



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILLO JÄÄSKINEN
presentadas el 14 de marzo de 2013¹

Asunto C-3/12

Syndicat OP 84

contra

**Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), subrayado en los derechos de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR),
subrayado a su vez en los derechos de l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Francia)]

«Agricultura — Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), sección Garantía — Reglamento (CEE) n° 4045/89 — Concepto de “período de control”, en el sentido del artículo 2, apartado 4 — Actos que deben efectuarse “entre el 1 de julio y el 30 de junio del año siguiente” por los agentes encargados del control — Posibilidad de continuar las operaciones de control durante el siguiente período de control en el supuesto de imposibilidad material de proceder a las mismas a causa del comportamiento del beneficiario de las ayudas — Restitución de las ayudas percibidas sin justificación aportada a posteriori — Concepto de sanción en el sentido del artículo 6, apartado 2»

I. Introducción

1. El presente asunto se refiere a la interpretación de los artículos 2, apartado 4, y 6 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 del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE.²

2. Dicho Reglamento pretende orientar y ayudar a los Estados miembros en los cometidos que les corresponden en el ámbito del control de las operaciones financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (en lo sucesivo, «FEOGA-Garantía»), a saber, comprobar la regularidad de dichas operaciones, prevenir y perseguir eventuales irregularidades, y recuperar las cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. Las disposiciones que contiene buscan, principalmente, tanto fijar un marco como intensificar los controles que deben realizar las autoridades nacionales competentes respecto a los documentos comerciales de las empresas que se hayan beneficiado de tales ayudas financieras.³

¹ — Lengua original: francés.

² — DO L 388, p. 18. Dicho Reglamento, modificado en diversas ocasiones, fue codificado y derogado el 22 de junio de 2008 por el Reglamento (CE) n° 485/2008 del Consejo, de 26 de mayo de 2008, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (DO L 143, p. 1, en particular el primero considerando y el anexo I).

³ — Véanse, en particular, los considerandos primero, tercero y quinto del Reglamento n° 4045/89.

3. En primer lugar, en la petición de decisión prejudicial presentada por el Conseil d'État (Francia) se solicita al Tribunal de Justicia, de modo inédito, que establezca el alcance del concepto de «período de control», en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89, período «comprendido entre el 1 de julio [de un año] y el 30 de junio del año siguiente» según dicha disposición, durante el cual se deberían desarrollar las operaciones de control.⁴

4. Esta petición tiene lugar en el marco de un litigio relativo a un control iniciado en mayo de 2000, durante un primer «período de control», el cual, a causa del operador controlado, sólo pudo realizarse *in situ* varios meses más tarde, a saber, en enero de 2001, es decir, durante el siguiente «período de control».⁵

5. En este sentido, el órgano jurisdiccional remitente desea que el Tribunal de Justicia, por una parte, precise los actos o diligencias que deberían completarse necesariamente durante el período de control establecido en el Reglamento n° 4045/89⁶ y, por otra parte, declare si el comportamiento o negligencia del operador pueden tener influencia en la materia.

6. En segundo lugar, se pregunta al Tribunal de Justicia sobre la eventual incidencia de los actos del operador controlado sobre el resultado del control. Se trata de determinar si, cuando a causa del interesado ha sido imposible realizar un control, las autoridades competentes pueden ordenar el reembolso de las ayudas que parecen haber sido así indebidamente percibidas y, en caso de respuesta afirmativa, si tal exigencia está comprendida en la categoría de las sanciones previstas en el artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento.

7. De hecho, la protección de los intereses económicos de las Comunidades Europeas en el ámbito de que se trata representa un volumen económico de considerable importancia, como demuestran las cifras publicadas en la misma época del litigio principal.⁷

II. Marco jurídico

A. Reglamento (CEE) n° 729/70

8. El séptimo considerando del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común⁸ señala que «deben adoptarse medidas para prevenir y perseguir cualquier irregularidad y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de dichas irregularidades o de negligencias; [y] que procede determinar la forma en que se asumirán las consecuencias financieras de dichas irregularidades o negligencias».

9. El artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento establece lo siguiente

4 — Esta problemática es distinta, a la vez que cercana, de la que se plantea en los asuntos acumulados Viniflor (C-671/11 a C-676/11), pendientes ante el Tribunal de Justicia, en los que el mismo órgano jurisdiccional remitente desea que el Tribunal le indique cómo puede un Estado miembro aplicar la facultad otorgada por el artículo 2, apartado 4 del Reglamento n° 4045/89, de ampliar el período controlado —es decir, aquel sobre el que se realizará el control— «para períodos [...] anteriores o posteriores al período de doce meses» que dicho Estado define, cuestión que se plantea habida cuenta, en particular, del concepto de «período de control» tratado en el presente asunto.

5 — En el caso de autos, el primer período se extendió del 1 de enero de 1999 al 30 de junio de 2000, y el siguiente del 1 de julio de 2000 al 30 de junio de 2001.

6 — De las cuestiones prejudiciales se desprende que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, más específicamente, si durante dicho período las autoridades competentes deberían informar al operador afectado sobre el control planeado, iniciar dicho control, realizar todas las operaciones necesarias *in situ*, estudiar los documentos justificativos obtenidos y comunicar los resultados del control.

7 — En su Informe anual sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la lucha contra el fraude [COM(2001) 255 final, pp. 8 y 88], la Comisión Europea declaró que en 2000 los fraudes y otras irregularidades constatados por los Estados miembros en relación con gastos del FEOGA-Garantía se elevaron a 474,5 millones de euros, es decir, el 1,17 % del presupuesto del FEOGA.

8 — DO L 94, p. 13; EE 03/3, p. 220.

«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 negligencias.

Los Estados miembros informarán a la Comisión de las medidas adoptadas con tal fin, y en particular del estado de los procedimientos administrativos y judiciales».

B. Reglamento n° 4045/89

10. El primer considerando del Reglamento n° 4045/89 recuerda los tres tipos de cometidos confiados a los Estados miembros con arreglo al artículo 8 del Reglamento n° 729/70, antes mencionado.

11. El segundo considerando señala que «el control de los documentos comerciales de las empresas beneficiarias o deudoras puede constituir un medio muy eficaz de control de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación del FEOGA, sección Garantía; que dicho control completa los demás controles efectuados por los Estados miembros; que, además, el presente Reglamento no afecta a las disposiciones nacionales en materia de control que sean más amplias que las previstas en el presente Reglamento».

12. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 4045/89 prevé que éste «se aplicará al control de la realidad y la regularidad de las operaciones directa o indirectamente comprendidas en el sistema de financiación por el FEOGA, sección Garantía, sobre la base de los documentos comerciales de los beneficiarios o deudores, en lo sucesivo denominados “empresas”».

13. El artículo 1, apartado 2,⁹ precisa que, a los efectos de dicho 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 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».

14. El artículo 2, apartados 1, 2 y 4, del Reglamento n° 4045/89 establece que:

«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 del FEOGA, sección Garantía. La selección tendrá en cuenta principalmente la importancia financiera de las empresas en este ámbito y otros factores de riesgo.

2. [...]

9 — En su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 3094/94 del Consejo, de 12 de diciembre de 1994, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 4045/89 (DO L 328, p. 1).

Para cada período de control, [...] los Estados miembros deberán seleccionar las empresas que hayan de ser sometidas a control en función de los resultados del análisis de riesgos aplicado al sector de las restituciones a la exportación y a todas las demás medidas que admitan ese método. Los Estados miembros deberán presentar a la Comisión su propuesta de utilización del análisis de riesgos [...]. [¹⁰]

[...]

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 [¹¹]».

15. Conforme al artículo 4 del Reglamento «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» y «los Estados miembros pueden prever un período más largo para la conservación de dichos documentos».

16. En virtud del artículo 6 de dicho Reglamento

«1. Los Estados miembros se cerciorarán de que los agentes encargados de los controles tengan derecho a embargar o hacer embargar los documentos comerciales. Este derecho se ejercerá respetando las disposiciones nacionales en la materia y no afectará a la aplicación de las normas sobre procedimiento penal relativo al embargo de documentos.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para sancionar a las personas físicas o jurídicas que no respeten las obligaciones previstas en el presente Reglamento».

C. Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95

17. El artículo 1, apartado 2, 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 Europeas¹² define las irregularidades que prevé como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por ésta [...] [en particular] mediante un gasto indebido».

18. El artículo 3 de dicho Reglamento establece que el plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de tal irregularidad, a la vez que precisa, por una parte, que las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años y, por otra parte, que los Estados miembros conservarán la posibilidad de aplicar un plazo más largo.

10 — *Ibidem*. Conforme al segundo considerado del Reglamento n° 3094/94, «es necesario modificar las normas que el artículo 2 [del Reglamento n° 4045/89] establece para la selección de las empresas que han de ser sometidas a control, con el fin [en particular] de otorgar a los Estados miembros una mayor flexibilidad en lo que a la selección de empresas se refiere».

11 — *Ibidem*.

12 — DO L 312, p. 1.

19. A tenor del artículo 4, que forma parte del título II del Reglamento n° 2988/95, titulado «Medidas y sanciones administrativas»:

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

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

[...].

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

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

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

20. El artículo 5, apartado 1, letra b), que también forma parte de dicho título II, establece que las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia pueden dar lugar a las sanciones administrativas que dicho apartado enumera y, en particular, al «pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. Esta cantidad complementaria, determinada con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio».

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. El Syndicat OP 84, organización agrícola que agrupa a cuarenta y ocho productores de frutas y hortalizas con domicilio en Francia, puso en funcionamiento un programa operativo que cubría el período comprendido entre el 1 de julio de 1997 y el 31 de diciembre de 1998. Por este concepto recibió ayudas en el marco del sistema de financiación del FEOGA-Garantía.

22. Mediante escrito de 30 de mayo de 2000, el Syndicat OP 84 fue advertido por las autoridades nacionales del inicio de un control *in situ* con arreglo al Reglamento n° 4045/89. Sin embargo, las operaciones de control sólo pudieron desarrollarse de modo efectivo entre el 22 de enero y el 24 de enero de 2001. El órgano jurisdiccional remitente precisa que la responsabilidad de ese retraso incumbía al sindicato objeto de control, según el órgano jurisdiccional remitente.

23. Dicho control permitió constatar que algunas de las acciones por las que el Syndicat OP 84 pretendía tener derecho a la ayuda comunitaria no eran subvencionables, por su carácter exclusivamente individual, cosa que fue admitida posteriormente por dicho sindicato. Por lo demás, se acreditó que las contribuciones financieras de los miembros del Syndicat OP 84 al fondo operativo les fueron devueltas inmediatamente, y que dichas modalidades de financiación del fondo no eran conformes al artículo 15 del Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común en el sector de las frutas y hortalizas.¹³

13 — DO L 297, p. 1.

24. Sobre la base de lo anterior, la Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) (en lo sucesivo, «ONIFLHOR»), mediante escrito de 30 de octubre de 2001, requirió al Syndicat OP 84 la devolución de la totalidad de las sumas percibidas por los años 1997 y 1998. Más tarde, el 14 de enero de 2003, emitió un título ejecutivo correspondiente a las sumas a recuperar.

25. Mediante sentencia de 7 de noviembre de 2006, el tribunal administratif de Marseille anuló el título ejecutivo emitido contra el Syndicat OP 84.

26. No obstante, mediante sentencia de 8 de diciembre de 2008, la cour administrative d'appel de Marseille, por una parte, anuló dicha sentencia y, por otra parte, desestimó las pretensiones formuladas por el Syndicat OP 84 en primera instancia.

27. En apoyo del recurso de casación interpuesto ante el Conseil d'État, el Syndicat OP 84 alegó que la cour administrative d'appel cometió un error de Derecho al declarar que la Administración pudo, sin vulnerar lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento n° 4045/89, iniciar un control durante el período de control comprendido entre el 1 de julio de 1999 y el 30 de junio de 2000 y continuarlo durante el período de control comprendido entre el 1 de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, dado que su comportamiento había hecho imposible un control efectivo durante el primer período.

