



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 26 de octubre de 2023¹

Asunto C-437/22

R. M.,

E. M.,

con intervención de:

Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)]

«Procedimiento prejudicial — Agricultura — Política agrícola común — Ayudas de la Unión Europea — Medidas y sanciones administrativas — Fraude cometido por los representantes de una sociedad de responsabilidad limitada — Recuperación de cantidades indebidamente pagadas»

1. En un procedimiento judicial de un Estado miembro se establece en sentencia firme que los representantes de una sociedad de capital facilitaron información falsa al objeto de obtener ayudas agrícolas, que posteriormente se les concedieron. Mientras se tramitaba el procedimiento judicial nacional, la sociedad fue disuelta y sus derechos y obligaciones se transmitieron a otra sociedad, que carece de los recursos adecuados. ¿Puede el Estado miembro exigir directamente el reembolso de las cantidades indebidamente pagadas a las personas físicas, socios y representantes legales de la sociedad beneficiaria de los fondos, así como de la sociedad cesionaria, que cometieron los actos fraudulentos, constatados con carácter definitivo?

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

*Reglamento n.º 2988/95*²

2. Los considerandos 4 y 5 del Reglamento n.º 2988/95 tienen la siguiente redacción:

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

¹ Lengua original: italiano.

² Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1).

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

3. El artículo 1 del Reglamento dispone:

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

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

4. El artículo 2 de dicho Reglamento establece:

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

[...]

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

4. A reserva del Derecho comunitario aplicable, los procedimientos relativos a la aplicación de los controles y de las medidas y sanciones comunitarias se regirán por el Derecho de los Estados miembros.»

5. El artículo 4 del mismo Reglamento es del siguiente tenor:

«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;

[...]

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

6. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95:

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

[...]».

7. El artículo 7 del Reglamento dispone:

«Las medidas y sanciones administrativas comunitarias podrán aplicarse a los agentes económicos mencionados en el artículo 1, es decir, a las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica, que hayan cometido la irregularidad. Podrán también aplicarse a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida.»

*Reglamento (UE) n.º 1306/2013*³

8. El considerando 39 del Reglamento n.º 1306/2013 es del siguiente tenor:

«Para proteger los intereses financieros del presupuesto de la Unión, los Estados miembros deben adoptar medidas encaminadas a garantizar que las operaciones financiadas por los Fondos se efectúen real y correctamente. Los Estados miembros también deben impedir, detectar y resolver eficazmente cualquier irregularidad o incumplimiento de obligaciones cometido por los beneficiarios. Para ello deberá ser de aplicación el Reglamento del Consejo (CE, Euratom) n.º 2988/95. En los casos de infracción de la legislación agrícola sectorial, cuando en los actos legislativos de la Unión no se hayan establecido disposiciones detalladas con respecto a las sanciones administrativas, los Estados miembros deben imponer sanciones nacionales que sean efectivas, disuasorias y proporcionadas.»

9. El artículo 54 de dicho Reglamento, titulado «Disposiciones comunes», establece:

«1. 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. Los importes correspondientes se consignarán, en el momento de presentarse la solicitud de recuperación, en el libro mayor de deudores del organismo pagador.

[...]

3. Por causas debidamente justificadas, los Estados miembros podrán decidir no proceder a la recuperación. Tal decisión solo podrá tomarse en los siguientes casos:

[...]

³ 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).

b) cuando la recuperación resulte imposible debido a la insolvencia, comprobada y admitida con arreglo al Derecho nacional, del deudor o de las personas jurídicamente responsables de la irregularidad.

[...]»

10. El artículo 56, párrafo primero, del Reglamento, que lleva por título «Disposiciones específicas del FEADER», dispone:

«Cuando se detecten irregularidades y negligencias en las operaciones o programas de desarrollo rural, los Estados miembros llevarán a cabo ajustes financieros suprimiendo total o parcialmente [...] la correspondiente financiación de la Unión. Los Estados miembros tendrán en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades registradas y la cuantía de la pérdida financiera para el FEADER.»

