



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de junio de 2013*

«Agricultura — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola — Concepto de “período controlado” — Posibilidad de ampliar el período controlado y situación en el tiempo del mismo — Objetivo de eficacia de los controles — Seguridad jurídica»

En los asuntos acumulados C-671/11 a C-676/11,

que tienen por objeto unas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Francia), mediante sendas resoluciones de 28 de noviembre de 2011, recibidas en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre de 2011, en los procedimientos entre

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), que se subroga en los derechos de la Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor),

y

Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes (Asuntos C-671/11 y C-672/11),

Organisation de producteurs Les Cimes (Asunto C-673/11),

Société Agroprovence (Asunto C-674/11),

Regalp SA (Asunto C-675/11),

Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM) (Asunto C-676/11),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský, U. Löhmus y M. Safjan (Ponente) y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de enero de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Établissement national des produits de l'agriculture y de la mer (FranceAgriMer), por M^e J.-C. Balat, avocat;

* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre de la Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes, por M^{es} B. Néouze y O. Delattre, avocats;
- en nombre de la Organisation de producteurs Les Cimes, la Société Agroprovence y Regalp SA, por M^e G. Lesourd, avocat;
- en nombre de la Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM), por M^{es} J.-P. Montenot y T. Apostoliuc, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. N. Rouam y el Sr. G. de Bergues, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. M. Szpunar y B. Majczyna, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Bianchi y P. Rossi, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial se refieren a la interpretación del artículo 2, apartado 4, del Reglamento (CEE) n^o 4045/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE (DO L 388, p. 18), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n^o 3094/94 del Consejo, de 12 de diciembre de 1994 (DO L 328, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n^o 4045/89»).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de seis litigios relativos a la legalidad de la recuperación de unas ayudas comunitarias procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), sección Garantía, litigios en los que se enfrentan, por una parte, el Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), que se subroga en los derechos de la Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor) y, por otra parte, la Société anonyme d'intérêt collectif agricole Unanimes, la Organisation de producteurs Les Cimes, la Société Agroprovence, Regalp SA y la Coopérative des producteurs d'asperges de Montcalm (COPAM), respectivamente (en lo sucesivo, consideradas en conjunto, «las empresas partes en el procedimiento principal»).

Marco jurídico

- 3 El artículo 8, apartado 1, del Reglamento (CEE) n^o 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13), dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, adoptarán las medidas necesarias para:

- asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el [FEOGA],
- prevenir y perseguir las irregularidades,
- recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.

[...]»

- 4 Los considerandos primero a cuarto y décimo del Reglamento n° 4045/89 están redactados así:

«[...] según el artículo 8 del Reglamento [...] n° 729/70 [...], los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la realidad y la regularidad de las operaciones financiadas por el [FEOGA], para prevenir y perseguir las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias;

[...] el presente Reglamento no afecta a las disposiciones nacionales en materia de control que sean más amplias que las previstas en el presente Reglamento;

[...] debería incitarse a los Estados miembros a que intensifiquen los controles de los documentos comerciales de las empresas beneficiarias o deudoras, efectuados en aplicación de la Directiva 77/435/CEE [...];

[...] la aplicación en los Estados miembros de la normativa derivada de la Directiva 77/435/CEE ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar el sistema existente en función de la experiencia adquirida; [...] dadas las características de las disposiciones afectadas, conviene incorporar estas modificaciones mediante un reglamento;

[...]

[...] si bien corresponde a los Estados miembros establecer sus respectivos programas de control, es necesario que sean comunicados a la Comisión para que ésta pueda desempeñar su función de supervisión y de coordinación y para garantizar que dichos programas se fundamentan en criterios apropiados; [...] los controles podrán concentrarse en los sectores o empresas donde exista mayor riesgo de fraude».

- 5 El artículo 1, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89 dispone lo siguiente:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por “documentos comerciales” el conjunto de libros, registros, notas y justificantes, la contabilidad, los registros de producción y calidad y la correspondencia relativa a la actividad profesional de la empresa, así como todos los datos comerciales, en cualquier forma en que se presenten, incluidos los datos almacenados informáticamente, en la medida en que estos documentos o datos estén directa o indirectamente relacionados con las operaciones contempladas en el apartado 1.»

- 6 El artículo 2 de dicho Reglamento establece lo que sigue:

«1. Los Estados miembros procederán a efectuar controles de los documentos comerciales de las empresas teniendo en cuenta el carácter de las operaciones que deberán controlarse. Los Estados miembros velarán para que la selección de las empresas que hayan de controlar permita garantizar la eficacia de las medidas de prevención y detección de irregularidades dentro del sistema de financiación del FEOGA, sección Garantía. La selección tendrá en cuenta principalmente la importancia financiera de las empresas en este ámbito y otros factores de riesgo.

