



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 7 de abril de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Recursos propios de la Unión Europea — Protección de los intereses financieros de la Unión — Persecución de las irregularidades — Artículo 4 — Adopción de medidas administrativas — Artículo 3, apartado 1 — Plazo de prescripción de las diligencias — Expiración — Invocabilidad en el marco del procedimiento de ejecución forzosa — Artículo 3, apartado 2 — Plazo de ejecución — Aplicabilidad — Inicio del cómputo — Interrupción y suspensión — Margen de apreciación de los Estados miembros»

En los asuntos acumulados C-447/20 y C-448/20,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal), mediante resoluciones de 1 de julio de 2020, recibidas en el Tribunal de Justicia el 22 de septiembre de 2020, en los procedimientos entre

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

y

LM (C-447/20),

BD,

Autoridade Tributária e Aduaneira (C-448/20),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala y los Sres. S. Rodin, J.-C. Bonichot (Ponente) y las Sras. L. S. Rossi y O. Spineanu-Matei, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: portugués.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP), por los Sres. J. Saraiva de Almeida y N. Domingues, advogados;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y las Sras. P. Barros da Costa y H. Almeida, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. E.-E. Krompa, E. Leftheriotou y E. Tsaousi y por el Sr. K. Boskovits, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. J. Baquero Cruz y B. Rechená, en calidad de agentes;

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 del artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de [la Unión Europea] (DO 1995, L 312, p. 1).
- 2 Dichas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre el Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP) [Instituto para la Financiación de la Agricultura y la Pesca (IFAP)] y, por un lado, LM (C-447/20), y, por otro, BD y la Autoridade Tributária e Aduaneira (Autoridad Tributaria y Aduanera, Portugal) (C-448/20) en relación con la ejecución forzosa, mediante ejecución tributaria, de una ayuda concedida en virtud de un programa cofinanciado por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos tercero y cuarto del Reglamento n.º 2988/95 enuncian lo siguiente:

«[...] es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de [la Unión];

[...] la eficacia de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de [la Unión] exige el establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas [de la Unión]».

4 A tenor del 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.»

5 El artículo 3 de dicho Reglamento, que figura en su título I, relativo a los «Principios generales», tiene el siguiente tenor:

«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. Para los programas plurianuales, el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa.

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.

No obstante, la prescripción se obtendrá como máximo el día en que expire un plazo de tiempo igual al doble del plazo de prescripción sin que la autoridad competente haya pronunciado sanción alguna, menos en aquellos casos en que el procedimiento administrativo se haya suspendido de acuerdo con el apartado 1 del artículo 6.

2. El plazo de ejecución de la resolución que fije la sanción administrativa será de tres años. Este plazo empezará a contar a partir del día en que la resolución sea definitiva.

Los casos de interrupción y de suspensión se registrarán por las disposiciones pertinentes del Derecho nacional.

3. Los Estados miembros conservarán la posibilidad de aplicar un plazo más largo que el previsto respectivamente en el apartado 1 y en el apartado 2.»

6 El título II del mismo Reglamento contiene normas sobre las «Medidas y sanciones administrativas», en particular en su artículo 4, que establece lo siguiente:

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

[...]

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.»

Derecho portugués

- 7 El Decreto-Lei n.º 163 A/2000 (Decreto-ley 163-A/2000), de 27 de julio de 2000 (*Diário da República* I, serie I-A, n.º 172, de 27 de julio de 2000), que establece, en particular, las normas generales de aplicación del Programa Operativo «Agricultura y Desarrollo Rural», dispone en su artículo 11, apartado 1:

«El [IFAP] puede resolver unilateralmente los contratos en caso de que el beneficiario incumpla cualquiera de las obligaciones que le incumben o cuando, por un motivo imputable al beneficiario, no concurra o deje de concurrir cualquiera de los requisitos para conceder la ayuda.»

- 8 El artículo 12 de este Decreto-ley, titulado «Reembolsos de las ayudas y gastos», establece:

«1. En caso de resolución del contrato por parte del [IFAP], el beneficiario deberá devolver los importes percibidos en concepto de ayuda, junto con los intereses legales devengados desde la fecha en que los citados importes se hayan puesto a su disposición, sin perjuicio de que puedan aplicarse otras sanciones previstas en la ley.

2. La devolución prevista en el apartado anterior deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la resolución del contrato, debiendo notificarse expresamente al beneficiario al efecto.

[...]»

- 9 A tenor del artículo 15 del referido Decreto-ley:

«Los certificados de deuda expedidos por el [IFAP] son títulos ejecutivos.

[...]»

- 10 El Código do Procedimento Administrativo (Código de Procedimiento Administrativo), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «CPA»), establece en su artículo 163, titulado «Actos anulables y régimen de anulabilidad»:

«1. Son anulables los actos administrativos que se hayan adoptado infringiendo principios o normas jurídicas aplicables para cuya infracción no esté prevista otra sanción.

[...]

3. Los actos anulables pueden ser recurridos ante la propia Administración o ante los tribunales contencioso-administrativos competentes, dentro de los plazos legalmente establecidos.

[...]»

