



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 17 de septiembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión — Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 — Artículo 3 — Persecución de las irregularidades — Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) — Recuperación de restituciones a la exportación indebidamente percibidas — Plazo de prescripción — Aplicación de un plazo de prescripción nacional más largo — Plazo de prescripción de Derecho común — Medidas y sanciones administrativas»

En el asunto C-341/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), mediante resolución de 17 de abril de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2013, en el procedimiento entre

Cruz & Companhia Lda

e

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Cruz & Companhia Lda, por los Sres. P. Sousa Machado y F. Duarte Geadá, abogados;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Moreno, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Triantafyllou y P. Guerra e Andrade, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: portugués.

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 3 a 5 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Cruz & Companhia Lda (en lo sucesivo, «Cruz & Companhia») y el Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (Instituto para la Financiación de la Agricultura y la Pesca; en lo sucesivo, «IFAP»), en relación con una ejecución tributaria relativa a la recuperación de restituciones a la exportación de vino indebidamente percibidas por Cruz & Companhia durante la campaña de 1995.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n° 2988/95

- 3 A tenor del tercer considerando del Reglamento n° 2988/95:
«Considerando que las modalidades de esta gestión descentralizada y de los sistemas de control son objeto de disposiciones detalladas diferentes según las políticas comunitarias de que se trate; que, no obstante, es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de [la Unión].»
- 4 El quinto considerando de ese Reglamento indica 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.»
- 5 Según el artículo 1 de dicho Reglamento:
«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de [la Unión], se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho [de la Unión].
2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho [de la Unión] correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de [la Unión] o a los presupuestos administrados por [esta], bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de [la Unión], bien mediante un gasto indebido.»
- 6 El artículo 3, apartados 1 y 3, del mismo Reglamento establece:
«1. El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.

[...]

La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción.

[...]

3. Los Estados miembros conservarán la posibilidad de aplicar un plazo más largo que el previsto [...] en el apartado 1 [...]»

7 A tenor del artículo 4 del Reglamento nº 2988/95:

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

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

[...]

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

[...]

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

8 El artículo 5 de este Reglamento dispone:

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

a) el pago de una multa administrativa;

b) el pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. [...];

c) la privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria, incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja;

[...]

g) otras sanciones de carácter exclusivamente económico, de naturaleza y alcance equivalentes, previstas en las normativas sectoriales adoptadas por el Consejo en función de las necesidades propias del sector correspondiente y dentro del respeto de las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión por el Consejo.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en las normativas sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, las demás irregularidades sólo podrán dar lugar a las sanciones no asimilables a una sanción penal contempladas en el apartado 1, siempre y cuando dichas sanciones sean indispensables para la correcta aplicación de la normativa.»

- 9 En virtud del artículo 11 del Reglamento n° 2988/95, éste entró en vigor el 26 de diciembre de 1995.

Reglamento (CEE) n° 729/70

- 10 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 94, p. 13; EE 03/03, p. 220), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1287/95 del Consejo, de 22 de mayo de 1995 (DO L 125, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 729/70»), establecía que el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) es una parte del presupuesto de la Unión que comprende dos secciones, a saber, la Sección «Garantía» y la Sección «Orientación». Según el apartado 2 de dicho artículo, la Sección «Garantía» financia, entre otros gastos, las restituciones a la exportación a terceros países.

- 11 El artículo 2, apartado 1, de dicho Reglamento establecía:

«Se financiarán con arreglo a la letra a) del apartado 2 del artículo 1, las restituciones a la exportación a terceros países concedidas según las normas [del Derecho de la Unión] en el marco de la organización común de los mercados agrícolas.

[...]»

- 12 El artículo 4 de dicho Reglamento era del siguiente tenor:

«1. Cada uno de los Estados miembros comunicará a la Comisión:

- a) Los servicios y organismos autorizados para el pago de los gastos contemplados en los artículos 2 y 3, en lo sucesivo denominados “organismos pagadores”.

[...]