[...]

4. El período de control se extenderá desde el 1 de julio hasta el 30 de junio del año siguiente.

El control abarcará un período de por lo menos doce meses que finalice dentro del anterior período de control; podrá ampliarse para períodos que el Estado miembro deberá determinar, anteriores o posteriores al período de doce meses.

[...]»

7 El artículo 4 del mismo Reglamento está redactado así:

«Las empresas deberán conservar los documentos comerciales contemplados en el apartado 2 del artículo 1 y en el artículo 3 durante al menos tres años, a contar desde el final del año en que hayan sido extendidos.

Los Estados miembros pueden prever un período más largo para la conservación de dichos documentos.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 8 En los años 2000 y 2001, las empresas partes en el procedimiento principal fueron sometidas a un control *in situ*, en aplicación del Reglamento n° 4045/89. Basándose en las conclusiones de los controles efectuados, la Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Oniflhor) –Viniflhor se subrogó en los derechos de ésta y FranceAgriMer se subroga en los derechos de Viniflhor– exigió a las empresas partes en el procedimiento principal la devolución de ciertos importes que éstas habían recibido de regímenes de ayudas financiados por el FEOGA, sección Garantía, y posteriormente expidió títulos ejecutivos por esos importes.
- 9 Les empresas partes en el procedimiento principal impugnaron dichos títulos ejecutivos ante el tribunal administratif de Nîmes o ante el de Marseille, según los casos. Las sentencias de dichos tribunales fueron objeto de recurso de apelación ante la cour administrative d'appel de Marseille.
- 10 Este último tribunal declaró, en los seis asuntos de que conocía, que el concepto de «período controlado» debía interpretarse como un período que finalizaba dentro de los doce meses anteriores al período de control y que la duración de doce meses era una duración máxima, salvo disposición legal o reglamentaria en sentido contrario. Ahora bien, en todos esos asuntos el período controlado había finalizado antes del período anterior al período de control.
- 11 Estimando que, con esas sentencias, la cour administrative d'appel de Marseille había hecho caso omiso de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 en lo relativo a la definición de los períodos controlados, FranceAgriMer recurrió en casación ante el Conseil d'État.
- 12 Considerando que la respuesta al motivo de casación invocado por FranceAgriMer plantea una cuestión sobre la interpretación de la mencionada disposición, le Conseil d'État ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, formuladas en términos idénticos en los asuntos C-671/11 a C-676/11:
- «1) Cómo puede aplicar un Estado miembro la facultad, otorgada por el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 [...], de ampliar el período controlado “para períodos [...] anteriores o posteriores al período de doce meses” que en dicha disposición se define, habida cuenta, por una parte, de las exigencias de protección de los intereses financieros de las Comunidades y, por otra parte, del principio de seguridad jurídica y de la necesidad de no dejar a las autoridades de control un poder indeterminado?

2) En particular:

- ¿El período controlado deberá, en cualquier caso, so pena de que el control adolezca de una irregularidad que el controlado podría invocar contra la decisión que extrae las consecuencias de los resultados del referido control, finalizar dentro del período de doce meses que precede al período, denominado «de control», durante el cual las operaciones de control se efectuaron?
- En caso de respuesta positiva a la cuestión precedente, ¿cómo deberá entenderse la facultad, expresamente prevista en el Reglamento, de ampliar el período controlado para períodos “posteriores al período de doce meses”?
- En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿el período controlado deberá, no obstante, so pena de que el control adolezca de una irregularidad que el controlado podría invocar contra la decisión que extrae las consecuencias de los resultados del referido control, incluir un período de doce meses que finalice dentro del período de control que precede a aquél durante el cual el control tiene lugar, o bien el control podrá tener sólo por objeto un período que finalice antes del inicio del período de control anterior?»

