

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 5 de mayo de 2011 \*

En los asuntos acumulados C-201/10 y C-202/10,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, presentadas por el Finanzgericht Hamburg (Alemania), mediante resoluciones de 12 de febrero de 2010, recibidas en el Tribunal de Justicia el 26 de abril de 2010, en los procedimientos

**Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10),**

**Vion Trading GmbH (C-202/10),**

y

**Hauptzollamt Hamburg-Jonas,**

\* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y los Sres. K. Schiemann y L. Bay Larsen y las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;  
Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de febrero de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Ze Fu Fleischhandel GmbH, por el Sr. D. Ehle, Rechtsanwalt;
- en nombre de Vion Trading GmbH, por los M<sup>es</sup> K. Landry y G. Schwendinger, Rechtsanwälte;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. von Rintelen y la Sra. M. Vollkommer, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- <sup>1</sup> Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 3, apartados 1 y 3, del Reglamento (CE, Euratom) nº 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), y de los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica.
- <sup>2</sup> Dichas peticiones se presentaron en el marco de los litigios entre Ze Fu Fleischhandel GmbH y Vion Trading GmbH (en lo sucesivo, «demandantes en los litigios principales») y la Hauptzollamt Hamburg-Jonas (en lo sucesivo, «Hauptzollamt») en relación con la devolución de restituciones a la exportación.

## **Marco jurídico**

### *Derecho de la Unión*

- <sup>3</sup> A tenor del tercer considerando del Reglamento nº 2988/95, «es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades».

<sup>4</sup> El quinto considerando de este Reglamento establece:

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

<sup>5</sup> El artículo 1 del mismo Reglamento dispone:

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

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

<sup>6</sup> El artículo 3 del Reglamento nº 2988/95 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.

Para las irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. [...]

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 [...].»

<sup>7</sup> Según el artículo 4 de dicho Reglamento:

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

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

[...]

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

*Derecho nacional*

- <sup>8</sup> Según indica el Finanzgericht Hamburg, en la fecha en que se produjeron los hechos de los litigios principales no existía en Alemania ninguna disposición específica relativa a los plazos de prescripción aplicables a los litigios de carácter administrativo que versaran sobre ventajas obtenidas indebidamente. No obstante, tanto la administración como los órganos jurisdiccionales alemanes aplicaban «por analogía» la prescripción de treinta años de Derecho común, tal como establece el artículo 195 del Código Civil alemán (*Bürgerliches Gesetzbuch*; en lo sucesivo, «BGB»). Desde 2002, este plazo de prescripción de Derecho común ha quedado reducido, en principio, a tres años.

**Los litigios principales y el procedimiento de remisión prejudicial en los asuntos acumulados C-278/07 a C-280/07**

- <sup>9</sup> En 1993, las recurrentes en los procedimientos principales realizaron algunos despachos de aduana de carne de vacuno para su exportación a Jordania y, a petición suya, obtuvieron por tal motivo anticipos de restituciones a la exportación. A raíz de inspecciones efectuadas a principios de 1998, se descubrió que, en realidad, los cargamentos de que se trataba habían sido enviados a Irak en el marco de procedimientos de tránsito o de reexportación.
- <sup>10</sup> En estas circunstancias, mediante decisiones de 13 de octubre de 1999, el Hauptzollamt reclamó la devolución de las restituciones a la exportación de que se trata.

- 11 Entonces, las demandantes en los procedimientos principales y Josef Vosding Schlauch-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co recurrieron dichas decisiones ante el Finanzgericht Hamburg. En su sentencia de 21 de abril de 2005, éste acogió dichos recursos por considerar que la regla de prescripción, tal como establece el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, se oponía a las devoluciones de que se trata, toda vez que habían sido reclamadas más de cuatro años después de las operaciones de exportación controvertidas.
- 12 El Hauptzollamt promovió recursos de casación ante el Bundesfinanzhof contra esas sentencias del mencionado Finanzgericht.
- 13 Tras comprobar, en particular, que las irregularidades imputadas se referían a un período anterior a la adopción del Reglamento nº 2988/95, el Bundesfinanzhof decidió suspender el curso de las actuaciones y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, que estaban redactadas en términos idénticos en los tres asuntos C-278/07 a C-280/07:
- «1) ¿Debe aplicarse el plazo de prescripción establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, primera frase, del Reglamento [...] nº 2988/95 [...], aun en el caso de que se hubiera cometido una irregularidad o de que ésta hubiera cesado antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento?
- 2) ¿Resulta aplicable el plazo de prescripción previsto en la referida disposición a medidas administrativas como la recuperación de restituciones a la exportación concedida a causa de irregularidades?