- 11 El artículo 179 del CPA, con el epígrafe «Ejecución de las obligaciones pecuniarias», dispone:
- «1. Cuando, en virtud de un acto administrativo, deban pagarse prestaciones pecuniarias a una persona jurídica pública, o por orden de esta, se acudirá, a falta de pago voluntario dentro del plazo establecido, al procedimiento de ejecución tributaria, conforme se regula en la legislación relativa al procedimiento tributario.
2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano competente emitirá, conforme a las disposiciones legales, un certificado con valor de título ejecutivo, que remitirá al servicio competente de la Administración tributaria junto con el expediente administrativo.»
- 12 El artículo 58, apartado 1, del Código do Processo nos Tribunais Administrativos (Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «CPTA»), establece lo siguiente:
- «Salvo que la ley disponga otra cosa, la interposición de recurso contencioso-administrativo contra los actos nulos no está sujeta a plazo mientras que contra los actos anulables deberá llevarse a cabo en los siguientes plazos:
- a) un año, en caso de ser instada por el Ministerio Fiscal;
- b) tres meses, en los demás casos.»
- 13 El artículo 59, apartado 2, del CPTA tiene la siguiente redacción:
- «El plazo de recurso de que disponen los destinatarios del acto administrativo a los que deba notificarse solo empieza a correr a partir de la fecha de la notificación al interesado o, cuando este haya elegido esta forma de representación en el procedimiento, a su mandatario, o a partir de la fecha de la última notificación, si el acto ha sido notificado al interesado y a su mandatario, aun cuando el acto haya sido objeto de publicación obligatoria.»
- 14 El Código de Procedimento e de Processo Tributário (Código de Procedimiento Administrativo y Judicial en Materia Tributaria), en su versión aplicable a los litigios principales, establece en su artículo 148, apartado 2:
- «También podrán cobrarse en el marco de un procedimiento de ejecución tributaria, en los casos y términos expresamente previstos en la ley:
- a) otras deudas contraídas con el Estado y con otras personas jurídicas de Derecho público que deban pagarse en virtud de un acto administrativo;
- b) reembolsos o devoluciones.»
- 15 El artículo 204 de dicho Código, titulado «Fundamentos de la oposición a la ejecución», establece en su apartado 1:
- «1. La oposición solo podrá estar basada en los siguientes fundamentos:

[...]

d) prescripción de la deuda objeto de ejecución».

- 16 El Decreto-Lei n.º 155/92 (Decreto-ley n.º 155/92), de 28 de julio de 1992 (*Diário da República* I, serie I-A, n.º 172, de 28 de julio de 1992), establece en su artículo 40, apartado 2, por lo que respecta a la interrupción y suspensión de la prescripción de la deuda, tratándose de una deuda que debe seguir el régimen jurídico aplicable a las deudas con el Estado que no tengan carácter fiscal, que «el plazo de prescripción quedará interrumpido y suspendido en las mismas condiciones que la prescripción civil».
- 17 El artículo 323 del Código Civil dispone que «la prescripción se interrumpirá por citación o notificación judicial de cualquier acto que exprese, directa o indirectamente, la intención de hacer uso de ese derecho, cualquiera que sea el procedimiento al que pertenezca, e incluso si el órgano jurisdiccional es incompetente».

Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 18 Por lo que respecta a los hechos del litigio principal en el asunto C-447/20, de la resolución de remisión en dicho asunto se desprende que, el 13 de febrero de 2002, el IFAP, una entidad administrativa autónoma, y LM celebraron un contrato para la concesión de una ayuda en virtud de un programa cofinanciado por el FEOGA.
- 19 Consta que LM modificó, sin autorización, la inversión aprobada. Se desconoce la fecha de dicha modificación. Según LM, la irregularidad en la ejecución del contrato se realizó el 15 de febrero de 2002.
- 20 Más de cuatro años después, el 26 de febrero de 2006, el IFAP envió una carta a LM de la que se desprendía que tenía la intención de revisar el importe de la ayuda concedida a este. El 1 de marzo de 2006, LM firmó un acuse de recibo de dicha carta.
- 21 Más de cinco años después, mediante escrito de 23 de junio de 2011, el IFAP informó a LM de su decisión de exigir la devolución de la ayuda económica concedida el 13 de febrero de 2002.
- 22 El 8 de agosto de 2012, se inició un procedimiento de ejecución tributaria contra LM con el fin de recuperar las cantidades indebidamente percibidas.
- 23 Al conocer de la oposición formulada por LM contra el procedimiento de ejecución tributaria, el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Oporto, Portugal), mediante sentencia de 23 de octubre de 2018, estimó dicha oposición debido a que había expirado el plazo que limitaba la persecución de la irregularidad de que se trata.
- 24 Por lo que respecta a los hechos del litigio principal en el asunto C-448/20, de la resolución de remisión en dicho asunto se desprende que, mediante escrito de 12 de diciembre de 2006, el IFAP informó a BD de que había detectado irregularidades en la ejecución del contrato de concesión de una ayuda con arreglo a los programas operativos regionales, celebrado el 20 de abril de 2004, y que dichas irregularidades tuvieron lugar en una fecha anterior al 31 de diciembre de 2004.

