



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de diciembre de 2012\*

«Protección de los intereses financieros de la Unión — Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 — Artículos 4 y 5 — Sanción administrativa — Medida administrativa — Reglamento (CEE) n° 822/87 — Ayudas al almacenamiento privado de mostos de uva concentrados — Origen comunitario — Reglamento (CEE) n° 1059/83 — Contrato de almacenamiento a largo plazo — Artículo 2, apartado 2 — Artículo 17, apartado 1, letra b) — Reducción de la ayuda de acuerdo con la gravedad de la infracción»

En el asunto C-670/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Francia), mediante resolución de 28 de noviembre de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de diciembre de 2011, en el procedimiento entre

**Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)**

y

**Vinifrance SA,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. J.-C. Bonichot, las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de octubre de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), por M<sup>es</sup> H. Didier y F. Pinet, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y S. Menez y por la Sra. C. Candat, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. M. Szpunar y B. Majczyna, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: francés.

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. Schima y D. Triantafyllou, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola (DO L 84, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2253/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988 (DO L 198, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 822/87»), del Reglamento (CEE) n° 1059/83 de la Comisión, de 29 de abril de 1983, relativo a los contratos de almacenamiento para el vino de mesa, el mosto de uva, el mosto de uva concentrado y el mosto de uva concentrado rectificado (DO L 116, p. 77; EE 03/27, p. 163), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2646/1999 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1999 (DO L 324, p. 10) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1059/83»), y del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre *Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)*, que se había subrogado en los derechos de *Office national interprofessionnel des vins (Onivins)*, y *Vinifrance SA* (en lo sucesivo, «*Vinifrance*») relativo a la recuperación de la totalidad de las ayudas al almacenamiento recibidas por ésta.

### I. Marco jurídico

#### A. Normativa relativa a la organización común del mercado vitivinícola

##### 1. Reglamento n° 822/87

- 3 Del artículo 1 y del anexo I, punto 6, del Reglamento n° 822/87 resulta que éste regula en particular el mosto de uva concentrado, definido como el mosto de uva sin caramelizar, obtenido por deshidratación parcial del mosto de uva y «producido en la Comunidad».
- 4 Al respecto, el artículo 32, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento dispone:

«1. Se establece un régimen de ayuda al almacenamiento privado:

[...]

— del mosto de uva, mosto de uva concentrado y mosto de uva concentrado rectificado.

2. La concesión de las ayudas mencionadas en el apartado 1 se supeditará a la celebración de un contrato de almacenamiento a largo plazo con los organismos de intervención [...]»

## 2. Reglamento n° 1059/83

- 5 Del artículo 1 del Reglamento n° 1059/83 se desprende que éste establece las modalidades de aplicación para la celebración de contratos de almacenamiento.
- 6 El tercer considerando de dicho Reglamento señala que, dado «[...] que los contratos se celebr[a]n entre los organismos de intervención y los productores que lo soliciten[,] procede dar una definición del productor y, habida cuenta de las obligaciones a las que el mismo debe someterse, exigir que sea propietario del producto objeto del contrato de almacenamiento».
- 7 El artículo 2 de este Reglamento es del siguiente tenor:

«1. Los organismos de intervención sólo celebrarán contratos con productores considerados individualmente o agrupados.

Con arreglo al presente Reglamento, se considerará productor a toda persona física o jurídica o a toda agrupación de dichas personas que transforme o haga transformar:

- uva fresca en mosto de uva,
- mosto de uva en mosto de uva concentrado o en mosto de uva concentrado rectificado,
- uva fresca, mosto de uva o mosto de uva parcialmente fermentado en vino de mesa.

2. Un productor sólo podrá celebrar un contrato con relación a un producto elaborado por él mismo o bajo su responsabilidad y del que siga siendo propietario.»

- 8 El artículo 12 de ese mismo Reglamento fija a tanto alzado, por día y por hectolitro, el importe de la ayuda al almacenamiento, válido para toda la Unión Europea, en particular para los mostos de uva.
- 9 El artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1059/83 dispone:

«Salvo en casos de fuerza mayor,

- a) si el productor incumpliere las obligaciones que le correspondan en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo [7], en los artículos 15 y 16 y, en su caso, en el apartado 2 del artículo 10, no se deberá la ayuda;
- b) si el productor incumpliere alguna de las obligaciones que le correspondan en virtud de lo dispuesto en el presente Reglamento o en el contrato y que no sean las contempladas en la letra a), la ayuda que deba pagarse se reducirá en un importe fijado por la autoridad competente de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida».

## B. Reglamento n° 2988/95 relativo a la protección de los intereses financieros de la Unión

- 10 Los considerandos cuarto, quinto y octavo del Reglamento n° 2988/95 son del siguiente tenor:

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

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

[...]

Considerando que el Derecho comunitario establece sanciones administrativas comunitarias en el marco de la política agrícola común; que tales sanciones deberán establecerse asimismo en otros ámbitos».

