Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 22 de febrero de 2018 [1]

Asunto C-59/17

SCI Château du Grand Bois
contra
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia)]

«Petición de decisión prejudicial — Agricultura — Reglamento (CE) n.º 555/2008 — Reestructuración y reconversión de viñedos — Ayudas a los viticultores — Prima de arranque — Controles sobre el terreno sin previo aviso — Necesidad de permiso para acceder a los terrenos — Terrenos cercados o abiertos — Inviolabilidad del domicilio — Derecho de propiedad»

I. Introducción

1. Con arreglo al artículo 81 del Reglamento (CE) n.º 555/2008 de la Comisión, [2] los beneficiarios de la prima de arranque deben someterse a controles (inspecciones) antes y después del arranque efectivo. Una de las formas de llevar a cabo esos controles es la de control sobre el terreno. Además, el artículo 78, apartado 1, del Reglamento n.º 555/2008 especifica que, en principio, los controles sobre el terreno se efectuarán sin previo aviso.

2. Se ha producido una controversia entre un solicitante de prima, SCI Château du Grand Bois, y el Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), que ha llevado al Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), en su condición de órgano jurisdiccional, a pedir al Tribunal de Justicia que aclare si el Reglamento n.º 555/2008 puede ser interpretado en el sentido de que autoriza a los funcionarios de control (inspectores) a acceder a los viñedos en cuestión para llevar a cabo controles sobre el terreno sin obtener el permiso del solicitante, respetando al mismo tiempo el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

1 Lengua original: inglés.

2 Reglamento de 27 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola (DO 2008, L 170, p. 1).

II. Marco jurídico

A. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»)

3. A tenor del artículo 7 de la misma Carta, «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones».

4. Con arreglo al artículo 17, apartado 1, «toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general».

B. Reglamento (CE) n.º 479/2008

5. El artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 479/2008,[3] que estaba en vigor en el momento de autos, disponía que «el presente capítulo establece las normas que regulan la atribución de fondos comunitarios a los Estados miembros y su utilización por estos a través de programas nacionales de apoyo […] para financiar medidas de apoyo específicas destinadas al sector vitivinícola».

6. El artículo 4, apartado 2, disponía:

«Los Estados miembros se ocuparán de los programas de apoyo y se cerciorarán de que tengan coherencia interna y de que se elaboren y apliquen de manera objetiva, teniendo en cuenta la situación económica de los productores interesados y la necesidad de evitar un trato desigual injustificado entre productores.

Los Estados miembros se encargarán de prever y aplicar los controles y sanciones necesarios en caso de incumplimiento de los programas de apoyo.»

7. El artículo 11 se ocupaba de la reestructuración y reconversión de viñedos. Conforme a su apartado 1, «las medidas de reestructuración y reconversión de viñedos tienen como finalidad aumentar la competitividad de los productores vitivinícolas».

8. El capítulo III del título V establecía las condiciones en las que se podía conceder una prima por arranque de viñas (en lo sucesivo, «prima por arranque»).

9. El anexo I, punto 2, definía el arranque como la «eliminación total de las cepas que se encuentren en una superficie plantada de vid».

C. Reglamento n.º 555/2008

10. El considerando 73 del Reglamento n.º 555/2008 establece: «Con el fin de contribuir a una aplicación uniforme de la normativa en toda la Comunidad, resulta necesario que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para que el personal de los organismos competentes disponga de los poderes de investigación indispensables para garantizar el cumplimiento de la normativa.»

3 Reglamento del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1493/1999, (CE) n.º 1782/2003, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 3/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2392/86 y (CE) n.º 1493/1999 (DO 2008, L 148, p. 1).

11. El título V del Reglamento se ocupa de los controles en el sector vitivinícola. Su primer capítulo establece los principios que rigen los controles que se han de llevar a cabo. La primera disposición de ese capítulo, el artículo 76, dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en el presente Reglamento o en otras normas comunitarias, los Estados miembros efectuarán controles y adoptarán medidas en tanto en cuanto sea necesario para garantizar la correcta aplicación del Reglamento (CE) n.º 479/2008 y del presente Reglamento. Los controles y las medidas deberán ser eficaces, proporcionados y disuasorios a fin de garantizar una adecuada protección de los intereses financieros de las Comunidades.

En particular, los Estados miembros se cerciorarán de que:

a) pueden comprobarse todos los criterios de admisibilidad establecidos por la normativa comunitaria o nacional o el marco jurídico nacional;

[…]

d) los controles y las medidas son conformes a la naturaleza de la medida de ayuda en cuestión; asimismo, establecerán métodos y medios de verificación y determinarán quiénes estarán sometidos a los controles;

e) los controles se realizan bien sistemáticamente, bien por muestreo; […]

f) las operaciones admitidas para recibir financiación comunitaria son auténticas y cumplen la normativa comunitaria.»

12. El artículo 77 está así redactado:

«1. La verificación consistirá en controles administrativos y, cuando proceda, controles sobre el terreno.

[…]

3. Salvo en los casos en que el Reglamento (CE) n.º 479/2008 o el presente Reglamento prevean la realización de controles sobre el terreno sistemáticos, las autoridades competentes llevarán a cabo controles sobre el terreno a partir de una muestra compuesta por un porcentaje apropiado de beneficiarios o productores, tomada en función de un análisis de riesgos conforme con el artículo 79 del presente Reglamento.

[…]»

13. El artículo 78 dispone lo siguiente:

«1. Los controles sobre el terreno se efectuarán sin previo aviso. No obstante, podrán notificarse con una antelación limitada a lo estrictamente necesario, siempre y cuando no se comprometa el propósito del control. Esa antelación no podrá exceder de 48 horas, salvo en casos debidamente justificados o si se trata de medidas para las que se prevea la realización de controles sobre el terreno sistemáticos.

2. En su caso, los controles sobre el terreno previstos en el presente Reglamento y los demás controles establecidos en la normativa comunitaria se llevarán a cabo simultáneamente.

3. Se desestimarán la solicitud o solicitudes de ayuda si los beneficiarios o sus representantes impiden la ejecución de los controles sobre el terreno.»

14. Con arreglo al artículo 80:

«1. Todos los controles sobre el terreno se recogerán en un informe de control que permitirá analizar los pormenores de aquellos.En la medida en que los controles tengan por objeto la financiación comunitaria, el informe deberá señalar en particular:

a) los regímenes de ayuda y las solicitudes que se hayan controlado;

b) las personas presentes;

c) en su caso, las superficies agrícolas controladas, las superficies agrícolas medidas, los resultados de las mediciones para cada parcela medida y las técnicas de medición empleadas;

d) si la superficie en cuestión se ha cuidado correctamente en el caso del régimen de arranque;

e) las cantidades que abarca el control y sus resultados;

f) si se notificó la visita por anticipado al beneficiario o productor y, en tal caso, el plazo de notificación previa;

g) las demás medidas de control que se hayan aplicado.

2. En caso de descubrirse discrepancias entre la información de la solicitud y la situación real comprobada al realizar el control sobre el terreno o por teledetección, se entregará una copia del informe de control al productor, quien tendrá la oportunidad de firmarla antes de que la autoridad competente saque sus conclusiones a partir de las constataciones con respecto a la posible aplicación de reducciones o exclusiones.»

15. Con arreglo al artículo 81:

«[…]

2. Cuando se concedan derechos de replantación según lo dispuesto en el artículo 92 del Reglamento (CE) n.º 479/2008, se procederá a una comprobación sistemática de las superficies antes y después del arranque. Las parcelas controladas serán aquellas para las que se vayan a conceder los derechos de replantación.

El control previo al arranque incluirá la comprobación de la existencia del viñedo de que se trate.