- 25 El 20 de diciembre de 2006, BD presentó una reclamación.
- 26 Más de cuatro años después, mediante escrito de 13 de julio de 2011, se notificó a BD la decisión del IFAP de resolver unilateralmente el contrato de concesión de la ayuda de que se trata y de exigir la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.
- 27 Más de cuatro años después, el 16 de diciembre de 2015, la Administración tributaria inició un procedimiento de ejecución tributaria contra BD sobre la base del «certificado de deuda», emitido el 1 de diciembre de 2015 por el IFAP, que sirve de título ejecutivo.
- 28 Al conocer de la oposición formulada por BD contra el procedimiento de ejecución tributaria, el Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Mirandela, Portugal) estimó dicha oposición, mediante sentencia de 16 de abril de 2018, debido a que había expirado el plazo para iniciar actuaciones, de una duración de cuatro años, que había empezado a contar a partir del 12 de diciembre de 2006.
- 29 El IFAP interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente sendos recursos contra las sentencias mencionadas en los apartados 23 y 28 de la presente sentencia.
- 30 De las resoluciones de remisión en los presentes asuntos se desprende que, en el caso de autos, el IFAP adoptó decisiones de recuperación mediante las que obligó a LM y a BD a devolver las ayudas indebidamente percibidas. Al no haber sido impugnadas a su debido tiempo ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente, dichas decisiones se convirtieron en definitivas.
- 31 A efectos de la ejecución de las decisiones de recuperación, el Derecho portugués permite al IFAP recurrir a un procedimiento judicial denominado de «ejecución tributaria». En este contexto, LM y BD formularon oposición a los procedimientos de ejecución tributaria alegando que las decisiones de recuperación emitidas en su contra habían sido adoptadas una vez prescritas las diligencias administrativas.
- 32 Por lo tanto, según el órgano jurisdiccional remitente, procede determinar si la oposición a la ejecución tributaria constituye la vía procesal adecuada para conocer de la prescripción de las diligencias prevista en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 y, en caso afirmativo, determinar el plazo aplicable a dicha prescripción, así como sus reglas de cálculo.
- 33 Dicho órgano jurisdiccional subraya que los autos que obran en su poder presentan lagunas, de modo que el inicio del cómputo del plazo de prescripción no puede determinarse con precisión. También indica que ignora si el IFAP adoptó actos distintos de los mencionados anteriormente, que hubieran podido interrumpir la prescripción.
- 34 En el supuesto de que la oposición a la ejecución tributaria no pueda basarse en la prescripción de las diligencias, es preciso interpretar el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, que prevé un plazo que limita la posibilidad de proceder a la ejecución forzosa de las cantidades indebidamente percibidas.
- 35 En cuanto al tenor del Derecho portugués, el órgano jurisdiccional remitente señala que la oposición a la ejecución tributaria permite invocar la prescripción de la deuda, lo que implica comprobar si se ha sobrepasado o no el plazo concedido al acreedor para exigir válidamente al

deudor el pago de una deuda debidamente constituida. En cambio, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 regula el plazo de prescripción aplicable a las diligencias con vistas a la eventual adopción de una decisión de recuperación de ayudas indebidamente percibidas.

- 36 A este último respecto, el órgano jurisdiccional remitente indica que, en su opinión, el plazo de tres años, previsto en el artículo 3, apartado 2, de dicho Reglamento para la ejecución de tales decisiones, no se computa dentro del plazo de prescripción de las diligencias, previsto en el apartado 1 del mismo artículo.
- 37 Dicho órgano jurisdiccional señala, además, que una decisión de recuperación debe impugnarse por vía judicial dentro del plazo establecido al efecto. Según el Derecho portugués, las ilegalidades de que adolece dicha decisión, incluida, en particular, la prescripción de las diligencias, únicamente pueden alegarse en este marco. La oposición a la ejecución tributaria solo permite pronunciarse sobre la prescripción de la deuda y no sobre la prescripción de las diligencias.
- 38 No obstante, según dicho órgano jurisdiccional, la expiración de los plazos establecidos en el artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 podría dar lugar a la inexigibilidad de un crédito derivado de una ayuda indebidamente percibida. Por lo tanto, desea saber si las disposiciones del Derecho portugués, en virtud de las cuales la oposición a la ejecución tributaria no puede basarse en la prescripción de las diligencias a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo, son conformes con el Derecho de la Unión.
- 39 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Derecho portugués establece que el plazo aplicable a la ejecución de la decisión de recuperación empieza a contar a partir de la adopción de esta, mientras que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 se refiere a la fecha en la que dicha resolución sea definitiva.
- 40 Asimismo, no está claro que los casos de interrupción y de suspensión de dicho plazo, previstos por el Derecho portugués, sean conformes con lo exigido en el Reglamento n.º 2988/95. En efecto, la notificación al interesado en el marco del procedimiento de ejecución interrumpe el plazo de ejecución al que deben añadirse los períodos de suspensión en caso de reclamación, impugnación, recurso u oposición, cuando esos actos procesales conlleven la suspensión de la recuperación de la deuda. Tal suspensión perdura hasta que se adopte una resolución judicial definitiva que ponga fin al procedimiento de ejecución.
- 41 En estas circunstancias, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, redactadas de manera idéntica en ambos casos de autos:
- «1) ¿Se opone el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 a una normativa nacional que impone al beneficiario de una subvención la carga de interponer recurso contencioso-administrativo ante el órgano jurisdiccional competente contra el acto por el que se ordena la devolución de los importes percibidos indebidamente por haberse producido una irregularidad, so pena de que dicho acto adquiera firmeza [...] de no recurrirse en plazo (es decir, cuando el beneficiario no ejerce en plazo los medios de defensa que el Derecho interno pone a su disposición), y, por consiguiente, de que pueda exigirse la devolución del importe indebidamente pagado conforme a las normas y plazos establecidos por el Derecho nacional?

- 2) ¿Se opone el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 a una normativa nacional según la cual el beneficiario de una subvención no puede invocar el transcurso del plazo de cuatro u ocho años en el procedimiento judicial de ejecución forzosa iniciado en su contra, ya que dicha cuestión solo puede apreciarse en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acto por el que se ordena la devolución de los importes indebidamente percibidos por haberse constatado una irregularidad?

[...]

- 3) [En caso de respuesta negativa a estas cuestiones,] ¿debe considerarse el plazo de prescripción de tres años previsto en el apartado 2 del artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 un plazo de prescripción de la deuda que se genera mediante el acto por el que se exige la devolución de los importes indebidamente percibidos por concurrir irregularidades en la financiación? ¿Comienza a correr dicho plazo a partir de la fecha de la adopción de ese acto?

[...]

- 4) ¿Se opone el artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 a una normativa nacional según la cual el plazo de tres años previsto para la prescripción de la deuda que se genera mediante el acto por el que se exige la devolución de los importes indebidamente percibidos por concurrir irregularidades en la financiación debe comenzar a correr a partir de la fecha de adopción de ese acto y debe interrumpirse con la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de dichos importes, quedando suspendido hasta que no se adopte una decisión definitiva o firme que ponga fin al procedimiento en los casos de reclamación, impugnación, recurso u oposición, cuando determinen la suspensión del cobro de la deuda?»