En el supuesto de que se responda en sentido afirmativo a las dos cuestiones anteriores:

- 3) «Puede aplicar un Estado miembro un plazo más largo con arreglo al artículo 3, apartado 3, del Reglamento [...] nº 2988/95, a pesar de que tal plazo más largo ya se contemplara en el Derecho del Estado miembro incluso antes de que se adoptara dicho Reglamento? ¿Puede aplicarse tal plazo más largo aunque no lo prevea ninguna disposición especial relativa a la recuperación de restituciones a la exportación o relativa a medidas administrativas en general, sino que resulta de una norma general (de Derecho común) de dicho Estado miembro que engloba todos los supuestos de prescripción no regulados de manera específica?»
- <sup>14</sup> Esas peticiones de decisión prejudicial dieron lugar a la sentencia de 29 de enero de 2009, Josef Vosding Schalcht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros (C-278/07 a C-280/07, Rec. p. I-457), en la que el Tribunal de Justicia declaró:
- «1) El plazo de prescripción previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento [...] nº 2988/95 [...] es aplicable a las medidas administrativas como la recuperación de una restitución a la exportación indebidamente percibida por el exportador a causa de irregularidades cometidas por éste.
  - 2) En situaciones como las controvertidas en los asuntos principales, el plazo de prescripción previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95:
    - se aplica a las irregularidades cometidas antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento;
    - se empieza a computar a partir de la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate.

- 3) Los plazos de prescripción más largos que los Estados miembros siguen estando facultados para aplicar en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95 pueden resultar de disposiciones de Derecho común anteriores a la fecha de adopción de tal Reglamento.»

**Continuación de los litigios en los procedimientos principales y cuestiones prejudiciales planteadas en los presentes asuntos**

<sup>15</sup> Mediante sentencia de 7 de julio de 2009, el Bundesfinanzhof casó la sentencia del Finanzgericht Hamburg de 21 de abril de 2005 y le devolvió los asuntos al considerar que no había prescrito el derecho a devolución, puesto que el artículo 195 del BGB podía y debía aplicarse «por analogía» hasta finales del año 2001. Ese órgano jurisdiccional desestimó la alegación de las demandantes en los procedimientos principales de que, si hubiese que aplicar «por analogía» un plazo de prescripción, debería haber sido el de diez años aplicable en materia fiscal y no el de treinta años previsto en el BGB.

<sup>16</sup> En cuanto a esta sentencia del Bundesfinanzhof, el Finanzgericht Hamburg señala lo siguiente:

«El Bundesfinanzhof declaró que debía aplicarse por analogía el artículo 195 del BGB en su versión vigente hasta finales del año 2001 (en lo sucesivo, “artículo 195 del BGB en su antigua versión”). No se pronunció sobre si era incompatible con el principio de seguridad jurídica exigir la devolución de la restitución a la exportación casi 30 años después de que hubiera sido concedida. De ser así, podría acortar el plazo excesivo previsto por el Derecho nacional a proporciones más justas con arreglo a la Constitución o al Derecho comunitario en el ejercicio de su competencia jurisdiccional

supletoria. No estimó necesario examinar y resolver de modo definitivo si, al ejercer tal competencia jurisdiccional supletoria, se debía reducir el plazo previsto en el artículo 195 del BGB en su antigua versión o, al menos, si al aplicar analógicamente dicha disposición, se debía fijar un plazo más breve, de conformidad con el principio de seguridad jurídica o con el principio de paz jurídica, a la prescripción del derecho a la devolución de una restitución a la exportación indebidamente concedida sobre la base de una irregularidad. En efecto, en cualquier caso, tal plazo no podría acortarse hasta el punto de que la solicitud de devolución presentada por los servicios aduaneros ya hubiera prescrito en el momento en que se adoptó la resolución controvertida.»