Este control se efectuará mediante un control sobre el terreno clásico. No obstante, si el Estado miembro dispone de un registro vitícola informatizado fiable y actualizado, podrá realizarse un control administrativo y la obligación de efectuar un control sobre el terreno antes del arranque podrá limitarse anualmente al 5 % de las solicitudes con el fin de confirmar la fiabilidad del sistema de control administrativo. En caso de que los controles sobre el terreno pongan de manifiesto la existencia de irregularidades o discrepancias significativas en una región o parte de ella, la autoridad competente aumentará debidamente el número de controles sobre el terreno durante ese año y el siguiente.

3. Las superficies que reciban la prima por arranque deberán someterse a una comprobación sistemática antes y después del arranque. Esta comprobación se referirá a las parcelas que sean objeto de solicitud de ayuda.

El control previo al arranque comprenderá la comprobación de la existencia del viñedo de que se trate, de la superficie plantada determinada con arreglo al artículo 75 y de que la superficie en cuestión se ha cuidado correctamente.

Este control se efectuará mediante un control sobre el terreno clásico. No obstante, si el Estado miembro dispone de un instrumento gráfico que permita medir la parcela con arreglo al artículo 75 en el registro vitícola informatizado y de información actualizada fiable de acuerdo con la cual la parcela recibe los cuidados apropiados, podrá realizarse un control administrativo y la obligación de efectuar un control sobre el terreno antes del arranque podrá limitarse al 5 % de las solicitudes con el fin de confirmar la fiabilidad del sistema de control administrativo. En caso de que los controles sobre el terreno pongan de manifiesto la existencia de irregularidades o discrepancias significativas en una región o parte de ella, la autoridad competente aumentará debidamente el número de controles sobre el terreno durante ese año y el siguiente.

4. La comprobación de la realidad del arranque se efectuará o bien mediante un control sobre el terreno clásico, o bien mediante teledetección cuando el arranque afecte a toda la parcela vitícola o cuando esa técnica proporcione imágenes de una resolución igual o superior a 1 m^2.

5. En el caso de las superficies que reciban la prima por arranque, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, párrafo tercero, y en el apartado 4, al menos uno de los dos controles mencionados en el apartado 3, párrafo primero, deberá consistir en un control sobre el terreno clásico.»

16. El artículo 83 establece la competencia de los agentes de control:

«Cada Estado miembro adoptará todas las medidas necesarias para facilitar las tareas de los agentes de sus organismos competentes. En particular, velará por que dichos agentes, en colaboración, en su caso, con los agentes de los servicios que faculte con este fin:

a) tengan acceso a los viñedos, a las instalaciones de vinificación, almacenamiento y transformación de productos vitivinícolas y a los medios de transporte de tales productos;

b) tengan acceso a los locales comerciales o almacenes y a los vehículos de cualquiera que tenga con vistas a su venta, comercialice o transporte productos vitivinícolas o productos que puedan ser destinados a la utilización en el sector vitivinícola;

[…]

d) puedan tomar muestras de los productos vitivinícolas, de las sustancias y productos que puedan utilizarse para su elaboración, así como de los productos que obren en su poder con vistas a la venta, la comercialización o el transporte;

e) puedan examinar la contabilidad o cualquier documento útil para los controles y obtener copias o extractos de la documentación;

f) puedan adoptar las medidas de protección apropiadas relativas a la elaboración, la posesión, el transporte, la designación, la presentación y la comercialización de un producto vitivinícola o de un producto destinado a la elaboración de dicho producto cuando exista una sospecha de infracción grave de las disposiciones comunitarias, en particular en caso de manipulaciones fraudulentas o de riesgos para la salud.»

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

17. El 29 de julio de 2009, la SCI Château du Grand Bois (en lo sucesivo, «demandante») solicitó una ayuda para la reestructuración y la reconversión de viñedos en el marco de la campaña 2008-2009.

18. Mediante decisión de 18 de diciembre de 2009, el Director General del Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (Instituto Nacional de Productos Agrícolas y Marinos, Francia) denegó dicha solicitud. Se basó en que, con ocasión de controles efectuados sobre el terreno por uno de sus agentes el 27 de agosto y el 15 de septiembre de 2009, se había comprobado que en algunas parcelas del demandante el arranque no se había llevado a cabo de conformidad con la normativa vigente.

19. El demandante interpuso recurso ante el Tribunal administratif de Nantes (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Nantes, Francia) solicitando la anulación de la decisión. Mediante sentencia de 7 de mayo de 2013, dicho Tribunal anuló la decisión basándose, en particular, en que el agente que había efectuado los controles lo había hecho sin autorización.

20. El 5 de febrero de 2015, la Cour administrative d'appel de Nantes (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Nantes, Francia), revocó la sentencia de primera instancia y desestimó las pretensiones formuladas por el demandante en primera instancia. En su opinión, el Reglamento n.º 555/2008 no obliga al agente que efectúa el control que notifique previamente al solicitante de la prima por arranque la fecha en que va a tener lugar el control. El hecho de que no se hubiese concedido permiso para entrar en una propiedad privada no afectaba a la legalidad de la decisión impugnada. Además, el hecho de que el informe del control no aclarase si se había realizado la notificación al demandante tampoco era obstáculo para la licitud de las operaciones de control.

21. El demandante recurrió en casación ante el Conseil d'État (Consejo de Estado). Sostenía que la Cour administrative d'appel de Nantes (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Nantes) incurrió en error de Derecho al declarar que el hecho de que el agente encargado de efectuar el control accediera a su propiedad sin su consentimiento no afectaba a la legalidad de la decisión de denegación de la solicitud de ayuda para la reestructuración o la reconversión de los viñedos.

22. En opinión del Conseil d'État (Consejo de Estado), la respuesta a este argumento en particular depende de si el Reglamento n.º 555/2008 permite a los agentes responsables de efectuar los controles sobre el terreno acceder a un terreno agrícola sin el permiso del viticultor. Con estos antecedentes de hecho y de Derecho, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y remitir las siguientes cuestiones al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Autoriza lo dispuesto en los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento [n.º 555/2008 de la Comisión], de 27 de junio de 2008, a los agentes encargados de efectuar un control sobre el terreno a acceder a las tierras de una explotación agrícola sin contar con el consentimiento del agricultor?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿debe establecerse una distinción en función de que las tierras de que se trate estén o no cercados?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿es compatible lo dispuesto en los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento [n.º 555/2008 de la Comisión], de 27 de junio de 2008, con el principio de inviolabilidad del domicilio garantizado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos?»

23. Han presentado observaciones escritas los Gobiernos griego y francés, así como la Comisión Europea. Estas mismas partes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 7 de noviembre de 2017.

IV. Apreciación

24. Las tres cuestiones formuladas por el órgano jurisdiccional remitente se reducen básicamente a un elemento esencial: ¿existe un fundamento jurídico que faculte a los agentes de control para acceder a un terreno privado sin obtener la autorización expresa del viticultor, a fin de efectuar controles sobre el terreno en un viñedo? El aspecto básico de la primera cuestión prejudicial es si dicha autorización está implícita en el Reglamento n.º 555/2008. Las cuestiones segunda y tercera parecen derivadas de la primera: la segunda es en cierto modo una matización de la primera (¿es relevante que el terreno estuviera abierto o cercado?) y la tercera plantea la cuestión de la validez de los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento n.º 555/2008 si se llega a la conclusión de que no es preciso obtener autorización. El órgano jurisdiccional remitente sugiere, de forma implícita, que, si se interpretan de esta manera, dichas disposiciones del Reglamento n.º 555/2008 podrían ser incompatibles con determinados derechos fundamentales.