11. De conformidad con el artículo 58 del mismo Reglamento, titulado «Protección de los intereses financieros de la Unión»:

«1. Los Estados miembros adoptarán, en el contexto de la PAC, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y, en concreto, para:

[...]

e) recuperar los pagos indebidos más los intereses y emprender las acciones legales a tal efecto cuando sea necesario.

[...]»

*Reglamento Delegado n.º 640/2014*⁴

12. El artículo 35 del Reglamento n.º 640/2014, titulado «Incumplimiento de los criterios de admisibilidad distintos de la superficie o del número de animales, así como de otros compromisos u obligaciones», establece en el apartado 6:

«Cuando se determine que el beneficiario ha facilitado pruebas falsas con objeto de recibir la ayuda o que no ha facilitado por negligencia la información necesaria, se le denegará aquella o se le retirará íntegramente. Además, el beneficiario quedará excluido de la misma medida o tipo de operación durante el año natural en el que se haya detectado la irregularidad y durante el año natural siguiente.»

⁴ Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al sistema integrado de gestión y control y a las condiciones sobre la denegación o retirada de los pagos y sobre las sanciones administrativas aplicables a los pagos directos, a la ayuda al desarrollo rural y a la condicionalidad (DO 2014, L 181, p. 48).

B. Derecho estonio

13. En virtud del artículo 38¹, apartado 2, del kriminaalmenetluse seadustik (Código de Procedimiento Penal), una autoridad pública puede, en el marco de un procedimiento penal, ejercitar una acción declarativa de un crédito de Derecho público cuando el hecho generador de dicho crédito se basa, en gran medida, en los mismos elementos materiales que constituyen el delito objeto del procedimiento.

14. A tenor del artículo 111 de la Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (Ley de Aplicación de la Política Agrícola Común de la Unión Europea), titulado «Recuperación de subvenciones»:

«1. Cuando, una vez pagada una subvención, se compruebe que esta ha sido abonada indebidamente con motivo de irregularidades o negligencias, en particular por no haber sido utilizada para el fin previsto, se exigirá al beneficiario, en concreto al que haya sido elegido en un procedimiento de selección, el reembolso total o parcial de la subvención, por las razones y en los plazos establecidos en los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, y demás reglamentos pertinentes de la Unión Europea.

[...]»

II. Hechos que dieron origen al litigio

15. Mediante sentencia del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru, Estonia), de 15 de marzo de 2021, R. M. fue condenado por tres casos de fraude de subvenciones. En concreto, como representante de la sociedad X OÜ (en lo sucesivo, «X»), proporcionó intencionadamente información falsa a la Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet (Oficina de Información y Registro Agrícola, Estonia; en lo sucesivo, «PRIA»). De resultas de ello, entre los años 2013 y 2017 la PRIA pagó indebidamente a X ayudas al sector agrícola financiadas por la Unión Europea por un importe total de 143 737,38 euros. En dos de los tres casos de fraude de subvenciones mencionados, además de R. M., también fue condenada E. M. como coautora.

16. Al mismo tiempo, el Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru) estimó el escrito de personación como actor civil presentado por la parte perjudicada —la República de Estonia, representada por la PRIA— y condenó a los acusados a reembolsar los importes de las ayudas indebidamente abonadas a X como consecuencia del fraude, repartidos del siguiente modo: por un lado, se condenó a R. M. a reembolsar la cantidad de 87 340,00 euros y, por otro, a R. M. y E. M. a reembolsar solidariamente la cantidad de 56 397,38 euros.

17. A juicio del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru), en caso de que, tras el desembolso de una ayuda, se compruebe que los fondos han sido abonados indebidamente a causa de irregularidades o negligencias, dichos fondos deben ser recuperados total o parcialmente de los beneficiarios con arreglo al artículo 111, apartado 1, de la Ley de Aplicación de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, de conformidad con las condiciones y los plazos establecidos en los reglamentos de la Unión.

18. Por consiguiente, la parte perjudicada también tiene derecho a exigir a R. M. y a E. M. el reembolso de las ayudas pagadas indebidamente a X.