11 El artículo 1 de dicho 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 éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

12 Con arreglo al artículo 2, apartado 3, del citado Reglamento, «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».

13 El artículo 4 del mismo Reglamento, que figura dentro del título II, titulado «Medidas y sanciones administrativas», prevé:

«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.

[...]

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

14 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 dispone:

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

a) el pago de una multa administrativa;

- b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. 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;
- c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;
- d) la exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad;

[...]»

## II. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 15 Vinifrance es una sociedad cuya actividad consiste en la venta y correeduría de vinos a granel y de concentrados de uva. En diciembre de 1997, dicha sociedad adquirió 34.408 hectolitros de mostos de uva de dos proveedores italianos, las sociedades Cantine Trapizzo y Far Vini. En el marco de dos contratos de almacenamiento a largo plazo celebrados los días 23 de enero y 4 de febrero de 1998 con Onivins, Vinifrance mandó concentrar dichos mostos de uva en Italia y los almacenó en Francia. El primer contrato de almacenamiento tenía por objeto 8.110 hectolitros de mostos de uva concentrados suministrados por la sociedad Cantine Trapizzo, mientras que el segundo contrato tenía por objeto 1.215 hectolitros suministrados por la sociedad Far Vini. En aplicación del artículo 32 del Reglamento n° 822/87, Vinifrance percibió por dicho concepto, los días 10 de marzo y 6 de abril de 1998, ayudas al almacenamiento que ascendían respectivamente a 170.391,31 euros y a 23.280,79 euros.
- 16 Un control efectuado en los meses de mayo, junio y julio de 2000 por la Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) en los locales de Vinifrance permitió determinar, por un lado, que la sociedad Far Vini había dejado de existir en 1992 y que en la dirección que figuraba en las facturas no había ninguna empresa vinícola y, por otro lado, que la mayor parte de los mostos de uva adquiridos por Vinifrance de la sociedad Cantine Trapizzo había sido suministrado realmente a esta última por la sociedad Far Vini.
- 17 Habida cuenta de que la sociedad Far Vini no existía en la fecha de los contratos de venta, en el informe de ACOFA se llegó a la conclusión, en esencia, de que el origen comunitario de los mostos de uva suministrados directa o indirectamente por la sociedad Far Vini era incierto y que no era seguro que Vinifrance fuera su propietaria. Por el contrario, no parece que ACOFA ponga en duda el origen comunitario y la propiedad de los mostos de uva que Vinifrance adquirió de la sociedad Cantine Trapizzo, pero que no habían sido suministrados a ésta por la sociedad Far Vini, es decir, una cantidad, antes de la concentración, de 4 587,8 hectolitros de mostos de uva sobre los 34.408 hectolitros de que se trata.
- 18 A raíz del informe de ACOFA, el director de Onivins, mediante resolución de 23 de diciembre de 2003, retiró la totalidad de las ayudas al almacenamiento abonadas a Vinifrance, al considerar en esencia que ésta no podía acreditar que los mostos de uva suministrados directa o indirectamente por la sociedad Far Vini eran de origen comunitario ni demostrar por otra parte que era su propietaria.
- 19 Mediante recurso interpuesto el 16 de enero de 2004 ante el tribunal administratif de Montpellier, Vinifrance solicitó la anulación de la resolución mencionada. Mediante sentencia de 15 de junio de 2007, el citado órgano jurisdiccional anuló la resolución antedicha al considerar que Onivins no estaba facultada para exigir el reembolso total de la ayuda.