- <sup>17</sup> El órgano jurisdiccional remitente, sumándose en esto al parecer de la Abogado General Sharpston expresado en sus conclusiones en el asunto Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citado, considera, por una parte, que es incompatible con el principio de seguridad jurídica aplicar «por analogía» una regla de prescripción basada en el BGB a las solicitudes de devolución de las restituciones a la exportación, y, por otra parte, que la aplicación de un plazo de prescripción de treinta años a tal litigio es contraria al principio de proporcionalidad, toda vez que tales plazos no son razonables.
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- <sup>18</sup> En concreto, ese órgano jurisdiccional no comparte la interpretación que el Bundesfinanzhof hizo de la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citada, pronunciada por el Tribunal de Justicia a instancias de éste. En efecto, considera que el Bundesfinanzhof dedujo de esa sentencia que el Tribunal de Justicia, al guardar un «silencio elocuente» acerca de si la aplicación «por analogía», al litigio sobre la devolución de restituciones indebidamente percibidas, de una regla de Derecho Civil entraba en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, aceptó, en principio, tal aplicación y no puso tampoco objeciones, en cuanto a los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad, a que una regla de prescripción de treinta años se aplicara de este modo. Pues bien, el Finanzgericht, por su parte, opina que el Tribunal de Justicia no tenía razones para examinar ni

para abordar estos aspectos en su decisión prejudicial, puesto que el Bundesfinanzhof no le había planteado ninguna cuestión claramente definida al respecto.

- <sup>19</sup> El órgano jurisdiccional remitente considera también lo siguiente:

«En la sentencia de 7 de julio de 2009, antes citada, [el Bundesfinanzhof] se reconoció una competencia supletoria que le faculta para acortar, prácticamente como haría el legislador, el plazo de prescripción de treinta años a proporciones más justas por vía jurisprudencial. A día de hoy, se desconoce la duración exacta del plazo de prescripción que habría que usar en Alemania de conformidad con el artículo 195 del BGB en su antigua versión, aplicado por analogía, pues no es posible determinar o prever si y, en su caso, en qué medida, el Bundesfinanzhof hará uso de tal competencia supletoria en un futuro. Lo único que ha acreditado esa jurisprudencia es que el plazo de prescripción previsto en el artículo 195 del BGB en su antigua versión, aplicado por analogía, es de al menos seis años y puede llegar a treinta años en casos extremos. De conformidad con esa jurisprudencia, el plazo de prescripción vigente en Alemania con arreglo al artículo 195 del BGB en su antigua versión, aplicado por analogía y, en su caso, modificado por vía jurisprudencial, se sitúa en algún sitio dentro de esta horquilla de veinticuatro años.»

- <sup>20</sup> En estas circunstancias, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se opone el principio de seguridad jurídica del Derecho comunitario a la aplicación por analogía de la regla de prescripción del artículo 195 del BGB, en su versión vigente hasta finales de 2001, a las solicitudes de devolución de las restituciones a la exportación abonadas indebidamente?

- 2) ¿Se opone el principio de proporcionalidad del Derecho comunitario a la aplicación del plazo de prescripción de treinta años del artículo 195 del BGB a las solicitudes de devolución de restituciones a la exportación abonadas indebidamente?
  - 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿se opone el principio de seguridad jurídica del Derecho comunitario a la aplicación de un plazo de prescripción nacional más largo, tal como prevé el artículo 3, apartado 3, del Reglamento [...] nº 2988/95, plazo que, un órgano jurisdiccional ha fijado por la vía de integración jurisprudencial en un caso particular, sobre la base de una competencia supletoria que considera que ostenta?»

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

*Sobre la primera cuestión*

<sup>21</sup> Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de seguridad jurídica se opone a que, en el contexto de la protección de los intereses financieros de la Unión definida por el Reglamento nº 2988/95, de la aplicación «por analogía», a la devolución de una restitución a la exportación indebidamente abonada, de un plazo de prescripción procedente de una disposición nacional de Derecho común pueda derivar un plazo de prescripción nacional «más largo», en el sentido del artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento.

