Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 1 de octubre de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Fondos Estructurales — Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — Reglamento (CE) n.º 1083/2006 — Artículo 2, punto 7 — Concepto de "irregularidad" — Infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico — Perjuicio causado al presupuesto general de la Unión Europea — Socio comercial único del beneficiario, declarado en concurso de acreedores»

En el asunto C-743/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primera Instancia de Rēzekne, Letonia), mediante resolución de 20 de noviembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de noviembre de 2018, en el procedimiento entre

LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs»

y

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. L. S. Rossi y los Sres. J. Malenovský (Ponente), F. Biltgen y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de diciembre de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs», por el Sr. L. Rasnačs, advokāts, y la Sra. E. Petrocka-Petrovska, jurista;

– en nombre de la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra, por el Sr. A. Pavlovs y las Sras. A. Šļakota e I. Šate;

– en nombre del Gobierno letón, inicialmente por las Sras. V. Kalniņa e I. Kucina, y posteriormente por las Sras. V. Kalniņa y V. Soņeca, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: letón.

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y la Sra. J. Očková, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. N. Grünberg, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. S. Pardo Quintillán y el Sr. E. Kalniņš, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 23 de abril de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, punto 7, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO 2006, L 210, p. 25), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2010 (DO 2010, L 158, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1083/2006»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre LSEZ SIA «Elme Messer Metalurgs» (en lo sucesivo, «EMM») y la Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Agencia de Inversiones y Desarrollo de Letonia; en lo sucesivo, «Agencia») en relación con la resolución, por parte de dicha Agencia, de un convenio celebrado con esa empresa por el que se había concedido a esta última una subvención cofinanciada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), debido a la comisión de graves irregularidades por parte de dicha empresa.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95

3 El considerando 5 del 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), dispone 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».

4 A tenor del artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento:

«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.»

5 Según el artículo 4 del citado Reglamento:

«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 […].

[…]

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

6 A tenor del artículo 5, apartado 1, del mismo Reglamento:

«Las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia podrán dar lugar a las sanciones administrativas siguientes […]».

Reglamento n.º 1083/2006

7 Los considerandos 60, 65 y 66 del Reglamento n.º 1083/2006 enuncian lo siguiente:

«(60) Con arreglo al principio de subsidiariedad y respetando las excepciones establecidas en el [Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al FEDER y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 (DO 2006, L 210, p. 1)], el [Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1784/1999 (DO 2006, L 210, p. 12)], y el [Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1164/94 (DO 2006, L 210, p. 79)], deben establecerse disposiciones nacionales sobre la subvencionabilidad del gasto.

[…]

(65) De conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la responsabilidad principal de la ejecución y del control de las intervenciones debe corresponder a los Estados miembros.

(66) Deben especificarse las obligaciones de los Estados miembros en relación con los sistemas de gestión y de control, la certificación del gasto y la prevención, detección y corrección de irregularidades y de infracciones de la legislación comunitaria, de modo que pueda garantizarse la eficiente y correcta ejecución de los programas operativos. […]»

8 El artículo 1 de este Reglamento, titulado «Objeto», dispone:

«El presente Reglamento establece las disposiciones generales aplicables al [FEDER], al Fondo Social Europeo (FSE) (en lo sucesivo, "[…] Fondos Estructurales"), y al Fondo de Cohesión, sin perjuicio de las disposiciones específicas establecidas en los Reglamentos [n.os 1080/2006, 1081/2006 y 1084/2006].

Define los objetivos a cuya consecución deben contribuir los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión (en lo sucesivo, "[…] Fondos"), los requisitos que deben cumplir los Estados miembros y las regiones para poder beneficiarse de esos Fondos, los recursos financieros disponibles y los criterios aplicables para decidir su asignación.

Define el contexto en el que se inscribe la política de cohesión, incluido el método por el que se establecerán las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión, el marco estratégico nacional de referencia y el procedimiento comunitario de examen.

A estos efectos, el presente Reglamento establece los principios y normas aplicables en materia de cooperación, programación, evaluación, gestión —incluida la gestión financiera—, seguimiento y control, partiendo del principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión.»