28. Al considerar que la respuesta a este motivo planteaba un problema de interpretación del Reglamento n° 4045/89 decisivo para resolver el litigio, pero que presentaba una seria dificultad, el Conseil d'État decidió, mediante auto de 2 de enero de 2012, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe entenderse por “período de control” comprendido entre el 1 de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente que se menciona en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 [...] aquel durante el cual la Administración a cargo del control debe informar a la organización de productores sobre el control planeado, iniciar y acabar todas las operaciones *in situ* y control de documentos y comunicar los resultados del control, o aquel durante el que se deben realizar únicamente algunos de dichos actos de procedimiento?
- 2) ¿Podrá la Administración, en el supuesto de que el comportamiento o las omisiones de la organización de productores hagan imposible la realización efectiva de un control iniciado durante un período de control, y a pesar de la falta de disposiciones expresas al efecto en el Reglamento antes citado, continuar sus operaciones de control durante el período de control siguiente sin incurrir por ello en una irregularidad de procedimiento que pueda ser invocada por la persona controlada contra la decisión tomada en función de los resultados de dicho control?
- 3) ¿Podrá la Administración, en caso de respuesta negativa a la cuestión anterior, y cuando el comportamiento o las omisiones de la organización de productores hagan imposible la realización efectiva de un control, exigir el reembolso de las ayudas percibidas? ¿Constituye tal medida una de las sanciones que pueden ser previstas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento?»

29. El Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (en lo sucesivo, «FranceAgriMer»),¹⁴ los gobiernos francés y polaco, así como la Comisión ha presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. No se ha celebrado vista.

14 — FranceAgriMer es el Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, sucesor de la Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR), a su vez sucesor de ONIFLHOR.

IV. Análisis

A. Observaciones preliminares

30. Con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia,¹⁵ a partir de ahora aplicable al artículo 4 TFUE, apartado 2, letra d), la política agrícola común (PAC) constituye un ámbito de competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros.¹⁶ A tal efecto, los Estados miembros conservan facultades residuales que les permiten completar las medidas adoptadas por el legislador de la Unión en la materia.

31. Por tanto, la competencia de los Estados miembros sigue siendo importante, en particular, en lo que respecta al control de los recursos financieros concedidos por la Unión para la aplicación de la PAC. En efecto, habida cuenta de que se proporcionan a las autoridades nacionales aportaciones de elevado importe con cargo al presupuesto de la Unión, para que acto seguido las distribuyan a los agricultores y otros operadores del sector, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que dichas sumas se emplean con arreglo a los fines definidos por la normativa de la Unión.¹⁷ Dicho control se ejerce de conformidad con las normas nacionales, pero sin perjuicio del cumplimiento de las eventuales disposiciones del Derecho de la Unión en esta materia. En otras palabras, el Derecho nacional define las modalidades de dicho control, las facultades de las autoridades competentes y las sanciones aplicables, salvo si el legislador de la Unión adopta disposiciones especiales en este sentido.

32. Con el fin de garantizar una buena ejecución de la PAC y, sobre todo, de luchar contra el fraude que pueda surgir en el marco de la misma, el legislador de la Unión ha aprobado actos por los que se establecen medidas que crean marcos uniformes de control. El Reglamento n° 4045/89, en la línea de la Directiva 77/435/CEE,¹⁸ a la que sustituyó, puso en funcionamiento un sistema que tiene por objeto asegurar el control regular de los documentos comerciales de las empresas beneficiarias o deudoras de relevante importancia financiera dentro del FEOGA-Garantía o que presenten otros factores de riesgo.¹⁹ Para ello, dicho Reglamento define los operadores que deberán ser objeto de control, los períodos de control y los períodos controlados, así como las modalidades de control. Además, el Reglamento n° 4045/89 establece ciertas obligaciones mínimas para los operadores.²⁰

33. Pese a la existencia de este sistema común, los Estados miembros siguen teniendo libertad para aplicar medidas de control más estrictas, siempre que se respeten los principios generales del Derecho de la Unión. El carácter mínimo de las disposiciones del Derecho de la Unión en la materia se afirma expresamente en el segundo considerando del Reglamento n° 4045/89, a tenor del cual, por una parte, el mecanismo de control que éste establece «completa los demás controles efectuados por los Estados

15 — Véanse, en particular, las sentencias citadas en la nota 11 de mis conclusiones presentadas el 6 de febrero de 2013 en el asunto Panellinos Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11), pendiente ante el Tribunal de Justicia.

16 — A tenor del artículo 2 TFUE, apartado 2, «cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito».

17 — Asimismo, el octavo considerando del Reglamento n° 729/70 señalaba que los controles de los agentes de la Comisión debían tener lugar únicamente «como complemento de los controles que los Estados miembros efectúen a iniciativa propia y que seguirán siendo esenciales».

18 — Directiva del Consejo de 27 de junio de 1977 relativa a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Garantía» (DO L 172, p. 17; EE 03/12, p. 230-232). El tercer considerando del Reglamento n° 4045/89 señala que éste busca incitar a los Estados miembros a que intensifiquen los controles de los documentos comerciales efectuados hasta entonces en el marco de dicha Directiva.

19 — Véanse el sexto considerando y el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n° 4045/89.

20 — Así, el artículo 4, apartado 2, de dicho Reglamento autoriza a los Estados miembros a establecer más requisitos en la materia.

miembros»²¹ y, por otra parte, dicho Reglamento «no afecta a las disposiciones nacionales en materia de control que sean más amplias que las previstas en [el Reglamento]». Esta orientación, que ya estaba presente en el Reglamento n° 729/70,²² fue luego confirmada en la exposición de motivos del Reglamento n° 485/2008,²³ que sustituyó al Reglamento n° 4045/89.

34. Procede subrayar que el objetivo principal del Reglamento n° 4045/89 consiste en definir las obligaciones de los Estados miembros frente a la Unión, y no los derechos de las empresas beneficiarias de las ayudas ante dichos Estados. Asimismo, me parece que la problemática que plantean las cuestiones prejudiciales se deriva de una premisa errónea, en la medida en que se basa en la consideración de que las disposiciones en cuestión tienen el objetivo de limitar, con respecto al Derecho nacional aplicable, las facultades de las autoridades competentes ante las empresas sometidas a un control en el marco de dicho Reglamento. Más específicamente, considero que no se puede concluir que las disposiciones de dicho Reglamento, cuya interpretación se solicita, tengan por efecto una prescripción o caducidad de las facultades de control nacionales.