3. Cada Estado miembro comunicará a la Comisión [...] información sobre los organismos pagadores [en lo relativo a] su denominación y su estatuto, [a] las condiciones administrativas, contables y de control interno en las que se efectúen los pagos correspondientes a la ejecución de las disposiciones [del Derecho de la Unión] en el marco de la política agrícola común [y al] acto de autorización.

La Comisión será informada inmediatamente de cualquier modificación que tenga lugar.

[...]»

- 13 El artículo 5 del Reglamento n° 729/70 regulaba el modo en el que la Comisión aprueba la financiación anticipada por los servicios y organismos nacionales a que se refiere el artículo 4 de ese mismo Reglamento, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas del FEOGA, y establecía al efecto que la decisión de liquidación de cuentas debe tomarse en función de la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas transmitidas.

- 14 El artículo 5, apartado 2, letra c), de este Reglamento precisaba que la Comisión:

«decidirá los gastos que deban excluirse de la financiación [de la Unión] dispuesta en los artículos 2 y 3 si comprobare que los gastos no se han efectuado de conformidad con las normas [del Derecho de la Unión].

Previamente a cualquier decisión de negativa de financiación, los resultados de las comprobaciones de la Comisión y las respuestas del Estado miembro en cuestión serán objeto de comunicaciones escritas, tras las cuales ambas partes intentarán ponerse de acuerdo sobre el curso que deba darse al asunto.

Si no se llega a un acuerdo, el Estado miembro podrá solicitar la apertura de un procedimiento para conciliar sus respectivas posiciones en un plazo de cuatro meses; los resultados de dicho procedimiento serán objeto de un informe que se transmitirá a la Comisión y que ésta examinará antes de adoptar una decisión de negativa de financiación.

La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la no conformidad comprobada. Para ello la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción, así como el perjuicio financiero causado a la [Unión].

No podrá denegarse la financiación de gastos efectuados con anterioridad a los veinticuatro meses que hayan precedido a la comunicación escrita de los resultados de tales verificaciones al Estado miembro correspondiente por parte de la Comisión. No obstante, esta disposición no se aplicará a las consecuencias financieras que se extraigan en los dos supuestos siguientes:

- en los casos de irregularidades con arreglo al apartado 2 del artículo 8,
- a raíz de las ayudas nacionales o de las infracciones respecto a las cuales se hayan incoado los procedimientos contemplados en los artículos 93 y 169 del Tratado [CE].»

- 15 El artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento disponía que los Estados miembros, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, deben adoptar las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias.
- 16 El artículo 8, apartado 2, del mismo Reglamento establecía que, a falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias deben ser costeadas por la Unión, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros. A tenor del último párrafo de esta disposición, «las sumas recuperadas serán pagadas a los organismos pagadores autorizados y descontadas por éstos de los gastos financiados por el [FEOGA]. Los intereses correspondientes a las sumas recuperadas o pagadas con retraso se ingresarán en el [FEOGA]».

Derecho portugués

- 17 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el Derecho portugués no establece un plazo de prescripción específico para la recuperación, en beneficio del presupuesto de la Unión, de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas en ese Estado miembro. El artículo 309 del Código Civil fija un plazo de prescripción de Derecho común de veinte años, mientras que el artículo 304, apartado 1, de ese Código dispone:
- «Transcurrido el plazo de prescripción, el beneficiario estará facultado para negarse a cumplir la prestación o para oponerse por cualquier medio al ejercicio del derecho prescrito.»
- 18 El Decreto-ley n° 155/92, de 28 de junio de 1992, determina el régimen de gestión económica del Estado. Su artículo 36 regula, en particular, las formas de recuperación de los fondos públicos que deben ser devueltos a la Hacienda Pública.
- 19 El artículo 40 de este Decreto-ley dispone:
- «1 — La obligatoriedad de la devolución de los importes percibidos prescribe a los cinco años de su percepción.