9 En virtud del artículo 2 del citado Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, los siguientes términos se definen según figura a continuación:

1) "programa operativo": documento presentado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión, en el que se recoge una estrategia de desarrollo que contiene un conjunto coherente de prioridades para cuya realización se precisará ayuda de alguno de los Fondos o, cuando se trate del objetivo de "convergencia", del Fondo de Cohesión y del FEDER;

2) "eje prioritario": cada una de las prioridades de la estrategia de un programa operativo que comprenda un grupo de operaciones relacionadas entre sí y cuyos objetivos sean cuantificables;

3) "operación": todo proyecto o grupo de proyectos seleccionados por la autoridad de gestión de un programa operativo o bajo su responsabilidad, conforme a criterios establecidos por el Comité de seguimiento, ejecutados por uno o varios beneficiarios y que permitan alcanzar los objetivos del eje prioritario a que se refieran;

4) "beneficiario": todo operador, organismo o empresa, de carácter público o privado, responsable de iniciar o de iniciar y ejecutar las operaciones. […]

[…]

7) "irregularidad": toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea al cargarle un gasto injustificado.»

10 El artículo 56, apartado 4, del mismo Reglamento dispone:

«Las normas sobre subvencionabilidad del gasto se establecerán a escala nacional, salvo excepciones indicadas en los Reglamentos específicos correspondientes a cada Fondo. Dichas normas cubrirán la totalidad del gasto declarado en el marco del programa operativo.»

11 A tenor del artículo 58 del Reglamento n.º 1083/2006:

«Los sistemas de gestión y control de los programas operativos establecidos por los Estados miembros deberán prever:

[…]

h) procedimientos de comunicación y seguimiento en relación con las irregularidades y la recuperación de los importes indebidamente abonados.»

12 El artículo 60 de dicho Reglamento está redactado en los siguientes términos:

«La autoridad de gestión se encargará de la gestión y ejecución del programa operativo, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, y en particular:

a) garantizará que la selección de las operaciones para su financiación se realiza de conformidad con los criterios aplicables al programa operativo, y que dichas operaciones se atienen a las normas comunitarias y nacionales aplicables en la materia durante todo el período de ejecución;

b) comprobará que se ha llevado a cabo la entrega de los bienes o la prestación de los servicios objeto de cofinanciación, que se ha efectuado realmente el gasto declarado por los beneficiarios en relación con las operaciones, y que este cumple las normas comunitarias y nacionales aplicables en la materia; […]

[…]».

13 El artículo 70 del referido Reglamento dispone:

«1. Los Estados miembros serán los responsables de la gestión y el control de los programas operativos, en particular mediante las siguientes medidas:

a) garantizar que los sistemas de gestión y control de los programas operativos se establezcan de conformidad con los artículos 58 a 62 y funcionen eficazmente;

b) prevenir, detectar y corregir las irregularidades y recuperar los importes indebidamente abonados, junto con los intereses de demora, cuando proceda. Comunicarán dichas irregularidades a la Comisión, manteniéndola informada de los progresos realizados en la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales.

2. Cuando no sea posible recuperar los importes indebidamente abonados a un beneficiario, corresponderá al Estado miembro proceder a su reembolso al presupuesto general de la Unión Europea, cuando se demuestre que las pérdidas se han producido por irregularidades o negligencia por su parte.

[…]»

14 El artículo 98, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento establece:

«1. Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, debiendo actuar cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de las operaciones o de los programas operativos, y efectuar las necesarias correcciones financieras.

2. El Estado miembro efectuará las correcciones financieras necesarias por lo que respecta a las irregularidades individuales o sistémicas detectadas en las operaciones o los programas operativos. Esta corrección consistirá en la supresión total o parcial de la contribución pública del programa operativo. El Estado miembro tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras que estas acarreen al Fondo.