- 22 Con carácter preliminar, procede apreciar, como ha señalado el tribunal remitente, que al Tribunal de Justicia, en la tercera cuestión prejudicial planteada en los asuntos acumulados C-278/07 a C-280/07, antes citados, se le preguntaba, en esencia, si un plazo nacional de prescripción «más largo», en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, podía resultar de una disposición general de Derecho común anterior a ese Reglamento. Sin embargo, al Tribunal de Justicia no se le preguntó explícitamente sobre lo que constituye el objeto de la presente cuestión prejudicial, referida a las modalidades de aplicación de tal disposición, en el caso de autos, la aplicación «por analogía» de una disposición de Derecho común al litigio específico de la devolución de restituciones a la exportación, decidida, no por el legislador nacional, sino por vía jurisprudencial.
- 23 En situaciones como las controvertidas en los litigios principales, en las que las irregularidades imputadas a los operadores se cometieron en 1993 bajo el imperio de una regla nacional de prescripción de treinta años, una actuación de las autoridades nacionales con vistas a recuperar las cantidades indebidamente percibidas a causa de tales irregularidades podía haber prescrito, a falta de acto suspensivo, durante el año 1997, en aplicación de la regla de prescripción general cuatrienal establecida en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, siempre que el Estado miembro en el que se hubieran cometido las irregularidades no hubiera ejercido, no obstante, la facultad que le otorga artículo 3, apartado 3, de este Reglamento (véase la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citada, apartados 36 y 38).
- 24 Es cierto que, al adoptar el Reglamento nº 2988/95 y, en particular, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de éste, el legislador de la Unión quiso establecer una regla general de prescripción aplicable en la materia, con la que 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 (véase la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citada, apartado 27).

- 25 Sin embargo, dado que el legislador de la Unión estableció expresamente que los Estados miembros podrán aplicar plazos de prescripción más largos que ese plazo mínimo de cuatro años, hay que reconocer que dicho legislador no pretendió uniformizar los plazos aplicables en la materia y que, en consecuencia, la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95 no pudo haber supuesto que se obligara a los Estados miembros a reducir a cuatro años los plazos de prescripción que aplicaban en el pasado, al no existir antes reglas de Derecho de la Unión en la materia.
- 26 Dentro de la posibilidad prevista en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, los Estados miembros conservan una amplia facultad de apreciación para aplicar plazos de prescripción más largos a las irregularidades que causen perjuicios a los intereses financieros de la Unión (sentencia de 22 de diciembre de 2010, Corman, C-131/10, Rec. p. I-14199, apartado 54).
- 27 En efecto, el Reglamento nº 2988/95 no prevé ningún mecanismo de información o de notificación relativo al uso por los Estados miembros de su facultad de establecer plazos de prescripción más largos con arreglo a su artículo 3, apartado 3. De ello se deriva que no se ha previsto ninguna forma de control a escala comunitaria en lo tocante tanto a los plazos de prescripción más largos aplicados por los Estados miembros en virtud de dicha disposición como a los sectores en los que esos Estados han decidido aplicar tales plazos (sentencias, antes citadas, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, apartado 45, y Corman, apartado 55).
- 28 En los litigios principales, como indica el propio órgano jurisdiccional remitente, los tribunales alemanes siguieron aplicando, tras la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95, el plazo de prescripción de treinta años resultante del artículo 195 del BGB a las acciones que tenían por objeto la recuperación de restituciones indebidamente percibidas por los operadores.

- 29 A este respecto, al responder a la tercera cuestión prejudicial planteada por el Bundesfinanzhof en los asuntos C-278/07 a C-280/07, antes citados, que los plazos de prescripción más largos que los Estados miembros siguen estando facultados para aplicar en virtud del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95 pueden resultar de disposiciones de Derecho común anteriores a la fecha de adopción de tal Reglamento, el Tribunal de Justicia confirmó implícita, pero necesariamente, a ese órgano jurisdiccional que dichos Estados podían introducir tales plazos más largos aplicando decididamente por vía jurisprudencial 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, práctica que los órganos jurisdiccionales alemanes califican de aplicación «por analogía».
- 30 Tal práctica es, en principio, admisible en relación con el Derecho de la Unión y, en particular, con el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95 (véase, en este sentido, la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citada, apartado 47). Sin embargo, dicha práctica debe respetar además los principios generales de ese Derecho, entre los que figura el principio de seguridad jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, Rec. p. I-10761, apartado 40).
- 31 Sobre este aspecto, las demandantes en los litigios principales alegan, en particular, que con posterioridad a la entrada en vigor en el ordenamiento jurídico alemán de la regla de prescripción general con efecto directo prevista en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, que ha subsanado la inexistencia de norma específica en la materia en dicho ordenamiento jurídico, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales dejaron de tener razón y, consecuentemente, ya no podían seguir aplicando «por analogía», a falta de una disposición legislativa nacional que les obligara a ello, una regla de prescripción general procedente del BGB en las diligencias contra las «irregularidades», en el sentido de dicho Reglamento.