35. Como subrayan FranceAgriMer y el Gobierno francés, la seguridad jurídica de las empresas susceptibles de control está garantizada por el plazo de prescripción de las diligencias, fijado en un mínimo²⁴ de cuatro años por el artículo 3 del Reglamento n° 2988/95.²⁵ En cambio, considero que las normas relativas al período de conservación de los documentos comerciales, previstas en el artículo 4 del Reglamento n° 4045/89, no están relacionadas con ese enfoque protector, puesto que el objetivo de dichas normas es claramente prever una obligación que el Derecho de la Unión hace recaer sobre las empresas afectadas, sin perjuicio de los requisitos más estrictos que puedan existir en el Derecho nacional a este respecto, y no establecer un período más allá del cual dicha obligación daría lugar a una prescripción.

B. Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

36. Las problemáticas suscitadas por las dos primeras cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente son similares, por lo que considero oportuno darles una respuesta conjunta.

37. Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el concepto de «período de control», según se define en el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89, debe entenderse como aquel durante el cual deben tener lugar todas las etapas del control, que consisten en la información al beneficiario de las ayudas sobre el control planeado, el inicio del mismo, la finalización de todas las operaciones que se deben realizar, tanto *in situ* como sobre documentos, así como la comunicación de los resultados del control al interesado, o bien como aquel donde basta con llevar a cabo sólo algunos de esos actos de procedimiento. En otras palabras, se solicita al Tribunal de Justicia que determine cuáles son las operaciones que deben ser llevadas a cabo necesariamente por los agentes responsables del control entre el 1 de julio del año de inicio del control y el 30 de julio del año siguiente a esa fecha.

21 — El artículo 2, apartado 5, del Reglamento n° 4045/89 precisa que «los controles efectuados en aplicación [del presente] Reglamento se llevarán a cabo sin perjuicio de los controles efectuados de conformidad con el artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 283/72 [del Consejo, de 7 de febrero de 1972, referente a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la política agrícola común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito (DO L 36 p. 1 ; EE 03/05)], y con el artículo 9 del Reglamento (CEE) n° 729/70».

22 — El artículo 9, apartado 2, del Reglamento n° 729/70 disponía que los controles previstos por el mismo debían tener lugar «sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales».

23 — El tercero considerando reproduce en lo esencial el tenor del considerando segundo del Reglamento n° 4045/89, si bien introduce una adaptación terminológica, pues a partir del 1 de enero 2007 el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) sustituyó al FEOGA-Garantía.

24 — Véase la sentencia de 24 de junio de 2004, Handlbauer (C-278/02, Rec. p. I-6171, apartado 40), acerca de la función de garantizar la seguridad jurídica que tiene esta norma sobre la prescripción y el resto de normas del mismo tipo, y la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Corman (C-131/10, Rec. p. I-14199, apartado 54), sobre el carácter mínimo del plazo de prescripción establecido por dicha disposición.

25 — Con arreglo a este artículo, dicho plazo es al menos de tres años, pero los Estados miembros podrán establecer un plazo más largo.

38. Es cierto que el tenor del artículo 2, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento n° 4045/89, según el cual «el período de control se extenderá del 1 de julio hasta el 30 de junio del año siguiente», podría parecer, a primera vista, contrario a una interpretación extensiva del concepto de período de control, pues no plantea expresamente la posibilidad de realizar operaciones de control más allá del final de dicho período, en contra de la posibilidad de ampliar los períodos de actividad que pueden ser objeto de control que se prevé en el párrafo segundo de dicho apartado.²⁶

39. Sin embargo, al igual que FranceAgriMer, los Gobiernos francés y polaco y la Comisión, opino que la disposición controvertida no debe ser interpretada exclusivamente en función de su tenor, sino también en relación con el sistema en el que se enmarca y a la luz de los objetivos generales de éste.

40. En relación con este último punto, he de recordar que el Reglamento n° 4045/89 forma parte de una serie de actos que persiguen asegurar el control de las operaciones relacionadas con los gastos del FEOGA-Garantía, con el fin de proteger los intereses financieros de las Comunidades.²⁷ También se desprende claramente de la exposición de motivos del Reglamento n° 4045/89 que éste pretende intensificar los controles a cargo de los Estados miembros, con el fin de prevenir y eliminar las irregularidades que puedan existir en este ámbito, finalidad a la que procede dar la mayor preferencia posible cuando se interprete dicho Reglamento.

41. Por lo demás, observo que el artículo 1 del Reglamento n° 4045/89 prevé las obligaciones que incumben a los Estados miembros, mientras que su artículo 2, apartados 1 y 2, define el alcance de dicho control, al precisar los factores de selección de las empresas a las que debe referirse²⁸ y señalar la interacción que ha de existir en este sentido entre los Estados miembros y la Comisión.

42. El tenor de dicho artículo 2 pone de manifiesto que su objetivo es determinar el alcance de un sistema uniforme de control que funciona bajo la supervisión de la Comisión, a la cual se informará cada año sobre los programas nacionales de comprobaciones y sus resultados.²⁹ Según el segundo considerando del Reglamento n° 4045/89, dicho sistema no tiene por objetivo evitar que los Estados miembros apliquen sus propias medidas que vayan más allá que las disposiciones del Reglamento en cuanto a la elección de las empresas sometidas a control o a la definición de las medidas de control. Así, este Reglamento no crea un derecho de las empresas a ser controladas únicamente conforme a las modalidades que prevé y dentro de un plazo predeterminado. En realidad, reconocer tal derecho a las empresas beneficiarias de ayudas financieras concedidas por la Unión sería incompatible con el artículo 325 TFUE, relativo a la lucha contra el fraude.

43. Más específicamente, a mi entender, la finalidad de la definición de «período de control» que ofrece el artículo 2 del Reglamento n° 4045/89 consiste simplemente en definir el lapso de tiempo durante el cual debe ser controlada la muestra de empresas que cumplan los criterios establecidos en dicha disposición. Esta definición no persigue limitar la posibilidad de las autoridades nacionales de ejercer sus competencias con arreglo al Derecho nacional, ya sea antes o después de dicho período. Se trata de fijar plazos deseables, con el fin de asegurar el buen desarrollo de las actividades de comprobación y para organizar un programa uniforme de operaciones de control.

26 — Dicho párrafo segundo, según resulta del Reglamento n° 3094/94, define así los períodos de actividad de un operador que pueden ser controlados: «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.» Aquí se trata de otro tipo de período, calificado como «período controlado» por el mismo órgano jurisdiccional remitente en los citados asuntos Viniflor pendientes ante el Tribunal de Justicia.