[…]»

Reglamento (CE) n.º 1828/2006

15 A tenor del artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento n.º 1083/2006 y el Reglamento n.º 1080/2006 (DO 2006, L 371, p. 1 y corrección de errores DO 2007, L 45, p. 3):

«El presente Reglamento fija normas de desarrollo para el Reglamento [n.º 1083/2006] y el Reglamento [n.º 1080/2006] por lo que respecta a:

[…]

d) irregularidades;

[…]».

16 El artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«A efectos de la selección y aprobación de operaciones con arreglo al artículo 60, letra a), del Reglamento [n.º 1083/2006], la autoridad de gestión se asegurará de que los beneficiarios estén informados de las condiciones específicas relativas a los bienes entregados o los servicios prestados en el marco de la operación, el plan de financiación, el plazo límite de ejecución y la información financiera y de otro tipo que se ha de conservar y comunicar.

Antes de tomar la decisión aprobatoria, la autoridad de gestión se cerciorará de que el beneficiario tiene capacidad para cumplir dichas condiciones.»

17 El artículo 27 del referido Reglamento, que forma parte de su sección 4, titulada «Irregularidades», dispone:

«A efectos de la presente sección, se entenderá por

a) “agente económico”: toda persona física o jurídica, u otra entidad, que participe en la ejecución de la ayuda procedente de los Fondos, a excepción de los Estados miembros en el ejercicio de sus prerrogativas de autoridad pública;

[…]

c) “sospecha de fraude”: la irregularidad que dé lugar a la incoación de un procedimiento administrativo o judicial a nivel nacional con el fin de determinar la existencia de un comportamiento intencionado, en particular de un fraude, tal y como se contempla en el artículo 1, apartado 1, letra a), del [Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, firmado el Bruselas el 26 de julio de 1995 (DO 1995, C 316, p. 48)];

[…]».

18 A tenor del artículo 28, apartado 1, del mismo Reglamento:

«Sin perjuicio de las demás obligaciones con arreglo al artículo 70 del Reglamento [n.º 1083/2006], los Estados miembros comunicarán a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir del final de cada trimestre, cualquier irregularidad que haya sido objeto de un primer acto de comprobación administrativa o judicial.

En dicho informe, los Estados miembros, en todos los casos, […] facilitarán información relativa a los siguientes puntos:

[…]

b) la disposición que se ha incumplido;

[…]

d) las prácticas empleadas para cometer la irregularidad;

e) en su caso, si dichas prácticas suscitan sospechas de fraude;

[…]».

Derecho letón

19 El artículo 16.1 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 «Noteikumi par darbības programmas "Uzņēmējdarbība un inovācijas" papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes "Augstas pievienotās vērtības investīcijas" projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu» (Decreto del Consejo de Ministros n.º 200, «Reglamento relativo a la primera fase de la selección de solicitudes de proyectos relativos a la actividad "Inversiones de alto valor añadido" del anexo 2.1.2.4 del programa operativo "Espíritu empresarial e innovación"»), de 24 de febrero de 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, n.º 41), establece que las inversiones a largo plazo serán subvencionables «siempre que se utilicen únicamente en el lugar de ejecución del proyecto mencionado en la solicitud y solo para la actividad económica del beneficiario de la financiación.»

20 En virtud del artículo 17.1 de dicho Decreto, son subvencionables, en particular, «los costes de la adquisición de nuevos equipos (e instalaciones) que contribuyan directamente al proceso de producción o de prestación de servicios en el sector de la ejecución del proyecto».

21 A tenor del artículo 2.1 del Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 «Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūt neatbilstošos izdevumus» (Decreto del Consejo de Ministros n.º 740 por el que se establece el procedimiento de denuncia de las irregularidades detectadas en la aplicación de los fondos estructurales y los fondos de cohesión de la Unión Europea, de adopción de decisiones acerca del uso que se da a la financiación concedida y de recuperación de los pagos hechos de manera irregular) de 10 de agosto de 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, n.º 128), constituye una «irregularidad» en el sentido de este Decreto, «toda infracción de una disposición del Derecho de la República de Letonia o de la Unión Europea, según lo dispuesto en el artículo 2, punto 7, del [Reglamento n.º 1083/2006]».