13 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de febrero de 2012 se acordó la acumulación de los asuntos C-671/11 a C-676/11 a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 14 Con estas cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber, en definitiva, si el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de que un Estado miembro ejercite la facultad de ampliar el período controlado establecida en esta disposición, tal período debe sin embargo finalizar dentro del anterior período de control o, al menos, abarcar igualmente este último período, so pena de irregularidad del control.
- 15 Es cierto que, considerando únicamente su tenor literal, el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 queda abierto a varias interpretaciones, pues, al tiempo que establece la facultad de ampliar el control a períodos anteriores o posteriores, no precisa si ese control puede abarcar, no obstante, períodos que no finalicen dentro del anterior período de control.
- 16 Pues bien, para determinar, en tales circunstancias, cuál es la interpretación procedente, debe tomarse en consideración, no sólo el tenor literal de la disposición, sino también su estructura general y la evolución que ha experimentado, así como los objetivos que persigue el Reglamento n° 4045/89 como un todo.
- 17 En primer lugar, por lo que respecta a los objetivos del Reglamento n° 4045/89, éste pretende, como se deduce de una interpretación conjunta de sus considerandos primero, tercero y cuarto, reforzar la eficacia de los controles encomendados a los Estados miembros para prevenir y eliminar las irregularidades que puedan existir en el ámbito de actuación del FEOGA.
- 18 A fin de garantizar la realización y la eficacia de los controles nacionales y satisfacer, por tanto, la exigencia de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, el Reglamento n° 4045/89 somete tales controles a la supervisión y a la coordinación de la Comisión, como indica su décimo considerando. Es precisamente el artículo 2 de este Reglamento el que se ocupa de organizar el sistema uniforme de control que funciona bajo la vigilancia de la Comisión. Mediante su apartado 4, dicho artículo garantiza que el control se realizará de modo relativamente sistemático y con un carácter relativamente periódico.

- 19 Como el artículo 2 del Reglamento n° 4045/89 pretende, pues, encuadrar la actividad de control de los Estados miembros con objeto de proteger los intereses financieros de la Unión, la duración y la situación en el tiempo de los períodos controlados deben apreciarse en función del objetivo de eficacia de los controles exigidos por dicho artículo.
- 20 A este respecto debe tenerse presente que, como ha alegado entre otros la Comisión, la facultad de los Estados miembros de ampliar el período controlado más allá del anterior período de control contribuye a esa eficacia, en la medida en que ello permite detectar irregularidades potencialmente perjudiciales para los intereses financieros de la Unión.
- 21 Como han indicado acertadamente los Gobiernos francés y polaco y la Comisión, en las observaciones escritas que han presentado ante el Tribunal de Justicia, la frecuencia con la que los programas operativos se inscriben en marcos plurianuales milita igualmente en favor de la tesis de no exigir imperativamente que el período controlado finalice dentro del anterior período de control. En caso contrario, el control de la ejecución de contratos vigentes durante varios ejercicios sucesivos se repartiría entre diferentes periodos de control, lo que afectaría a su eficacia.
- 22 En cualquier caso, el ejercicio de la facultad de ampliar el período controlado, de modo que comience antes o finalice después que el que finaliza dentro del anterior período de control, está en función de la utilidad que esa ampliación presente para la eficacia del control. Desde el momento en que la autoridad de control albergue dudas sobre la regularidad de las operaciones controladas, el propio Reglamento n° 4045/89 la faculta para ampliar el período controlado haciendo que comience antes o que finalice después, sin estar obligada a basarse en una normativa nacional que le confiera tal facultad.
- 23 En segundo lugar, por lo que respecta a la evolución del artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89, procede señalar que, en la versión inicial de este Reglamento, dicha disposición hacía recaer el control, en principio, en el año natural anterior al período de control, al tiempo que permitía ampliar el período controlado de modo que comenzara antes o finalizara después de ese año natural. Pues bien, al permitir ahora que el período controlado finalice, en principio, dentro del anterior período de control, el legislador de la Unión parece haber suavizado las exigencias impuestas a los Estados miembros en cuanto a la determinación del período controlado. Interpretar el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 en el sentido de que, en lo sucesivo, el período controlado debería finalizar dentro del anterior período de control incluso en el caso de que se haya ejercitado la facultad de ampliarlo supondría hacer caso omiso de esa voluntad de suavizar la rigidez del sistema.
- 24 En tercer lugar, por lo que respecta a la estructura general del artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89, resulta obligado hacer constar que en él se precisa con claridad y sin ambigüedades que el control, que abarcará un período de por lo menos doce meses, podrá ampliarse, lo que significa evidentemente que, en el caso de que se ejercite la facultad de ampliación, dicho control deberá abarcar necesariamente un período superior a doce meses.
- 25 De ello se deduce igualmente que interpretar el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 en el sentido de que el período controlado debe finalizar necesariamente dentro del anterior período de control resulta inconciliable con los términos de esta disposición, dado que en todos los casos en que el período inicialmente controlado llegara hasta el 30 de junio, fin del anterior período de control, ya no sería posible ampliación alguna.
- 26 Además, los términos del artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 se oponen a una interpretación según la cual un Estado miembro podría limitarse a controlar un período que finalizara antes del inicio del anterior período de control, pues tal supuesto no respetaría la exigencia de que el período inicialmente controlado finalizara durante el anterior período de control ni constituiría una ampliación en el sentido de dicha disposición. A este respecto procede recordar

que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión no puede tener como consecuencia privar por completo de efecto al texto claro y preciso de dicha disposición (véase, como más reciente, la sentencia de 6 de septiembre de 2012, *Czop y Punakova*, C-147/11 y C-148/11, apartado 32), consecuencia que es precisamente la que se deriva la interpretación anterior.

