestión en el libro mayor de deudores, prevista en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, en las próximas semanas.
- 46 Habida cuenta de lo anterior, procede observar que, en la solicitud de información complementaria remitida el 1 de marzo de 2019, la Comisión recordó a la República de Bulgaria las exigencias que se derivaban del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 porque se encontró ante la negativa de la República de Bulgaria a atenerse a una parte de las medidas correctoras previstas, a saber, la recuperación de los pagos controvertidos en el plazo más breve posible. En esa ocasión, la Comisión subrayó, en particular, que la República de Bulgaria debía exigir a sus beneficiarios la recuperación de los pagos indebidos en el plazo de dieciocho meses a partir de la notificación de los informes finales de la OLAF en las dos investigaciones que esta llevó a cabo. Además, la remisión al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 no dejaba lugar a dudas en cuanto a la posibilidad de correcciones financieras si no se respetaba dicho plazo.
- 47 Pues bien, las partes no discuten que a la República de Bulgaria se le dio la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 realizada por la Comisión, en particular en lo referente al inicio del cómputo del plazo que debía observarse en este caso para iniciar las acciones de recuperación de los gastos controvertidos ante sus beneficiarios. En efecto, en su escrito de 24 de abril de 2019, la República de Bulgaria manifestó expresamente su desacuerdo con dicha interpretación, sin aducir, no obstante, que era imposible iniciar un procedimiento de recuperación de los gastos controvertidos. Por otro lado, el órgano de conciliación conocía todos estos debates, como demuestra el resumen de los hechos que elaboró en el informe de conciliación.

- 48 En este contexto, la República de Bulgaria no puede sostener que no se le dio la oportunidad de comprender que podría imponérsele una corrección financiera si no iniciaba un procedimiento de recuperación de los gastos controvertidos ante su beneficiario, con arreglo al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013.
- 49 Además, en la medida en que la posición de la Comisión en cuanto a la necesaria recuperación de los gastos controvertidos le fue comunicada previamente a la segunda reunión bilateral y en que todas las cuestiones relativas a la aplicación, en el caso de autos, del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 fueron debatidas en el curso del procedimiento de liquidación, también ante el órgano de conciliación, no puede considerarse que se hayan vulnerado los derechos procedimentales de la República de Bulgaria ni su derecho de defensa, el principio de cooperación leal, el principio de contradicción o el principio de buena administración.
- 50 Esta conclusión no queda en entredicho por las alegaciones formuladas por la República de Bulgaria de las que se desprende, en primer lugar, que la Comisión nunca mencionó irregularidades en el sistema de gestión y de control establecido por la República de Bulgaria ni deficiencias en los controles posteriores del organismo pagador, y, en segundo lugar, que el pliego de cargos de la Comisión en el que se basó la Decisión impugnada fue demasiado tardío para permitirle adaptar su comportamiento en consecuencia.
- 51 En efecto, por lo que respecta a la primera alegación, carece de incidencia en la apreciación de la legalidad de la Decisión impugnada, puesto que esta no se basa en supuestas deficiencias del sistema de gestión y de control establecido por la República de Bulgaria, sino en la falta de recuperación, por parte de esta, de los gastos controvertidos ante sus beneficiarios en los plazos previstos en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 52 En lo atinente a la segunda alegación, debe constatarse, por una parte, que la afirmación de que el pliego de cargos de la Comisión habría podido ser menos tardío no está fundamentada. Por otra parte, en la medida en que la República de Bulgaria sostiene que el escrito remitido el 1 de marzo de 2019 era demasiado tardío para permitirle adoptar las medidas necesarias, puesto que el plazo de dieciocho meses previsto para proceder al cobro de los créditos relativos a [*confidencial*] ya había expirado prácticamente, mientras que el mismo ya había expirado desde hacía más de seis meses en relación con los créditos de [*confidencial*], esta alegación coincide con las alegaciones formuladas en el marco del tercer motivo del recurso. Así pues, se analizará en el marco del examen de dicho motivo.
- 53 Por otro lado, en la medida en que la República de Bulgaria sostiene que el escrito de la Comisión que recibió el 12 de mayo de 2022 puede apoyar las hipótesis que defiende en el marco del presente asunto, se ha de observar que la República de Bulgaria no explica a qué hipótesis debería aplicarse en particular tal conclusión, como tampoco se desprende de la lectura de dicho escrito.
- 54 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