22 El artículo 1774 del Código Civil dispone lo siguiente:

«La pérdida accidental no deberá ser compensada En consecuencia, si un impedimento fortuito impide a una persona cumplir una obligación, se considerará que la ha cumplido a menos que haya aceptado el riesgo de que exista un impedimento fortuito mediante contrato.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

23 El 7 de abril de 2010, EMM concluyó con la Agencia un convenio que preveía la concesión a dicha empresa de una subvención, cofinanciada por el FEDER, para un proyecto que tenía como finalidad crear, en el marco del complejo fabril de AS «Liepājas Metalurgs», una unidad de producción de gases industriales utilizados, en particular, en la industria metalúrgica (en lo sucesivo, «convenio»). En virtud del convenio, EMM debía, entre otras cosas, garantizar la producción y entrega de gases industriales a la fábrica operada por Liepājas Metalurgs, sin los cuales esta última no habría podido funcionar.

24 La ejecución del proyecto financiado (en lo sucesivo, «proyecto») comenzó ese mismo día y debía finalizar el 6 de diciembre de 2012.

25 Para ello, EMM adquirió e instaló los medios de producción necesarios, fueron contratados y formados expertos en la materia, y el centro de producción comenzó a funcionar. Así, EMM invirtió 12 283 579,00 euros de sus propios fondos y 2 212 511,14 euros, que correspondían a la cofinanciación del FEDER abonada en virtud del convenio.

26 El 3 de enero de 2013, EMM entregó a la Agencia un informe final sobre el proyecto, que fue completado el 7 de febrero de ese mismo año, y solicitó el pago final de 737 488,86 euros en concepto de ayuda del FEDER con arreglo al convenio.

27 Habida cuenta de los problemas de liquidez experimentados por Liepājas Metalurgs desde principios del 2013 y de que la actividad de EMM dependía directamente de la de dicha empresa, la Agencia expresó sus dudas acerca de la posibilidad de que EMM cumpliese sus compromisos contractuales, que consistían en mantener el volumen de producción en un nivel mínimo de alrededor de 50,5 millones de m^3 al año de gases industriales y garantizar un aumento medio del volumen de negocios de al menos el 20 % en los dos primeros años tras la finalización del proyecto. Por este motivo, la Agencia suspendió el pago de la ayuda financiera.

28 El 12 de noviembre de 2013 se inició un procedimiento concursal contra Liepājas Metalurgs.

29 Mediante escrito de 28 de julio de 2014, la Agencia solicitó a EMM que aportara documentos que incluyeran datos sobre la ejecución del proyecto, advirtiéndole de que probablemente procedería a la resolución del convenio.

30 La actividad de Liepājas Metalurgs fue adquirida por AS «KVV Liepājas Metalurgs» y EMM pudo reanudar su propia actividad, de lo cual informó a la Agencia.

31 El 31 de marzo de 2016, la Agencia remitió un escrito a EMM en el que hacía referencia a la situación de Liepājas Metalurgs y le informó de la resolución unilateral del convenio alegando, como justificación, que, durante la ejecución del proyecto, EMM había cometido graves irregularidades, y, entre otras cosas, se había desviado sustancialmente de los compromisos que había adquirido, puesto que no había mantenido la actividad regular de producción a la que se había comprometido.

32 EMM interpuso recurso contra la Agencia ante el órgano jurisdiccional remitente, la Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primera Instancia de Rēzekne, Letonia), solicitando que se declarase que la resolución del convenio no podía oponérsele. EMM sostiene que, al resolver unilateralmente el convenio, la Agencia vulneró el principio de buena fe, puesto que EMM no había incumplido sus obligaciones derivadas del convenio, y consta que utilizó la ayuda financiera concedida para llevar a cabo las actividades previstas en el proyecto.

33 La Agencia alega que las dificultades económicas de Liepājas Metalurgs y el cese de su actividad económica no deben considerarse un impedimento fortuito en el sentido del artículo 1774 del Código Civil.