27 — En particular, dicho Reglamento debe entenderse a la luz del Reglamento n° 2988/95, el cual, como recordó el Tribunal de Justicia en el apartado 33 de la sentencia de 5 de junio de 2012, Bonda (C-489/10, apartado 33), «establece un marco jurídico común para todos los ámbitos cubiertos por las políticas comunitarias» y señala cuáles son las consecuencias de las «irregularidades» definidas por el artículo 1, apartado 2, de éste último Reglamento.

28 — En este sentido, procede subrayar que dicho Reglamento no impone que todas las empresas previstas sean controladas durante el «período de control» señalado en el artículo 2, apartado 4. Únicamente establece los criterios cuantitativos y cualitativos en los que se enmarca la obligación de control que incumbe a cada Estado miembro.

29 — Una obligación de información similar se derivaba del artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n° 729/70.

44. Por tanto, la interpretación de este concepto no puede afectar a procedimientos contencioso-administrativos nacionales que, como el litigio principal, se derivan de un recurso interpuesto por una empresa contra una decisión adoptada por una autoridad nacional, pues son los Estados miembros, y no esas personas, los que son mencionados en el citado artículo. No obstante, otra cosa sucedería si el legislador nacional hubiera reproducido las disposiciones del Reglamento n° 4045/89 en el Derecho interno, como marco normativo que crea derechos subjetivos para las empresas.³⁰

45. En el mismo sentido, la Comisión señala que dicho artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 no persigue conceder prerrogativas a los operadores, sino conciliar la actividad de los Estados miembros con el papel de supervisión y coordinación que ha de ejercer la Comisión en el marco de dicho Reglamento.³¹ El examen de los trabajos preparatorios³² confirma que existe un vínculo entre la formulación del «período de control» así previsto y los momentos en que debe intervenir la Comisión para garantizar que los Estados miembros han cumplido en todo lo posible los programas de controles planeados, que le deben comunicar con anterioridad a sus operaciones, y el informe anual de aplicación, que le deben transmitir como resultado de los mismos. El calendario de intercambios fijado en los artículos 9 y 10 del Reglamento n° 4045/89³³ explica las fechas tomadas en consideración para este período en dicho artículo 2, apartado 4, a saber, el 1 de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente.

46. Me adhiero a la opinión de la Comisión, según la cual esta disposición persigue garantizar la periodicidad y el carácter sistemático en las «campañas» de controles que deben realizar los Estados miembros, y no imponer una obligación de obtener resultados antes del final del período de control. No obstante, es evidente que los Estados miembros deberán respetar el principio de cooperación leal que consagra el artículo 4 TUE, apartado 3. Ello implica que los Estados actúen de la manera más eficaz posible, para que los controles de los que son responsables en virtud del Reglamento n° 4045/89 se puedan ejecutar con arreglo a los programas elaborados con carácter provisional y dentro de los plazos previstos. A mi entender, una situación en la que no se hubiese adoptado ningún acto de control sobre la empresa afectada durante el período de control de que se trata podría constituir un incumplimiento, por parte del Estado miembro afectado, del deber tomar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión.

30 — Como ocurre, por ejemplo, en los artículos R 622-49 y R 622-50 del Code rural francés.

31 — Véase el décimo considerando de dicho Reglamento.

32 — En la propuesta inicial [COM(89) 290 final], el artículo 2, apartado 4, estaba redactado como en la versión final del Reglamento n° 4045/89, pero en la propuesta modificada [COM(89) 623 final] se establecía lo siguiente: «El período de control se extenderá desde el 1 de julio hasta el 30 de junio del año siguiente. Un Estado miembro puede iniciar los controles, *antes del 1 de julio, a partir del momento en que la Comisión ha dado su acuerdo al programa provisional* definido en el artículo 10 del presente Reglamento» (el subrayado es mío).

33 — El artículo 10, apartados 1 a 3, prevé que *todos los años, antes del 15 de abril*, los Estados miembros elaborarán el programa provisional de controles que efectuarán a lo largo del siguiente período de control y lo comunicarán a la Comisión, que lo deberá examinar en un plazo máximo de seis semanas. El artículo 9, apartado 1, establece que, «*antes del 1 de enero siguiente al término del período de control*, los Estados miembros remitirán a la Comisión un informe detallado sobre la aplicación del presente Reglamento» (el subrayado es mío).

47. Si resulta que, como en el litigio principal, las autoridades nacionales, pese a su diligencia, no han podido completar en plazo las comprobaciones, es decir, en el caso de autos, el 30 de junio de 2000, cuando el control fue anunciado el 30 de mayo de 2000, el Estado miembro puede, a mi entender, simplemente retrasar el envío de la información relativa al control en cuestión, en el marco del informe anual previsto en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento n° 4045/89, al 1 de enero del año siguiente al previsto inicialmente, es decir, en este caso, el 1 de enero de 2002, en lugar del 1 de enero de 2001.³⁴

48. En el plano meramente práctico, tanto FranceAgriMer como los gobiernos intervinientes, en particular, han expuesto la dificultad material que representaría para las autoridades nacionales responsables del control llevar a cabo, en un plazo estrictamente limitado a un año, todos los actos y diligencias enumerados en la primera cuestión prejudicial, respecto a todas las empresas controladas durante un período determinado.³⁵

49. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, esencialmente, si el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 debe ser interpretado en el sentido de que las autoridades competentes podrán continuar las operaciones de control iniciadas materialmente durante un período de control en el período de control siguiente, sin que por ello el procedimiento adolezca de una irregularidad que pueda ser invocada por el operador controlado contra la decisión tomada en función de los resultados de dicho control, en el supuesto particular de que las omisiones de dicho operador hayan hecho imposible la realización material de dicho control durante el primer período de control.

50. Esta cuestión se diferencia de la anterior en que el órgano jurisdiccional remitente se refiere más específicamente a los casos en que no se ha podido realizar plenamente el control antes de que venciese el período de control en el que se inició, a causa de los actos del beneficiario de las ayudas objeto de dicho control.

51. En caso de un impedimento exterior, como en el asunto principal, a mi juicio las operaciones de control deberán poder llevarse a cabo, con mayor motivo, incluso después del 30 de junio del año siguiente al de su inicio o, en otras palabras, durante el período de control siguiente, habida cuenta de que el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 no establece un plazo que deba respetarse imperativamente, sino únicamente un calendario que los Estados miembros deberán seguir en la medida de lo posible.