19. Los abogados de R. M. y E. M. interpusieron recurso de apelación contra la sentencia del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru), impugnando tanto la condena penal de los acusados como la estimación del escrito de personación como actor civil.

20. Mediante sentencia del Tartu Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tartu, Estonia), de 15 de septiembre de 2021, se confirmó la sentencia del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru). El tribunal de apelación corroboró la conclusión del Tribunal de Primera Instancia de que X obtuvo las ayudas de forma fraudulenta, al no cumplir la obligación de contribución propia y presentar documentos falsificados.

21. El Tribunal de Apelación corroboró además la conclusión del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru) de que la parte perjudicada tiene derecho, en virtud del artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95, a reclamar también a R. M. y a E. M. las ayudas pagadas indebidamente a X.

22. Los abogados de R. M. y E. M. interpusieron recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Apelación, impugnando tanto la condena penal de los acusados como la estimación del escrito de personación como actor civil.

23. En la presente causa penal, la Sala de lo Penal del Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia) dictó el 20 de mayo de 2022 una sentencia parcial confirmando las sentencias del Tartu Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tartu) y del Viru Maakohus (Tribunal de Primera Instancia de Viru), entre otras cosas, en lo que respecta a la declaración de culpabilidad y las penas de R. M. y E. M. por el mencionado fraude de subvenciones en varios casos.

24. De este modo, los fallos de culpabilidad y las penas impuestas a los acusados pasaron a ser firmes. Al mismo tiempo, el Riigikohus (Tribunal Supremo) decidió continuar el procedimiento de casación y resolver más adelante, mediante sentencia separada, la causa penal en lo relativo a la condena por los anteriores tribunales a R. M. a pagar 87 340,00 euros, así como a R. M. y E. M. a pagar solidariamente 56 397,38 euros, al Estado en concepto de compensación por las ayudas que se habían pagado indebidamente a X.

25. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) En circunstancias como las del litigio principal, ¿constituye el artículo 7 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, en relación con los artículos 56, párrafo primero, y 54, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, y con el artículo 35, apartado 6, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, una base jurídica con efecto directo para exigir la recuperación de unas ayudas obtenidas de forma fraudulenta, financiadas por Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), a los representantes de una persona jurídica beneficiaria que han aportado intencionadamente información falsa para obtener las ayudas fraudulentamente?
- 2) En circunstancias como las del litigio principal, en las que las ayudas financiadas por el Feader se fijaron como resultado de un fraude y se pagaron a una sociedad de responsabilidad limitada (sociedad estonia), ¿puede considerarse que son también *beneficiarios*, en el sentido del artículo 54, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, y del artículo 35, apartado 6, del Reglamento Delegado

(UE) n.º 640/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, los representantes de la sociedad beneficiaria que cometieron el fraude y que asimismo controlaban económicamente dicha sociedad en el momento de la obtención fraudulenta de las ayudas?»

III. Análisis jurídico

26. A petición del Tribunal de Justicia, centraré mi análisis jurídico en la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

27. Debo señalar que, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial en los términos que propongo, podría no ser necesario responder a la segunda cuestión prejudicial, por quedar comprendida en la primera.

28. En esencia, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si los artículos 54 y 56, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, así como el artículo 35, apartado 6, primera frase, del Reglamento n.º 640/2014, en relación con el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95, deben interpretarse en el sentido de que el reembolso de una ayuda del Feader, indebidamente percibida con motivo de una irregularidad, puede exigirse no solo al beneficiario de dicha ayuda, sino también a aquellas personas que, sin que puedan considerarse técnicamente beneficiarias, hayan participado en la realización de la irregularidad que dio lugar al pago indebido de los fondos.