Segundo motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

- 55 La República de Bulgaria sostiene, en esencia, que la Decisión impugnada adolece de una motivación insuficiente. A este respecto, se remite a algunas de las consideraciones expuestas en el marco del primer motivo, que, a su juicio, también son pertinentes para demostrar que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada. Además, recuerda que es en la fase de convocatoria a una segunda reunión bilateral cuando la Comisión mencionó, por primera vez, el

artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y añade que esta no formuló observaciones sobre la posición expresada por el organismo pagador en su respuesta a dicha convocatoria, según la cual, a la vista del primer informe final de la OLAF, era preciso compartir las consecuencias financieras de la acción de [*confidencial*] entre ella misma y la Unión. Por otra parte, alega que, mientras que la Comisión admitió que los hechos denunciados en los informes finales de la OLAF constituían delitos según el Código Penal búlgaro, esta se limitó a remitirse a su interpretación del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 y a la necesidad de iniciar el procedimiento administrativo de inclusión de los beneficiarios en la lista de deudores y la recuperación de los gastos irregulares. En la fase de réplica, la República de Bulgaria sostiene que el procedimiento de elaboración de la Decisión impugnada, tal como se describe en el primer motivo, no le permitió comprender su motivación. A este respecto, sostiene que la Comisión debería haber iniciado un nuevo procedimiento de liquidación basado en las razones pertinentes que, en el caso de autos, solo invocó en el curso del procedimiento controvertido.

- 56 La Comisión refuta esta argumentación.
- 57 Con carácter preliminar, procede recordar que la motivación que el artículo 296 TFUE exige 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 (véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Países Bajos/Comisión, C-159/01, EU:C:2004:246, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 58 Concretamente, la obligación de motivar un acto lesivo, que constituye un corolario del principio del respeto del derecho de defensa, tiene la finalidad, por una parte, de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si el acto está bien fundado o si eventualmente adolece de algún vicio que permita impugnar su validez ante el juez de la Unión y, por otra parte, de permitir a este el ejercicio de su control sobre la legalidad de dicho acto (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Rumanía/Comisión, T-145/15, EU:T:2017:86, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 59 No puede exigirse, sin embargo, que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, pues la cuestión de si la motivación de una decisión cumple las exigencias que se han recordado en los apartados 39 y 40 anteriores debe abordarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Rumanía/Comisión, T-145/15, EU:T:2017:86, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 60 Procede recordar asimismo que las decisiones de la Comisión en materia de liquidación de cuentas del fondo de que se trate se adoptan sobre la base de un informe de síntesis, así como de una correspondencia entre la Comisión y el Estado miembro interesado (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de marzo de 2002, Países Bajos/Comisión, C-132/99, EU:C:2002:168, apartado 39). En este contexto, la motivación de una decisión por la que se deniega que corra a cargo de este una parte de los gastos declarados debe considerarse suficiente cuando el Estado destinatario estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de esta decisión y conocía las razones por las que la Comisión consideraba que la cantidad discutida no debía correr a cargo del fondo de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Bélgica/Comisión, C-263/98, EU:C:2001:455, apartado 98, y de 17 de mayo de 2013, Grecia/Comisión, T-294/11, no publicada, EU:T:2013:261, apartado 94).

