



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 30 de enero de 2020 *

«FEAGA y Feader — Gastos excluidos de la financiación — Gastos efectuados por Portugal —
Artículos 32 y 33 del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 — Artículo 54 del Reglamento (UE)
n.º 1306/2013 — Concepto de órgano jurisdiccional nacional»

En el asunto T-292/18,

República Portuguesa, representada por el Sr. L. Inez Fernandes, la Sra. P. Estêvão, el Sr. J. Saraiva de Almeida y la Sra. P. Barros da Costa, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Rechená y A. Sauka, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión de Ejecución (UE) 2018/304 de la Comisión, de 27 de febrero de 2018, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2018, L 59, p. 3), en la medida en la que excluye de la financiación de la Unión un importe de 1 052 101,05 euros relativo a gastos declarados por la República Portuguesa,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. D. Spielmann, Presidente, y los Sres. I. S. Forrester (Ponente) y U. Öberg, Jueces;

Secretario: Sr. L. Ramette, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de diciembre de 2019,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: portugués.

Sentencia

Marco jurídico

Derecho de la Unión Europea

- 1 El artículo 9, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO 2005, L 209, p. 1) dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros:

- a) adoptarán, en el contexto de la política agrícola común, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas y cualquier otra medida necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Comunidad y, en concreto, para:
- i) cerciorarse de la realidad y regularidad de las operaciones financiadas por el FEAGA y el [Feader],
 - ii) prevenir y tratar las irregularidades,
 - iii) recuperar los importes perdidos como consecuencia de irregularidades o negligencias.»

- 2 A tenor del artículo 32, apartado 5, de dicho Reglamento, relativo a las «Disposiciones específicas del FEAGA»:

«5. Cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, las repercusiones financieras se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto comunitario.

En el estadillo mencionado en el apartado 3, párrafo primero, el Estado miembro indicará por separado los importes cuya recuperación no se haya efectuado en los plazos establecidos en el presente apartado, párrafo primero.

La distribución de la carga financiera consiguiente a la no recuperación, de conformidad con el primer párrafo, se efectuará sin perjuicio de la obligación del Estado miembro interesado de iniciar los procedimientos de recuperación, en aplicación del artículo 9, apartado 1, del presente Reglamento. Los importes recuperados se imputarán al FEAGA en un 50 %, una vez aplicada la retención mencionada en el presente artículo, apartado 2.

Cuando, en el procedimiento de recuperación, la ausencia de irregularidad se compruebe mediante un acto administrativo o judicial con carácter definitivo, el Estado miembro declarará al FEAGA como gasto la carga financiera sufragada por él en virtud del primer párrafo.

No obstante, si por motivos no imputables al Estado miembro de que se trate, la recuperación no pudiera efectuarse en los plazos que se especifican en el párrafo primero y el importe por recuperar superase el millón de euros, la Comisión podrá prorrogar el plazo correspondiente, a petición del Estado miembro, hasta en un 50 % del plazo inicialmente previsto.»

- 3 Según el artículo 33, apartado 8, del citado Reglamento, titulado «Disposiciones específicas del Feader»:

«8. Cuando la recuperación no se haya efectuado antes del cierre de un programa de desarrollo rural, las repercusiones financieras de la falta de recuperación se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto comunitario, y se

contabilizarán bien al final de un plazo de cuatro años tras el primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, bien al cierre del programa si los plazos terminan antes del mismo.

No obstante, si por motivos no imputables al Estado miembro de que se trate, la recuperación no pudiera efectuarse en los plazos que se especifican en el párrafo primero y el importe por recuperar superase el millón de euros, la Comisión podrá prorrogar el plazo correspondiente, a petición del Estado miembro, hasta en un 50 % del plazo inicialmente previsto.»

- 4 El Reglamento n.º 1290/2005 fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 549, y rectificación DO 2016, L 130, p. 17), aplicable a partir del 1 de enero de 2014.
- 5 El artículo 9, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005 fue sustituido y recogido, en esencia, en el artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, que añade a lo establecido en esa disposición, entre otras cosas, que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para emprender las acciones legales cuando sea necesario a efectos de la recuperación de los pagos indebidos. Lo dispuesto en los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005 se recogió, en esencia, en el artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013.

Derecho portugués

- 6 El artículo 103 de la Lei Geral Tributária (Ley General Tributaria) establece lo siguiente:

«Procedimiento de ejecución

1. El procedimiento de ejecución tributaria tiene naturaleza judicial, sin perjuicio de la participación de los órganos de la Administración tributaria en los actos que no sean de carácter jurisdiccional.

2. Se garantiza a los interesados el derecho a impugnar ante el juez encargado de la ejecución tributaria los actos materialmente administrativos emanados de los órganos de la Administración tributaria, conforme al apartado anterior.»
- 7 El artículo 179 del Código de Procedimento Administrativo (Código de Procedimiento Administrativo) dispone cuanto sigue:

«Ejecución de las obligaciones pecuniarias

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.