25. Por lo tanto, las tres cuestiones están entrelazadas. Se trata de una cuestión de legalidad y de fundamento jurídico: ¿existe una disposición de Derecho de la Unión que permita entrar en un terreno privado, ya sea abierto o cercado, para efectuar tales controles, *con independencia* de lo que disponga el Derecho nacional al respecto?

26. Mi respuesta en las presentes conclusiones va a tener una doble dimensión. En primer lugar, dado que ni en el Reglamento n.º 555/2008 ni en el sistema y la lógica de los programas de apoyo de la UE parece existir ninguna disposición que autorice a no atender la normativa nacional sobre la entrada en un terreno privado, sugiero que la entrada en terrenos privados para efectuar controles se ha de regir por el Derecho nacional (A). No obstante, existen ciertos límites a las opciones disponibles para la adopción de tales normativas nacionales, límites que son inherentes tanto a las disposiciones del Reglamento n.º 555/2008 como a la necesidad de respetar determinados derechos fundamentales de la UE (B).

A. El Derecho de la Unión como fundamento jurídico suficiente en sí mismo

27. Todas las partes que han intervenido en las fases escrita y oral del procedimiento ante el Tribunal de Justicia (los Gobiernos griego y francés y la Comisión) son de la misma opinión. Entienden que el Reglamento n.º 555/2008 no requiere un permiso expreso para acceder al terreno a fin de efectuar los controles necesarios. Los controles sobre el terreno están autorizados *a priori* y con carácter general por el solicitante de la ayuda. Se presume que la autorización para acceder al terreno se deriva del sistema y la lógica de los controles efectuados en virtud del Reglamento n.º 555/2008. Incluso puede considerarse inherente al sistema general de programas de apoyo de la UE que, con la mera presentación de la solicitud, el solicitante da su consentimiento con carácter general a cada acto dirigido a la adopción de la decisión sobre la concesión de la ayuda.

28. No comparto este planteamiento.

29. Obviamente, no existe discrepancia alguna acerca de la obligación de efectuar los controles sobre el terreno que el Reglamento n.º 555/2008 impone a los Estados miembros. Asimismo, es cierto que ese mismo Reglamento regula algunos aspectos adicionales sobre cómo se deben llevar a cabo dichos controles. De este modo, cabe afirmar, ciertamente, que el Reglamento n.º 555/2008 autoriza los controles en general. Sin embargo, también es cierto que el Reglamento n.º 555/2008 no se ocupa en detalle de los controles. En particular, no dice nada sobre las condiciones de acceso o si es necesario el permiso del viticultor.

30. En cierto modo, éste es el meollo del asunto: ¿qué se puede *deducir del silencio* del Reglamento n.º 555/2008 acerca de la autorización para entrar en el terreno? A mi parecer, dicho silencio, junto con algunas otras disposiciones del mismo Reglamento en las que se afirma claramente que el asunto de los controles compete a los Estados miembros, da a entender que este elemento también debe ser regulado por los Estados miembros. En cambio, en opinión de los Estados miembros intervinientes y la Comisión, el hecho de que el Reglamento no exija expresamente la obtención del permiso significa que éste no es necesario.

31. No comparto esta interpretación. El hecho de que algo no esté regulado por el Derecho de la Unión no significa que esté autorizado por éste. La lógica correcta, al menos en las áreas con trascendencia para los derechos de los particulares y para la propiedad privada, es exactamente la contraria: si no se confiere una autorización expresa, no hay autorización alguna en el Derecho de la Unión.

32. A continuación voy a demostrar que ni el Reglamento n.º 555/2008, en particular sus artículos 76, 78 y 81, a los que se refiere la primera cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia (1), ni la lógica, más amplia, de los programas de apoyo de la UE, en que se basa dicho Reglamento (2), autorizan con carácter general a los agentes de control a acceder al terreno sin el permiso expreso del viticultor. Por lo tanto, corresponde al Derecho nacional decidir si es preciso dicho permiso, en atención también al tipo de terreno de que se trate (3).

1. El Reglamento n.º 555/2008 como fuente de la autorización para entrar en un terreno privado a fin de efectuar controles

33. Del tenor y el contexto del Reglamento n.º 555/2008 se deduce que éste no regula el acceso a terrenos privados para efectuar controles sobre el terreno. Por lo tanto, *de por sí* el Reglamento no constituye fundamento jurídico suficiente para autorizar con carácter general el acceso al terreno si no se dispone de permiso del viticultor, cuando la legislación nacional exija tal permiso.

34. En primer lugar, determinadas disposiciones de dicho Reglamento dejan claro que corresponde a los Estados miembros configurar de forma concreta los diferentes controles que se contemplan en el Reglamento, incluida la cuestión de si la entrada en un terreno privado para efectuar un control está supeditada al permiso del viticultor.

35. En lo que respecta a los controles *en general*, el artículo 76 del Reglamento n.º 555/2008 establece que los Estados miembros efectuarán controles y adoptarán medidas en tanto en cuanto sea necesario para garantizar la correcta aplicación de dicho Reglamento. En particular, en el artículo 76, letra a), se dispone que los Estados miembros se cerciorarán de que puedan comprobarse todos los criterios de admisibilidad establecidos por la normativa de la Unión o el Derecho nacional. Con arreglo al artículo 76, letra d), los Estados miembros establecerán métodos y medios de verificación y determinarán quiénes estarán sometidos a los controles. Asimismo, el artículo 83 establece que cada Estado miembro adoptará todas las medidas pertinentes para facilitar las tareas de los agentes de control.

36. Todas estas disposiciones indican claramente que, aunque el Reglamento n.º 555/2008 exige la realización de los controles, deja a los Estados miembros la tarea de concretar los elementos no regulados expresamente en sus disposiciones. Por lo tanto, dicho Reglamento deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros para definir cómo se han de llevar a cabo los controles.

37. Esta conclusión es igualmente válida para la categoría *específica* de los controles sobre el terreno. El artículo 78, apartado 1, del Reglamento n.º 555/2008 sólo regula uno de sus aspectos prácticos: «Los controles sobre el terreno se efectuarán sin previo aviso. No obstante, podrán notificarse con una antelación limitada a lo estrictamente necesario, siempre y cuando no se comprometa el propósito del control. Esa antelación no podrá exceder de 48 horas, salvo en casos debidamente justificados o si se trata de medidas para las que se prevea la realización de controles sobre el terreno sistemáticos.»

38. ¿Qué implica dicha disposición específica en cuanto al permiso para acceder a un terreno privado? Según la Comisión, pedir permiso para entrar sería incompatible con el propio hecho de que los controles sobre el terreno se llevan a cabo, en principio, sin previo aviso. Necesariamente, tal requisito exigiría una notificación previa, cuando ésta debería ser excepcional.

39. En cierto modo, la Comisión tiene razón: pedir permiso al viticultor para entrar en su terreno, cuando así lo exija la legislación nacional, ciertamente significaría comunicarse con dicha persona y, por tanto, «anunciar» el control. Sin embargo, a mi parecer la Comisión lleva demasiado lejos argumentos basados en una disposición que en realidad se refiere a un asunto diferente.

40. En primer lugar, atendiendo a la expresión en sí misma, «sin previo aviso» significa «sin previo aviso». El significado natural de esta expresión, aplicada a los controles, es que pueden tener lugar en cualquier momento, sin notificación previa al viticultor. Las diferentes versiones lingüísticas de la disposición,[4] junto con la forma en que está redactado el artículo 78 en su conjunto, evidencian que «sin previo aviso» simplemente significa «sin un aviso *anticipado*». De ello se deduce que no hay obligación alguna de informar al viticultor o a su representante de que se va a llevar a cabo un control o una parte del mismo.[5] Así, el agente de control puede presentarse cualquier día que tenga a bien, sin informar al viticultor de la visita.