- 20 En efecto, en opinión del tribunal administratif de Montpellier, el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83 únicamente permite exigir un reembolso parcial, en proporción a la gravedad de la infracción cometida por el productor. Pues bien, dicho órgano jurisdiccional consideró que los incumplimientos imputados a Vinifrance estaban incluidos en el ámbito de aplicación del citado artículo 17. En particular, declaró que la imputación de que Vinifrance no podía acreditar el origen comunitario y la propiedad de los mostos de uva sólo estaba fundamentada por lo que respecta a una parte y no a la totalidad de los mostos de uva objeto de los contratos de almacenamiento. Por tanto, dicho órgano jurisdiccional estimó que la resolución adoptada por Onivins era ilegal ya que exigía un reembolso completo, incluida la parte de la ayuda concedida legalmente.
- 21 La Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor), que se había subrogado en los derechos de Onivins, interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante la cour administrative d'appel de Marseille. Mediante sentencia de 15 de junio de 2009, ese órgano jurisdiccional desestimó el citado recurso por considerar en concreto que el tribunal administratif de Montpellier había aplicado correctamente el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83. En particular, consideró que el mero hecho de que el director de Onivins hubiera exigido el reembolso de la totalidad de la ayuda, incluida la parte relativa a los mostos de uva cuyo origen y propiedad ACOFA no cuestionaba, bastaba para establecer, en todo caso, que dicha resolución adolecía de un error de Derecho.
- 22 FranceAgriMer, organismo que sucedió a Viniflor, interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia ante el Conseil d'État, alegando en particular que la cour administrative d'appel de Marseille había incurrido en un error de Derecho, por un lado, al considerar que la resolución del director de Onivins no podía exigir el reembolso total de la ayuda recibida por Vinifrance y, por otro lado, al deducir de ello que la citada resolución debía anularse en su totalidad.
- 23 En efecto, FranceAgriMer sostiene que las irregularidades cometidas no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 17 del Reglamento n° 1059/83. En consecuencia, a falta de disposición expresa prevista por dicha normativa sectorial en relación con las irregularidades reprochadas –en el presente asunto, el hecho de que Vinifrance no hubiera acreditado ser la propietaria de los mostos de uva en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1059/83, ni que éstos fueran de origen comunitario como exige el Reglamento n° 822/87–, dichas irregularidades, que implican la nulidad de los contratos de almacenamiento sobre cuya base se habían abonado las ayudas, deberían fundamentar una medida de retirada de la ventaja percibida indebidamente. De ese modo, FranceAgriMer alega que, basándose en el Reglamento n° 2988/95, Onivins estaba facultada para exigir el reembolso íntegro de las dos ayudas al almacenamiento privado concedidas a Vinifrance. Con carácter subsidiario, el citado organismo de intervención alega que la resolución de Onivins no debería haberse anulado en su totalidad, sino únicamente en la medida en que exigía el reembolso de la parte de la ayuda respecto de la que no se cuestionaba el cumplimiento de los requisitos reglamentarios.
- 24 En esas circunstancias, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Cuando resulta que un productor que se ha acogido a las ayudas comunitarias al almacenamiento de mostos de uva concentrados a cambio de la celebración con el organismo nacional de intervención de un contrato de almacenamiento ha adquirido a una sociedad ficticia o inexistente los mostos de uva que él mismo se ha encargado de concentrar bajo su responsabilidad antes de almacenarlos, ¿puede considerarse que dicho productor tiene la condición de “propietario” de los mostos de uva concentrado, en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento [...] n° 1059/83 [...]? ¿Resulta aplicable el artículo 17 del mismo Reglamento cuando el contrato de almacenamiento celebrado con el organismo nacional de intervención tiene un vicio especialmente grave, que consiste, concretamente, en que la sociedad que celebró el contrato con el organismo nacional de intervención no puede considerarse propietaria de los productos almacenados?

- 2) Cuando un Reglamento sectorial, como el [Reglamento n° 822/87], establece un sistema de ayudas comunitarias sin acompañarlo de un régimen de sanciones para el supuesto de infracción de sus disposiciones, ¿es aplicable, en caso de que se produzca tal infracción, el [Reglamento n° 2988/95]?
- 3) Cuando un operador económico incumple las obligaciones establecidas en un Reglamento comunitario sectorial, como el Reglamento n° 1059/83, y los requisitos establecidos por éste para poder acogerse a las ayudas comunitarias, y dicho Reglamento sectorial establece, como así lo hace el artículo 17 del citado Reglamento, un régimen de medidas o sanciones, ¿se aplica dicho régimen con exclusión de cualquier otro régimen previsto por el Derecho de la Unión [...], teniendo en cuenta que la infracción en cuestión perjudica a los intereses financieros de la Unión [...]? O, por lo contrario, ¿es el régimen de medidas y sanciones administrativas establecido por el Reglamento n° 2988/95, en caso de infracción, el único aplicable? O bien, por último, ¿resultan aplicables ambos Reglamentos?
- 4) Si ambos Reglamentos, el Reglamento sectorial y el Reglamento n° 2988/95, son aplicables, ¿cómo deben combinarse sus disposiciones a los efectos de determinar las medidas y [las] sanciones aplicables?
- 5) Cuando un operador económico ha cometido varias infracciones al Derecho de la Unión y algunas de estas infracciones entran en el ámbito de aplicación del régimen de medidas o sanciones de un Reglamento sectorial y otras constituyen irregularidades en el sentido del Reglamento n° 2988/95, ¿es aplicable únicamente este último Reglamento?»

### III. Sobre las cuestiones prejudiciales

#### A. Sobre la primera parte de la primera cuestión

- 25 Mediante la primera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en que no puede acreditarse el origen comunitario de los mostos de uva por no existir la sociedad que supuestamente los había vendido, el productor que adquirió los citados mostos de uva de dicha sociedad puede no obstante celebrar válidamente un contrato de almacenamiento que tenga por objeto aquéllos, habida cuenta también de la obligación de «que siga siendo propietario» de dichos mostos prevista en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1059/83, y acogerse de ese modo por dicho motivo a una ayuda al almacenamiento en virtud del Reglamento n° 822/87.
- 26 Procede señalar que el artículo 2 del Reglamento n° 1059/83, aunque ciertamente define el concepto de «productor» en el sentido de dicho Reglamento y exige en particular que éste sea «propietario» de los mostos de uva para poder celebrar válidamente con un organismo de intervención un contrato de almacenamiento que le permita acogerse a una ayuda al almacenamiento, no define sin embargo el concepto de «propietario».
- 27 No obstante, ese Reglamento se limita a establecer las modalidades de aplicación del Reglamento n° 822/87 por lo que atañe a los contratos de almacenamiento que permiten acogerse a la percepción de una ayuda al almacenamiento.
- 28 Pues bien, como señalaron acertadamente FranceAgriMer y la Comisión Europea, la cuestión de si un operador puede calificarse de «propietario», en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1059/83, y, por tanto, puede celebrar un contrato de almacenamiento que le permita acogerse a una ayuda al almacenamiento, únicamente puede plantearse en el supuesto en que los mostos de uva estén comprendidos en el ámbito de aplicación material del Reglamento n° 822/87. Al respecto, no se