3. En los casos en que, conforme a la ley, la Administración proceda, directamente o mediante un tercero, a la ejecución forzosa de prestaciones de hecho de carácter fungible, siempre se podrá recurrir al procedimiento previsto en el presente artículo para obtener el reembolso de los gastos efectuados.»

8 El artículo 148 del Código de Procedimento e de Processo Tributário (Código de Procedimiento Tributario) establece lo siguiente:

«Ámbito de la ejecución tributaria

1. El procedimiento de ejecución tributaria incluye la ejecución forzosa de las siguientes deudas:

- a) tributos, incluyendo impuestos aduaneros, especiales y extrafiscales, tasas, otras contribuciones financieras a favor del Estado, suplementos acumulativamente recaudados, intereses y otras cargas legales;
- b) multas y otras sanciones pecuniarias impuestas en decisiones, resoluciones o sentencias por la comisión de infracciones tributarias, salvo cuando se imponen por los tribunales ordinarios;
- c) multas y otras sanciones pecuniarias relacionadas con la responsabilidad civil determinada conforme al Régimen General de las Infracciones Tributarias.

2. También podrán ser cobradas mediante el 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.»

9 El artículo 149 del Código de Procedimiento Tributario dispone lo siguiente:

«Órgano de ejecución tributaria

A efectos del presente Código, se considerará órgano encargado de la ejecución tributaria el servicio de la Administración tributaria que deba legalmente proceder a la ejecución o, cuando deba efectuarse ante los tribunales ordinarios, el tribunal competente.»

Antecedentes del litigio

10 Mediante escrito de 28 de julio de 2015, la Comisión Europea comunicó a la República Portuguesa sus comprobaciones, conforme al artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1306/2013 en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia (DO 2014, L 255, p. 59).

11 En particular, la Comisión rechazaba cómo habían clasificado las autoridades portuguesas determinados gastos que habían efectuado con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) o al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y que debían recuperarse. El artículo 32, apartado 5, del Reglamento n.º 1290/2005 establece que, cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos

jurisdiccionales nacionales, las repercusiones financieras se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto de la Unión (en lo sucesivo, «norma del 50/50»). La Comisión estimaba que las deudas con el organismo pagador portugués, a saber, el Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, Instituto de Financiación de la Agricultura y la Pesca, Portugal), cuyo cobro era objeto de un procedimiento de ejecución por las autoridades tributarias portuguesas, habían sido erróneamente clasificadas como casos cuyo cobro era objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en el sentido de la disposición anteriormente citada. Así pues, según la Comisión, la norma del 50/50 debía aplicarse ya a esas deudas en caso de no recuperación después de cuatro años y no únicamente después de ocho años, como sostenían las autoridades portuguesas. En consecuencia, la Comisión informaba a las autoridades portuguesas de que podría proponer excluir de la financiación de la Unión una parte de los gastos declarados por la República Portuguesa.

- 12 Las autoridades portuguesas respondieron a las comprobaciones de la Comisión mediante escrito de 30 de noviembre de 2015. En particular, explicaban que la vía de ejecución forzosa que debía aplicarse para el cobro de las deudas en cuestión era la ejecución tributaria y estimaban que este último procedimiento debía considerarse de naturaleza judicial. Por lo tanto, en su opinión, la norma del 50/50 únicamente debía aplicarse si no se producía la recuperación después de ocho años.
- 13 Mediante escrito de 22 de diciembre de 2015, la Comisión invitó a las autoridades portuguesas a una reunión bilateral, conforme al artículo 34, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014.
- 14 Mediante escrito de 9 de septiembre de 2016, la Comisión comunicó sus conclusiones a la República Portuguesa, conforme al artículo 34, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014. La Comisión consideraba que, si una recuperación no había sido objeto de una acción ejercida ante los tribunales nacionales, la norma del 50/50 debía aplicarse después de cuatro años y no de ocho. Por lo tanto, proponía una corrección por importe de 1 272 594,35 euros.
- 15 Mediante escrito de 21 de octubre de 2016, la República Portuguesa solicitó la apertura de un procedimiento ante el órgano de conciliación, de conformidad con el artículo 40 del Reglamento de Ejecución n.º 908/2014.
- 16 El 21 de marzo de 2017, el órgano de conciliación concluyó que era imposible conciliar los puntos de vista de ambas partes. En su informe final, el órgano de conciliación señaló que «el procedimiento utilizado en Portugal, que los servicios [consideraban] procedimiento administrativo, pero que las autoridades [portuguesas consideraban] similar a un procedimiento judicial, [permitía] hasta cierto punto la implicación de los tribunales (contencioso-administrativos)» y concluyó que «los casos sometidos ante dichos tribunales [podían] acogerse al período de ocho años previsto en la legislación europea».
- 17 Mediante escrito de 20 de octubre de 2017, la Comisión mantuvo en su posición final que el procedimiento de ejecución tributaria constituía un procedimiento administrativo que no reunía los requisitos establecidos en el artículo 32, apartado 5, del Reglamento n.º 1290/2005. Por otra parte, señalaba que únicamente se habían sometido a los tribunales 19 de los 604 casos objeto de propuesta de corrección financiera. Redujo el importe de la corrección financiera a 1 052 101,05 euros para tener en cuenta los importes recuperados o ya sujetos a la norma del 50/50 en ejercicios anteriores.
- 18 Mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2018/304, de 27 de febrero de 2018, por la que se excluyen de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO 2018, L 59, p. 3; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión excluyó de la financiación de la Unión, entre otros, gastos declarados por la República de Portugal por importe de 1 052 101,05 euros, por constituir «deudas incorrectamente consignadas en los cuadros del anexo III, que han escapado a la aplicación de la norma del 50/50».