52. En efecto, si se siguiera una interpretación distinta, el dispositivo de control previsto por el Reglamento n° 4045/89 perdería su eficacia, cuando su objetivo esencial es permitir la recuperación de sumas perdidas a consecuencia de irregularidades o de negligencia, conforme al considerando primero de dicho Reglamento.

34 — La Comisión destaca acertadamente que el anexo II, apartado 4, letra g), del Reglamento (CE) n° 1863/90 de la Comisión de 29 de junio de 1990, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n° 4045/89 (DO L 170, p. 23), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2992/95 de la Comisión, de 19 de diciembre de 1995 (DO L 312, p. 11), prevé expresamente la posibilidad de finalizar controles que hayan tenido lugar durante un período que preceda al cubierto por el informe anual remitido por un Estado miembro, pues dicha disposición se refiere a «resultados de los controles realizados correspondientes al período de control anterior al que abarca el presente informe, cuyos resultados no estaban disponibles en el momento de la presentación del informe correspondiente a ese período de control».

35 — Como expone el Gobierno polaco, las circunstancias propias de un control pueden hacer necesario que las operaciones iniciadas en el curso de un período inicial de control continúen más allá de su duración, en particular si se aprecian irregularidades que pueden requerir más investigaciones, o en el caso de que se esperen los resultados de los controles cruzados realizados a escala nacional o transfronteriza.

53. Añadiré que, con independencia de la posición del Tribunal de Justicia sobre el punto anterior, no cabe admitir que el operador controlado pueda escapar a eventuales diligencias gracias a una mera negativa a cooperar que bloquee las investigaciones de los agentes a cargo del control.³⁶ En efecto, conforme al adagio «*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*», que ya ha sido aplicado por el Tribunal de Justicia,³⁷ un operador no puede invocar una supuesta irregularidad en el procedimiento de control, irregularidad por lo demás inexistente en mi opinión, alegando que algunas de las operaciones han sido realizadas tras el final del período de control inicial, cuando el retraso en la ejecución de dichas operaciones le es justamente imputable. Las omisiones o los obstáculos con fines dilatorios no pueden verse facilitados o incentivados en ningún caso.

54. Por consiguiente, considero que el artículo 2, apartado 4, del Reglamento n° 4045/89 debe ser interpretado en el sentido de que el concepto de «período de control» que contiene no ha de entenderse como aquel durante el cual deberán realizarse todas las operaciones de control. Por tanto, las operaciones que hayan comenzado durante un período de control, según se define en esta disposición, podrán continuar durante el período de control siguiente si, pese a su diligencia, las autoridades competentes no han podido completarlas en plazo. En todo caso, incluso si el enfoque que propongo no es acogido por el Tribunal de Justicia, no cabe admitir que el beneficiario de las ayudas objeto de control pueda invocar una supuesta irregularidad de procedimiento en el supuesto de que sean sus propios actos u omisiones los que hayan hecho imposible llevar a cabo plenamente dichas operaciones durante el primero de dichos períodos.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

55. El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la tercera cuestión prejudicial sólo en caso de respuesta negativa a la segunda cuestión planteada, a saber, para el supuesto de que las autoridades a cargo del control no puedan continuar sus operaciones durante el período de control siguiente cuando haya sido imposible llevarlas a cabo de modo efectivo por el comportamiento o las omisiones del beneficiario de las ayudas.

56. Desea determinar básicamente si, en ese supuesto, dichas autoridades podrán exigir al operador controlado, que ha resultado incumplidor, que devuelva las ayudas de las que se ha beneficiado. Además, se pregunta si tal medida constituye una sanción en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89.

57. Dado que, en mi opinión, la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente ha de responderse afirmativamente, considero, al igual que FranceAgriMer y el Gobierno francés, que no procede responder a esta doble pregunta, pues carece de pertinencia en este caso.

58. Sin embargo, con el fin de cubrir el supuesto de que el Tribunal de Justicia responda negativamente a la cuestión prejudicial precedente, formularé las siguientes observaciones con carácter subsidiario.

36 — En el litigio principal, conforme a lo indicado por FranceAgriMer, parece que el Syndicat OP 84 provocó el retraso de las operaciones de control *in situ* al solicitar en diversas ocasiones que se cambiasen las fechas fijadas para las mismas y al no aportar los documentos requeridos por dichos agentes.

37 — Así, el Abogado General Reischl, en las páginas 3185 y 3186 de sus conclusiones relativas al asunto que dio lugar a la sentencia de 17 de diciembre de 1981, de Hoe/Comisión (151/80, Rec. p. 3161), había subrayado que un candidato «no podrá en ningún caso obtener la anulación posterior del procedimiento de nombramiento en el que ha participado invocando irregularidades imputables a su propio comportamiento» (véanse asimismo los apartados 18 y 19 de dicha sentencia). En el apartado 13 de la sentencia de 9 de febrero de 1984, Kohler/Tribunal de Cuentas (316/82 y 40/83, Rec. p. 641, apartado 13), el Tribunal de Justicia señaló también que el hecho de «aceptar la argumentación del Tribunal de Cuentas equivaldría a permitirle invocar una infracción que él mismo ha cometido».

59. Respecto al primer aspecto de la tercera cuestión prejudicial, considero que las autoridades competentes deben poder exigir la devolución de las ayudas recibidas si, como ha sucedido en el litigio principal, el control efectivo se hizo imposible por el comportamiento del beneficiario de dichas ayudas, al margen de que consistiese en acciones, fraudes o maniobras dilatorias, o incluso abstenciones, omisiones o negligencias.³⁸

60. Como ha indicado el Gobierno francés, el Tribunal de Justicia ya ha declarado en el contexto de la interpretación de otros actos de Derecho comunitario relativos a la agricultura que, si no puede realizarse un control efectivo, se ha de considerar que dicho control no puede efectuarse por motivos atribuibles al solicitante y, por consiguiente, la solicitud de ayuda debe denegarse, salvo en caso de fuerza mayor.³⁹

61. Comparto el punto de vista de FranceAgriMer y del Gobierno francés, conforme al cual incumbe a los beneficiarios de las ayudas otorgadas en virtud del FEOGA-Garantía facilitar a las autoridades a cargo de su control todos los elementos que sirvan para determinar tanto la procedencia de la concesión de dichas ayudas como la regularidad de las operaciones financiadas de este modo.⁴⁰ A falta de tales justificaciones, ya sea por omisión de los beneficiarios o, con mayor motivo, mediando intencionalidad por su parte,⁴¹ dichas autoridades podrán deducir legítimamente que las ayudas de que se trata han sido recibidas indebidamente y ordenar su devolución.