A. Observaciones generales

29. La política agrícola común se ejecuta en régimen de gestión compartida entre los Estados miembros y la Unión, y los fondos de la Unión se abonan a los beneficiarios finales a través de los Estados miembros. Los Estados miembros deben proteger de forma eficaz los intereses financieros de la Unión, garantizando que solo las operaciones que cumplan las disposiciones del Derecho de la Unión se financien con cargo a fondos de la Unión. El artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y para recuperar los pagos indebidos. En efecto, los Estados miembros están en mejor posición para recuperar las cantidades indebidamente pagadas con motivo de irregularidades o de negligencias y determinar las medidas más adecuadas que hayan de adoptarse al respecto. Así, en particular, corresponde a las autoridades nacionales elegir las vías de recurso que estimen más idóneas para recuperar las cantidades en cuestión. Dichos artículos son expresión, por lo que se refiere a la financiación de la política agrícola común, de la obligación de diligencia general establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3, que obliga a los Estados miembros a proceder a la recuperación y adoptar medidas para solucionar las irregularidades de forma oportuna.⁵ El respeto de los procedimientos y de los plazos aplicables en materia de recuperación con arreglo al Derecho nacional constituye una obligación mínima necesaria, pero no basta para demostrar la diligencia del Estado miembro en el sentido del artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013.⁶

30. De este marco legislativo general se desprende que la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas es una obligación específica de los Estados miembros, destinada a garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión.

⁵ Observaciones de la Comisión, apartado 4.

⁶ Véase la sentencia de 30 de enero de 2020, Portugal/Comisión (T-292/18, EU:T:2020:18), apartados 60 a 67.

31. Como señaló efectivamente el Gobierno danés en su escrito de intervención,⁷ se trata de una cuestión de gran importancia para la capacidad de los Estados miembros de llevar a cabo controles eficaces de la conformidad de la financiación del sector agrícola con la legislación de la Unión: el problema que originó las cuestiones prejudiciales en el caso de autos, a saber, que la entidad que recibió la ayuda y, por tanto, jurídicamente el «beneficiario de la ayuda» (la sociedad X), o bien ya no existe jurídicamente, o no dispone de recursos suficientes para efectuar el reembolso, se plantea con frecuencia cuando las autoridades nacionales tienen que reclamar la devolución de las ayudas agrícolas indebidamente pagadas. La aplicación efectiva de la obligación de exigir la recuperación de las ayudas concedidas irregularmente supone que los Estados miembros puedan incoar tales procedimientos no solo contra los beneficiarios directos, sino también contra los representantes de las empresas [de que se trate], en la medida en que hayan participado en las infracciones, o contra sus titulares efectivos. En esencia, se trata de garantizar un efecto útil de las disposiciones del Derecho de la Unión: un sistema que, en virtud de una interpretación formalista, permitiera tales situaciones correría el riesgo de hacer gravemente ineficaz la posibilidad de recuperar las cantidades indebidamente pagadas y fomentaría conductas ilícitas.

32. El órgano jurisdiccional nacional plantea la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia refiriéndose también al posible efecto directo de las disposiciones del Derecho de la Unión que, relacionadas, pueden servir de base jurídica para recuperar la financiación indebidamente abonada a las personas físicas autoras del fraude.

33. Comparto la opinión de la Comisión según la cual la cuestión no es si el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95 tiene efecto directo, sino si, en relación con las disposiciones sectoriales, basta por sí solo para exigir el reembolso de las ayudas a las personas físicas que representan a la sociedad beneficiaria, autoras de los comportamientos que causaron las irregularidades. Así sucede cuando el legislador de la Unión adopta normas sectoriales que prevén el reembolso, pero no establece los requisitos para su aplicación a esta categoría de personas y el Derecho del Estado miembro en el que se ha producido la irregularidad no prevé expresamente la aplicación de una medida administrativa a esta categoría de personas.

34. Por tanto, en mi opinión, las cuestiones jurídicas que deben resolverse para responder de forma útil a la cuestión prejudicial son las siguientes: a) la relación existente entre el Reglamento n.º 2988/95 y los reglamentos sectoriales (en particular para saber si las normas generales contenidas en el Reglamento n.º 2988/95 relativas a las medidas administrativas y a las personas con respecto a las que se puede realizar la recuperación de los fondos indebidamente pagados son también válidas para determinados sectores en los que no se reproducen tales normas y no existe una legislación nacional que las aplique); b) los diferentes principios (y el diferente régimen jurídico) aplicables a las sanciones y a las medidas administrativas (y por consiguiente la inaplicabilidad de los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en determinados precedentes relativos a las sanciones); c) la determinación del régimen jurídico aplicable a las personas autoras de las infracciones.