34 En su opinión, la situación controvertida en el litigio principal ha de considerarse una «irregularidad» en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 y del artículo 2.1 del Decreto del Consejo de Ministros n.º 740 de 10 de agosto de 2010, por lo que tenía derecho a exigir la devolución de la financiación concedida de conformidad con el procedimiento establecido en dicho Decreto.

35 En consecuencia, la Agencia presentó una demanda reconvencional contra EMM ante el órgano jurisdiccional remitente solicitando el reembolso íntegro de la ayuda financiera ya abonada, a saber, 2 212 511,14 euros, más los intereses de demora devengados durante el período comprendido entre el 18 de abril de 2016 y el 14 de febrero de 2017, que ascienden a 670 390,53 euros.

36 EMM alega que el Reglamento n.º 1083/2006, que dispone que una irregularidad es toda «infracción de una disposición del Derecho [de la Unión] correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico», no se puede aplicar al presente asunto. Sostiene que la situación que le impidió utilizar la unidad de producción para su actividad económica no se debió a una actuación u omisión que le sea imputable, sino al cese de la actividad de Liepājas Metalurgs

37 El órgano jurisdiccional nacional considera que existen dudas sobre el alcance exacto del concepto de «irregularidad» en el sentido del artículo 2, apartado 7, del Reglamento n.º 1083/2006.

38 En estas circunstancias, la Rēzeknes tiesa (Tribunal de Primera Instancia de Rēzekne) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 del Consejo en el sentido de que una situación en la que el beneficiario de la financiación no es capaz de alcanzar el nivel de volumen de negocios previsto durante el período relevante debido a que en esa época se ha producido el cese de la actividad comercial o la insolvencia de su único socio se ha de considerar una actuación o una omisión de un agente económico (beneficiario de la financiación) que tiene, o que puede tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

39 Aunque sin proponer formalmente una excepción de inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, el Gobierno estonio y la Comisión Europea sostienen que algunos elementos del contexto fáctico y jurídico del litigio principal, tal y como han sido descritos por el órgano jurisdiccional remitente, resultan imprecisos. Afirman, en particular, que de la resolución de remisión no se desprende con la suficiente claridad si EMM había llevado efectivamente a cabo la actividad prevista en el marco del proyecto ni qué requisitos debían concurrir para que pudiera considerarse que este había sido finalizado.

40 A este respecto, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir (véase la sentencia de 5 de julio de 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, apartado 16 y jurisprudencia citada).

41 Con arreglo a una jurisprudencia reiterada, que actualmente figura en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que este defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. En la resolución de remisión deben figurar, además, las razones precisas que han conducido al juez nacional a preguntarse sobre la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (sentencia de 30 de abril de 2020, Blue Air — Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, apartado 43 y jurisprudencia citada).

42 No obstante, en virtud del espíritu de cooperación que preside las relaciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento prejudicial, la falta de ciertas constataciones previas por parte del tribunal remitente no conlleva necesariamente la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial si, a pesar de dichas carencias, el Tribunal de Justicia, atendiendo al contenido de los autos, se considera en condiciones de dar una respuesta útil al tribunal remitente (sentencia de 27 de octubre de 2016, Audace y otros, C-114/15, EU:C:2016:813, apartado 38 y jurisprudencia citada).

43 Pues bien, en el presente asunto, aunque ciertamente habría sido útil que el órgano jurisdiccional remitente identificara con mayor precisión la disposición legal o contractual exacta en la que tiene su origen la obligación a la que hace referencia en su cuestión prejudicial, que consiste en la realización, por parte de EMM, de un determinado volumen de negocios durante el período pertinente, no es menos cierto que, habida cuenta de la naturaleza y el alcance de la disposición del derecho de la Unión cuya interpretación se solicita, esa falta de precisión no impide que se comprenda suficientemente el contexto en el que se inscribe esa cuestión. En efecto, de las pruebas que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende, en particular, que el resultado del litigio principal depende de si se puede reprochar a EMM la comisión de una irregularidad en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006. Pues bien, a pesar de la imprecisión antes mencionada, la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente en cuanto al marco fáctico y normativo permite apreciar el alcance de esa cuestión y proporcionar a este una respuesta que puede resultarle de utilidad, como lo confirman, además, las observaciones escritas presentadas por los Gobiernos letón y estonio y por la Comisión.