2 — El plazo antes mencionado se interrumpirá o suspenderá por las causas generales de interrupción o de suspensión de la prescripción.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que Cruz & Companhia es una sociedad cuyo objeto social es el comercio de vinos, aguardientes y sus derivados. En el marco de su actividad, esta sociedad realizó varias exportaciones de vino a Angola, durante la campaña de 1995, a un precio inferior al que habría obtenido de haber vendido el vino en el mercado de la Unión. Cruz & Companhia solicitó al Instituto Nacional de Garantía Agraria (Instituto Nacional de Garantía Agraria; en lo sucesivo, «INGA») el pago de las restituciones a la exportación y presentó al efecto las declaraciones de aceptación de la exportación.
- 21 En 2004, el INGA reclamó a Cruz & Companhia la devolución de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas, por un importe de 634 995,78 euros.
- 22 En 2005, el INGA incoó un procedimiento judicial para el cobro de la deuda contra Cruz & Companhia.
- 23 Mediante sentencia de 28 de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu (tribunal contencioso-administrativo de Viseu, Portugal) desestimó el recurso de Cruz & Companhia contra el procedimiento judicial para el cobro de la deuda considerando que dicho procedimiento no había prescrito, habida cuenta del plazo de veinte años establecido en el artículo 309 del Código Civil.
- 24 Cruz & Companhia ha apelado esta sentencia ante el Supremo Tribunal Administrativo. Alega, en esencia, que la aplicación del plazo de prescripción de Derecho común de veinte años para la recuperación, por parte de la autoridad nacional competente, de unas restituciones a la exportación de vino abonadas durante la campaña de 1995 vulnera el Derecho de la Unión directamente aplicable en el ordenamiento jurídico portugués y viola los principios de seguridad jurídica, de no discriminación de los litigios comunitarios con respecto a los litigios nacionales y de proporcionalidad. A este respecto, Cruz & Companhia sostiene que, en el asunto que la concierne, debía aplicarse el plazo de prescripción cuatrienal fijado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95, dado que la legislación portuguesa no establecía un plazo específico más largo al amparo del apartado 3 de dicho artículo. En apoyo de su argumentación, invoca, en particular, las conclusiones que se desprenden de la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading* (C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282).
- 25 Por otra parte, en el supuesto de que en el litigio del que conoce el tribunal remitente pudiera aplicarse un plazo nacional de prescripción más largo en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95, Cruz & Companhia estima que dicho plazo debería ser el plazo quinquenal establecido en el artículo 40 del Decreto-ley n° 155/92, de 28 de junio de 1992, relativo a las actuaciones contra las irregularidades que perjudiquen a los intereses financieros nacionales de la República Portuguesa, ya que el principio de no discriminación se opone a que las actuaciones contra las irregularidades que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión se rijan por una norma de prescripción cuatro veces más larga que la aplicable a las situaciones nacionales análogas.
- 26 Por su parte, el IFAP alega, en esencia, que el plazo de prescripción establecido en el artículo 3 del Reglamento n° 2988/95 no se aplicaba a las actuaciones contra las irregularidades que se ejercitan bajo la forma de medidas administrativas, en el sentido del artículo 4 de este Reglamento. En efecto, a su juicio, las reglas en materia de prescripción incluidas en ese artículo 3 únicamente se refieren a las actuaciones destinadas a imponer sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5 de dicho Reglamento.