62. Procede precisar que, con arreglo a los principios generales del Derecho, la recuperación debe poder tener lugar incluso si el operador controlado no ha actuado de mala fe, pues las ayudas se presumen indebidas dado que el interesado no ha podido demostrar que reunía los requisitos para obtenerlas.

63. Esta solución responde a la exigencia de favorecer el buen funcionamiento y la eficacia de las medidas de control previstas por el Reglamento n° 4045/89, y en este caso el objetivo de preservar la propia viabilidad del sistema correspondiente a las operaciones financiadas por el FEOGA-Garantía.

64. Respecto al segundo aspecto de la tercera cuestión prejudicial, entiendo que el reembolso de las ayudas recibidas que tiene lugar en tal contexto no se deriva de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89, según el cual los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para sancionar a las personas físicas o jurídicas que no respeten las obligaciones previstas en dicho Reglamento.

65. En este sentido, el Gobierno polaco subraya acertadamente que el Derecho de la Unión opera una distinción entre las medidas consistentes en la obligación de reembolsar una ventaja obtenida indebidamente y las sanciones que pueden ser impuestas a raíz de irregularidades acaecidas voluntariamente o por una falta de vigilancia.

38 — En este sentido, he de recordar que el primero considerando del Reglamento n° 4045/89, que retoma las disposiciones del séptimo considerando y del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70, prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para recuperar las sumas perdidas como consecuencia no sólo de «irregularidades» sino también de «negligencias».

39 — Sentencia de 13 de diciembre de 2001, Nilsson (C-131/00, Rec. p. I-10165, apartado 32). En ese asunto, el control no había sido posible porque el productor no llevó ningún registro de animales en absoluto.

40 — Véase, en este sentido, el séptimo considerando de la resolución de remisión.

41 — He de precisar que de los considerandos octavo y noveno de la resolución de remisión se desprende que en el litigio principal la orden de restitución de las ayudas recibidas no se basó únicamente en la obstrucción por parte del Syndicat OP 84, que no aportó los documentos justificativos solicitados por las autoridades de control, sino también, además, en que no concurrían los requisitos para recibir las ayudas y en una irregularidad apreciada en la financiación del fondo operativo de que se trata.

66. En particular, el Reglamento n° 2988/95, que forma parte del mismo marco normativo que el Reglamento n° 4045/89 y enuncia principios generales que han de tenerse en cuenta en el presente asunto,⁴² establece claramente en su título II una diferencia entre las «medidas» y las «sanciones administrativas» que pueden derivarse de perjuicios causados a los intereses financieros de las Comunidades. Con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento, toda «irregularidad»⁴³ dará lugar, como norma general, a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, y en particular a la obligación de abonar las cantidades indebidamente percibidas, incrementadas, en su caso, con los intereses previstos. El apartado 4 de dicho artículo dispone expresamente que «las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones». En cambio, el artículo 5 del Reglamento n° 2988/95 enumera las «sanciones administrativas» a las que pueden dar lugar las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, como el pago de una multa administrativa, o el pago de una cantidad complementaria que se fijará en proporción a las sumas percibidas indebidamente, incrementadas, en su caso, con intereses.⁴⁴

67. Como exponen FranceAgriMer y los Gobiernos francés y polaco, se desprende también de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la obligación de restituir las ventajas indebidamente obtenidas de la normativa comunitaria no constituye una sanción. Tal obligación es simplemente la consecuencia necesaria de la constatación por parte de las autoridades competentes de que las condiciones requeridas para obtener la ventaja ofrecida por el Derecho de la Unión no parecen haberse cumplido en la realidad.⁴⁵

68. También se debe seguir este enfoque en cuanto a la diferenciación entre, por una parte, la obligación de reembolsar las ayudas percibidas sin fundamento, y, por otra parte, las sanciones previstas por el artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89. La irregularidad de la operación financiada gracias a ayudas así percibidas, aunque solo sea aparente, les confiere un carácter indebido, lo que justifica su restitución por parte del beneficiario controlado, sin que por ello tal reparación presente las características de una sanción administrativa pecuniaria. Procede precisar que así sucede también cuando se ordena la restitución como consecuencia del mero hecho de que el interesado no ha aportado los documentos requeridos por las autoridades competentes con el fin de verificar que se reunían los requisitos para la concesión de las ayudas de que se trata.

42 — La sentencia de 21 de julio de 2011, Beneo Orafiti (C-150/10, Rec. p. I-6843, apartado 69, y jurisprudencia citada) recuerda que «en el ámbito de los controles y de las sanciones de las irregularidades cometidas en relación con el Derecho de la Unión, el legislador de la Unión, al adoptar el Reglamento n° 2988/95, ha sentado una serie de principios generales y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios».

43 — La definición de dicho concepto dada en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento n° 2988/95 fue precisada por el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1848/2006 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2006, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente pagadas en el marco de la financiación de la política agrícola común, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 595/91 del Consejo (DO L 355, p. 56).

44 — El artículo 5, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento precisa que esa cantidad que se paga, en concepto de sanción, por encima del reembolso de las cantidades indebidamente percibidas, por una parte deberá determinarse con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas y, por otra parte, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio.

45 — Véanse, en particular, el apartado 269 de la sentencia de 8 de mayo de 2003, España/Comisión (C-349/97, Rec. p. I-3851), según el cual «las correcciones aplicadas en el presente caso no pueden considerarse sanciones, sino que constituyen la consecuencia necesaria del carácter ilegal de los pagos que efectuó el Reino de España»; y el apartado 28 de la sentencia de 4 de junio de 2009, Pometon (C-158/08, Rec. p. I-4695), según el cual «la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular [...] no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa comunitaria fueron creadas artificialmente, haciendo que la ventaja percibida fuera indebida y justificando, por consiguiente, la obligación de devolverla». Véase también la sentencia Beneo Orafiti, antes citada, apartado 70.