42 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2020, se acordó la acumulación de los asuntos C-447/20 y C-448/20 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

43 Mediante escrito de 16 de septiembre de 2021, la Secretaría del Tribunal de Justicia remitió al órgano jurisdiccional remitente una solicitud de aclaraciones. En respuesta a esta solicitud, el órgano jurisdiccional remitente indicó, por una parte, por lo que respecta al inicio del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, que del artículo 160 del CPA se desprende que la decisión por la que se impone una sanción es definitiva (eficaz) a partir de su notificación. Por otra parte, en lo que atañe a los casos de interrupción y de suspensión de dicho plazo, afirmó que, «tratándose de una deuda que debe seguir el régimen jurídico aplicable a las deudas con el Estado que no tengan carácter fiscal», del Derecho portugués se desprende que «el plazo de prescripción quedará interrumpido y suspendido en las mismas condiciones que la prescripción civil» y que «también resulta del Derecho civil aplicable en el caso de autos que no existen causas de suspensión de dicho plazo de prescripción», al tiempo que confirma que «la prescripción se interrumpirá por citación o notificación judicial de cualquier acto».

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 44 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, para impugnar una decisión de recuperación de cantidades indebidamente pagadas, adoptada una vez transcurrido el plazo de prescripción de las diligencias previsto en dicha disposición, su destinatario está obligado a alegar la irregularidad de esa decisión en un plazo determinado ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente, so pena de caducidad, y ya no puede oponerse a la ejecución de la referida decisión invocando la misma irregularidad en el marco del procedimiento judicial de ejecución forzosa incoado en su contra.
- 45 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 adopta 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 de 24 de junio de 2004, *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 31, y de 11 de junio de 2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 20).
- 46 Como se desprende del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, estas medidas administrativas pueden consistir, como ocurre en los litigios principales, en la retirada de la ventaja indebidamente percibida.
- 47 El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 establece, en materia de diligencias, un plazo de prescripción que se aplica, en particular, a dichas medidas administrativas y que comienza a correr a partir de la realización de la irregularidad, la cual consiste, según el artículo 1, apartado 2, del mismo 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]» (sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Corman*, C-131/10, EU:C:2010:825, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 48 Al adoptar el Reglamento n.º 2988/95, y en particular su artículo 3, apartado 1, párrafo primero, 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 perseguir una irregularidad que perjudicara a los intereses financieros de la Unión Europea una vez transcurrido un período de cuatro años desde su comisión (sentencia de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 116 y jurisprudencia citada).
- 49 De ello se desprende que, a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento n.º 2988/95, los Estados miembros pueden, en principio, y excepto en los sectores en que el legislador de la Unión haya establecido un plazo inferior, perseguir toda irregularidad que perjudique a los intereses financieros de la Unión en el plazo de cuatro años (sentencia de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 117 y jurisprudencia citada).

- 50 Por otra parte, procede recordar que el plazo previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos. En efecto, estos han de poder determinar, entre sus operaciones, aquellas que son definitivas y aquellas que todavía pueden ser objeto de alguna diligencia o acción (sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 24).
- 51 Por lo tanto, esta disposición confiere un derecho a los operadores económicos, lo que implica que deben poder invocar la prescripción de las diligencias relativas a una irregularidad para oponerse a que se les apliquen medidas y sanciones administrativas.
- 52 A este respecto, procede señalar que el Reglamento n.º 2988/95 no determina las vías de recurso disponibles para impugnar las decisiones por las que se imponen medidas y sanciones administrativas ni los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las mismas y tampoco establece un plazo de caducidad o de prescripción a cuya expiración estas decisiones adquieren carácter definitivo por no haber sido impugnadas ante el juez competente.
- 53 Ante la inexistencia de una normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, siempre que, por una parte, dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni, por otra parte, haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 12 de febrero de 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 54 En el caso de autos, ningún elemento contenido en las resoluciones de remisión permite considerar que el plazo de tres meses previsto en el artículo 58, apartado 1, del CPTA para impugnar una resolución administrativa, como las decisiones de recuperación controvertidas, con carácter incidental, en los litigios principales, sea contrario al principio de equivalencia, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 55 Por lo que se refiere al principio de efectividad, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo para recurrir satisface, en principio, la exigencia de efectividad en la medida en que constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica. En efecto, unos plazos de este tipo no son de naturaleza tal que hagan imposible o excesivamente difícil en la práctica el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, aun cuando, por definición, el transcurso de estos plazos dé lugar a la desestimación, total o parcial, de la acción ejercitada (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, apartado 58, y de 14 de febrero de 2019, Nestrade, C-562/17, EU:C:2019:115, apartado 41).
- 56 Para las normativas nacionales comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, corresponde, sin embargo, a los Estados miembros determinar los plazos en función, especialmente, de la importancia para los interesados de las decisiones que hayan de adoptarse, de la complejidad de los procedimientos y de la legislación que deba aplicarse, del número de personas que puedan verse afectadas y de los demás intereses públicos o privados dignos de ser tenidos en cuenta. Respetando esta condición, los Estados miembros son libres de fijar plazos más o menos largos (sentencia de 21 de diciembre de 2016, TDC, C-327/15, EU:C:2016:974, apartado 98).