- 27 El Tribunal remitente observa que la sentencia de 28 de diciembre de 2011 del Tribunal Administrativo e Fiscal de Viseu se ajusta a su reiterada jurisprudencia según la cual el plazo de prescripción de la devolución de restituciones a la exportación no era el fijado en el artículo 40 del Decreto-ley n° 155/92, sino el plazo de Derecho común de veinte años establecido en el artículo 309 del Código Civil.
- 28 No obstante, el tribunal remitente alberga dudas en cuanto a la aplicabilidad al litigio del que conoce del plazo de prescripción establecido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95. En particular, se pregunta si esta disposición se aplica únicamente a las relaciones entre la Unión y el organismo nacional pagador de las ayudas agrícolas, o también a las relaciones entre este organismo pagador y el beneficiario de ayudas que se consideran indebidamente percibidas. Dicho tribunal se pregunta también si ese plazo de prescripción cuatrienal es aplicable, no sólo a las sanciones administrativas mencionadas en el artículo 5 del Reglamento n° 2988/95, sino también a las medidas administrativas mencionadas en el artículo 4 de este Reglamento.
- 29 En estas circunstancias, el Supremo Tribunal Administrativo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) El plazo de prescripción del procedimiento previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento [n° 2988/95] ¿se aplica únicamente a la relación entre la Unión y [el] organismo [nacional] pagador de ayudas de la Unión o también a la relación entre [el] organismo [nacional] pagador de ayudas de la Unión y la [...] beneficiaria de ayudas liquidadas que se consideran indebidamente concedidas?
- 2) En caso de que se concluya que el plazo previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento también es aplicable a la relación entre el organismo [nacional] pagador de las ayudas y la beneficiaria de las ayudas liquidadas que se consideran indebidamente concedidas, ¿debe entenderse que dicho plazo sólo es aplicable en el caso de “sanciones administrativas”, en el sentido del artículo 5 del Reglamento [...] n° 2988/95 [...], o también cuando se trate de “medidas administrativas”, en el sentido del artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento, concretamente de devolución de las cantidades indebidamente percibidas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la pertinencia de las respuestas para la resolución del litigio principal

- 30 En sus observaciones, el Gobierno portugués ha alegado que el litigio principal no puede interpretarse a la luz de las disposiciones del Reglamento n° 2988/95, puesto que lo que se discute no es el plazo de prescripción de las actuaciones administrativas, sino los procedimientos de ejecución de la resolución sobre la devolución de las ayudas indebidamente concedidas a Cruz & Companhia, esto es, un procedimiento judicial de cobro de una deuda. Así, considera que, en la fase de ejecución de una resolución jurisdiccional que ha adquirido firmeza y relativa a la obligación de devolución de las ayudas, ya no cabe invocar el sistema de prescripción de las actuaciones establecido en el artículo 3 de dicho Reglamento. En consecuencia, concluye que las respuestas a las cuestiones prejudiciales planteadas no son pertinentes para resolver el litigio principal.
- 31 Es cierto, como pone de relieve este Gobierno, que el Reglamento n° 2988/95 no establece un plazo de ejecución para una resolución nacional por la que se adopte una «medida administrativa», en el sentido de dicho Reglamento.

- 32 Procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas (sentencias *Pfleger* y otros, C-390/12, EU:C:2014:429, apartado 26, y *Melki y Abdeli*, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 33 Pues bien, en el presente litigio, de la resolución de remisión se desprende expresamente que el tribunal remitente decidió pronunciarse considerando que Cruz & Companhia no había invocado directamente en su recurso la prescripción de la deuda que debía ejecutarse, sino la prescripción «de la obligación de restituir las sumas percibidas» resultante de las diligencias incoadas a raíz de las irregularidades observadas. El tribunal remitente plantea, por tanto, sus cuestiones con objeto de determinar, en esencia, en qué medida el Reglamento n° 2988/95 delimita, desde un punto de vista temporal, la actuación de una autoridad administrativa encaminada a la adopción de una medida administrativa de recuperación de una cantidad indebidamente percibida con cargo al presupuesto de la Unión.
- 34 Dadas estas circunstancias, procede responder a las cuestiones prejudiciales así planteadas por el Supremo Tribunal Administrativo.