- 61 En primer término, en la medida en que la República de Bulgaria sostiene que la Comisión solo mencionó el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 en la fase de la convocatoria a una segunda reunión bilateral, baste constatar que, tal como se ha indicado en los anteriores apartados 38 a 40, la República de Bulgaria estuvo asociada al proceso de elaboración de la Decisión impugnada y que, como se desprende del examen del primer motivo del recurso, la cuestión de la devolución de los créditos controvertidos, en relación con el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2008, fue objeto de debate entre las partes muchas veces.
- 62 Por consiguiente, la República de Bulgaria no puede sostener que no se le advirtió de las razones por las que la Comisión tenía la intención de imponerle la corrección financiera controvertida ni que no estaba en condiciones de comprender las razones de la Decisión impugnada a este respecto.
- 63 En segundo término, la República de Bulgaria sostiene que la Comisión no respondió a la observación, comunicada en la fase de respuesta a la segunda convocatoria a una reunión bilateral, según la cual la Unión debía compartir las consecuencias financieras de las irregularidades controvertidas con ella.
- 64 A este respecto, basta con señalar que la Comisión dio una respuesta expresa a esta observación en la comunicación oficial, que le transmitió el 19 de noviembre de 2019, de conformidad con el artículo 34, apartado 3, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, y que, por tanto, esta alegación carece de fundamento fáctico.
- 65 En tercer término, la República de Bulgaria alega que la Comisión no mencionó las normas específicas del Derecho de la Unión supuestamente infringidas por [*confidencial*] y por [*confidencial*] y en las que habría podido basarse para solicitar la devolución de los créditos controvertidos.
- 66 No obstante, de todo lo anterior se desprende que las conclusiones de la Comisión, en las diferentes fases del procedimiento de liquidación, se basaban, en particular, en informes de investigación intermedios y en los informes finales de la OLAF. Estos últimos incluían análisis detallados de las irregularidades constatadas por la OLAF. Pues bien, del acta de la segunda reunión bilateral se desprende que la República de Bulgaria reconoció, en esencia, que las pruebas presentadas por la OLAF eran muy serias y demostraban que los gastos efectuados en los nueve programas de promoción de que se trata suponían un riesgo para el fondo en cuestión. De ello se infiere que la República de Bulgaria no puede afirmar que ignoraba que dichos gastos debían ser objeto de recuperación, puesto que no eran conformes con las normas específicas de la Unión establecidas, en particular, en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 67 En cuarto término, en la medida en que la República de Bulgaria se remite a las partes de sus escritos comprendidas en el primer motivo del recurso por considerar que también son pertinentes para acreditar una infracción del artículo 296 TFUE, basta con señalar que no formula ninguna alegación que pueda explicar por qué debería considerarse que es así.
- 68 Por lo demás, de todas las apreciaciones anteriores y de los motivos y alegaciones que ha formulado la República de Bulgaria en apoyo de su recurso se desprende que la motivación de la Decisión impugnada le permitió conocer las razones de la corrección financiera controvertida y permite también al Tribunal General ejercer su control.
- 69 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo.

Tercer motivo, basado en la interpretación errónea del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013

- 70 La República de Bulgaria afirma que la Comisión consideró erróneamente que el plazo de dieciocho meses previsto en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 para que el organismo pagador exija la recuperación de los pagos indebidos de sus beneficiarios comenzaba a correr a partir de la recepción, por el Estado miembro interesado, de los informes finales de la OLAF. En efecto, aquella estima que, cuando se inicia un procedimiento con arreglo al artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, este exige que una decisión denegatoria de financiación se adopte a continuación siguiendo las diferentes fases previstas en el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014. Pues bien, alega que, cuando la OLAF transmitió sus informes finales, la Comisión aún no había comunicado su conclusión final con arreglo al artículo 34, apartado 4, de dicho Reglamento de Ejecución. Además, observa que, en el caso de autos, los importes indicados en los informes finales de la OLAF no correspondían a los excluidos de la financiación de la Unión por la Decisión impugnada.
- 71 La República de Bulgaria deduce de lo anterior que los diferentes documentos intercambiados durante el procedimiento administrativo solo pueden considerarse documentos preparatorios de la Decisión impugnada y no pueden considerarse un informe de control o documento similar en el sentido del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. Por consiguiente, estima que dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que ha de considerarse que, en el caso de autos, el momento de la notificación de la Decisión impugnada es el de la recepción de tal informe de control o de un documento similar. Además, basándose en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la [OLAF] y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n.º 1074/1999 del Consejo (DO 2013, L 248, p. 1), precisa que la transmisión de los informes finales y de las recomendaciones de la OLAF a las autoridades nacionales no impone a estas obligaciones al respecto. De ello colige que tales informes no pueden dar lugar automáticamente a la apertura de un procedimiento administrativo o judicial ni tampoco a la adopción de actos de la Unión como la Decisión impugnada. Por último, añade que la interpretación adoptada por la Comisión no ha sido objeto de ninguna información a través de directrices o de la legislación pertinente.
- 72 La Comisión rebate esta argumentación.
- 73 En virtud del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, «en caso de producirse cualquier pago indebido a raíz de irregularidades o negligencias, los Estados miembros solicitarán al beneficiario la devolución del importe en cuestión en el plazo de 18 meses tras la aprobación y, en su caso, la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad».
- 74 La República de Bulgaria sostiene que, en el caso de autos, solo la notificación de la Decisión impugnada podía considerarse el momento de recepción de un informe de control o de un documento similar, ya que deben interpretarse conjuntamente los artículos 52 y 54 del Reglamento n.º 1306/2013.