discute que, en aplicación de la normativa controvertida, únicamente los mostos de uva de origen comunitario podían dar derecho a una ayuda al almacenamiento como la que establece dicho Reglamento.

- 29 En el asunto principal, ha quedado acreditado que Vinifrance no produjo los mostos de uva, sino que los adquirió mediante un contrato de venta. Pues bien, resulta que ese contrato de venta se celebró con una sociedad que carecía por completo de existencia legal en el momento de su conclusión y que, por tanto, no podía acreditarse el origen comunitario de los mostos de uva suministrados directa o indirectamente por la citada sociedad.
- 30 En esas circunstancias, con independencia de si Vinifrance, en su condición de «productor», había sido de hecho o de Derecho propietario de las mercancías en cuestión, en la medida en que no podía considerarse que éstas fueran mostos de uva de origen comunitario, no puede en ningún caso estimarse que dicho operador hubiera adquirido mostos de uva incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 822/87 que le permitieran acogerse a una ayuda al almacenamiento en virtud de dicho Reglamento.
- 31 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que, en una situación como la controvertida en el litigio principal en que no puede acreditarse el origen comunitario de los mostos de uva por no existir la sociedad que supuestamente los había vendido, el productor que adquirió dichos mostos de uva de la citada sociedad no puede, en ningún caso, acogerse a una ayuda al almacenamiento en virtud del Reglamento n° 822/87.

*B. Sobre la segunda parte de la primera cuestión y sobre las cuestiones segunda a quinta*

- 32 Mediante la segunda parte de su primera cuestión y mediante sus cuestiones segunda a quinta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83 debe interpretarse en el sentido de que el régimen de sanciones que establece se aplica en el supuesto en que un productor se ha acogido a las ayudas al almacenamiento pese a que la mayor parte de los mostos de uvas objeto de los contratos de almacenamiento presentados en apoyo de las solicitudes de ayuda no eran, contrariamente a lo que exige el Reglamento n° 822/87, de origen comunitario. Además, mediante esas mismas cuestiones, dicho órgano jurisdiccional pretende saber si, y en qué medida, las disposiciones del Reglamento n° 2988/95 pueden constituir una base jurídica adicional, o alternativa, para la persecución de dichas irregularidades.

1. Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 33 FranceAgriMer y el Gobierno francés alegan en esencia que la finalidad del artículo 17 del Reglamento n° 1059/83 no es regular la persecución de irregularidades como las controvertidas en el litigio principal. Según ellos, por un lado, el apartado 1, letra a), de dicho artículo introduce un régimen sancionador de los incumplimientos de las obligaciones resultantes de determinadas disposiciones del citado Reglamento enumeradas taxativamente, pero que no se cuestionan en el litigio principal. Por otro lado, el apartado 1, letra b), del mencionado artículo 17 establece ciertamente una sanción por el incumplimiento de otras obligaciones resultantes de dicho Reglamento o de los contratos de almacenamiento. No obstante, dicha sanción, consistente en reducir la ayuda abonada en función de la gravedad de la infracción cometida, no puede regular vicios tan graves como la falta de la condición de propietario de los mostos de uvas, que constituye un incumplimiento del artículo 2, apartado 2, del Reglamento n° 1059/83, o la imposibilidad de acreditar el origen comunitario de los mostos de uva que permitieron la obtención de la ayuda al almacenamiento, que constituye un incumplimiento de una obligación fundamental e inherente a la concesión de una ayuda al almacenamiento tal como establece el Reglamento n° 822/87.