- 57 A este respecto, las disposiciones nacionales, como el artículo 58, apartado 1, y el artículo 59, apartado 2, del CPTA, que establecen que el destinatario de una resolución administrativa, como las decisiones de recuperación controvertidas, con carácter incidental, en los litigios principales, dispone de un plazo de tres meses a partir de la notificación de dicha decisión para impugnarla, so pena de caducidad, no parecen ser contrarias al principio de efectividad.
- 58 En efecto, tal plazo reviste un carácter razonable en el sentido de que permite al interesado evaluar si existen motivos para impugnar una resolución que le afecta y, en su caso, preparar el recurso contra esta. Además, el punto de inicio a partir de la notificación del acto garantiza que el interesado no se encuentre en la circunstancia de que ese plazo empiece a correr, o incluso haya expirado, sin haber tenido siquiera conocimiento de su adopción (véase, por analogía, la sentencia de 11 de septiembre de 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, apartados 47 y 48).
- 59 Por otra parte, en lo que atañe a las vías de recurso que permiten impugnar resoluciones administrativas como las decisiones de recuperación controvertidas, con carácter incidental, en los litigios principales, procede señalar que, en principio, una obligación de dirigirse al tribunal de lo contencioso-administrativo competente, como la prevista en el artículo 163, apartado 3, del CPA, no es contraria a los principios de equivalencia y de efectividad, sino que constituye el ejercicio legítimo de la autonomía procesal de los Estados miembros. En particular, tal obligación no puede, en sí misma, hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.
- 60 No es menos cierto que el principio de seguridad jurídica tiene por corolario el principio de protección de la confianza legítima y exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables (sentencias de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, EU:C:1996:51, apartado 20, y de 11 de septiembre de 2019, Călin, C-676/17, EU:C:2019:700, apartado 50).
- 61 En el presente asunto, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, no parece, en particular, que el Derecho portugués no permita a los justiciables, destinatarios de una resolución administrativa, determinar con precisión el órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos contra tal decisión.
- 62 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad, no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, para impugnar una decisión de recuperación de cantidades indebidamente pagadas, adoptada una vez transcurrido el plazo de prescripción de las diligencias previsto en dicha disposición, su destinatario está obligado a alegar la irregularidad de esa decisión en un plazo determinado ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente, so pena de caducidad, y ya no puede oponerse a la ejecución de la referida decisión invocando la misma irregularidad en el marco del procedimiento judicial de ejecución forzosa incoado en su contra.

Primera parte de la tercera cuestión prejudicial

- 63 Mediante la primera parte de su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que la expiración del plazo que establece conlleva la prescripción de la deuda objeto de una decisión de recuperación.

Sobre el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95

- 64 Con carácter preliminar, procede señalar que, según el tenor del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, el plazo de ejecución de una decisión por la que se impone una «sanción administrativa» es de tres años.
- 65 En el caso de autos, como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, las decisiones nacionales que deben ejecutarse no imponen una sanción, sino una medida administrativa, a saber, la recuperación de las ayudas indebidamente percibidas. Por lo tanto, procede examinar si el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 se aplica también en el caso de tales decisiones.
- 66 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta, no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 3 de septiembre de 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, apartado 20).
- 67 Por lo que respecta, en primer lugar, al contexto del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, procede recordar que el texto del párrafo cuarto del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 hace referencia al pronunciamiento de una «sanción», lo que puede indicar que dicho párrafo solo es aplicable a las actuaciones dirigidas a la persecución de irregularidades que den lugar a la imposición de sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5 de dicho Reglamento (sentencia de 3 de septiembre de 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, apartado 23).
- 68 No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que este análisis textual no es concluyente y que, habida cuenta de la sistemática y del objetivo del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, el plazo de prescripción de las diligencias que establece es aplicable tanto a las irregularidades que dan lugar a la imposición de una sanción administrativa, en el sentido de su artículo 5, como a las irregularidades, como las invocadas en apoyo de los recursos en los litigios principales, que son objeto de una medida administrativa consistente en la retirada de la ventaja indebidamente obtenida, con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento. Por lo tanto, a los efectos de la aplicación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, no procede distinguir entre una sanción administrativa y una medida administrativa (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2015, Sodiaal International, C-383/14, EU:C:2015:541, apartados 24 a 27 y jurisprudencia citada).
- 69 Esta afirmación se impone igualmente en lo que respecta al ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, de dicho Reglamento.
- 70 En efecto, procede señalar, por una parte, que el artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 figura en su título I, que regula los «Principios generales» de su aplicación. Por lo tanto, este artículo está destinado a aplicarse a todos los instrumentos previstos en el título II de dicho Reglamento, a saber, las medidas y las sanciones administrativas.
- 71 Por otra parte, procede señalar que el objeto de los apartados 1 y 2 del artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 es el mismo, es decir, el establecimiento de las normas relativas a los plazos aplicables a las diligencias por irregularidades y a la ejecución de las decisiones que se adoptan, en su caso, como consecuencia de ellas, lo que aboga por una interpretación coherente de dichas normas.