- 75 No obstante, en primer término, en virtud del artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, tal como se ha completado por el artículo 34 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014, el procedimiento de liquidación concluye con la adopción, por parte de la Comisión, de actos de ejecución que determinan los importes que deben excluirse de la financiación de la Unión.
- 76 Pues bien, si el legislador hubiera querido fijar el inicio del cómputo del plazo de dieciocho meses previsto para que los Estados miembros exijan la recuperación de los pagos indebidos de sus beneficiarios en el momento de la conclusión formal del procedimiento de liquidación, tal como prevé el artículo 52 del Reglamento n.º 1306/2013, se habría referido expresamente a los actos de ejecución mencionados en el anterior apartado 74. Además, no habría mencionado un informe de control o un documento similar, ya que el empleo de estos dos conceptos da a entender que puede tratarse de documentos de diversa naturaleza, siendo así que solo las decisiones pueden dar por concluido el procedimiento de liquidación de conformidad.
- 77 En segundo término, no cabe acoger la alegación de la República de Bulgaria de que los informes finales de la OLAF no podían equipararse a los informes de control o a los documentos similares mencionados en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 porque no permitían fijar definitivamente los importes que debían excluirse de la financiación de la Unión.
- 78 En efecto, la interpretación de la República de Bulgaria se basa en una lectura incorrecta de la disposición en cuestión, de la que se desprende claramente que el objeto de un informe de control o de un documento similar no es fijar el importe de los gastos que deben excluirse de la financiación de la Unión, sino indicar la existencia de una irregularidad.
- 79 En tercer término, basándose en el Reglamento n.º 883/2013, la República de Bulgaria considera que, dado que los informes finales de la OLAF no pueden conducir automáticamente a la apertura de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional, tampoco pueden considerarse informes de control o documentos similares en el sentido del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 80 Sin embargo, en el marco de un procedimiento de liquidación de conformidad, la determinación del acto en el que se basa la obligación del Estado miembro de que se trate de exigir a sus beneficiarios la recuperación de los pagos indebidos no depende de la interpretación del Reglamento n.º 883/2013, sino de la del Reglamento n.º 1306/2013. Dicho de otro modo, el hecho de que del artículo 11 del Reglamento n.º 883/2013 y del auto de 21 de junio de 2017, *Inox Mare/Comisión* (T-289/16, EU:T:2017:414), se desprenda, en esencia, que las autoridades competentes de los Estados miembros deciden las medidas que deben adoptarse en las investigaciones cuya conclusión se caracteriza por la transmisión de un informe final de la OLAF no prejuzga en modo alguno que tal informe final pueda considerarse un informe de control o un documento similar, en el sentido del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 81 En efecto, la obligación de exigir la devolución de los créditos afectados por las irregularidades constatadas en el citado informe final no se deriva del Reglamento n.º 883/2013, sino del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, el cual prevé que, cuando se haya indicado tal irregularidad al Estado miembro de que se trate, este dispondrá de un plazo de dieciocho meses para exigir dicha devolución a sus beneficiarios.
- 82 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo en su totalidad.