- 34 En particular, el Gobierno francés considera que el artículo 17 del Reglamento n° 1059/83 establece sanciones relacionadas con la ejecución de los contratos de almacenamiento. Pues bien, las irregularidades detectadas en el litigio principal guardan relación con los propios requisitos para la celebración de dichos contratos y, por tanto, con la validez de tales contratos a efectos de la concesión de las ayudas al almacenamiento.
- 35 Al no existir una sanción definida en la normativa sectorial aplicable, en el presente caso los Reglamentos n°s 822/87 y 1059/83, FranceAgriMer y el Gobierno francés consideran que debe aplicarse el Reglamento n° 2988/95 en la medida en que los incumplimientos imputados constituyan irregularidades en el sentido del artículo 1 de ese Reglamento. A este respecto, señalan que ciertamente el Tribunal de Justicia ya declaró que el artículo 5 de dicho Reglamento no puede servir de base jurídica para imponer una sanción administrativa. No obstante, consideran que el artículo 4 del citado Reglamento, al consagrar el principio general de Derecho de la Unión de que existe una obligación de reembolsar todas las ayudas comunitarias indebidamente percibidas, puede constituir el fundamento jurídico para la recuperación de la totalidad de las ayudas al almacenamiento controvertidas en el litigio principal.
- 36 Por su parte, el Gobierno polaco sostiene que, cuando una normativa sectorial no establece la imposición de una sanción para perseguir una irregularidad, procede aplicar las sanciones previstas en Derecho nacional, cuando éstas existan. Siendo así, dicho Gobierno señala que la obligación de reembolsar una ayuda percibida indebidamente está comprendida en el concepto de «medida administrativa» en el sentido del artículo 4 del Reglamento n° 2988/95, y no se opone a que junto con tal retirada se imponga una sanción administrativa.
- 37 La Comisión alegó en un primer momento que, dado que los dos incumplimientos reglamentarios constatados se referían únicamente a una parte de los mostos de uva controvertidos en el litigio principal, la decisión de retirada total de las dos ayudas al almacenamiento adoptada por el organismo de intervención francés presentaba en realidad dos aspectos.
- 38 Por un lado, dicha decisión retiró la parte de las ayudas al almacenamiento relacionada con las cantidades de mostos de uva respecto de las cuales Vinifrance no había acreditado ser la «propietaria» ni que fueran de origen comunitario. A este respecto, la Comisión señalaba que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esa retirada era la simple consecuencia de la constatación de que no se habían incumplido los requisitos exigidos por la normativa de la Unión para la obtención de la ayuda, circunstancia que convierte a la ayuda en indebida y que justifica, por tanto, la obligación de su restitución.
- 39 Por otro lado, por lo que respecta a la retirada de las ayudas relacionadas con las cantidades de mostos de uva procedentes exclusivamente de la sociedad Cantine Trapizzo y respecto de las cuales no se ha constatado ningún incumplimiento de las obligaciones reglamentarias, la Comisión alegaba que esa parte de la mencionada decisión debía entenderse como una sanción. Sin embargo, ésta no encuentra fundamento ni en el Reglamento n° 2988/95, ni en los Reglamentos sectoriales n°s 822/87 y 1059/83, ni tampoco en el Derecho nacional.
- 40 No obstante, en la vista, la Comisión señaló que, como tras la concentración ya no podían distinguirse los mostos de uva de origen comunitario de los de origen no comunitario, consideraba que, en dichas circunstancias, ya sólo podía recuperarse la totalidad de las ayudas al almacenamiento por medio de una medida administrativa.

## 2. Respuesta del Tribunal de Justicia

### a) Consideraciones generales sobre el Reglamento n° 2988/95

- 41 Es preciso recordar que el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 introduce una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario, y ello, según se desprende del tercer considerando de dicho Reglamento, con el fin de combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de la Unión (sentencias de 24 de junio de 2004, *Handlbauer*, C-278/02, Rec. p. I-6171, apartado 31, y de 22 de diciembre de 2010, *Corman*, C-131/10, Rec. p. I-14199, apartado 36).
- 42 Del cuarto considerando del Reglamento n° 2988/95 se desprende que debe establecerse un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas de la Unión para luchar eficazmente contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión. Además, según el quinto considerando del mismo Reglamento, los comportamientos que constituyen irregularidades, así como las medidas y sanciones administrativas correspondientes, están previstos en normativas sectoriales de conformidad con el Reglamento n° 2988/95 (sentencia de 1 de julio de 2004, *Gerken*, C-295/02, Rec. p. I-6369, apartado 55).
- 43 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 y ha exigido que, como regla general, todas las normativas sectoriales respeten estos principios (véanse, en particular, las sentencias de 11 de marzo de 2008, *Jager*, C-420/06, Rec. p. I-1315, apartado 61; de 21 de julio de 2011, *Beneo-Orafti*, C-150/10, Rec. p. I-6843, apartado 69, y de 4 de octubre de 2012, *ED & F Man Alcohols*, C-669/11, apartado 45). Además, de dicho Reglamento se desprende que se aplica también a las normativas sectoriales existentes en el momento de su entrada en vigor (véase, en ese sentido, la sentencia de 17 de julio de 1997, *National Farmers' Union* y otros, C-354/95, Rec. p. I-4559, apartado 39).
- 44 El Reglamento n° 2988/95 tiene como finalidad regular cualquier situación relacionada con una «irregularidad», en el sentido de su artículo 1, a saber, toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión que resulte de una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión o a los presupuestos administrados por ésta, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de la Unión, bien mediante un gasto indebido.
- 45 A este respecto, toda «irregularidad», en el sentido del artículo 1 de dicho Reglamento, dará lugar a la aplicación de medidas y de sanciones administrativas (véase, en ese sentido, la sentencia de 5 de junio de 2012, *Bonda*, C-489/10, apartado 33).
- 46 De ese modo, el artículo 4, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 2988/95 establece que toda irregularidad dará lugar, como norma general, 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.
- 47 Por lo que respecta a las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, el artículo 5 de dicho Reglamento se limita a establecer que éstas podrán dar lugar a determinadas sanciones administrativas enumeradas en dicho artículo (véase la sentencia de 28 de octubre de 2010, *SGS Belgium* y otros, C-367/09, Rec. p. I-10761, apartado 35).
- 48 La citada disposición no determina con precisión cuál de las sanciones que enumera debe aplicarse en un caso de irregularidad que afecte a los intereses financieros de la Unión (véanse las sentencias antes citadas *SGS Belgium* y otros, apartado 36, y *ED & F Man Alcohols*, apartado 46).