44 Por consiguiente, procede admitir la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

45 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 debe interpretarse en el sentido de que ha de considerarse una «irregularidad» a efectos de esta disposición una situación en la que el beneficiario de una subvención del FEDER no alcanza, durante el período pertinente, el volumen de negocios previsto en el marco del proyecto financiado como consecuencia de la insolvencia o el cese de la actividad de su único socio comercial.

46 Con carácter preliminar procede recordar que, de conformidad con su artículo 1, el Reglamento n.º 1083/2006 establece, entre otras cosas, las normas de gestión, de seguimiento y de control de las operaciones respaldadas financieramente por los Fondos partiendo del principio de responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión (sentencia de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartado 39).

47 Además, el considerando 65 del Reglamento n.º 1083/2006 precisa que, de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, la responsabilidad principal de la ejecución y del control de las intervenciones de los Fondos previstos en dicho Reglamento debe corresponder a los Estados miembros.

48 Al asumir tal control, los Estados miembros son los primeros garantes de la utilización eficaz y conforme de los fondos de la Unión, y contribuyen, de este modo, a la adecuada ejecución del presupuesto general de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 3 de septiembre de 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, apartado 44).

49 A tal fin, de conformidad con el artículo 70, apartado 1, del Reglamento n.º 1083/2006, los Estados miembros serán responsables, en particular, de la gestión y el control de los programas operativos y detectarán las irregularidades.

50 El concepto de «irregularidad» se define en el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 como toda infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una actuación u omisión de un agente económico y que tenga, o que pueda tener, por consecuencia causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

51 Por consiguiente, la existencia de tal irregularidad requiere que concurran tres elementos, a saber, en primer lugar, la existencia de una infracción del Derecho de la Unión, en segundo lugar, que dicha infracción provenga de una actuación o de una omisión de un agente económico, y, en tercer lugar, que se cause un perjuicio, actual o potencial, al presupuesto de la Unión.

52 Por lo que respecta, en primer lugar, a la existencia de una infracción del Derecho de la Unión, procede señalar de entrada que el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 no solo se refiere a la infracción de una disposición del Derecho de la Unión como tal, sino también a la infracción de disposiciones del Derecho nacional aplicables a las operaciones respaldadas por los Fondos Estructurales y que contribuyen, de este modo, a garantizar la buena aplicación del Derecho de la Unión relativo a la gestión de los proyectos financiados por los fondos (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartados 37 y 43).

53 Por un lado, el artículo 56, apartado 4, del Reglamento n.º 1083/2006 establece que, sin perjuicio de las excepciones previstas en los reglamentos específicos de cada Fondo, las normas sobre subvencionabilidad del gasto se establecerán a escala nacional. Por otro lado, el artículo 60, letra a), de dicho Reglamento dispone que la autoridad de gestión competente garantizará que la selección de las operaciones para su financiación se realiza de conformidad con las normas de la Unión y nacionales aplicables en la materia durante todo el período de ejecución (sentencia de 6 de diciembre de 2017, Compania Națională de Administrare a Infraestructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, apartado 55).

54 Es preciso recordar, además, que el sistema de subvenciones elaborado por la normativa de la Unión se basa especialmente en el respeto, por parte del beneficiario, de una serie de obligaciones que le dan derecho a percibir la ayuda prevista. Por tanto, en el marco de los procedimientos previstos por los sistemas nacionales de gestión y de control, corresponde a las autoridades nacionales competentes cerciorarse de que el beneficiario en cuestión se compromete a cumplir tales obligaciones. A tal efecto, dichas autoridades pueden exigir que ese beneficiario asuma tal compromiso de cara a la realización de su proyecto, antes de que este último se integre en la intervención de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, apartados 56 a 58 y jurisprudencia citada). Además, del artículo 60, letra b), del Reglamento n.º 1083/2006 se desprende que la autoridad de gestión comprobará que se ha llevado a cabo la entrega de los bienes o la prestación de los servicios objeto de cofinanciación.