<sup>32</sup> A este respecto, procede señalar que, en las diligencias contra las irregularidades que causan perjuicios a los intereses financieros de la Unión y que llevan a medidas administrativas como el obligar al operador a devolver las restituciones indebidamente percibidas, el principio de seguridad jurídica exige, en particular, que la situación de ese operador, en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones en relación con la autoridad nacional, no se pueda poner en discusión de forma indefinida (véase, por analogía, la sentencia de 21 de enero de 2010, Alstom Power Hydro, C-472/08, Rec. p. I-623, apartado 16) y que, por consiguiente, se deba aplicar un plazo de prescripción a las diligencias contra tal irregularidad, el cual, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, debe fijarse por anticipado (véanse las sentencias de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión, 41/69, Rec. p. 661, apartado 19, y de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec. p. I-6325, apartado 39). En consecuencia, el justiciable debe poder prever suficientemente cualquier aplicación «por analogía» de un plazo de prescripción (véase, por analogía, la sentencia de 24 de marzo de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Rec. p. I-2119, apartado 34).

<sup>33</sup> Es cierto que para tal operador resulta más fácil determinar el plazo de prescripción aplicable a las diligencias emprendidas por una irregularidad que cometió cuando tal plazo y su aplicación al ámbito en el que se enmarca dicha irregularidad están definidos por el legislador nacional en una disposición específicamente aplicable al ámbito de que se trata. Sin embargo, cuando, como parece ser el caso en los litigios principales, el legislador nacional no hubiese adoptado ninguna 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, *prima facie*, a que las autoridades administrativas y judiciales sigan aplicando «por analogía», de conformidad con su práctica jurisprudencial pasada, que es conocida por tal operador, 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 nº 2988/95.

- <sup>34</sup> Sin embargo, tal aplicación únicamente respeta el principio de seguridad jurídica si resulta de una práctica jurisprudencial que fuese suficientemente previsible. A este respecto, basta recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia apreciar, en el presente procedimiento prejudicial, la existencia de tal práctica jurisprudencial.
- <sup>35</sup> Habida cuenta de cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión que, en unas circunstancias como las controvertidas en los litigios principales, el principio de seguridad jurídica no se opone, *prima facie*, a que, dentro de la protección de los intereses financieros de la Unión definida por el Reglamento nº 2988/95 y en aplicación del artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro apliquen «por analogía» al litigio sobre la devolución de una restitución a la exportación indebidamente abonada un plazo de prescripción basado en una disposición nacional de Derecho común, siempre que tal aplicación resultante de una práctica jurisprudencial haya sido, no obstante, suficientemente previsible, lo cual corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

#### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- <sup>36</sup> Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si, cuando los Estados miembros ejercen la facultad que les brinda el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, el principio de proporcionalidad se opone, a la aplicación de un plazo de prescripción de treinta años al litigio relativo a la devolución de las restituciones indebidamente percibidas.
- <sup>37</sup> Como se desprende de los apartados 26 y 30 de la presente sentencia, aunque, de conformidad con la posibilidad prevista en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento

nº 2988/95, los Estados miembros conservan una amplia facultad de apreciación para aplicar plazos de prescripción más largos a las irregularidades que causen perjuicios a los intereses financieros de la Unión, estos Estados deben respetar, no obstante, los principios generales del Derecho de la Unión, en particular, el principio de proporcionalidad.