B. Cuestiones prejudiciales

35. El Reglamento n.º 2988/95 contiene varias disposiciones de carácter general que establecen normas destinadas a proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión.

⁷ Observaciones del Gobierno danés, apartados 7 a 14.

36. Regula toda situación que dé lugar a una irregularidad, a saber, 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.⁸

37. El objetivo del Reglamento n.º 2988/95 es proteger los intereses financieros de la Unión en todos los ámbitos y establecer un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por las políticas de la Unión.⁹

38. El considerando 5 establece que las normas sectoriales en materia de medidas y sanciones administrativas deben ser conformes con el Reglamento n.º 2988/95. En el mismo sentido, el considerando 39 del Reglamento n.º 1306/2013 señala que, puesto que los Estados miembros deben impedir, detectar y resolver eficazmente cualquier irregularidad o incumplimiento por parte de los beneficiarios, debe aplicarse el Reglamento n.º 2988/95.

39. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) confirma, asimismo, que en el ámbito de los controles y de las sanciones de las irregularidades cometidas en relación con el Derecho comunitario, el legislador comunitario, al adoptar el Reglamento n.º 2988/95, ha sentado una serie de principios generales y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios.¹⁰

40. Por tanto, el Reglamento n.º 2988/95 es un reglamento general que, si bien no se opone al establecimiento de normas específicas o sectoriales en los diferentes ámbitos de actividad de la Unión, exige que estas sean interpretadas de conformidad con el marco general que define dicho Reglamento.

41. Los principios generales que deben respetar las disposiciones sectoriales son, por cuanto aquí interesa, aparte del artículo 1 antes citado, los artículos 4 y 7.

42. El artículo 4, apartado 1, primer guion, del Reglamento n.º 2988/95 establece que «como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente», a través de la obligación de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas.

43. Desde un punto de vista semántico, es evidente que la expresión «dará lugar», aunque vaya acompañada de la expresión «como norma general», no deja ningún margen de valoración ni de apreciación: su sentido solo puede ser que, en caso de irregularidad, los Estados miembros deben proceder a la recuperación, en cumplimiento del deber de diligencia antes mencionado, salvo en los casos en que ello no sea posible. En la legislación sectorial existe el ejemplo de una excepción, concretamente en el artículo 54, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1306/2013¹¹ (al que también me referiré a continuación en relación con la distinción estructural entre sanciones y otras medidas administrativas).

44. El artículo 7 dispone que las medidas y sanciones administrativas podrán aplicarse no solo a los agentes económicos mencionados en el artículo 1, es decir, a las personas físicas o jurídicas y a las demás entidades a las cuales el Derecho nacional reconozca capacidad jurídica, que hayan

⁸ Véase el artículo 1 del Reglamento n.º 2988/95.

⁹ Véanse los considerandos 3 y 4 del Reglamento n.º 2988/95.

¹⁰ Véase la sentencia de 11 de marzo de 2008, Jäger (C-420/06, EU:C:2008:152), apartado 61.

¹¹ Donde se establece que, por causas debidamente justificadas, los Estados miembros podrán decidir no proceder a la recuperación cuando resulte imposible debido a la insolvencia, comprobada y admitida con arreglo al Derecho nacional, del deudor o de las personas jurídicamente responsables de la irregularidad.

cometido la irregularidad, sino también a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad, así como a las obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida.

45. Por tanto, el artículo 7 determina el ámbito subjetivo de acceso a la recuperación, es decir, aquellas personas a las que, en función de las circunstancias, puede exigirse el reembolso de la cantidad indebidamente pagada. Su función consiste en confirmar la perspectiva sustancialista de las disposiciones del Reglamento, de conformidad con sus objetivos. Perspectiva que, al menos en lo que respecta al importe de la recuperación, debe tender a permitir una aplicación útil del deber de diligencia por parte de los Estados miembros, permitiendo recuperar las cantidades de las personas que efectivamente causaron la irregularidad, sin dar pie a posibles y, en realidad, demasiado simples elusiones.