Sobre el fondo

Sobre la primera cuestión

- 35 Mediante su primera cuestión, el tribunal remitente desea que se dilucide, en esencia, si el artículo 3 del Reglamento n° 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las diligencias incoadas por las autoridades nacionales contra los beneficiarios de ayudas de la Unión a raíz de irregularidades observadas por el organismo nacional encargado del pago de las restituciones a la exportación en el marco del FEOGA.
- 36 A este respecto, procede recordar que, en la política agrícola común, según el artículo 2 del Reglamento n° 729/70, las restituciones a la exportación a terceros países concedidas según las normas del Derecho de la Unión en el marco de la organización común de los mercados agrícolas se financian con arreglo a la letra a), del apartado 2, del artículo 1, de dicho Reglamento.
- 37 De conformidad con el artículo 4 de dicho Reglamento, los Estados miembros designan los servicios y organismos a los que habilitan para el pago de los gastos contemplados en los artículos 2 y 3 del mismo. En particular, deben comunicar a la Comisión las condiciones administrativas y contables en las que se efectúen los pagos correspondientes a la ejecución de las disposiciones del Derecho de la Unión en el marco de la organización común de mercados agrícolas. El artículo 5 de este Reglamento regula, por su parte, el modo en el que la Comisión aprueba, en el marco del procedimiento de liquidación de cuentas FEOGA, la financiación anticipada por esos servicios y organismos nacionales.
- 38 Con arreglo al artículo 8 de dicho Reglamento, los Estados miembros deben adoptar, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, las medidas necesarias para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, prevenir y perseguir las irregularidades y recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. A falta de una recuperación total, las consecuencias financieras de las irregularidades o de

las negligencias son costeadas por la Unión, salvo las que resulten de irregularidades o de negligencias imputables a las administraciones u organismos de los Estados miembros. Las sumas así recuperadas se pagan a los servicios u organismos pagadores y se descuentan de los gastos financiados por el FEOGA.

- 39 De estas disposiciones resulta que los Estados miembros siguen estando encargados, en principio, de las actuaciones y diligencias requeridas por los sistemas de exacciones reguladoras y de restituciones (véase, en este sentido, la sentencia Mertens y otros, 178/73 a 180/73, EU:C:1974:36, apartado 16) y que, en el ejercicio de estas prerrogativas, el propio tenor del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70, relativo a la recuperación, por los Estados miembros, de las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades, obliga expresamente a las Administraciones nacionales responsables de la gestión de los mecanismos comunitarios de intervención agrícola a recuperar las sumas indebida o irregularmente abonadas, sin que dichas Administraciones, que en ese caso actúan en nombre y por cuenta de la Unión, puedan ejercer una facultad de apreciación sobre la oportunidad de exigir o no la restitución de los fondos de la Unión indebida o irregularmente concedidos (véase, en este sentido, la sentencia BayWa y otros, 146/81, 192/81 y 193/81, EU:C:1982:146, apartado 30).
- 40 A este respecto, al exigir la devolución de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas con cargo al presupuesto de la Unión por un agente económico, como Cruz & Companhia en el litigio principal, las autoridades competentes nacionales actúan en nombre y por cuenta del presupuesto de la Unión y persiguen una irregularidad, en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95, de modo que actúan en el ámbito de aplicación de este Reglamento.
- 41 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3 del Reglamento n° 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las diligencias incoadas por las autoridades nacionales contra los beneficiarios de ayudas de la Unión a raíz de irregularidades observadas por el organismo nacional encargado del pago de las restituciones a la exportación en el marco del FEOGA.

Sobre la segunda cuestión

- 42 Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el plazo de prescripción mencionado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 es aplicable, no sólo a las actuaciones contra las irregularidades que dan lugar a la imposición de sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5 de este Reglamento, sino también a las actuaciones que dan lugar a la adopción de medidas administrativas, en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento.
- 43 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 instaura una «normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho [de la Unión]», y ello, según se desprende del tercer considerando de dicho Reglamento, con el fin de «combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de [la Unión]» (sentencias Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 31, y Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 20).
- 44 Pues bien, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 establece, en materia de diligencias, un plazo de prescripción que comienza a correr a partir de la realización de la irregularidad, la cual consiste, según el artículo 1, apartado 2, de ese Reglamento, en «toda infracción de una disposición de Derecho [de la Unión] correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de [la Unión]» (sentencias Handlbauer, EU:C:2004:388, apartado 32, y Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 21).