41. Sin embargo, «sin previo aviso» obviamente no es sinónimo de «sin autorización». «Sin notificación o información por anticipado» no significa «sin permiso para entrar». El objetivo de la falta de anuncio es importante a este respecto. Es lógico presumir que la razón por la que el legislador de la UE incluyó una disposición específica sobre el carácter no anunciado de los controles fue evitar la eventual tentativa de presentar ciertos hechos de forma más favorable de cara a los controles y sólo para los fines de los controles y mientras éstos duren. Por lo tanto, si el viticultor no sabe cuándo se va a producir un control, se puede presumir que el agente siempre podrá ver el verdadero estado de las cosas.

42. Si ésta es realmente la finalidad de la disposición, no veo cómo la petición de entrada, si la exige la legislación nacional para un determinado tipo de terreno, podría frustrar el fin perseguido con los controles sin previo aviso. De hecho, cabe plantear la posibilidad de que se lleve a cabo un control sin previo aviso un día concreto, pidiendo permiso para acceder al terreno en el mismo momento de la llegada e inmediatamente antes de que comience el control. Tal control seguiría siendo «sin previo aviso» a efectos del artículo 78, pero también sería un control autorizado sin que ello comprometiese en modo alguno el objetivo de la disposición.

43. En segundo lugar está el argumento relativo al contexto. Aparte de las disposiciones expresamente mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, otros artículos del Reglamento n.º 555/2008 confirman también que corresponde a los Estados miembros adoptar las normas de procedimiento relativas a los controles sobre el terreno y que de dicho Reglamento no se deduce autorización alguna

4 Por ejemplo, en francés «*de manière inopinée*»; en italiano, «*senza preavviso*»; en alemán, «*unangekündigt*»; en inglés, «*unannounced*», y en checo, «*bez ohlášení*».

5 En el contexto de otro Reglamento relativo a los regímenes de ayuda para agricultores, véase la sentencia de 16 de junio de 2011, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398), apartado 32.

de entrada. En particular, el artículo 83, letra a), del Reglamento n.º 555/2008 establece que los Estados miembros velarán por que los agentes de control «tengan acceso a los viñedos, a las instalaciones de vinificación, almacenamiento y transformación de productos vitivinícolas y a los medios de transporte de tales productos».

44. Esto suscita una cuestión muy simple: si realmente era la intención del legislador conferir una autorización «implícita» para entrar, ¿por qué había de adoptar una disposición específica en que se ordenase a los Estados miembros velar por que los agentes de control tengan acceso a los viñedos?

45. Puede verse un paralelismo más claro entre los agentes de control del Reglamento n.º 555/2008 y los agentes de la Comisión que actúan con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1/2003.[6] En virtud del artículo 20, apartado 2, letra a), del Reglamento n.º 1/2003, los agentes de la Comisión estarán facultados para acceder a todos los locales, terrenos y medios de transporte de las empresas y asociaciones de empresas con el fin de investigar incumplimientos del Derecho de la competencia por parte de estas últimas. Sin embargo, con arreglo al Reglamento n.º 1/2003, las competencias de investigación de la Comisión no incluyen la entrada forzosa en caso de obstrucción, por lo que en tal situación se ha de recabar la autorización judicial de entrada. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, aunque los agentes de la Comisión tienen la facultad de entrar en los locales que designen, «por el contrario, no pueden forzar el acceso a locales ni a muebles, ni compeler al personal de la empresa a facilitarles dicho acceso, ni tampoco emprender registros sin autorización de los responsables de la empresa».[7]

46. Naturalmente, los locales en los que se puede entrar en el marco del derecho de la competencia con arreglo al Reglamento n.º 1/2003 han de ser de carácter diferente a los viñedos.[8] Sin embargo, el argumento que formulo en referencia al Reglamento n.º 1/2003 se hace con un propósito diferente. En primer lugar, se trata de la analogía con la interacción entre un Reglamento de la UE que ordena realizar controles y la legislación nacional que resulte más relevante. De forma similar al Reglamento n.º 555/2008, el Reglamento n.º 1/2003 también exige la realización de controles o investigaciones. Sin embargo, la elección de los métodos aplicados, incluidas las condiciones de entrada, se deja a los Estados miembros. En segundo lugar, ha de establecerse un cierto contraste: si, del Reglamento n.º 1/2003 no puede inferirse el permiso de entrada de los agentes de la Comisión para garantizar que se respeten las normas en una esfera esencial de la política del Derecho de la Unión, no alcanzo a entender *a fortiori* cómo pueden o deben conceder el Reglamento n.º 555/2008 mayores facultades en un ámbito en que los agentes de control «únicamente» comprueban si un solicitante de ayuda cumple los requisitos para obtenerla.

47. En cualquier caso, a falta de una disposición específica en el Reglamento n.º 555/2008 que excluya o exija el permiso para acceder a las tierras, dicho Reglamento no puede constituir base jurídica suficiente para autorizar a los agentes de control a acceder a un terreno agrícola si la legislación nacional exige ese permiso para un tipo concreto de terreno.

6 Reglamento del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1).

7 Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartado 31.

8 Sobre todo si el terreno en cuestión es abierto. Sin embargo, la segunda cuestión del órgano jurisdiccional remitente pregunta por un terreno cercado. Además, son imaginables otras muchas situaciones, como el caso hipotético de unas tierras (valladas o no) en que exista también una vivienda y, por tanto, sea el domicilio del viticultor. Tales situaciones serían mucho más cercanas al Reglamento n.º 1/2003.

2. ¿Concede la autorización de acceso el sistema y la lógica de los programas de apoyo de la UE?

48. Aparte (paralelamente) del argumento de que el Reglamento n.º 555/2008 concede la autorización para acceder a las tierras sin un permiso expreso, el Gobierno francés y la Comisión alegan que la autorización se deriva del propio *sistema y lógica* de los programas de apoyo de la UE. Dicho argumento se desarrolla del siguiente modo: en esencia, los controles se llevan a cabo porque ha habido una solicitud de ayuda. El acceso a las tierras por las que se pide la ayuda es necesario para llevar a cabo dichos controles. Por lo tanto, el permiso de acceso ha sido otorgado implícitamente por el solicitante con la mera presentación de la solicitud de ayuda.

49. En apoyo de dicha postura, el Gobierno francés añade otro argumento relativo a una declaración que figuraba en el formulario nacional de solicitud de ayuda que se utilizaba en el momento de autos. Tal y como sostiene el Gobierno francés, en dicho formulario se afirmaba que el solicitante «se compromete a facilitar todo documento probatorio que le requieran las autoridades encargadas de practicar los controles y *a permitir las comprobaciones necesarias*».[9] Por lo tanto, al firmarlo, el solicitante consentía todos los pasos subsiguientes, incluido el acceso de los agentes de control a sus tierras a fin de efectuar los controles sobre el terreno, sin pedir permiso.

50. Volviendo, en primer lugar, al argumento específico del Gobierno francés en cuanto al formulario nacional, debo decir que, en mi opinión, es un argumento irrelevante, por dos motivos.

51. El primero, respecto a sus términos, que para convertir la declaración «Me comprometo a permitir las comprobaciones necesarias» en «Autorizo a los funcionarios que lleven a cabo el control a acceder a mis tierras sin mi permiso» es precisa una amplia labor argumentativa (e imaginación interpretativa). Una interpretación tan amplia sería difícilmente conciliable con el principio general que rige la interpretación de las renuncias a derechos, que se ha de basar en el significado natural y ordinario de las palabras y no se ha de entender en sentido amplio.