55 Tal y como indica la propia redacción de la cuestión prejudicial, en el litigio principal el beneficiario de la subvención del FEDER no alcanzó, durante el período de referencia, el volumen de negocios previsto en el marco del proyecto cofinanciado.

56 Así pues, parece que, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 60, letra b), del Reglamento n.º 1083/2006, los productos o servicios cofinanciados no se proporcionaron o prestaron en su totalidad y que, por consiguiente, el beneficiario no cumplió la obligación que le daba derecho a recibir la ayuda financiera prevista de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho nacional aplicable.

57 Por lo que respecta, en segundo lugar, al hecho de que la infracción del Derecho de la Unión o del Derecho nacional aplicable deba tener su origen en «una actuación u omisión de un agente económico», procede señalar que el tenor del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 no precisa si el elemento subjetivo relativo a la intención o a la negligencia imputable al operador económico de que se trate es un elemento constitutivo de tal acción u omisión y, en definitiva, de la «irregularidad», en el sentido de dicha disposición.

58 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta, no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte [sentencia de 2 de julio de 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, apartado 23 y jurisprudencia citada].

59 En lo que concierne al contexto en el que se inscribe el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006, es preciso tener en cuenta que el tenor de esta disposición es muy similar al del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95. En este contexto, habida cuenta de que ambos Reglamentos forman parte de un mismo dispositivo con el que se pretende garantizar la buena gestión de los fondos de la Unión y la protección de sus intereses financieros, el Tribunal de Justicia ha declarado que el concepto de «irregularidad», en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 y del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006, requiere una interpretación uniforme (sentencia de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartado 34).

60 Pues bien, los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 2988/95 distinguen entre, por un lado, el concepto general de «irregularidad», y, por otro, el de «irregularidad intencionada o provocada por negligencia», a saber, una irregularidad grave que puede dar lugar a una sanción administrativa (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 122 y jurisprudencia citada).

61 Del mismo modo, el artículo 28, apartado 1, letra e), del Reglamento n.º 1828/2006, leído en relación con su artículo 27, letra c), que fija las normas de desarrollo del Reglamento n.º 1083/2006 y que, por lo tanto, forma un todo con él, hace hincapié en el carácter «intencionado» de la conducta de que trae causa la irregularidad consistente en una sospecha de fraude. Así pues, dicho concepto constituye otro ejemplo de irregularidad grave como el mencionado en el apartado anterior.

62 Habida cuenta, por un lado, de tal distinción llevada a cabo a nivel legislativo y, por otro lado, del hecho de que la definición del concepto de «irregularidad» que figura en el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 no contiene ninguna precisión acerca del carácter intencionado o negligente del comportamiento del beneficiario de que se trate, no puede considerarse que tal carácter sea un elemento indispensable para que pueda considerarse que se ha cometido una irregularidad en el sentido de dicha disposición.

63 Esta interpretación se ve corroborada por el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1083/2006, al que se hace referencia en el apartado 48 de la presente sentencia, que consiste en garantizar la utilización regular y eficaz de los Fondos para proteger los intereses financieros de la Unión. En efecto, a la luz de tal objetivo, el concepto de «irregularidad» contemplado en el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 debe interpretarse en sentido amplio.

64 A este respecto, cabe recordar también que el Tribunal de Justicia ya ha precisado en múltiples ocasiones que la obligación de devolver una ventaja indebidamente percibida a través de una práctica irregular no constituye una sanción, sino la mera consecuencia de la constatación de que no se han respetado las condiciones exigidas para la obtención del beneficio resultante de la normativa de la Unión, lo que convierte la ventaja percibida en indebida (sentencia de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, UE:C:2016:360, apartado 50 y jurisprudencia citada).

65 De estas consideraciones se desprende que, aunque un agente económico, como el que es objeto del litigio principal, haya incumplido la obligación que le confiere el derecho a una contribución de los Fondos debido a la insolvencia o al cese de las actividades de su único socio comercial, esta circunstancia no se opone, en sí misma, a que dicha infracción se considere una «irregularidad» en el sentido del artículo 7, punto 2, del Reglamento n.º 1083/2006, puesto que no es necesario demostrar el carácter intencionado o negligente del comportamiento del beneficiario para la existencia de dicha irregularidad.