46. Asimismo, desde un punto de vista sistemático, el artículo 7 se relaciona con el artículo 4, apartado 1, respecto del cual tiene un carácter instrumental, y que, como principio general del Derecho de la Unión, establece que toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá la obligación de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas.

47. Los artículos 54 y 56 del Reglamento n.º 1306/2013 y el artículo 35 del Reglamento Delegado n.º 640/2014 no reproducen las disposiciones ni sobre la obligación de recuperación ni sobre las personas a las que debe dirigirse la exigencia de reembolso. Estas normas se refieren únicamente a los «beneficiarios», que se identifican con las personas físicas o jurídicas que han recibido la financiación.

48. De ahí las dudas del órgano jurisdiccional remitente, el cual, aunque está convencido de que la recuperación solo puede dirigirse a personas que, mediante comportamientos sucesivos (constitución de la sociedad, obtención de financiación mediante documentos falsos, disolución de la sociedad, constitución de otra sociedad que carece manifiestamente de capacidad económica), fueron los verdaderos actores protagonistas que causaron la financiación indebida por parte de la Unión, duda de que, a falta de disposiciones específicas en los reglamentos sectoriales y en las disposiciones legislativas nacionales, lo previsto en los artículos 4 y 7 del Reglamento n.º 2988/95 sea suficiente para constituir el fundamento jurídico adecuado para la recuperación.

49. Las dudas surgen, sobre todo, del hecho de que el Tribunal de Justicia ha declarado en la sentencia *SGS Belgium*¹² que el Reglamento n.º 2988/95 no constituye por sí solo una base jurídica suficiente para imponer sanciones con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento. El Tribunal de Justicia recordó que algunas disposiciones de un reglamento pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros o por el propio legislador de la Unión (apartado 33) y que ello es igualmente válido para las sanciones administrativas impuestas a las diferentes categorías de agentes identificadas en el Reglamento n.º 2988/95 (apartado 34). Por tanto, para que se aplique una sanción, es necesario que la

¹² Véase la sentencia de 28 de octubre de 2010, *SGS Belgium* y otros (C-367/09, EU:C:2010:648).

legislación sectorial de la Unión o, a falta de dicha legislación, la legislación nacional prevea la imposición de una sanción administrativa a dicha categoría de personas (apartados 43 a 62). Esto se ajusta al principio de legalidad.¹³

50. No obstante, las dudas del órgano jurisdiccional remitente pueden disiparse demostrando la diferencia estructural entre medidas administrativas y sanciones y mediante una interpretación literal, sistemática y teleológica de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión.

51. La interpretación literal ya sería suficiente para marcar la clara diferencia entre las sanciones y las demás medidas administrativas, como la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas: el artículo 4 del Reglamento n.º 2988/95, relativo a las medidas administrativas, establece que, como norma general, toda irregularidad «dará lugar» a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente; el artículo 5 del mismo Reglamento, relativo a las sanciones, establece que las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia «podrán dar lugar» a determinadas sanciones administrativas. Resulta evidente que la opción legislativa elegida es distinta: la recuperación de las cantidades, salvo excepciones expresas, implica la retirada automática de la ventaja obtenida indebidamente sin que sea necesaria ninguna otra medida o especificación.¹⁴ La imposición de sanciones es potencial («podrán dar lugar»), ya que depende de la determinación del elemento subjetivo (intencionalidad o negligencia) que requiere de unos parámetros de aplicación para su apreciación, al igual que requiere de unos parámetros de aplicación la elección entre las diferentes medidas previstas en dicho artículo 5, dejando, por tanto, un margen de apreciación en la aplicación.

52. Nada de esto puede decirse de la medida administrativa de la retirada (y de la correspondiente exigencia de reembolso de los fondos) que no requiere especificación ni aplicación alguna, ni deja margen de apreciación: la comprobación de la irregularidad implica la obligación de recuperar las cantidades de las personas que participaron activamente en la realización de la irregularidad y que se definen de manera clara e inequívoca en el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95.¹⁵ Evidentemente, en un primer momento, la exigencia de reembolso debe dirigirse a la persona física o jurídica directamente responsable de la irregularidad (el beneficiario en sentido técnico) y, en los casos en que ello no sea posible, debido a circunstancias concretas, como en el caso de autos, a las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad o que estén obligadas a responder de ella o a evitar que sea cometida.