Cuarto motivo, basado en un error de apreciación por considerar la Comisión que el organismo pagador no había actuado con la diligencia debida y había dado muestras de negligencia

- 83 La República de Bulgaria sostiene que el Derecho de la Unión distingue entre los conceptos de irregularidad y de fraude. A este respecto, subraya que los Estados miembros disponen de libertad de elección en cuanto a las sanciones aplicables. Considera que la Comisión no llevó a cabo ninguna evaluación de las circunstancias del caso de autos en relación con las acciones emprendidas por los organismos pagadores con arreglo a la legislación búlgara y que, por tanto, se ha presumido la existencia de negligencia. Más concretamente, sostiene que el organismo pagador cumplió sus deberes impugnando las resoluciones de sus propios órganos jurisdiccionales nacionales de primera instancia mediante las que se habían anulado las decisiones de suspensión de los pagos y que, en cualquier caso, sus autoridades facilitaron toda la información reclamada en el curso del procedimiento de liquidación.
- 84 En lo que atañe, más concretamente, a la devolución de los créditos, la República de Bulgaria afirma que el ejercicio de una acción civil permite exigir la responsabilidad, por lo que respecta al reembolso de los gastos, no solo de los beneficiarios de la ayuda, sino también de las personas físicas imputadas, mientras que tal posibilidad no se ofrece al organismo pagador en el marco de un procedimiento administrativo. Al personarse como actor civil en el proceso penal, el Estado también puede conocer las pruebas obtenidas durante la investigación llevada a cabo en la fase preliminar. Añade que se ha declarado que la posibilidad de que el Estado ejercite una acción civil en el marco del proceso penal constituye una vía procesal autónoma para proteger los derechos e intereses legítimos en caso de vulneración de la prohibición general de no perjudicar a otro y que no entra en competencia con el procedimiento previsto por el procedimiento tributario especial, puesto que no se sustituyen entre sí.
- 85 Por otro lado, respecto a la adopción de una medida administrativa, la República de Bulgaria indica que los requerimientos de suspensión de pagos del organismo pagador fueron anulados por los tribunales de lo contencioso-administrativo nacionales búlgaros. Subraya que, a pesar de todo, el organismo pagador no reanudó el procedimiento de examen de las solicitudes de pago, lo que justificó la interposición de un recurso por uno de los beneficiarios por inejecución de una sentencia. A este respecto, se impuso una multa al presidente del organismo pagador y también se estimó un recurso de anulación de una decisión denegatoria presunta de este último de reanudar el procedimiento de examen de solicitudes de pago suspendidas. Por consiguiente, considera que, para obtener la devolución de todas las cantidades abonadas en el marco de un programa específico, la emisión de un dictamen que constata un crédito de Estado público basado en los motivos de suspensión de los pagos mencionados en los informes de la OLAF fracasaría en esa fase. En el caso de autos, estima que los datos de los informes de la OLAF fueron examinados y que se iniciaron actuaciones sobre la base de los mismos. Además, alega que las normas procesales búlgaras imponen la obligación de suspender el procedimiento administrativo o judicial en los casos en que se descubra un hecho delictivo cuya constatación influirá en el resultado de dicho procedimiento y que la OLAF no ha informado, hasta la fecha, de incumplimiento alguno imputable a las autoridades competentes por deficiencias en el sistema de control establecido.
- 86 La Comisión refuta esta argumentación.
- 87 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 58, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 1306/2013 dispone que los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y, en concreto, para

recuperar los importes perdidos como consecuencia de irregularidades o negligencias. Además, están obligados a adoptar las medidas necesarias para emprender, cuando sea necesario, las acciones legales a efectos de tal recuperación (sentencia de 30 de enero de 2019, Bélgica/Comisión, C-587/17 P, EU:C:2019:75, apartado 66).