- 45 De ello se deduce que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 es aplicable tanto a las irregularidades que dan lugar a la imposición de una sanción administrativa, con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento, como a aquellas irregularidades que son objeto de una medida administrativa, en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento, medida que tiene por objeto la retirada de la ventaja indebidamente obtenida, sin, no obstante, revestir el carácter de sanción (véanse, en este sentido, las sentencias Handlbauer, EU:C:2004:388, apartados 33 y 34, y Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 22).
- 46 No obstante, por lo que respecta al litigio principal, procede analizar, en primer lugar, si procede aplicar *ratione temporis* el Reglamento n° 2988/95, ya que las restituciones a la exportación indebidamente percibidas por Cruz & Companhia se abonaron por operaciones realizadas antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento.
- 47 Antes de la adopción del Reglamento n° 2988/95, el legislador de la Unión no tenía establecida ninguna regla de prescripción aplicable a la recuperación de ventajas indebidamente percibidas por los operadores económicos a raíz de una acción o una omisión por su parte que tuviera o hubiese tenido por efecto causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión o a presupuestos gestionados por esta (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 25).
- 48 En consecuencia, antes de la adopción de este Reglamento, los litigios relativos a la recuperación de cantidades pagadas indebidamente según el Derecho de la Unión, a falta de disposiciones de este Derecho, debían ser zanjados por los órganos jurisdiccionales nacionales con arreglo a su Derecho nacional, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho de la Unión, en el sentido de que los mecanismos previstos por el Derecho nacional no podían hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de las ayudas indebidas y de que la aplicación del referido Derecho nacional debía hacerse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo (véase la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 26).
- 49 Al adoptar el Reglamento n° 2988/95 y, en particular, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de éste, el legislador de la Unión quiso establecer una norma general de prescripción aplicable en la materia, por la cual pretendía, por una parte, definir un plazo mínimo aplicado en todos los Estados miembros y, por otra, renunciar a la posibilidad de recuperar cantidades indebidamente percibidas con cargo al presupuesto de la Unión una vez transcurrido un período de cuatro años desde la comisión de la irregularidad que afectara a los pagos controvertidos (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 27).
- 50 Por tanto, mediante la adopción del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n° 2988/95 y sin perjuicio del apartado 3 del referido artículo, el legislador de la Unión estableció una norma de prescripción general en virtud de la cual redujo voluntariamente a cuatro años el período durante el cual, actuando en nombre y por cuenta del presupuesto de la Unión, las autoridades de los Estados miembros debían o hubieran debido recuperar tales ventajas indebidamente percibidas (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 29), con excepción, no obstante, de las diligencias incoadas a raíz de errores o irregularidades cometidos por las propias autoridades nacionales (véase, en este sentido, la sentencia Bayersiche Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, apartado 22).
- 51 En relación con las deudas contraídas bajo el imperio de una norma nacional de prescripción que aún no hubiesen prescrito según la misma, la entrada en vigor del Reglamento n° 2988/95 tiene como consecuencia que, con arreglo a su artículo 3, apartado 1, párrafo primero, tal deuda debe prescribir, en principio, en un plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en la que se cometieron las irregularidades (véase la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 31).