52. El segundo motivo, y quizá más importante aún, es que el formulario es un documento *nacional*. Aunque, desde una generosa lectura de su contenido, quizá pueda servir para inferir los derechos y obligaciones que incumben al solicitante en virtud del Derecho *nacional*, me resulta difícil admitir que se pueda utilizar para interpretar el contenido de un acto jurídico *de la Unión*, que ha de ser igual en todos los Estados miembros, con independencia de las posibles variaciones de contenido de los formularios nacionales.

53. En cuanto al argumento, más general, que alude al sistema y la lógica generales de los programas de apoyo de la UE, y en que supuestamente también se basa el Reglamento n.º 555/2008, debo decir que no sólo no me convence ese argumento, sino que me parece muy cuestionable por una cuestión de principio. Es un argumento que presenta una doble dimensión: específica y general.

54. Considerando el aspecto específico de este asunto, en la sección anterior de estas conclusiones he señalado que el propio Reglamento *nada dice* acerca de si es precisa o no un permiso para acceder a terrenos privados con el fin de inspeccionarlos. Así pues, si no se dice en ningún sitio, ¿cómo podía saber que tal autorización era inherente al sistema y la lógica de dichos programas ni siquiera un viticultor que con vigor hercúleo dedicase sus tardes a leer la legislación y la jurisprudencia de la Unión y el resto de la documentación relevante? Se podría añadir que lo mismo sucede con el «consentimiento previo general» o «renuncia» del formulario de solicitud: aunque se admitiese que el consentimiento a todas «las comprobaciones necesarias» incluye todo lo que sea preciso para realizar los trámites subsiguientes que permitan verificar si se cumplen o no los requisitos para la concesión de la ayuda, una vez más dista mucho de poder presumirse que dichos trámites se limiten a los expresamente previstos en la legislación aplicable.

9 El subrayado es mío.

55. Sin embargo, a mi parecer, lo que plantea graves problemas es la dimensión más general del mismo argumento. ¿Debe una autorización que no esté claramente establecida en la letra de la ley ser concedida porque supuestamente es necesaria para reforzar la efectividad del sistema en su conjunto? Dejando aparte por el momento la cuestión de si es realmente necesaria,[10] el carácter arbitrario e indefinido del argumento ha de inquietar a cualquier sociedad regida por el principio del Estado de Derecho. ¿El fin justifica los medios, diga lo que diga la ley? Si fuera así, el Reglamento n.º 555/2008 también autorizaría el acceso a las tierras privadas cercadas con el fin de efectuar controles sobre el terreno, pero probablemente también la entrada forzosa en locales comerciales o incluso en la vivienda del viticultor, para recoger documentación que confirme posibles irregularidades en su solicitud de ayuda. Siguiendo esa misma lógica, estos dos ejemplos están implícitamente previstos, pues el Reglamento n.º 555/2008 nada dice sobre esas posibilidades (no exige que se dé el consentimiento) y son medidas que sin duda refuerzan el efecto útil de la normativa.

56. En la vista, la Comisión añadió un argumento subsidiario en esta misma línea de pensamiento, en relación con la lógica de los programas de apoyo de la UE. Sugirió que, en el preciso contexto de la administración de las prestaciones (utilizando la expresión alemana *Leistungsverwaltung*), el requisito de un fundamento jurídico es menos estricto que en el ámbito penal. Por lo tanto, no sería tan importante hallar el fundamento jurídico que justificase el acceso a las tierras sin un permiso expreso.

57. No estoy de acuerdo.

58. En mi opinión, esta argumentación es palmariamente contraria a los principios de legalidad de toda actuación pública y del Estado de Derecho. Es jurisprudencia reiterada que «las intervenciones de los poderes públicos en la esfera de actividad privada de cualquier persona […] han de tener un fundamento legal».[11] La protección frente a toda intervención arbitraria o desproporcionada de las autoridades públicas es un principio general del Derecho de la Unión. Además, en el contexto del Derecho de la Unión rige también el principio constitucional de competencias regladas, que, si se aplican debidamente, limitan aún más, sobre todo en ámbitos de competencias compartidas, la verosimilitud y la necesidad de la expansión funcional de las competencias de la UE. Por último, considero que el argumento propuesto por la Comisión en que básicamente se sugiere que «si se está dando dinero, la legalidad no importa (tanto)» es de carácter provisional y subsidiario, y ante su debilidad no es preciso profundizar más.[12]

59. Por lo tanto, no es posible deducir del sistema y la lógica de los programas de apoyo de la UE una autorización para acceder a terrenos privados sin permiso. En consecuencia, ni el Reglamento n.º 555/2008 ni todo el sistema en que se sustentan los programas de apoyo de la UE permiten llegar a la conclusión de que esté autorizado el acceso a terrenos privados sin permiso cuando el Derecho nacional exige dicha autorización para ese tipo de terrenos.

60. De esta manera llegamos al último punto de este tema, inspirado por la segunda cuestión formulada por el órgano jurisdiccional remitente: ¿debe diferenciarse en función de si los terrenos en cuestión están abiertos o cercados? *A priori* voy a responder que no: la conclusión anterior no se ve afectada por el hecho de que los terrenos sean abiertos o estén cercados.

10 Habida cuenta de las fuertes sanciones que ya establece el Reglamento: véase el punto 71 de las presentes conclusiones.

11 Sentencias de 21 de septiembre de 1989, Hoechst (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartado 19, y de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 27.

12 En un claro contraste de planteamientos podría mencionarse, por ejemplo, la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker und Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662). En dicho asunto al Tribunal de Justicia no parecieron convencerle en absoluto los argumentos de que, ya que se están gastando fondos de la Unión, debe haber máxima transparencia y acceso a la información relativa a los destinatarios del dinero procedente de los fondos agrícolas de la Unión Europea, lo que justificaría facilitar más información incluso que la prevista en el Reglamento de Desarrollo de la Comisión allí impugnado.

61. Este elemento de hecho, que constituye el núcleo de la segunda cuestión remitida por el órgano jurisdiccional remitente, puede no ser totalmente relevante para la resolución del litigio pendiente ante dicho tribunal. La petición de decisión prejudicial no dice nada acerca de si las tierras de que se trata son abiertas o están cercadas. Durante la vista, el Gobierno francés afirmó que eran tierras abiertas. En tales circunstancias, la segunda cuestión prejudicial podría ser calificada de hipotética.

62. Sin embargo, sí tiene una importancia indirecta para responder a la primera cuestión. Ya se trate de tierras abiertas o cercadas, la respuesta que dé el Tribunal de Justicia debe ser coherente y consecuente con ambas alternativas. Difícilmente se podría interpretar el Reglamento n.º 555/2008 en el sentido de que autoriza el acceso a terrenos privados si son abiertos, al margen de lo que diga la legislación nacional al respecto en cuanto al permiso necesario, y que establece lo contrario si los terrenos están cercados. El Reglamento n.º 555/2008 guarda el *mismo* silencio en ambos casos.

63. No obstante, si se interpreta en el sentido de que faculta a los agentes de control a acceder a terrenos cercados sin necesidad del permiso del viticultor, ciertamente se estaría creando a favor de los agentes de control un «derecho a saltar la tapia» basado en el Derecho de la Unión, lo que sin duda alguna sería incompatible con el derecho a la propiedad y/o con la inviolabilidad de domicilio, lo que suscita lógicamente las dudas del órgano jurisdiccional remitente en su tercera cuestión. De este modo, la segunda cuestión corrobora la respuesta que se ha de dar a la primera, al hacer aún más evidente que debe responderse a esta última que *no* existe una autorización general para acceder a las tierras sin permiso cuando la legislación nacional exige ese permiso.