49 En efecto, del artículo 2 del Reglamento n° 2988/95, en particular, de su apartado 3 en relación con los considerandos quinto y octavo de dicho Reglamento, se desprende que es competencia del legislador de la Unión adoptar normativas sectoriales que establezcan sanciones administrativas como las que ya existían en el momento de adopción del referido Reglamento en el marco de la política agrícola común (véase la sentencia SGS Belgium y otros, antes citada, apartado 37).

50 Del artículo 5, apartado 1, letras c) y d), del Reglamento n° 2988/95 se desprende que la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja, constituye una sanción administrativa (véase, en ese sentido, la sentencia Bonda, antes citada, apartado 34). No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una sanción de ese tipo, aunque no tenga carácter penal, sólo puede imponerse si se apoya en una base legal clara y no ambigua (véanse las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec. p. I-11569, apartado 56; de 11 de julio de 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec. p. I-6453, apartado 52, y de 6 de abril de 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Rec. p. I-3269, apartado 15), y, en consecuencia, no puede imponerse únicamente sobre la base de dichas disposiciones (véase, en ese sentido, la sentencia SGS Belgium y otros, antes citada, apartado 43).

b) Sobre la articulación de los Reglamentos sectoriales n°s 822/87 y 1059/83 con el Reglamento n° 2988/95

51 En el marco del sistema de ayudas al almacenamiento establecido por el Reglamento n° 822/87, procede señalar que únicamente puede ser objeto de dichas ayudas el almacenamiento de mostos de uva de origen comunitario. Por otro lado, con arreglo al artículo 32, apartado 2, de dicho Reglamento, una ayuda de ese tipo se supedita a que el productor celebre, con uno o más organismos de intervención, uno o más contratos de almacenamiento cuya validez constituye un requisito para poder acogerse a las citadas ayudas.

52 El incumplimiento de la obligación relativa al origen comunitario de los mostos de uva constituye una infracción de las disposiciones del Derecho de la Unión que perjudica al presupuesto de la Unión al crear un gasto indebido. Por tanto, dicho incumplimiento está comprendido en el concepto de «irregularidad» en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95.

i) Sobre la posibilidad de imponer una sanción sobre la base del artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83

53 Por lo que atañe a si una irregularidad en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95 puede ser sancionada sobre la base del artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83, Reglamento que constituye una normativa sectorial, procede señalar que dicho artículo 17, apartado 1, establece dos tipos de sanciones.

54 En efecto, por un lado, el artículo 17, apartado 1, letra a), del citado Reglamento establece que la ayuda al almacenamiento no se deberá cuando el productor incumpla las obligaciones que le corresponden en virtud de los artículos 7, apartado 2, 15 y 16 y, en su caso, 10, apartado 2, del mismo Reglamento. Dichas obligaciones, que no constituyen el objeto del litigio principal, se refieren en esencia a los requisitos de ejecución del contrato de almacenamiento que vincula al productor con el organismo de intervención y están relacionadas con la posible obstrucción por dicho productor de los controles que pueda realizar dicho organismo y con los propios requisitos de almacenamiento de los mostos de uva objeto del citado contrato.