- 88 El artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, al imponer a los Estados miembros la obligación de velar por proteger los intereses financieros de la Unión y de recuperar las cantidades indebidamente abonadas, es la expresión, en lo atinente a la financiación de la política agrícola común, de la obligación de diligencia general prevista en el artículo 4 TUE, apartado 3. Esta obligación, que existe durante todo el procedimiento de recuperación de tales cantidades, implica que las autoridades nacionales han de proceder a la recuperación con prontitud y en tiempo oportuno y han de utilizar los medios de verificación y de recuperación de que dispongan a fin de garantizar la protección de dichos intereses (sentencia de 30 de enero de 2019, Bélgica/Comisión, C-587/17 P, EU:C:2019:75, apartado 67). En efecto, transcurrido un cierto tiempo, la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas puede complicarse o resultar imposible, debido a determinadas circunstancias, tales como, en particular, el cese de actividades o la pérdida de documentos contables (sentencia de 30 de enero de 2020, Portugal/Comisión, T-292/18, EU:T:2020:18, apartado 65).
- 89 No obstante, estas disposiciones no precisan las medidas específicas que deben adoptarse a tal fin, en particular los procedimientos judiciales que deben sustanciarse para la recuperación de las referidas cantidades (sentencia de 30 de enero de 2019, Bélgica/Comisión, C-587/17 P, EU:C:2019:75, apartado 68).
- 90 Así, corresponde a las autoridades nacionales, cumpliendo siempre la obligación de diligencia, elegir los medios de impugnación judicial que estimen más idóneos para recuperar las cantidades en cuestión, en función de las circunstancias particulares del caso concreto (sentencia de 30 de enero de 2019, Bélgica/Comisión, C-587/17 P, EU:C:2019:75, apartado 70).
- 91 En el caso de autos, por una parte, procede determinar si el organismo pagador de la República de Bulgaria incumplió su obligación de diligencia al no emprender, en los plazos establecidos en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, las gestiones administrativas necesarias para la recuperación de los importes que la OLAF había considerado abonados indebidamente en el marco de ocho de los programas en cuestión. Por otra parte, ha de apreciarse si la República de Bulgaria incurrió en negligencia, en el sentido del artículo 54, apartado 5, letra c), del citado Reglamento, al comunicar a la Comisión durante el procedimiento de liquidación que, mientras no finalizara la investigación penal en curso, dicho organismo pagador tampoco iniciaría diligencias en este sentido en relación con el noveno programa en cuestión.
- 92 Tal como se desprende, en particular, del dictamen definitivo, la corrección financiera impugnada se impuso a la República de Bulgaria debido a que el organismo pagador búlgaro se había mostrado negligente al no reclamar a sus beneficiarios la devolución de los gastos controvertidos en los plazos previstos en el artículo 54, apartado 5, letras a) y c), del Reglamento n.º 1306/2013.
- 93 Sin embargo, la República de Bulgaria alega, en esencia, que el organismo pagador no podía respetar dichos plazos, puesto que, al tratarse de fraudes, se habían incoado procedimientos de carácter penal y no le permitían iniciar paralelamente un procedimiento de recuperación de los gastos en cuestión. Así, afirma que había que esperar a la conclusión de estos procedimientos para proceder a tal recuperación.