3. Observaciones (prácticas) finales

64. Con toda claridad, los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento, junto con otras disposiciones del mismo, contienen un claro mandato de realizar controles sobre el terreno (en principio, sin previo aviso). Sin embargo, no establecen que los controles se lleven a cabo sin el permiso del viticultor para entrar en sus tierras. El Reglamento n.º 555/2008 deja a los Estados miembros, con ciertos límites (que expondré más adelante), la decisión de si el acceso a terrenos privados para llevar a cabo los controles debe estar sujeto al permiso del viticultor.

65. En consecuencia, cualquiera que sea la opción elegida por los Estados miembros en cuanto a la exigencia del permiso explícito del viticultor para acceder a sus tierras, es evidente que las autoridades nacionales deben llevar a cabo los controles observando íntegramente las normas *nacionales* que regulan los controles sobre el terreno y el acceso a la propiedad privada.

66. No obstante, desde el punto de vista práctico, pese a las numerosas alegaciones en sentido contrario formuladas en este litigio, no parece que tal normativa sobre procedimiento pueda impedir la realización efectiva de los controles en modo alguno.

67. En primer lugar, es totalmente lógico, naturalmente, que el agente de control pueda hacer uso de las medidas nacionales a su disposición para acceder a terrenos agrícolas privados permitidas en el Estado miembro en cuestión. A este respecto, las normativas de los Estados miembros son diversas. Sin embargo, en muchos de ellos rige un derecho público de acceso o un derecho de paso por las tierras agrícolas abiertas, con ciertos requisitos. Por ejemplo, de las observaciones escritas del Gobierno francés se deduce que el Derecho francés no prohíbe la entrada en tierras privadas abiertas, mientras no se causen daños a la propiedad. Da la impresión de que en las áreas rurales se permite normalmente el acceso a los terrenos agrícolas sin el permiso explícito del viticultor. Por lo tanto, si la legislación nacional autoriza a cualquier persona a acceder en esas condiciones a terrenos privados, lo mismo ha de suceder con los agentes de control.

68. En segundo lugar, dado que es posible llevar a cabo los controles necesarios de forma efectiva *sin* entrar en los terrenos si la legislación nacional exige un permiso para acceder a ellos, esta opción es sin lugar a dudas preferible a una entrada ilegal. Los controles sobre el terreno probablemente no requieran siempre acceder a los terrenos. La comprobación de que se ha producido el arranque quizá pueda realizarse desde cierta distancia; por ejemplo, atisbando por encima de la valla desde una carretera pública o desde otro terreno. Seguramente, el desarrollo de las nuevas tecnologías facilita las cosas a este respecto. Incluso el Reglamento n.º 555/2008 dispone expresamente que los controles se pueden efectuar mediante teledetección, lo que no requiere la presencia en las tierras investigadas. [13]

69. En tercer lugar, los controles sobre el terreno deben llevarse a cabo de forma proporcionada. Esta idea se desprende de numerosas disposiciones del Reglamento n.º 555/2008, incluido el ya analizado artículo 78, apartado 1. Ciertamente, en éste se prevén excepciones a la realización «sin previo aviso» de los controles, aspecto que, dicho sea de paso, ha sido considerablemente restringido en la última versión de dicha disposición. [14] La existencia de excepciones, junto con dicha restricción, indican que la disposición deja margen a una cierta cortesía hacia la persona sometida a los controles, sin que ello impida en modo alguno la eficacia de los mismos. [15] No obstante, también es preciso dejar bien claro que del artículo 78, apartado 1, no se deriva ninguna obligación *legal* para los agentes de control de actuar de tal manera.

70. En cuarto y último lugar, procede recalcar que solicitar el permiso previo del viticultor para acceder a sus tierras cuando dicho permiso sea exigido por la legislación nacional para ese tipo de terreno no comprometería en absoluto el objetivo perseguido por el Reglamento n.º 555/2008 de proteger los intereses financieros de la Unión.

71. Con arreglo al artículo 78, apartado 3, del Reglamento n.º 555/2008, la solicitud de ayuda debe ser desestimada si los beneficiarios impiden la ejecución de los controles sobre el terreno. En relación con otros reglamentos relativos a programas de apoyo a la agricultura, [16] el Tribunal de Justicia ya ha señalado que impedir la ejecución de los controles sólo puede entrañar consecuencias jurídicas importantes, como la denegación de las solicitudes de ayuda correspondientes. Tal denegación constituye la consecuencia jurídica de la imposibilidad de verificar de modo eficaz el cumplimiento de los requisitos para la concesión de las ayudas. [17] Dicha imposibilidad puede deberse principalmente al comportamiento intencionado del agricultor, pero también a «cualquier acto u omisión atribuible a la negligencia del productor o de su representante que haya tenido como consecuencia impedir la realización del control sobre el terreno en su totalidad, cuando el productor o su representante no hayan adoptado todas las medidas que se les pueden exigir razonablemente para garantizar la ejecución completa del control». [18]

13 Véase el artículo 81, apartado 4, del Reglamento n.º 555/2008.

14 El artículo 78, apartado 1, del Reglamento n.º 555/2008 ha sido sustituido por el artículo 31, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/1150 de la Comisión, de 15 de abril de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola (DO 2016, L 190, p. 23). Esta última disposición muestra un acusado cambio en el planteamiento, ya que, al desaparecer la primera frase de la disposición, los controles sobre el terreno ya no son sin previo aviso. Además, el anuncio anticipado puede ahora realizarse con catorce días de antelación.

15 Véanse los puntos 40 a 42 de las presentes conclusiones.

16 El Reglamento n.º 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO 1999, L 160, p. 80), fue derogado por el Reglamento (CE) n.º 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en los Reglamentos (CE) n.º 1782/2003 del Consejo, y (CE) n.º 73/2009 del Consejo, así como para la aplicación de la condicionalidad prevista en el Reglamento n.º 479/2008 del Consejo (DO 2004, L 141, p. 18).

17 Véanse las sentencias de 16 de junio de 2011, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398), apartado 27, y de 24 de mayo de 2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312), apartados 33 y 34.

18 Sentencia de 16 de junio de 2011, Omejc (C-536/09, EU:C:2011:398), apartado 30.

72. En vista de las drásticas consecuencias que se asocian a la obstrucción, que lógicamente incluiría también la negativa injustificada del acceso a las tierras que se han de inspeccionar, no veo por qué ha de ser necesario, *en aras de la eficacia de los controles*, invocar una autorización general de acceso a las tierras agrícolas (abiertas o cercadas) sin el permiso del viticultor y al margen de lo que establezca la normativa nacional. En caso de negativa injustificada, la solicitud de ayuda deberá ser siempre desestimada y el solicitante habrá de asumir las consecuencias.

73. En definitiva, ni las disposiciones del Reglamento n.º 555/2008 ni el más amplio sistema y lógica de los programas de apoyo de la UE pueden interpretarse en el sentido de que autorizan a los agentes que llevan a cabo los controles sobre el terreno a acceder a los terrenos agrícolas, ya estén abiertos o cercados, sin obtener previamente el permiso del viticultor, si la legislación nacional exige dicho permiso. Las modalidades de acceso, incluida la cuestión de si es necesario o no el permiso para entrar en el tipo de terreno en cuestión, se rigen por el Derecho nacional.

B. Límites del Derecho de la Unión a la autonomía de los Estados miembros en cuanto a la forma de realizar los controles

74. El hecho de que el propio Derecho de la Unión no establezca una autorización para acceder a terrenos privados al margen de lo que disponga el Derecho nacional en materia de entrada no significa en absoluto que el Derecho de la Unión sea totalmente irrelevante a este respecto. Aunque no concede tal autorización, el Derecho de la Unión sí establece algunos límites a la autonomía de los Estados miembros en cuanto a la forma de realizar los controles que exige el Reglamento n.º 555/2008.