53. El artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 2988/95 es, por lo demás, tajante: «las medidas previstas en el presente artículo no serán consideradas como sanciones».

¹³ Como recuerda la Comisión en sus observaciones escritas (apartado 32), la Abogada General Kokott, en sus conclusiones, compara las sanciones administrativas previstas en el Reglamento n.º 2988/95 con las normas aplicables en materia penal, en particular los requisitos de claridad y precisión, cuando su aplicación a las personas designadas en la segunda frase del artículo 7 de dicho Reglamento se deja a la apreciación de las autoridades administrativas nacionales. De estos principios se desprende que, si una persona puede incurrir en responsabilidad penal, el tenor de las disposiciones pertinentes debe permitirle saber qué actos u omisiones la pueden hacer sujeto de sanción. La Abogada General concluyó que el margen de apreciación previsto en el artículo 7, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95 debe ser concretado por el legislador de la Unión o, por mandato de este, por los Estados miembros, para que haya una sanción directamente aplicable. Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto SGS Belgium y otros (C-367/09, EU:C:2010:440), puntos 70 a 72.

¹⁴ Evidentemente, ello se entiende sin perjuicio de las formas concretas de recuperación que, naturalmente, corresponden al Derecho nacional.

¹⁵ En cuanto a la falta de una facultad de apreciación de los Estados miembros, véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807), apartado 66: todo ejercicio, por parte de un Estado miembro, de una facultad de apreciación sobre si procede o no exigir la restitución de fondos concedidos de forma indebida o ilegal es incompatible con las obligaciones que la normativa de la Unión aplicable en esos sectores impone a las administraciones nacionales de recuperar los fondos pagados de forma indebida o ilegal.

54. La interpretación sistemática confirma este enfoque. Como ha señalado acertadamente el Gobierno danés, las disposiciones del artículo 54, apartado 3, letra b), del Reglamento n.º 1306/2013, antes citado, también carecen de significado si no se interpretan en el sentido de que personas distintas del beneficiario directo pueden ser responsables de la irregularidad y, por consiguiente, pueden estar sujetas a la obligación de reembolso.

55. El artículo 2, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, al establecer que «no se podrá pronunciar sanción administrativa alguna que no esté contemplada en un acto comunitario anterior a la irregularidad», confirma lo que se desprende de los principios, es decir, que para imponer sanciones (penales o incluso administrativas de carácter represivo) debe respetarse rigurosamente el principio de legalidad.¹⁶ El hecho de que en esta disposición no se mencionen las medidas administrativas confirma que a estas solo se les pueden aplicar los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima. En cuanto al primero, considero que en la interpretación que se ofrece se respeta plenamente, ya que el artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95 aclara de manera inequívoca las consecuencias de la constatación de la irregularidad de una financiación que afecta al presupuesto de la Unión: la obligación del Estado de proceder a la recuperación de las cantidades de las personas que efectivamente hayan participado en la realización de la irregularidad. En cuanto a la confianza legítima, ciertamente no puede invocarse en caso de inexistencia absoluta de buena fe ni tampoco en presencia de comportamientos dirigidos a dar una falsa representación de la realidad e intentar evitar sus consecuencias.

56. Tal y como señala fundadamente la Comisión,¹⁷ el Tribunal de Justicia ha determinado que, incluso a falta, tanto en la normativa sectorial como en la normativa nacional, de una disposición que prevea la aplicación de una sanción, la autoridad nacional está obligada a aplicar una medida administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primer guion, del Reglamento n.º 2988/95, consistente en exigir el reembolso de la totalidad de las ayudas percibidas indebidamente, siempre que se acredite, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional, que dichas ayudas se concedieron de manera errónea.¹⁸

57. Por lo que se refiere a los objetivos, no puedo sino reiterar lo que acabo de señalar en las observaciones generales: la finalidad primordial del Reglamento n.º 2988/95 consiste en proteger eficazmente los intereses financieros de la Unión. Esto no sería posible en caso de que una interpretación formalista del Derecho de la Unión hiciera excesivamente difícil para los Estados miembros recuperar las cantidades indebidamente pagadas cuando se hubieran demostrado las conductas ilícitas de los autores de las irregularidades.