69. A mi entender, la regularización impuesta en tal contexto tiene como fin principal poner remedio a un perjuicio financiero sufrido por el FEOGA-Garantía y, por tanto, por el presupuesto general de la Unión,⁴⁶ pero también restablecer una competencia leal entre el operador que ha obtenido una ventaja de modo irregular y los operadores que no se han beneficiado de la misma.⁴⁷ En esta perspectiva, incumbe a las autoridades nacionales competentes, que actúan por cuenta de la Unión, recuperar las ayudas financieras comunitarias concedidas en condiciones consideradas irregulares, sin que tengan la facultad de apreciar la oportunidad de exigir o no dicha restitución.⁴⁸

70. La prohibición del enriquecimiento sin causa, reiteradamente aplicada por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia,⁴⁹ que la ha consagrado como principio general del Derecho de la Unión,⁵⁰ milita también en este sentido. Es innegable que quien se ha beneficiado de una ventaja financiera sin un fundamento jurídico que la justifique debe restituir imperativamente las sumas percibidas, por un importe igual a las pérdidas sufridas en cada caso por la Unión.⁵¹

71. En aras de la exhaustividad, precisaré que podría imponerse una sanción, en el sentido del Reglamento n° 4045/89, además de esa exigencia de regularización.⁵² Sin embargo, conforme a principios generales del Derecho de la Unión tales como la legalidad y la proporcionalidad de las penas,⁵³ tal sanción sólo podrá imponerse al operador controlado con la condición de que se hayan adoptado disposiciones específicas a tal efecto en el Derecho de la Unión o en el Derecho nacional⁵⁴ y la sanción adoptada sea acorde al incumplimiento de las obligaciones que se derivan del Reglamento n° 4045/89.

72. Por el contrario, la obligación de reembolsar una ayuda percibida en condiciones irregulares debe ser considerada como un resultado directo e inmediato de su carácter indebido, cuya constatación constituye ya un fundamento jurídico suficiente en sí mismo.

73. Por tanto considero, con carácter subsidiario, que en el supuesto de que se respondiese negativamente a la segunda cuestión, procedería responder a la tercera cuestión que, por una parte, cuando el comportamiento o las omisiones del operador controlado hayan hecho imposible un control efectivo, las autoridades nacionales competentes podrán exigir la restitución de las ayudas percibidas, dado que en ese contexto tales autoridades no han podido verificar que se reunían las condiciones requeridas para la concesión de estas ayudas, y, por otra parte, que esa exigencia de restitución no constituye una sanción en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89.

46 — Conforme a las disposiciones del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95.

47 — Véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión (T-459/93, Rec. p. II-1675, apartados 96 y 97), la cual señala que el reembolso de una ayuda estatal ilegal tiene por finalidad restablecer la situación anterior a su pago, lo cual supone que se hayan eliminado todas las ventajas financieras que resulten de la misma, dado que distorsionan la competencia.

48 — Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros (146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503 ; EE p. 00381, apartado 30, a cuyo tenor «una interpretación distinta [del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n° 729/70] tendría por efecto poner en peligro la igualdad de trato entre los operadores económicos de los diferentes Estados miembros y la aplicación del Derecho comunitario que, en la medida de lo posible, debe ser uniforme en toda la Comunidad».

49 — Véanse, en particular, las sentencias de 4 de abril de 1960, Mannesmann y otros/Alta Autoridad (4/59 a 13/59, Rec. p. 241), y de 11 de julio de 1968, Danvin/Comisión (26/67, Rec. pp. 463 y ss., especialmente p. 474).

50 — En la sentencia de 10 de julio de 1990, Grecia/Comisión (C-259/87, Rec. p. I-2845), el Tribunal de Justicia declaró, en relación con cantidades pagadas al FEOGA, que el enriquecimiento sin causa por parte de la Comunidad es contrario a los principios generales del Derecho comunitario.

51 — Véanse, por analogía, respecto a una persona que sufrió una pérdida que se tradujo en el incremento del patrimonio de otra persona, sin que existiese fundamento jurídico para dicho enriquecimiento, las sentencias de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, Rec. p. I-9761), apartado 44, y de 21 de enero de 2010, van Dijk (C-470/08, Rec. p. I-603), apartado 41.

52 — Véase también el apartado 29 de la sentencia Pometon, antes citada, según el cual «asimismo, el importador que se acogió irregularmente al régimen de perfeccionamiento activo y se aprovechó de él creando artificialmente las condiciones requeridas para su aplicación está obligado a pagar los derechos correspondientes a los productos de que se trate, *sin perjuicio, en su caso, de las sanciones administrativas, civiles o penales previstas por la legislación nacional*» (el subrayado es mío).

53 — Doble exigencia que recuerda el artículo 5, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 2988/95, cuyo tenor se ha citado *supra*.

54 — Sobre las sanciones administrativas previstas por el Reglamento n° 2988/95, véase la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros (C-367/09, Rec. p. I-10761), apartado 43, y las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en dicho asunto (en particular los puntos 35 y ss.).

V. Conclusión

74. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État:

El artículo 2, apartado 4, 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 (FEOGA), sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE, no puede interpretarse en el sentido de que todas las operaciones de control deberán efectuarse durante el «período de control», definido por esa disposición como el «comprendido entre el 1 de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente», sino que debe interpretarse en el sentido de que las operaciones iniciadas durante un período de control pueden continuar durante el período siguiente. En todo caso, el operador controlado no puede invocar irregularidades de procedimiento contra la decisión tomada en función de los resultados del control así efectuado, cuando sus acciones u omisiones hayan hecho imposible la realización de dicho control durante el primero de dichos períodos.

No procede responder a la tercera cuestión prejudicial.

Con carácter subsidiario, para el supuesto de que se diese una respuesta negativa a la cuestión precedente, procedería responder a la tercera cuestión que, cuando las autoridades competentes no han podido efectuar un control efectivo a causa del comportamiento o de las omisiones del beneficiario de las ayudas abonadas en el marco de operaciones financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria, sección Garantía, dichas autoridades pueden exigir la restitución de esas ayudas, que no se ha podido determinar que fuesen debidas, sin que esa medida pueda ser calificada de sanción en el sentido del artículo 6, apartado 2, del Reglamento n° 4045/89.