- 55 Por otro lado, la letra b) del mencionado artículo 17, apartado 1, establece, respecto de las demás obligaciones que incumben al productor, en virtud de ese Reglamento o en virtud del contrato de almacenamiento, que los incumplimientos de las citadas obligaciones darán lugar a una reducción de la ayuda de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida.
- 56 Al respecto, procede señalar que, en los Reglamentos anteriores al Reglamento n° 1059/83, la disposición correspondiente al artículo 17 de ese último Reglamento se limitaba a establecer la aplicación de una sanción única consistente en una retirada pura y simple de la ayuda, sin establecer expresamente la posibilidad de reducir la ayuda concedida en el supuesto en que el operador hubiera incumplido una obligación establecida por dichos Reglamentos. En efecto, el artículo 15, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2015/76 de la Comisión, de 13 de agosto de 1976, relativo a los contratos de almacenamiento para el vino de mesa, el mosto de uva y el mosto de uva concentrado (DO L 221, p. 20), y el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 2600/79 de la Comisión, de 23 de noviembre de 1979, relativo a los contratos de almacenamiento para el vino de mesa, el mosto de uva y el mosto de uva concentrado (DO L 297, p. 15), establecían que «salvo en caso de fuerza mayor, si el productor no cumple las obligaciones que le incumben en virtud del contrato, la ayuda no se deberá».
- 57 En esas circunstancias, procede señalar que, al adoptar el artículo 17 del Reglamento n° 1059/83, el legislador de la Unión pretendió establecer una distinción y una graduación de las sanciones entre, por un lado, el incumplimiento de obligaciones identificadas taxativamente, para el que la sanción que debía aplicarse consistía en una retirada pura y simple de la ayuda y, por otro lado, los incumplimientos de obligaciones contractuales o reglamentarias de menor entidad, para los que una reducción de la ayuda en proporción de la gravedad constituía una sanción más apropiada.
- 58 De las consideraciones anteriores resulta que, como alegaron acertadamente FranceAgriMer, el Gobierno francés y la Comisión, la sanción prevista en el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83 debe aplicarse para sancionar irregularidades relativas a los requisitos de ejecución del contrato de almacenamiento y que resultan menos graves que las contempladas en la letra a) de dicho artículo 17, apartado 1. Por el contrario, el artículo 17, apartado 1, letra b), del citado Reglamento no puede aplicarse para sancionar vicios graves que afectan a la propia validez de un contrato de almacenamiento presentado en apoyo de una solicitud de ayuda al almacenamiento, vicios que ponen directamente en entredicho la idoneidad del productor para acogerse a las ayudas al almacenamiento.
- 59 Cuando no quede acreditado el origen comunitario de los mostos de uva objeto del contrato de almacenamiento presentado en apoyo de una solicitud de ayudas, dicha circunstancia basta por sí sola para impedir que tal contrato pueda dar derecho a una ayuda al almacenamiento en virtud del Reglamento n° 822/87.
- ii) Sobre la posibilidad de aplicar una sanción administrativa o una medida administrativa sobre la base del Reglamento n° 2988/95
- 60 También procede determinar si, en caso de que la normativa sectorial aplicable no prevea una sanción, una irregularidad, en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95 puede dar lugar, sobre la base de ese Reglamento, a la aplicación de una sanción administrativa o, en su caso, de una medida administrativa.
- 61 Al respecto, procede recordar que, en el marco de la protección de los intereses financieros de la Unión, el artículo 5 del Reglamento n° 2988/95 no constituye una base jurídica suficiente para la aplicación de una sanción administrativa, dado que la aplicación de una sanción requiere que, con carácter previo a la comisión de la irregularidad de que se trate, el legislador de la Unión haya adoptado una normativa sectorial que defina dicha sanción o, en su caso, cuando dicha normativa aún

no haya sido adoptada a nivel de la Unión, que el Derecho del Estado miembro en el que se ha cometido esa irregularidad haya previsto la aplicación de una sanción administrativa (véanse, en ese sentido, las sentencias antes citadas SGS Belgium y otros, apartado 43, y ED & F Man Alcohols, apartado 47).

- 62 De ello se desprende que, en circunstancias como las del litigio principal, si en la normativa sectorial y en la normativa nacional no existe una disposición que prevea la aplicación de una sanción, la «irregularidad» en cuestión no puede ser objeto de una «sanción» en el sentido del artículo 5 del Reglamento n° 2988/95.
- 63 Por tanto, se plantea la cuestión de si tal irregularidad, en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95, puede por el contrario dar lugar a la aplicación de una medida administrativa en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento.
- 64 Al respecto, procede señalar que, en el marco de la política agrícola común, cuando el legislador de la Unión establece requisitos de admisibilidad para la concesión de una ayuda, la exclusión provocada por la inobservancia de alguno de esos requisitos no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la inobservancia de los referidos requisitos legalmente establecidos (véanse las sentencias de 24 de mayo de 2007, Maatschap Schonewille-Prins, C-45/05, Rec. p. I-3997, apartado 47, y de 24 de mayo de 2012, Hehenberger, C-188/11, apartado 37).
- 65 De ese modo, la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no viola el principio de legalidad. En efecto, la constatación de que las condiciones exigidas para la obtención de la ventaja resultante del Derecho de la Unión fueron creadas artificialmente hace que la ventaja percibida fuera en cualquier caso indebida y justifica, por consiguiente, la obligación de devolverla (véanse, en ese sentido, las sentencias Emsland-Stärke, antes citada, apartado 56, y de 4 de junio de 2009, Pometon, C-158/08, Rec. p. I-4695, apartado 28).
- 66 Pues bien, por lo que respecta a las ayudas concedidas con cargo al presupuesto de la Unión en el marco de la política agrícola común, el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión de declarar que 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 (sentencia SGS Belgium y otros, antes citada, apartado 50).
- 67 De ello se desprende que, en circunstancias como las del litigio principal, en que debido a las irregularidades detectadas no puede considerarse que los contratos de almacenamiento hayan sido válidamente celebrados a efectos de obtener las ayudas al almacenamiento controvertidas, las autoridades nacionales están obligadas a aplicar una medida administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 2988/95, consistente en exigir el reembolso de esas ayudas percibidas indebidamente.
- 68 Al respecto, hay que puntualizar que, en las circunstancias del asunto principal, las irregularidades imputadas afectaban a la mayor parte de los mostos de uva, ya que, de los 34.408 hectolitros de que se trata, 29.821 hectolitros procedían directa o indirectamente de la sociedad Far Vini, sociedad inexistente, mientras que únicamente 4.587 hectolitros habían sido suministrados regularmente por la sociedad Cantine Trapizzo.
- 69 Por otra parte, de la resolución de remisión se desprende que esos 4.587 hectolitros fueron objeto del contrato de almacenamiento que dio lugar al pago de una cantidad de 170 391,31 euros el 10 de marzo de 1998. De ese modo, dichas cantidades se habían mezclado con los mostos de uva que habían sido suministrados por la sociedad Cantine Trapizzo, pero que ésta había adquirido de la sociedad Far Vini.