- <sup>38</sup> De este modo, por lo que se refiere a un plazo nacional de prescripción «más largo», en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, el mismo no debe ir, en particular, manifiestamente más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna, C-221/09, Rec. p. I-1655, apartado 79 y jurisprudencia citada).
- <sup>39</sup> A este respecto, procede señalar que los plazos de prescripción más largos que, en consecuencia, los Estados miembros se han visto obligados a aplicar sobre la base del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95 son muy distintos de un Estado miembro a otro, dependiendo en gran medida de las tradiciones jurídicas de dichos Estados y de la percepción en sus ordenamientos jurídicos respectivos del lapso de tiempo necesario y suficiente para que una administración diligente ejerza las acciones contra las irregularidades cometidas en perjuicio de las autoridades públicas y de los presupuestos nacionales.
- <sup>40</sup> Por otra parte, el hecho de que, de conformidad con la facultad prevista por esa disposición, un Estado miembro imponga plazos de prescripción más cortos que los impuestos por otro Estado miembro no puede significar que estos últimos sean desproporcionados (véanse, por analogía, las sentencias de 11 de septiembre de 2008, Comisión/Alemania, C-141/07, Rec. p. I-6935, apartado 51, y de 25 de febrero de 2010, Müller Fleisch, C-562/08, Rec. p. I-1391, apartado 45).

- 41 Debe ponerse también de manifiesto que no se excluye que una regla de prescripción de treinta años derivada de una disposición de Derecho Civil pueda parecer necesaria y proporcionada, en especial, en litigios entre particulares, a la vista del objetivo perseguido por dicha regla y definido por el legislador nacional.
- 42 La apreciación de tal regla de prescripción respecto al principio de proporcionalidad difiere, no obstante, cuando esta regla se utiliza por «analogía» para perseguir un objetivo distinto del que rigió su adopción por el legislador nacional, en el caso de autos, en los litigios principales, para perseguir un objetivo definido por el legislador de la Unión.
- 43 Pues bien, en este aspecto, en lo que respecta al objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión, para el cual el legislador de la Unión consideró que una prescripción de duración cuatrienal, incluso trienal, era ya de por sí una duración suficiente para que las autoridades nacionales puedan ejercitar acciones contra las irregularidades que causen perjuicios a tales intereses financieros y que puedan llevar a la adopción de una medida como la de recuperación de una ventaja percibida indebidamente, parece que conceder a dichas autoridades una duración de treinta años va más allá de lo necesario para una administración diligente.
- 44 En efecto, debe ponerse de manifiesto que esta 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 los mismos deben adoptar con prontitud medidas destinadas a remediar las irregularidades (véase, por analogía, la sentencia de 13 de noviembre de 2001, Francia/Comisión, C-277/98, Rec. p. I-8453, apartado 40).

- 45 En estas circunstancias, admitir la posibilidad de que los Estados miembros concedan a dicha administración un plazo tan largo para actuar como el brindado por una regla de prescripción de treinta años podría potenciar, en cierto modo, la inercia de las autoridades nacionales en las diligencias contra las «irregularidades», en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 2988/95, exponiendo a los operadores, por un lado, a un período largo de incertidumbre jurídica y, por otro, al riesgo de no poder probar ya, después de tal período, la regularidad de las operaciones controvertidas.
- 46 En cualquier caso, ha de subrayarse que, aunque un plazo de prescripción de cuatro años, como el previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, debiera parecerles a las autoridades nacionales demasiado corto como para permitirles ejercitar acciones contra unas irregularidades que revisten cierta complejidad, el legislador nacional siempre puede adoptar una regla de prescripción más larga adaptada a ese tipo de irregularidades, de conformidad con la posibilidad prevista en el apartado 3 de dicho artículo.
- 47 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión que, en unas circunstancias como las controvertidas en los litigios principales, cuando los Estados miembros ejercen la facultad que les brinda el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, el principio de proporcionalidad se opone a la aplicación de un plazo de prescripción de treinta años al litigio relativo a la devolución de las restituciones indebidamente percibidas.

*Sobre la tercera cuestión*

- 48 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si, en el supuesto de que la aplicación de una regla de prescripción de treinta años a las diligencias contra las «irregularidades», en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 2988/95, resultase desproporcionada al objetivo de protección de los intereses

financieros de la Unión, el principio de seguridad jurídica se opone a que un órgano jurisdiccional nacional pueda decidir reducir el alcance de tal regla de prescripción de treinta años, en el caso de autos, a diez años, en lugar de aplicar la regla de prescripción de cuatro años prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95.