- 72 Además, sería incoherente la interpretación del artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95 según la cual, en su apartado 2, el legislador de la Unión se limitó a fijar el plazo de ejecución únicamente de las resoluciones por las que se impusiera una sanción administrativa, mientras que, en el apartado 1 de dicho artículo, determinó las normas de prescripción aplicables a las diligencias que pueden dar lugar a la adopción de las decisiones por las que se imponen no solo tales sanciones, sino también medidas administrativas. Daría lugar a que el plazo de ejecución de las medidas administrativas fuera el único que no está determinado por el Derecho de la Unión, lo que sería contrario al objeto del citado artículo 3 y a la estructura general del sistema de prescripción establecido por este último (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2015, *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, apartado 25).
- 73 Así pues, dado que los plazos de prescripción establecidos en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 abarcan tanto las decisiones relativas a sanciones administrativas como las relativas a medidas administrativas, procede considerar, a fin de garantizar la coherencia del sistema de prescripción previsto en este artículo 3 de dicho Reglamento, que el plazo de ejecución contemplado en el apartado 2 de este artículo abarca también esos dos tipos de decisiones.
- 74 Es preciso añadir que del artículo 5 de dicho Reglamento se desprende que las sanciones que contempla se refieren a las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, que constituyen, en principio, irregularidades especialmente graves. Pues bien, sería incoherente interpretar el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 en el sentido de que establece un plazo de ejecución únicamente para las decisiones relativas a tales sanciones y no para las decisiones relativas a medidas administrativas, previstas en el artículo 4 de ese mismo Reglamento, que son también aplicables a casos de irregularidades menos graves.
- 75 En segundo lugar, por lo que respecta al objetivo del Reglamento n.º 2988/95, procede señalar que este impone asimismo una interpretación uniforme del artículo 3, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento.
- 76 En efecto, por una parte, como se ha recordado en el apartado 45 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 2988/95 establece, conforme a su artículo 1, 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, como se desprende del tercer considerando de dicho Reglamento, para combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de la Unión.
- 77 A este respecto, el referido Reglamento proporciona, mediante su artículo 3, un armazón coherente al sistema de prescripción (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2015, *Sodiaal International*, C-383/14, EU:C:2015:541, apartado 25). Tal marco coherente contribuye a la eficacia de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión, que, como se desprende del cuarto considerando del mismo Reglamento, exige el establecimiento de un marco jurídico común a todos los ámbitos cubiertos por políticas de la Unión.
- 78 Por consiguiente, la coherencia de tal sistema exige no realizar una interpretación del ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 más restringida que la del ámbito de aplicación del apartado 1 de dicho artículo.

- 79 Por otra parte, como se ha recordado en el apartado 50 de la presente sentencia, el plazo previsto en el apartado 1 de este artículo pretende garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos. En efecto, estos han de poder determinar, entre sus operaciones, aquellas que son definitivas y aquellas que todavía pueden ser objeto de alguna diligencia o acción.
- 80 El apartado 2 de dicho artículo persigue el mismo objetivo de seguridad jurídica. De este modo, permite a los operadores económicos determinar si una decisión adoptada a raíz de diligencias incoadas contra una irregularidad todavía puede ejecutarse. Habida cuenta de este objetivo, la interpretación de dicha disposición, según la cual es preciso distinguir entre las decisiones que imponen medidas administrativas y las que prevén sanciones administrativas en cuanto a la aplicabilidad del plazo de ejecución, es artificial y no se puede justificar.
- 81 Procede señalar, además, que el hecho de considerar que los plazos mínimos contemplados en el artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 2988/95, cuya duración es, en principio, suficiente para permitir a las autoridades nacionales perseguir una irregularidad perjudicial para los intereses financieros de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 61), se aplican tanto a las resoluciones relativas a la adopción de medidas administrativas como a las referentes a las sanciones administrativas, contribuye a cumplir la obligación general de diligencia que incumbe a la Administración nacional en la verificación de la regularidad de los pagos que realiza con cargo al presupuesto de la Unión, la cual implica que la misma debe adoptar con prontitud medidas destinadas a remediar las irregularidades (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 67).
- 82 En cuanto al artículo 4, apartado 4, del Reglamento n.º 2988/95, que establece que las medidas administrativas «no serán consideradas como sanciones», debe señalarse que esta precisión pretende únicamente subrayar la falta de carácter represivo de las medidas administrativas en la medida en que solo implican la retirada de una ventaja obtenida indebidamente (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 2016, Județul Neamț y Județul Bacău, C-260/14 y C-261/14, EU:C:2016:360, apartado 50). En cambio, no puede justificar una diferencia de trato entre las medidas y sanciones administrativas en relación con los plazos previstos en el artículo 3 de dicho Reglamento, puesto que estos dos instrumentos pueden afectar al patrimonio de las personas de que se trate.
- 83 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 se refiere tanto a las sanciones administrativas, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento, como a las medidas administrativas, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, que pueden adoptarse para la protección de los intereses financieros de la Unión.

Sobre los efectos de la expiración del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95

- 84 En lo que atañe a la cuestión planteada, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la naturaleza del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95. Así pues, pretende que se determine si las partes demandadas en el litigio principal pueden oponerse a la ejecución forzosa de las decisiones de recuperación que se les notificaron. Según el órgano jurisdiccional remitente, si el Tribunal de Justicia declarase que la expiración del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95 conlleva la prescripción de la deuda objeto de dichas decisiones, las partes demandadas en el litigio

principal dispondrían, con arreglo al Derecho portugués, de un motivo de oposición a la ejecución forzosa de la deuda en cuestión. Además, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente no ha mencionado ninguna disposición según la cual, en Derecho portugués, sea posible aplicar un plazo de ejecución más largo que el establecido en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, de conformidad con la facultad que conservan los Estados miembros en virtud del artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento.

- 85 Preciado lo anterior, procede recordar que, como se desprende del examen del ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, este dispone que el plazo de ejecución de las decisiones por las que se impone una medida o una sanción administrativa será de tres años. De ello se deduce que, sin perjuicio de la facultad que conservan los Estados miembros en virtud del artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento, una vez expirado el plazo fijado en el apartado 2, párrafo primero, de dicho artículo, tales decisiones ya no pueden ejecutarse.
- 86 Por lo que se refiere específicamente a una decisión que incluye una medida administrativa que obliga a su destinatario a devolver una cantidad indebidamente percibida, la expiración de dicho plazo tiene como consecuencia que la cantidad de que se trata ya no pueda recuperarse mediante ejecución forzosa. En su caso, el destinatario de dicha decisión puede, por tanto, oponerse a los procedimientos de ejecución.
- 87 A este respecto, la eventual inexistencia de un motivo de oposición previsto por el Derecho de un Estado miembro en tal supuesto no puede impedir al destinatario de una decisión de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas alegar la expiración del plazo de ejecución previsto en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95.
- 88 En efecto, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación (sentencias de 24 de junio de 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 25, y de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:648, apartado 32).
- 89 Sin embargo, algunas disposiciones de dichos Reglamentos pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros (sentencias de 24 de junio de 2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 26, y de 28 de octubre de 2010, SGS Belgium y otros, C-367/09, EU:C:2010:648, apartado 33).
- 90 Sin embargo, no es este el caso del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95. Si bien es cierto que el párrafo segundo de dicho apartado prevé que corresponde a los Estados miembros fijar en su Derecho nacional los casos de interrupción y de suspensión del plazo de ejecución, habida cuenta de que no existen tales casos de interrupción o de suspensión, estos han dejado de existir o no se han invocado dentro de plazo, la expiración de dicho plazo implica necesariamente la imposibilidad de proceder a la ejecución forzosa de una decisión de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas.