75. En esta última sección voy a esbozar dos tipos de límites a dicha autonomía: los derivados del propio Reglamento n.º 555/2008 (1) y los que emanan de los derechos fundamentales, concretamente el derecho de propiedad y la inviolabilidad del domicilio (2).

1. Límites derivados del Reglamento n.º 555/2008

76. En primer lugar, al igual que en otros ámbitos en que la UE exige la transposición y aplicación del Derecho de la Unión en el plano nacional,[19] y también en el contexto del Reglamento n.º 555/2008 como establece claramente su artículo 76, los controles deben ser eficaces, proporcionados y disuasorios. Sin embargo, como he tratado de exponer en la sección anterior de estas conclusiones, «eficaz» no significa que «valga todo», desatendiendo el principio de legalidad.[20]

77. En segundo lugar, puede considerarse que el artículo 80, apartado 2, del Reglamento n.º 555/2008 confiere un derecho a ser oído, si bien limitado. El artículo 80, apartado 1, del Reglamento establece que todos los controles sobre el terreno se recogerán en un informe de control que permitirá analizar los pormenores de aquellos. El informe debe contener una serie de datos, como las personas presentes, si la superficie en cuestión se ha cuidado correctamente en el caso del régimen de arranque y si se notificó la visita por anticipado al beneficiario o productor y, en tal caso, el plazo de notificación previa. Con arreglo al artículo 80, apartado 2, del Reglamento, *en caso de descubrirse discrepancias* entre la información de la solicitud y la situación existente al realizar el control, *se entregará una copia* del informe de control al viticultor, quien tendrá la *oportunidad de firmarla* antes de que la autoridad competente saque sus conclusiones.

19 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381), apartado 32; de 16 de julio de 2015, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475), apartado 25, y de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742), apartado 45.

20 Véase, en particular, la reciente sentencia de 5 de diciembre de 2017, M. A. S. y M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936), apartados 51 a 58.

78. Cabe preguntarse qué significa exactamente «oportunidad para firmarla», pero está claro que el solicitante de ayuda tiene derecho a ser informado de las constataciones negativas derivadas de un control sobre el terreno. Además, dado que se supone que todo esto ha de suceder *antes* de que la autoridad competente saque sus conclusiones a partir de las constataciones con respecto a su decisión final, la única posibilidad lógica es que el solicitante tenga ocasión de responder a las constataciones adversas de la autoridad competente.

79. El artículo 80, apartado 2, del Reglamento n.º 555/2008 parece constituir una expresión específica para el contexto del derecho a ser oído, uno de los componentes del principio general del respeto del derecho de defensa. Es jurisprudencia asentada que «en virtud de este principio, debe permitirse a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses dar a conocer oportunamente su punto de vista sobre los elementos en los que la Administración vaya a basar su decisión. Esta obligación recae sobre las administraciones de los Estados miembros cuando adoptan decisiones que entran dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, aun cuando la legislación de la Unión aplicable no establezca expresamente tal formalidad.» [21]

80. Incumbe a cada Estado miembro determinar la forma exacta en que el derecho a ser oído se articula en el procedimiento nacional. Por un lado, ciertamente es posible facilitar el informe al viticultor unos días *después* del control. Esta opción no requeriría la presencia del viticultor durante los controles, pero obligaría a la autoridad competente a esperar a que el viticultor firmase el informe antes de redactar sus conclusiones a partir del mismo. Por otro lado, también es posible que los Estados miembros dispongan que el derecho a ser oído se materialice en un momento anterior, especialmente durante el propio control o, más en concreto, *justo después* del control. En efecto, sería prudente (y quizá también más eficaz) permitir al viticultor estar presente durante el control y, en caso necesario, pedirle que firme el informe al final de la inspección. A tal fin, sería lógico que el agente de control pidiese de antemano y expresamente permiso al viticultor para acceder a su terreno, toda vez que está presente.

81. Sin embargo, el Reglamento n.º 555/2008 no establece expresamente ninguna obligación en ese sentido. Por lo tanto, corresponde al Derecho nacional configurar como estime oportuno el derecho a ser oído. En cualquier caso, los Estados miembros deben asegurarse de que, en caso de descubrirse discrepancias entre la información de la solicitud y la situación real comprobada al realizar el control sobre el terreno, el viticultor tenga ocasión efectiva de ser oído *antes* de que se tome cualquier decisión formal que le afecte. Para ello es preciso que el informe de control contenga toda la información necesaria que se detalla en el artículo 80, apartado 1, del Reglamento, cuya valoración corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

2. Límites que plantean los derechos fundamentales

82. El Reglamento n.º 555/2008 deja a los Estados miembros la decisión de cómo llevar a cabo los controles sobre el terreno, en relación con los requisitos para acceder a terrenos privados, en concreto si es necesario un permiso expreso del viticultor en función del tipo de terreno (abierto o cercado). Dado que el Derecho de la Unión no constituye fundamento jurídico suficiente para acceder a unos terrenos sin permiso, ya no es necesario analizar la tercera cuestión, relativa a la compatibilidad de los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento con el principio de inviolabilidad del domicilio. De hecho, la tercera cuestión propone una respuesta *afirmativa* a la primera cuestión, y ésa no es la respuesta por la que yo me inclino en las presentes conclusiones.

21 Sentencias de 22 de octubre de 2013, Sabou (C-276/12, EU:C:2013:678), apartado 38; de 17 de diciembre de 2015, WebMindLicences (C-419/14, EU:C:2015:832), apartado 84, y de 9 de noviembre de 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843), apartado 26.

83. Sin embargo, la cuestión de los derechos fundamentales como límites a la forma en que pueden llevarse a cabo los controles sobre el terreno sigue siendo relevante, en parte, desde otro punto de vista, ya que el Derecho de la Unión impone límites a la autonomía de los Estados miembros para establecer los requisitos para el acceso a terrenos privados. En atención a esta última dimensión voy a hacer un breve esbozo de dichos límites en esta última sección.

84. En su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente sólo ha aludido al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio (artículo 7 de la Carta). Sin embargo, otro derecho también podría ser relevante en el presente caso: el derecho de propiedad (artículo 17, apartado 1, de la Carta).

85. A tenor del artículo 51, apartado 1, de la Carta, las disposiciones de la misma están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. En el presente caso no cabe ninguna duda de que los Estados miembros actúan dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión cuando llevan a cabo controles expresamente exigidos por el Reglamento n.º 555/2008. Por lo tanto, los derechos fundamentales de la Unión y, en concreto, la Carta y los principios generales del Derecho de la Unión, son aplicables al presente caso.

86. No afecta a esta conclusión el hecho de que, como señala el Gobierno francés, la Carta no sea formalmente aplicable, *rationae temporis*, a los hechos del asunto. En gran medida y, en concreto, en relación con los derechos de propiedad y de inviolabilidad del domicilio, la Carta constituye una mera codificación de derechos fundamentales ya reconocidos como principios generales del Derecho de la Unión. [22] Por lo tanto, puede servir de orientación en el presente caso, ya que puede ser de utilidad para fines interpretativos, pese a no estar en vigor en el momento de autos. [23]

87. Por la misma razón, es irrelevante que en su resolución el órgano jurisdiccional remitente no se haya referido a la Carta sino al Convenio Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «CEDH»). En virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, en la medida en que ésta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el CEDH, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere este último, aunque el Derecho de la Unión pueda conceder una protección más amplia. Dado que la inviolabilidad del domicilio y el derecho de propiedad están protegidos por el Derecho de la Unión *y* por el CEDH, este Convenio y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH») son lógicamente aplicables al presente caso. [24]

88. En cuanto al *derecho de propiedad*, de los tres tipos de interferencia en este derecho es probable que entre en juego el disfrute pacífico de la propiedad. [25] Obviamente, estas consideraciones competen al órgano jurisdiccional remitente, pero es poco probable que la entrada en terrenos *abiertos* para efectuar los controles sin la autorización exigida por el Derecho nacional, pero también sin causar ningún daño a la propiedad, pueda constituir una violación de los derechos fundamentales. Seguramente, ese tipo de interferencia estaría justificado, ya que no parece que pueda ir más allá de lo necesario para llevar a cabo los controles de manera eficaz. Por lo tanto, pese a su posible ilegalidad, esa forma de efectuar los controles difícilmente puede constituir una violación del derecho fundamental a la propiedad.