- 94 A este respecto, ha de constatarse que de la jurisprudencia se desprende, por una parte, que, si bien corresponde a los Estados miembros de la Unión escoger los medios adecuados para garantizar la eficacia de los controles y la rápida recuperación de las ayudas abonadas indebidamente, la incoación de un procedimiento penal no implica necesariamente que las autoridades competentes puedan abstenerse, por otro lado, de toda medida cuyo fin sea, si no recuperar, al menos asegurar un crédito resultante de un abono indebido con cargo al fondo de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2012, Grecia/Comisión, T-158/09, no publicada, EU:T:2012:530, apartado 83), y, por otra parte, en esencia, que un incumplimiento de la obligación de diligencia que exige a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y recuperar los importes abonados indebidamente no puede justificarse por aquellos aludiendo a la lentitud de los procedimientos administrativos o judiciales entablados por el operador económico de que se trate (sentencia de 30 de enero de 2020, Portugal/Comisión, T-292/18, EU:T:2020:18, apartado 66).
- 95 Pues bien, en el caso de autos, tal como se confirmó en la vista, consta que, en la fecha de la adopción de la Decisión impugnada, la República de Bulgaria no había adoptado ninguna medida civil o administrativa para obtener la recuperación de los gastos controvertidos. Así, el único procedimiento incoado entonces era de carácter penal y se encontraba en la fase de investigación preliminar y no en la fase jurisdiccional. Por otra parte, los requerimientos del organismo pagador, que, según alega la República de Bulgaria, fueron anulados por sus propios órganos jurisdiccionales nacionales, tenían por objeto suspender los pagos vinculados a los programas afectados por los fraudes mencionados en los informes finales de la OLAF, y no recuperar importes ya abonados.
- 96 Además, no puede acogerse la alegación de la República de Bulgaria de que, habida cuenta de la probabilidad de que se anulasen las medidas adoptadas por el organismo pagador, y de que resultarían por tanto ineficaces y costosas, este decidió no emprender tales actuaciones en ese momento.
- 97 En efecto, tal como se ha señalado en el anterior apartado 95, los requerimientos del organismo pagador que fueron anulados por los órganos jurisdiccionales nacionales búlgaros se referían a la suspensión de los pagos a los programas de promoción de los que se había constatado en los informes finales de la OLAF que estaban expuestos a riesgo, y no a la recuperación de los gastos controvertidos.
- 98 A este respecto, de los autos se desprende que no todos los requerimientos del organismo pagador fueron impugnados ante los órganos jurisdiccionales nacionales de la República de Bulgaria. Por consiguiente, nada permite afirmar que, si se hubieran adoptado medidas destinadas a recuperar los gastos controvertidos, todas ellas habrían sido objeto de un recurso de anulación ante esos mismos órganos jurisdiccionales. Asimismo, tan solo es hipotético que hubiesen podido anularse por los órganos jurisdiccionales nacionales búlgaros.
- 99 En este contexto, debe subrayarse igualmente que, en virtud del artículo 54, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1306/2013, si la República de Bulgaria hubiera adoptado medidas administrativas dirigidas a la recuperación de los importes de que se trata y, paralelamente, los órganos jurisdiccionales nacionales búlgaros hubiesen concluido que no existía irregularidad, aquella habría podido declarar al fondo en cuestión, como gasto, la carga financiera que había soportado a este respecto.

100 En tercer lugar, es preciso constatar asimismo que la República de Bulgaria no ha dado ninguna indicación en cuanto a los plazos en los que los procedimientos iniciados podían concluir.

101 En atención a las consideraciones anteriores, procede desestimar el cuarto motivo en su totalidad.

Quinto motivo, basado en la infracción del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 y del principio de proporcionalidad

102 La República de Bulgaria señala que la Comisión no detectó irregularidad alguna al controlar los diferentes programas de promoción respecto de los cuales se consideró finalmente que los gastos controvertidos presentaban un riesgo para el fondo en cuestión. Además, alega que del artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013 se desprende que la carga financiera resultante de la falta de recuperación de importes abonados indebidamente debe repartirse uniformemente entre la Unión y el Estado miembro de que se trate. Añade que no existen normas de liquidación de conformidad cuando las irregularidades no se refieren a deficiencias en los sistemas de gestión y de control de los Estados miembros. Precisa que los pagos efectuados por los Estados miembros en el marco del FEAGA son reembolsados por el presupuesto de la Unión. Así, considera que, en la medida en que los Estados miembros actúan por cuenta de la Unión, es esta la que debe soportar las pérdidas causadas por el comportamiento de particulares cuando aquellos han hecho cuanto podían para asegurarse de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEAGA. Por consiguiente, estima que, en el caso de autos, la responsabilidad de las consecuencias financieras de las irregularidades constatadas por la Comisión debería compartirse con la Unión y que, por tanto, la cuantía de las correcciones financieras controvertidas es desproporcionada.