- 70 En esas circunstancias, en que los mostos de uva de origen comunitario no han sido objeto aislado de uno de los dos contratos de almacenamiento, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, éste podrá, en su caso, llegar a la conclusión de que, en la medida en que los mostos de uva de origen comunitario fueron mezclados con los mostos de uva de origen no comunitario, de modo que, tras las operaciones de concentración, ya no pueden ser identificados ni separados, ambos contratos de almacenamiento eran, en su totalidad, irregulares respecto del requisito relativo al origen comunitario de los mostos de uva de que se trata.
- 71 De ello se desprende que, como alegaron FranceAgriMer y el Gobierno francés, así como la Comisión en la vista, ambos contratos de almacenamiento no deban derecho a las ayudas al almacenamiento controvertidas en el litigio principal, de modo que las autoridades nacionales están facultadas para exigir el reembolso de la totalidad de las ayudas abonadas indebidamente a Vinifrance.
- 72 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda parte de la primera cuestión y a las cuestiones segunda a quinta que, en circunstancias como las del litigio principal:
- el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento n° 1059/83 no puede constituir una base jurídica para sancionar un incumplimiento, por parte del productor, de la obligación, prevista por el Reglamento n° 822/87, con arreglo a la cual los mostos de uva que permiten acogerse a una ayuda al almacenamiento deben ser de origen comunitario;
  - a falta tanto en la normativa sectorial como en la normativa nacional de una disposición que prevea la aplicación de una sanción, las irregularidades de que se trata no pueden ser objeto de una «sanción» en el sentido del artículo 5 del Reglamento n° 2988/95, y
  - las autoridades nacionales están obligadas a aplicar una medida administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 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 remitente, que cada uno de los dos contratos de almacenamiento controvertidos en el litigio principal se refiere, en todo o en parte, a mostos de uva que no pueden considerarse de origen comunitario y que fueron mezclados, en el marco de las operaciones de concentración y de almacenamiento, con mostos de uva de origen comunitario.

## Costas

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

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

- 1) **En una situación como la controvertida en el litigio principal en que no puede acreditarse el origen comunitario de los mostos de uva por no existir la sociedad que supuestamente los había vendido, el productor que adquirió dichos mostos de uva de la citada sociedad no puede, en ningún caso, acogerse a una ayuda al almacenamiento en virtud del Reglamento (CEE) n° 822/87 del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en su versión modificada por el Reglamento (CEE) n° 2253/88 del Consejo, de 19 de julio de 1988.**

**2) En circunstancias como las del litigio principal:**

- el artículo 17, apartado 1, letra b), del Reglamento (CEE) n° 1059/83 de la Comisión, de 29 de abril de 1983, relativo a los contratos de almacenamiento para el vino de mesa, el mosto de uva, el mosto de uva concentrado y el mosto de uva concentrado rectificado, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 2646/1999 de la Comisión, de 15 de diciembre de 1999, no puede constituir una base jurídica para sancionar un incumplimiento, por parte del productor, de la obligación, prevista por el Reglamento n° 822/87, en su versión modificada por el Reglamento n° 2253/88, con arreglo a la cual los mostos de uva que permiten acogerse a una ayuda al almacenamiento deben ser de origen comunitario;
- a falta tanto en la normativa sectorial como en la normativa nacional de una disposición que prevea la aplicación de una sanción, las irregularidades de que se trata no pueden ser objeto de una «sanción» en el sentido del artículo 5 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, y
- las autoridades nacionales están obligadas a aplicar una medida administrativa, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primer guión, del Reglamento n° 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 remitente, que cada uno de los dos contratos de almacenamiento controvertidos en el litigio principal se refiere, en todo o en parte, a mostos de uva que no pueden considerarse de origen comunitario y que fueron mezclados, en el marco de las operaciones de concentración y de almacenamiento, con mostos de uva de origen comunitario.

Firmas