22 Sobre el derecho de propiedad, véanse, en particular, las sentencias de 14 de mayo de 1974, Nold (4/73, EU:C:1974:51), apartados 12 a 14; de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 78; en cuanto a la inviolabilidad del domicilio, véase, en particular, la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst (46/87 y 227/88, EU:C:1989:337), apartado 17.

23 Véanse, por ejemplo, en relación con la Carta antes de su entrada en vigor, las sentencias de 18 de diciembre de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), apartado 91; de 14 de febrero de 2008, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91), apartado 48, y de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 335.

24 Véanse en este sentido las sentencias de 18 de junio de 2015, Deutsche Bahn y otros (C-583/13 P, EU:C:2015:404), apartado 20, y de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 49.

25 Sentencia de 13 de diciembre de 1979, Hauer (44/79, EU:C:1979:290), apartado 19. Para obtener más ejemplos de interferencias en el derecho de propiedad, véanse, por ejemplo, sobre pérdidas económicas, las sentencias del TEDH de 29 de noviembre de 1991, Pine Valley Developments y otros v. Irlanda (CE:ECHR:1991:0209JUD001274287), y de 23 de enero de 2003, Kienast v. Austria (CE:ECHR:2003:1129JUD001274287). En unas circunstancias diferentes relativas a la normativa francesa sobre el acceso a tierras privadas para cazar, véase la sentencia del TEDH de 29 de abril de 1999, Chassagnou y otros v. Francia (CE:ECHR:1999:0429JUD002508894).

89. En cambio (y volviendo a la segunda cuestión), si los terrenos están *cercados*, entrar en terrenos privados sin el permiso del viticultor constituiría una injerencia más significativa en el derecho de propiedad que implicaría realmente su violación. Una vez más, dependería de las circunstancias del caso concreto, pero en general parece mucho menos probable que tal interferencia pueda estar justificada.

90. En cuanto a la inviolabilidad del domicilio, es cierto que a lo largo de los años el TEDH ha ido ampliando gradualmente el concepto de «domicilio» para incluir en él determinados locales comerciales, como las oficinas profesionales o las sucursales.[26] Sin embargo, más recientemente, dicha evolución parece haber hallado sus límites naturales en el asunto Leveau y Fillon[27] y en el asunto Khamidov.[28]

91. El asunto Leveau y Fillon se refería a la entrada de un agente en una granja porcina para comprobar si los granjeros observaban la normativa aplicable a tales explotaciones. El TEDH declaró que las granjas porcinas no pueden considerarse comprendidas en el concepto de «domicilio». Asimismo, el TEDH subrayó que no debe distorsionarse de forma que choque frontalmente con el sentido común.[29] En el asunto Khamidov, el TEDH también rechazó calificar unas instalaciones industriales, como molinos, obradores y almacenes, como incluidas en el concepto de «domicilio» a efectos del artículo 8 del CEDH.

92. El Tribunal de Justicia, siguiendo la línea jurisprudencial del TEDH, también ha reconocido, en relación con las inspecciones sin previo aviso, que la protección del domicilio puede extenderse a los locales comerciales.[30] Asimismo, el Tribunal de Justicia ha señalado expresamente que «el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio», como principio general del Derecho de la Unión, «encuentra hoy su expresión en el artículo 7 de la Carta, que corresponde al artículo 8 del CEDH».[31]

93. Por lo tanto, en el estado actual de la jurisprudencia, da la impresión de que, aparte de las viviendas claramente privadas de cualquier naturaleza, existe una segunda categoría de «domicilios» que comprenden ciertos tipos de locales comerciales. Sin embargo, esta última categoría está limitada a lugares en que la vida privada y la profesional de los interesados está tan entremezclada que no hay posibilidad de diferenciarlas netamente. En pocas palabras, hasta ahora esta protección se ha extendido a los entornos de trabajo de oficina, en casos de personas que realmente viven en sus lugares de trabajo, donde se desarrolla también una parte sustancial de su vida privada.

94. En cambio, los meros centros de producción, ya sea industrial o agrícola, donde no existe tal mezcla de la vida profesional y privada, difícilmente pueden calificarse de «domicilios». En ningún caso es mi intención arrojar dudas sobre la estrecha, casi íntima, relación que puede tener el viticultor con su viñedo. Sin embargo, la lógica antes expuesta que condujo a extender limitadamente el concepto de «domicilio» a determinados locales comerciales simplemente no es aplicable a los centros de producción abiertos, como los viñedos. Además, habida cuenta de la lógica y la finalidad del concepto de «domicilio» en el contexto de su protección con arreglo al artículo 7 de la Carta, no veo razones para ampliar aún más ese concepto.

26 TEDH, sentencias de 16 de diciembre de 1992, Niemietz v. Alemania (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088), sobre el registro del despacho de un abogado, y de 16 de abril de 2002, Société Colas Est y otros v. Francia (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197), sobre inspecciones llevadas a cabo sin autorización judicial en sedes centrales y sucursales de compañías.

27 TEDH, sentencia de 6 de septiembre de 2005, Leveau y Fillon v. Francia (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

28 TEDH, sentencia de 15 de noviembre de 2007, Khamidov v. Rusia (CE:ECHR:2007:1115JUD007211801).

29 TEDH, sentencia de 6 de septiembre de 2005, Leveau y Fillon v. Francia (CE:ECHR:2005:0906DEC006351200).

30 Sentencia de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603), apartado 29.

31 Sentencia de 18 de junio de 2015, Deutsche Bahn y otros/Comisión (C-583/13 P, EU:C:2015:404), apartado 19.

95. En consecuencia, no soy de la opinión de que un viñedo abierto pueda considerarse incluido en el concepto de «domicilio», a no ser, obviamente, que otras circunstancias de hecho lleven a una conclusión diferente en el caso concreto, como por ejemplo que el viñedo en cuestión sea inmediatamente adyacente a la vivienda privada o a la oficina profesional de una persona. [32]

V. Conclusión

96. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) del siguiente modo:

«Los artículos 76, 78 y 81 del Reglamento (CE) n.º 555/2008 de la Comisión, de 27 de junio de 2008, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola, no pueden interpretarse en el sentido de que autorizan a los agentes que llevan a cabo controles sobre el terreno a acceder a tierras agrícolas, estén cercadas o no, sin haber obtenido el permiso del viticultor, cuando la legislación nacional exige dicho permiso para acceder al tipo de terreno de que se trate. Corresponde al Derecho nacional regular las modalidades de acceso a las tierras para efectuar los controles sobre el terreno y determinar las formas en que se deben llevar a cabo dichos controles, dentro de los límites del Derecho de la Unión y, en particular, respetando los derechos fundamentales.»

32 Véase, por analogía, por ejemplo, TEDH, sentencia de 7 de junio de 2007, Guțu v. Moldavia (CE:ECHR:2007:0607JUD002028902), § 65, en la que consideró que la entrada no autorizada de los agentes de policía en los locales del demandante (su jardín) constituyó una injerencia en su derecho al respeto del domicilio.