58. Por tanto, resulta evidente que los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia *SGS Belgium* no son extrapolables al supuesto de que deba procederse exclusivamente a la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas. El hecho de que las personas no sean los beneficiarios directos no afecta a tal conclusión, en la medida en que la lectura conjunta de las disposiciones citadas por el órgano jurisdiccional remitente constituye una base jurídica adecuada para realizar la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas.

¹⁶ En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también se puede observar que, incluso a falta de una base jurídica explícita en la normativa sectorial o en el Derecho nacional, la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no viola el principio de legalidad. Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, *FranceAgriMer* (C-670/11, EU:C:2012:807), apartado 65.

¹⁷ Observaciones de la Comisión, apartado 34.

¹⁸ Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2012, *FranceAgriMer* (C-670/11, EU:C:2012:807), apartado 72.

59. Una última observación sobre un aspecto procesal, invocado por los demandantes en el litigio principal: la necesidad de que el gobierno nacional tenga que exigir el reembolso de las cantidades indebidamente pagadas con anterioridad a la sociedad de nueva constitución, aunque esta carezca de capacidad económica. A la luz de cuanto antecede, considero que se trata de una cuestión puramente formal: en efecto, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional nacional hubiera declarado la incapacidad efectiva de la sociedad posteriormente constituida por los demandantes de afrontar el pago de una deuda considerable, no me parece que tenga utilidad alguna presentar una reclamación de reembolso que no podría ir seguida de los actos de recuperación adecuados. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si el Derecho nacional prevé eventuales procedimientos o normas que regulen las relaciones entre socios, administradores y sociedades. Sobre la base de todo lo anterior, debe recordarse que, para el Derecho de la Unión, las personas que hayan participado en la realización de la irregularidad responden *iure proprio* del reembolso de las cantidades ilegítimamente pagadas en concepto de ayudas agrícolas, siempre que se haya demostrado que es imposible proceder a la recuperación de la financiación del beneficiario en sentido técnico.

60. Otra comprobación que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional nacional es si el Derecho nacional permite calificar a estas personas físicas de personas que, alternativamente, «hayan participado en la realización de la irregularidad», o estén «obligadas a responder de la irregularidad o a evitar que sea cometida».

61. Una interpretación diferente del artículo 7 del Reglamento n.º 2988/95, en relación con lo previsto en las disposiciones sectoriales, podría tener como consecuencia la exención de la responsabilidad del verdadero autor del fraude, poniendo seriamente en peligro la protección de los intereses financieros de la Unión. Como ha señalado acertadamente la Comisión, son los individuos quienes cometen los actos fraudulentos, y no las personas jurídicas.¹⁹

IV. Conclusión

62. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada del siguiente modo:

«Los artículos 4 y 7 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, los artículos 54 y 56 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y el artículo 35, apartado 6, del Reglamento Delegado (UE) n.º 640/2014 de la Comisión deben interpretarse en el sentido de que

las disposiciones combinadas de estas normas constituyen una base jurídica para exigir el reembolso de los fondos abonados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y obtenidos mediante acciones fraudulentas de los representantes de la persona jurídica beneficiaria, que facilitaron deliberadamente información falsa para obtener dicha financiación.

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar que la sociedad beneficiaria o la que le suceda en sus derechos y obligaciones no está en condiciones de reembolsar los fondos indebidamente pagados y que, según el Derecho nacional, la persona a la que se reclama el reembolso es considerada una “persona que ha participado en la realización de la irregularidad”, una “persona responsable de la irregularidad” o una “persona obligada a evitar la comisión de la irregularidad”.»

¹⁹ Observaciones de la Comisión, apartado 41.