- <sup>49</sup> No se excluye que, en una situación en la que los órganos jurisdiccionales nacionales no dispongan de ninguna otra regla de prescripción aplicable, traten de interpretar una regla de prescripción de treinta años en el sentido de reducirla para cumplir con los requisitos del Derecho de la Unión.
- <sup>50</sup> Sin embargo, procede declarar que, en cualquier caso, en situaciones como las que se dan en los litigios principales, comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 2988/95, a falta de una normativa nacional legalmente aplicable que prevea un plazo de prescripción más largo, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 establece un plazo de prescripción de cuatro años y resulta directamente aplicable en los Estados miembros, incluso en materia de restituciones a la exportación de productos agrícolas (véase la sentencia de 24 de junio de 2004, Handlbauer, C-278/02, Rec. p. I-6171, apartado 35).
- <sup>51</sup> En consecuencia, cuando la aplicación de un plazo de prescripción de Derecho común al litigio sobre la devolución de las restituciones indebidamente percibidas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95 resulte desproporcionada al objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión se deberá descartar tal regla y habrá de aplicarse el plazo general de prescripción previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, como se deduce del apartado 34 de la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, antes citada, toda vez que se refiera también a irregularidades cometidas antes

de la entrada en vigor de dicho Reglamento y se empezará a contar a partir de la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate.

<sup>52</sup> En efecto, en tal situación, si en el contexto del Reglamento nº 2988/95 se debiera permitir a un órgano jurisdiccional nacional reducir un plazo de prescripción dado, aplicado hasta ahora, para ponerlo a un nivel que pueda cumplir con el principio de proporcionalidad, pese a que dispone, en cualquier caso, de una regla de prescripción basada en el Derecho de la Unión y directamente aplicable en su ordenamiento jurídico, ello contradiría incluso los principios de que, por una parte, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, los plazos de prescripción deben fijarse por anticipado (véanse las sentencias, antes citadas, ACF Chemiefarma/Comisión, apartado 19, y Marks & Spencer, apartado 39) y de que, por otra, el justiciable debe poder prever suficientemente cualquier aplicación «por analogía» de un plazo de prescripción (véase, por analogía, la sentencia Danske Slagterier, antes citada, apartado 34).

<sup>53</sup> Sin embargo, en tal situación, como se ha recordado en el apartado 46 de la presente sentencia, el legislador nacional siempre puede adoptar una regla de prescripción más larga, de conformidad con la posibilidad prevista en el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95.

<sup>54</sup> Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión que, en unas circunstancias como las que se dan en los litigios principales, el principio de seguridad jurídica se opone a que un plazo de prescripción «más largo», en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, pueda resultar de un plazo de prescripción de Derecho común, reducido por vía jurisprudencial, para que éste cumpla, al ser aplicado, con el principio de proporcionalidad, puesto que en tales circunstancias habrá que aplicar, en cualquier caso, el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95.

## Costas

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

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

- 1) **En unas circunstancias como las controvertidas en los litigios principales, el principio de seguridad jurídica no se opone, *prima facie*, a que, dentro de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea definida por el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, y en aplicación del artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales de un Estado miembro apliquen «por analogía» al litigio sobre la devolución de una restitución a la exportación indebidamente abonada un plazo de prescripción basado en una disposición nacional de Derecho común, siempre que tal aplicación resultante de una práctica jurisprudencial haya sido, no obstante, suficientemente previsible, lo cual corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**
- 2) **En unas circunstancias como las controvertidas en los litigios principales, cuando los Estados miembros ejercen la facultad que les brinda el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, el principio de proporcionalidad se opone a la aplicación de un plazo de prescripción de treinta años al litigio relativo a la devolución de las restituciones indebidamente percibidas.**

- 3) En unas circunstancias como las que se dan en los litigios principales, el principio de seguridad jurídica se opone a que un plazo de prescripción «más largo», en el sentido del artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95, pueda resultar de un plazo de prescripción de Derecho común reducido por vía jurisprudencial, para que éste cumpla, al ser aplicado, con el principio de proporcionalidad, puesto que en tales circunstancias habrá que aplicar, en cualquier caso, el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95.

Firmas