66 En tercer lugar, en lo que respecta a la existencia de un perjuicio para el presupuesto de la Unión como consecuencia de tal omisión, del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 resulta que una infracción del derecho de la Unión o del derecho nacional aplicable a las operaciones respaldadas por los Fondos constituye una «irregularidad», en el sentido de dicha disposición, si tiene o puede tener por efecto causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión al cargarle un gasto injustificado.

67 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha considerado que no es preciso demostrar la existencia de una incidencia financiera concreta. En efecto, basta con que no pueda excluirse la posibilidad de que se haya incidido en el presupuesto del Fondo de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de diciembre de 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, apartados 60 y 61 y jurisprudencia citada).

68 En el presente asunto, el hecho de que el beneficiario no haya proporcionado el volumen mínimo de actividad que se le exigía y al que se refiere la cuestión prejudicial, implica necesariamente que la cofinanciación concedida por la Unión a cambio de ese volumen mínimo se pagó, al menos en parte, de forma indebida. Por consiguiente, esa infracción del derecho de la Unión o del derecho nacional aplicable, que trae causa de una omisión imputable al beneficiario, puede causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión.

69 De las anteriores consideraciones se desprende que, en el presente asunto, sin perjuicio de la comprobación que haga el órgano jurisdiccional remitente, puede reprocharse a EMM la comisión de una «irregularidad» en el sentido del artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006. Pues bien, cuando se constata que se ha cometido una irregularidad, esta conduce, por regla general, a la retirada de la ventaja indebidamente obtenida, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95.

70 Tal y como se desprende del apartado 33 de la presente sentencia, parece que en el litigio principal se invocó la existencia de un impedimento fortuito, que, en caso de admitirse su existencia, podría, en virtud del Derecho nacional, impedir la devolución de las sumas indebidamente abonadas al beneficiario con cargo al FEDER.

71 Sin que sea necesario pronunciarse a este respecto, cabe señalar que, por un lado, en virtud del artículo 70, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1083/2006, corresponde a los Estados miembros recuperar las sumas indebidamente abonadas, en su caso junto con los intereses de demora, y que, por otro lado, en virtud del artículo 70, apartado 2, de dicho Reglamento, el Estado miembro de que se trate deberá reembolsar al presupuesto general de la Unión los importes indebidamente abonados a un beneficiario cuando no sea posible recuperarlos, si se demuestra que esa imposibilidad se debe a una irregularidad o a un comportamiento negligente de dicho Estado miembro.

72 Además, cuando una irregularidad afecta de forma significativa a la naturaleza o a las condiciones de ejecución de una operación, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 98, apartado 1, del Reglamento n.º 1083/2006, a efectuar una corrección financiera. Como señaló la Abogada General en el punto 88 de sus conclusiones, de conformidad con el apartado 2 de ese artículo, tal corrección consiste en cancelar total o parcialmente la contribución pública al programa operativo. Además, para determinar el alcance de esa corrección, los Estados miembros deben tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de la irregularidad y las pérdidas financieras que acarreen al Fondo en cuestión.

73 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 2, punto 7, del Reglamento n.º 1083/2006 debe interpretarse en el sentido de que puede considerarse una «irregularidad» a efectos de esta disposición una situación en la que el beneficiario de una subvención del FEDER no alcanza, durante el período pertinente, el volumen de negocios previsto en el marco de la operación financiada como consecuencia de la insolvencia o el cese de la actividad de su único socio comercial.

Costas

74 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este 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 Tercera) declara:

El artículo 2, punto 7, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2010, debe interpretarse en el sentido de que puede considerarse una «irregularidad» a efectos de esta disposición una situación en la que el beneficiario de una subvención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional no alcanza, durante el período pertinente, el volumen de negocios previsto en el marco de la operación financiada como consecuencia de la insolvencia o el cese de la actividad de su único socio comercial.

Firmas