- 52 Dadas estas circunstancias, con arreglo a dicha disposición, toda cantidad indebidamente percibida por un operador a causa de una irregularidad anterior a la entrada en vigor del Reglamento n° 2988/95 debe considerarse prescrita, en principio, si no se realizó ningún acto que interrumpiera la prescripción en los cuatro años siguientes a la comisión de tal irregularidad, acto que, a tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero del mismo Reglamento, ha de ser un acto puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma (véase, en este sentido, la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 32).
- 53 De ello se deduce que, cuando se ha cometido una irregularidad, como ocurre en el asunto principal, en el año 1995, tal irregularidad estará comprendida en el ámbito de aplicación de la norma general de prescripción de cuatro años y, por ello, habrá prescrito en 1999, en función de la fecha precisa de la comisión de dicha irregularidad, que se remonta a 1995, sin perjuicio, no obstante, de la posibilidad de establecer plazos de prescripción más largos que conservan los Estados miembros, en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95 (véase, por analogía, la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, EU:C:2009:38, apartado 33).
- 54 En segundo lugar, debe tenerse en cuenta el hecho de que el legislador de la Unión estableció expresamente, en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95, que los Estados miembros podrán aplicar plazos de prescripción más largos que el plazo mínimo de cuatro años previsto en el apartado 1 del mencionado artículo 3. En efecto, dicho legislador no pretendió uniformizar los plazos aplicables en la materia y, por lo tanto, la entrada en vigor del Reglamento n° 2988/95 no puede haber producido la consecuencia de obligar a los Estados miembros a reducir a cuatro años los plazos de prescripción que aplicaban en el pasado, cuando no existían reglas del Derecho de la Unión en la materia (véase, en este sentido, la sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, EU:C:2011:282, apartado 25).
- 55 Por tanto, al amparo de la posibilidad establecida en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95, los Estados miembros conservan una amplia facultad de apreciación para aplicar plazos de prescripción más largos a las irregularidades que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión (sentencias Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, apartado 54, y Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, EU:C:2011:282, apartado 26).
- 56 A este respecto, los plazos de prescripción más largos que los Estados miembros siguen estando facultados para aplicar en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95 pueden resultar de disposiciones de Derecho común anteriores a la fecha de adopción de tal Reglamento, de modo que dichos Estados pueden aplicar tales plazos más largos mediante la aplicación, decidida por vía jurisprudencial, de una disposición de carácter general que establece un plazo de prescripción superior a cuatro años en el ámbito de la recuperación de las ventajas indebidamente percibidas (sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, EU:C:2011:282, apartado 29).
- 57 Es cierto que para un operador resulta más fácil determinar el plazo de prescripción aplicable cuando tal plazo está definido por el legislador nacional en una disposición específicamente aplicable al ámbito de que se trata. Sin embargo, a falta de tal disposición específica aplicable a un ámbito como el de la devolución de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas en perjuicio del presupuesto de la Unión, el principio de seguridad jurídica no se opone, *per se*, a la aplicación de un plazo de prescripción de carácter general previsto en una disposición de Derecho Civil y que resulta superior al plazo de cuatro años establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 (véase, en este sentido, la sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, EU:C:2011:282, apartado 33).