103 La Comisión rebate esta argumentación.

104 En primer lugar, la República de Bulgaria sostiene, en esencia, que no existe una norma de liquidación de conformidad cuando las irregularidades constatadas por la Comisión no se refieren a deficiencias en los sistemas de gestión y de control de los Estados miembros.

105 Basta con señalar a este respecto que del artículo 54, apartado 5, del Reglamento n.º 1306/2013 se desprende que, siempre que siga el procedimiento previsto en el artículo 52, apartado 3, de ese mismo Reglamento, la Comisión está facultada, en particular, para adoptar actos de ejecución que excluyan de la financiación de la Unión los importes imputados al presupuesto de esta en tres supuestos que no se corresponden necesariamente con deficiencias en los sistemas de gestión y de control de los Estados miembros.

106 Pues bien, en el caso de autos, consta que la corrección financiera controvertida se adoptó sobre la base de dos de esos supuestos, a saber, el previsto en el artículo 54, apartado 5, letra a), del Reglamento n.º 1306/2013, que se refiere a la falta de recuperación de gastos indebidos en los plazos establecidos en el artículo 54, apartado 1, de dicho Reglamento, y el previsto en el artículo 54, apartado 5, letra c), de ese mismo Reglamento, que se refiere, en particular, a la falta de recuperación de tales gastos como consecuencia de negligencias imputables a la administración o a un servicio u organismo de un Estado miembro.

107 Por consiguiente, la alegación basada en que las irregularidades constatadas por la Comisión en el caso de autos no se refieren a deficiencias en los sistemas de gestión y de control de la República de Bulgaria carece de pertinencia a efectos de la apreciación de la legalidad de la Decisión impugnada y por ello debe desestimarse.

- 108 Asimismo, de lo anterior resulta que las consideraciones por las que la República de Bulgaria alega que no ha incumplido en modo alguno las obligaciones dimanantes del Reglamento (CE) n.º 3/2008 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, sobre acciones de información y de promoción de los productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países (DO 2008, L 3, p. 1), y del Reglamento (CE) n.º 501/2008 de la Comisión, de 5 de junio de 2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 3/2008 (DO 2008, L 147, p. 3), y que la aplicación del régimen «programa de promociones» se comparte con la Comisión carecen de pertinencia y también deben desestimarse por la misma razón.
- 109 En segundo lugar, la República de Bulgaria invoca el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013 para reclamar el reparto de la carga financiera resultante de las irregularidades que afectan a los gastos controvertidos con la Comisión.
- 110 No obstante, del considerando 37 del Reglamento n.º 1306/2013 resulta que, «en algunos casos de negligencia por parte del Estado miembro, también está justificado imputarle la totalidad del importe».
- 111 Pues bien, en el caso de autos, la Comisión adoptó la corrección financiera impugnada por considerar que la falta de adopción de la más mínima medida dirigida a recuperar los gastos controvertidos debía considerarse una negligencia de este tipo en la que había incurrido la República de Bulgaria.
- 112 Además, ha de constatarse que es el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013 el que prevé los casos en los que la carga financiera derivada de irregularidades que afecten a gastos realizados en el marco del FEAGA puede repartirse entre el Estado miembro de que se trate y la Comisión. Así, dicho precepto establece que, «cuando la recuperación [de gastos indebidos] no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de solicitud de cobro, o de ocho años en caso de que la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el 50 % de las repercusiones financieras de la no recuperación serán asumidas por el Estado miembro de que se trate y el otro 50 % por el presupuesto de la Unión».
- 113 Pues bien, esta disposición no es aplicable en el caso de autos, puesto que la República de Bulgaria no ha formulado ninguna solicitud de cobro, en el sentido de dicha disposición, y tal solicitud tampoco fue presentada ante sus órganos jurisdiccionales nacionales, lo que constituye, por otra parte, la razón misma de la corrección financiera controvertida.
- 114 Por consiguiente, procede desestimar el quinto motivo en su totalidad y, en consecuencia, el recurso.

Costas

- 115 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.
- 116 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la República de Bulgaria, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas a la República de Bulgaria.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de marzo de 2023.

Firmas