- 91 Esta afirmación no queda desvirtuada por el artículo 3, apartado 3, del Reglamento n.º 2988/95. En efecto, aunque los Estados miembros hagan uso de la posibilidad de aplicar un plazo de ejecución más largo que el previsto en el referido artículo 3, apartado 2, la expiración del plazo prorrogado de este modo también da lugar a la imposibilidad de ejecutar una decisión de recuperación de cantidades indebidamente percibidas.
- 92 En estas circunstancias, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente acerca de si los destinatarios de las decisiones de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas pueden oponerse a su ejecución forzosa tras la expiración del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, no es necesario determinar si la expiración de dicho plazo implica también la prescripción de la deuda objeto de tales decisiones.
- 93 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la primera parte de la tercera cuestión que el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que tiene efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación. De ello resulta que el destinatario de una decisión de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas debe, en cualquier caso, poder invocar la expiración del plazo de ejecución previsto en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento o, en su caso, de un plazo de ejecución ampliado con arreglo al artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento, con el fin de oponerse a la ejecución forzosa de esas cantidades.

Segunda parte de la tercera cuestión prejudicial y primera parte de la cuarta cuestión

- 94 Mediante la segunda parte de su tercera cuestión prejudicial y la primera parte de su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que dispone que el plazo de ejecución que establece empieza a contar a partir de la adopción de una decisión por la que se impone la devolución de las cantidades indebidamente percibidas.
- 95 Por lo que respecta al inicio del cómputo del plazo previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95, tanto del examen del ámbito de aplicación del párrafo primero de dicha disposición como de su tenor se desprende que dicho plazo empieza a contar a partir del día en que la decisión por la que se impone una medida o una sanción administrativa sea definitiva.
- 96 Además, procede recordar, como se desprende del apartado 88 de la presente sentencia, que, en razón de la propia índole de los Reglamentos y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho de la Unión, sus disposiciones tienen, por lo general, un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación.
- 97 Es cierto que los Estados miembros pueden adoptar medidas de aplicación de un reglamento siempre que no obstaculicen su aplicabilidad directa, no oculten su naturaleza comunitaria y regulen el ejercicio del margen de apreciación que ese reglamento les confiera, manteniéndose en todo caso dentro de los límites de sus disposiciones [sentencia de 25 de noviembre de 2021, Finanzamt Österreich (Subsidios familiares para cooperantes), C-372/20, EU:C:2021:962, apartado 48 y jurisprudencia citada].

- 98 No obstante, en la medida en que prevé que el plazo que establece empieza a contar a partir del día en que la «resolución sea definitiva», el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 no deja ningún margen de apreciación a los Estados miembros. Por lo tanto, esta disposición se opone a una normativa nacional que establece que el plazo de ejecución empieza a contar a partir de la propia adopción de una decisión por la que se impone la devolución de las cantidades indebidamente percibidas antes de que esta sea definitiva.
- 99 Por otra parte, de la respuesta del órgano jurisdiccional remitente a la solicitud de aclaraciones mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia se desprende que dicho órgano jurisdiccional considera que, según el Derecho portugués, una decisión que obliga a recuperar las cantidades indebidamente percibidas es «eficaz» y «definitiva» en el momento de su notificación.
- 100 Es cierto que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar el Derecho nacional, ya que esta tarea incumbe exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente [sentencia de 30 de enero de 2020, Generics (UK) y otros, C-307/18, EU:C:2020:52, apartado 25]. Sin embargo, no es menos cierto que es competente para interpretar el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 y, por lo tanto, para precisar el alcance del concepto de «resolución definitiva», en el sentido de dicha disposición.
- 101 En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme (sentencia de 25 de enero de 2017, van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, apartado 25).
- 102 Así sucede con el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, que no contiene ninguna remisión al Derecho de los Estados miembros y que dispone expresamente que el plazo que establece empieza a contar a partir del día en que la «resolución sea definitiva».
- 103 A este respecto, aunque el tenor del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 no sea unívoco, la referencia que se hace en esta disposición a una resolución que sea definitiva es favorable a una interpretación conforme a la cual dicha disposición se refiere a la última resolución de un procedimiento administrativo que hace que adquiera firmeza y, por tanto, convierte en inimpugnable la obligación de devolver cantidades indebidamente percibidas o la condena a una sanción administrativa (véase, por analogía, la sentencia de 25 de enero de 2017, van Vemde, C-582/15, EU:C:2017:37, apartado 27).
- 104 Por lo tanto, procede considerar que el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 se refiere a una resolución que adquiere carácter definitivo bien al expirar los plazos razonables de recurso previstos por el Derecho nacional, bien por agotamiento de las vías de recurso.
- 105 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda parte de la tercera cuestión y a la primera parte de la cuarta cuestión que el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que dispone que el plazo de ejecución que establece empieza a contar a partir

de la adopción de una decisión por la que se impone la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, plazo que debe contarse a partir del día en que dicha resolución sea definitiva, es decir, el día en que expiren los plazos de recurso o se agoten las vías de recurso.

Segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial

- 106 La segunda parte de la cuarta cuestión prejudicial se refiere a la interrupción y a la suspensión del plazo de ejecución contemplado en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95.
- 107 Con carácter preliminar, procede recordar que, en respuesta a la solicitud de aclaraciones mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente confirmó que la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de la deuda objeto de una decisión de recuperación interrumpe dicho plazo de ejecución.
- 108 En cambio, contrariamente a lo que se desprende del enunciado de la cuarta cuestión, relativo a los casos de suspensión del plazo de ejecución previsto en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, el órgano jurisdiccional remitente afirmó que «también resulta del Derecho civil, aplicable en el caso de autos, que no existen causas de suspensión de dicho plazo». Falta una explicación relativa a esta contradicción aparente.
- 109 En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia no puede determinar con certeza el estado del Derecho portugués en lo que respecta a los casos de suspensión del plazo de ejecución contemplado en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95. En particular, no está claro si la oposición a un procedimiento de ejecución forzosa, como la controvertida en los litigios principales, conlleva la suspensión de dicho plazo. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no puede dar una respuesta útil a la cuestión planteada en la medida en que se refiere a este aspecto.
- 110 Por consiguiente, procede considerar que, mediante la segunda parte de su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo de ejecución previsto en el párrafo primero de dicho apartado se interrumpe por la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de la deuda objeto de una decisión de recuperación.
- 111 A este respecto, procede señalar que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95 dispone que corresponde a los Estados miembros determinar, mediante su Derecho nacional, los casos de interrupción y de suspensión del plazo de ejecución previsto en el párrafo primero de dicho apartado.
- 112 Además, contrariamente al artículo 3, apartado 1, párrafo cuarto, del Reglamento n.º 2988/95, que establece un límite absoluto aplicable a la prescripción de las diligencias relativas a una irregularidad (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 63), el apartado 2 de dicho artículo no contiene tal límite.
- 113 Así pues, los Estados miembros conservan una amplia facultad de apreciación en cuanto a la determinación de los casos de interrupción y de suspensión del plazo de ejecución previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95.

- 114 No obstante, en este contexto están obligados a respetar los límites que impone el Derecho de la Unión, en el sentido de que las modalidades previstas por el Derecho nacional no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de las ayudas indebidas y de que la aplicación de la legislación nacional debe hacerse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo (véase, por analogía, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*, C-516/16, EU:C:2017:1011, apartado 96).
- 115 Además, los Estados miembros deben respetar los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de marzo de 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, apartado 72).
- 116 En lo tocante al principio de proporcionalidad, la duración de los plazos de prescripción y de ejecución aplicables no debe ir 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 2 de marzo de 2017, *Glencore Céréales France*, C-584/15, EU:C:2017:160, apartado 74). En lo que atañe al principio de seguridad jurídica, este exige, en particular, que tales plazos deben fijarse por anticipado y que el justiciable debe poder prever suficientemente cualquier aplicación «por analogía» de tales plazos (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 112).
- 117 En el presente asunto, a la vista de los elementos que se desprenden de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y sin perjuicio de las comprobaciones que incumbe realizar al órgano jurisdiccional remitente, no parece que la normativa nacional que regula la interrupción del plazo de ejecución de las decisiones de recuperación pueda hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de las cantidades indebidamente percibidas.
- 118 Por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, la descripción del Derecho portugués tal como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no permite considerar que la interrupción de dicho plazo por la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de la deuda objeto de una decisión de recuperación no sea previsible para los justiciables.
- 119 Además, por lo que respecta al principio de proporcionalidad, procede señalar que una normativa nacional que establece tal interrupción del plazo de ejecución no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los intereses financieros de la Unión, ya que no puede retrasar indefinidamente la expiración de ese plazo.
- 120 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda parte de la cuarta cuestión que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo de ejecución previsto en el párrafo primero de dicho apartado se interrumpe por la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de la deuda objeto de una decisión de recuperación.

Costas

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

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

- 1) El artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de [la Unión Europea], debe interpretarse en el sentido de que, sin perjuicio del respeto de los principios de equivalencia y de efectividad, no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, para impugnar una decisión de recuperación de cantidades indebidamente pagadas, adoptada una vez transcurrido el plazo de prescripción de las diligencias previsto en dicha disposición, su destinatario está obligado a alegar la irregularidad de esa decisión en un plazo determinado ante el tribunal de lo contencioso-administrativo competente, so pena de caducidad, y ya no puede oponerse a la ejecución de la referida decisión invocando la misma irregularidad en el marco del procedimiento judicial de ejecución forzosa incoado en su contra.
- 2) El artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que tiene efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin necesidad de que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación. De ello resulta que el destinatario de una decisión de recuperación de las cantidades indebidamente percibidas debe, en cualquier caso, poder invocar la expiración del plazo de ejecución previsto en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de dicho Reglamento o, en su caso, de un plazo de ejecución ampliado con arreglo al artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento, con el fin de oponerse a la ejecución forzosa de esas cantidades.
- 3) El artículo 3, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que dispone que el plazo de ejecución que establece empieza a contar a partir de la adopción de una decisión por la que se impone la devolución de las cantidades indebidamente percibidas, plazo que debe contarse a partir del día en que dicha resolución sea definitiva, es decir, el día en que expiren los plazos de recurso o se agoten las vías de recurso.
- 4) El artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo de ejecución previsto en el párrafo primero de dicho apartado se interrumpe por la notificación de la incoación del procedimiento de ejecución forzosa de la deuda objeto de una decisión de recuperación.

Firmas