- 58 Sin embargo, tal aplicación únicamente respeta el principio de seguridad jurídica si es suficientemente previsible. A este respecto, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia apreciar, en el contexto de una petición de decisión prejudicial, la existencia de tal práctica jurisprudencial (véase, en este sentido, la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartado 34).
- 59 Por otra parte, la aplicación de un plazo nacional de prescripción más largo, como se contempla en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n° 2988/95, para la persecución de las irregularidades, en el sentido de dicho Reglamento, no debe ir manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias *AJD Tuna*, C-221/09, EU:C:2011:153, apartado 79, y *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartado 38).
- 60 Es cierto que, por una parte, no cabe excluir que una regla de prescripción de veinte años derivada de una disposición de Derecho Civil pueda revelarse necesaria y proporcionada, en especial en los litigios entre particulares, a la vista del objetivo perseguido por dicha regla y definido por el legislador nacional (véase, por analogía, la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartado 41). Por otra, con vistas al objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión, la aplicación de un plazo de prescripción decenal resultante de una disposición del Derecho civil del Estado miembro controvertido no es contraria al principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia *Corman*, EU:C:2010:825, apartados 24, 31 y 49).
- 61 En cambio, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, habida cuenta de dicho objetivo, para el cual el legislador de la Unión consideró que una prescripción de duración cuatrienal, incluso trienal, tenía ya de por sí una duración suficiente para permitir a las autoridades nacionales perseguir las irregularidades perjudiciales para los intereses financieros de aquélla y que pudieran dar lugar a la adopción de medidas tales como la recuperación de ventajas indebidamente percibidas, conceder a dichas autoridades una duración de treinta años iba más allá de lo necesario para una Administración diligente (véase, en este sentido, la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartado 43).
- 62 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve que tal Administración tiene una obligación general de diligencia en la verificación de la regularidad de los pagos que realiza con cargo al presupuesto de la Unión, puesto que los Estados miembros deben respetar la obligación de diligencia general del artículo 4 UE, apartado 3, la cual implica que deben adoptar con prontitud medidas destinadas a remediar las irregularidades. Por tanto, admitir la posibilidad de que los Estados miembros concedan a dicha Administración un período para actuar mucho más largo que el previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 podría potenciar, en cierto modo, la inercia de las autoridades nacionales en la persecución de las «irregularidades», en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95, exponiendo al mismo tiempo a los operadores, por una parte, a un largo período de incertidumbre jurídica y, por otra, al riesgo de no poder probar ya, después de tal período, la regularidad de las operaciones controvertidas (véase, en este sentido, la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartados 44 y 45).
- 63 Tales consideraciones son igualmente válidas en relación con la aplicación de un plazo de prescripción de veinte años para la persecución de las irregularidades, en el sentido del artículo 1 del Reglamento n° 2988/95, resultante de una disposición del Código Civil. En efecto, en cualquier caso, si un plazo de prescripción de cuatro años se revelara demasiado corto para permitir a las autoridades nacionales la persecución de las irregularidades que revisten cierta complejidad, el legislador nacional siempre dispone de la posibilidad de establecer, de conformidad con el apartado 3 de dicho artículo, un plazo de prescripción más largo, como el del artículo 40 del Decreto-ley n° 155/92 (véase, en este sentido, la sentencia *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, EU:C:2011:282, apartado 46).

- 64 Procede poner de relieve, no obstante, que, de no existir tal regla, irregularidades como las que son objeto del litigio principal deben considerarse prescritas, de conformidad con la jurisprudencia recordada en el apartado 53 de la presente sentencia, en un plazo de cuatro años contados a partir de la fecha en la que se hubieran cometido, teniendo en cuenta los actos de interrupción de la prescripción contemplados en el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n° 2988/95 y respetando el límite máximo establecido en el párrafo cuarto de dicho artículo 3, apartado 1.
- 65 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el plazo de prescripción mencionado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 es aplicable, no sólo a las actuaciones contra las irregularidades que dan lugar a la imposición de sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5 de este Reglamento, sino también a las actuaciones que dan lugar a la adopción de medidas administrativas, en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento. Aunque el artículo 3, apartado 3, del mismo Reglamento permite que los Estados miembros apliquen plazos de prescripción más largos que los plazos cuatrienal o trienal establecidos en el apartado 1, párrafo primero, de dicho artículo, resultantes de disposiciones de Derecho común anteriores a la fecha de adopción de dicho Reglamento, la aplicación de un plazo de prescripción de veinte años va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión.

Costas

- 66 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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:

- 1) **El artículo 3 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las diligencias incoadas por las autoridades nacionales contra los beneficiarios de ayudas de la Unión a raíz de irregularidades observadas por el organismo nacional encargado del pago de las restituciones a la exportación en el marco del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).**
- 2) **El plazo de prescripción mencionado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n° 2988/95 es aplicable, no sólo a las actuaciones contra irregularidades que dan lugar a la imposición de sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5 de este Reglamento, sino también a las actuaciones que dan lugar a la adopción de medidas administrativas, en el sentido del artículo 4 de dicho Reglamento. Aunque el artículo 3, apartado 3, del mismo Reglamento permite que los Estados miembros apliquen plazos de prescripción más largos que los plazos cuatrienal o trienal establecidos en el apartado 1, párrafo primero, de dicho artículo, resultantes de disposiciones de Derecho común anteriores a la fecha de adopción de dicho Reglamento, la aplicación de un plazo de prescripción de veinte años va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión.**

Firmas