- 27 A fin de dar respuesta a los interrogantes formulados por el órgano jurisdiccional remitente, resulta obligado precisar además que, en lo que respecta a las empresas controladas, la regularidad de los controles efectuados no depende de la cuestión de en qué medida la ejecución de tales controles respeta las reglas establecidas en el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89.
- 28 En efecto, en contra de lo alegado por las empresas partes en el procedimiento principal, tal disposición establece exclusivamente reglas organizativas destinadas a garantizar la eficacia de los controles y se limita –como se ha indicado en el apartado 18 de la presente sentencia– a regular las relaciones entre los Estados miembros y la Unión con objeto de proteger los intereses financieros de esta última. En cambio, esta disposición no se refiere a las relaciones entre las autoridades de control y las empresas controladas.
- 29 Así pues, no cabe interpretar el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 en el sentido de que confiere a las empresas de que se trata un derecho que les permite oponerse a controles diferentes o más amplios que los contemplados en esta disposición. Por lo demás, un derecho de esa índole, en la medida en que tuviera como consecuencia eventual impedir la recuperación de las ayudas obtenidas o utilizadas de modo irregular, pondría en peligro la protección de los intereses financieros de la Unión.
- 30 En cualquier caso, los controles exigidos por el Reglamento n° 4045/89 se aplican a empresas que se han adherido voluntariamente al régimen de ayudas establecido por el FEOGA, sección Garantía, y que, para poder recibir ayudas, han aceptado someterse a controles destinados a verificar que los recursos de la Unión se utilizan conforme a Derecho. Tales empresas no pueden impugnar la regularidad de un control de este tipo por la mera razón de que dicho control no haya respetado las reglas organizativas que regulan las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión.
- 31 Por otra parte, la seguridad jurídica de las empresas controladas frente a las autoridades públicas que efectúan los controles y deciden, en su caso, incoar un procedimiento sancionador queda garantizada por el plazo de prescripción de dicho procedimiento, plazo que, según el artículo 3 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 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), es, en principio, de cuatro años a partir de la realización de la infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto de la Unión. En efecto, como el Tribunal de Justicia ha señalado con anterioridad, los plazos de prescripción tienen, con carácter general, la misión de garantizar la seguridad jurídica (véase la sentencia de 24 junio de 2004, *Handlbauer*, C-278/02, Rec. p. I-6171, véase el apartado 40 y jurisprudencia que allí se cita).
- 32 Así pues, no puede considerarse contraria al principio de seguridad jurídica la obligación en virtud de la cual el beneficiario de una ayuda otorgada con arreglo a un régimen de ayudas establecido por el FEOGA debe presentar, en un control que abarque períodos específicos, los documentos exigidos para acreditar la validez y la regularidad de las subvenciones que le han sido abonadas, si el plazo de conservación de tales documentos –fijado en tres años como mínimo por el artículo 4 del Reglamento n° 4045/89– no ha expirado aún.
- 33 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que el artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento n° 4045/89 debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de que un Estado miembro ejercite la facultad de ampliar el período controlado, tal período no debe finalizar necesariamente dentro del anterior período de control, sino que puede finalizar también después de ese período. Sin

embargo, dicha disposición debe interpretarse igualmente en el sentido de que no confiere a las empresas un derecho que les permita oponerse a controles diferentes o más amplios que los contemplados en ella. En consecuencia, el hecho de que un control abarque únicamente un período finalizado antes del inicio del anterior período de control no es suficiente, por sí solo, para que dicho control resulte irregular en lo que respecta a las empresas controladas.

Costas

- ³⁴ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

El artículo 2, apartado 4, párrafo segundo, del Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 3094/94 del Consejo, de 12 de diciembre de 1994, debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de que un Estado miembro ejercite la facultad de ampliar el período controlado, tal período no debe finalizar necesariamente dentro del anterior período de control, sino que puede finalizar también después de ese período. Sin embargo, dicha disposición debe interpretarse igualmente en el sentido de que no confiere a las empresas un derecho que les permita oponerse a controles diferentes o más amplios que los contemplados en ella. En consecuencia, el hecho de que un control abarque únicamente un período finalizado antes del inicio del anterior período de control no es suficiente, por sí solo, para que dicho control resulte irregular en lo que respecta a las empresas controladas.

Firmas