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 7 de mayo de 2018, la República Portuguesa interpuso el presente recurso.
- 20 El 11 de julio de 2018, la Comisión presentó su escrito de contestación.
- 21 El 28 de septiembre de 2018, la República Portuguesa presentó la réplica.
- 22 El 19 de noviembre de 2018, la Comisión presentó la dúplica.
- 23 El 8 de julio de 2019, el Tribunal formuló preguntas escritas a las partes en concepto de diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 89 de su Reglamento de Procedimiento. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro del plazo señalado.
- 24 A propuesta del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Quinta) decidió abrir la fase oral del procedimiento. En la vista de 10 de diciembre de 2019 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 25 La República Portuguesa solicita al Tribunal que:
- Anule la Decisión impugnada, en la medida en que excluye de la financiación de la Unión un importe de 1 052 101,05 euros relativo a gastos declarados por la República Portuguesa, por constituir «deudas incorrectamente consignadas en los cuadros del anexo III, que han escapado a la aplicación de la norma del 50/50».
 - Condene en costas a la Comisión.
- 26 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la República Portuguesa.

Fundamentos de Derecho

- 27 En apoyo de su recurso, la República Portuguesa invoca un único motivo, basado en la infracción de los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, en la medida en que la Comisión consideró erróneamente que las deudas con el IFAP, cuyo cobro era objeto de un procedimiento de ejecución por parte de las autoridades tributarias, no constituían casos cuyo cobro era objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en el sentido de dichos artículos.
- 28 En primer lugar, manifiesta que el ordenamiento jurídico portugués exige que los cobros ejecutivos de cantidades adeudadas en el ámbito de relaciones administrativas se lleven a cabo a través del procedimiento de ejecución tributaria. A estos efectos, el acreedor público emite un certificado de deuda que remite al servicio competente de la Administración tributaria para iniciar la ejecución tributaria, en cuyo marco el título ejecutivo lo constituye el certificado de deuda en cuestión y el acreedor público que la insta puede intervenir como parte. Pues bien, según la República Portuguesa, la legislación portuguesa y la jurisprudencia de los tribunales superiores portugueses reconocen unánimemente que el procedimiento de ejecución tributaria tiene naturaleza judicial y lo preside un juez. De este modo, el artículo 103, apartado 1, de la Ley General Tributaria dispone expresamente que «el procedimiento de ejecución tributaria tiene naturaleza judicial». Asimismo, el Supremo Tribunal

Administrativo de Portugal consideró, en su sentencia de 8 de agosto de 2012 dictada en el asunto 0803/12, que «el “procedimiento” de ejecución tributaria [era] totalmente de naturaleza judicial». Igualmente, el Tribunal Constitucional portugués consideró en su sentencia 80/2003, dictada en el asunto 151/02, que «[su] ley fundamental no [obligaba] a que todos los actos en los que se [desarrollaba] el procedimiento de ejecución tributaria [debieran] ser obligatoriamente practicados por el juez, aunque la jurisprudencia tributaria y, actualmente y de manera clara, la Ley General Tributaria (artículo 103, apartado 1) [...] [atribuyesen] “naturaleza judicial” al procedimiento de ejecución tributaria». En la misma sentencia, el Tribunal Constitucional concluyó que «el acto por el que se iniciaba la ejecución tributaria [...] [correspondía] simplemente a la presentación, en una oficina tributaria, del título ejecutivo correspondiente [...] y su naturaleza no [era] diferente de la del acto por el que se iniciaba la acción ejecutiva del procedimiento civil entablado por el acreedor». Además, según la República Portuguesa, el tribunal contencioso-administrativo y tributario presenta todas las características de un órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE: origen legal, permanencia, obligatoriedad de la jurisdicción, procedimiento contradictorio, aplicación de las normas jurídicas e independencia. En apoyo de su tesis, la República Portuguesa invoca también las sentencias de 12 de junio de 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754) y de 17 de septiembre de 2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230).

- 29 En segundo lugar, la República Portuguesa sostiene que la expresión «tribunais nacionais» utilizada en la versión portuguesa del artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 es equivalente de la expresión «jurisdições nacionais» utilizada en la versión portuguesa de los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y debe entenderse en el sentido de que se refiere a los «órganos jurisdiccionales nacionales».
- 30 En tercer lugar, la República Portuguesa sostiene que la lógica interna y la razón de ser de las disposiciones de que se trata consiste en centrarse en las cantidades que se han perdido debido a irregularidades y que no se han recuperado dentro de un plazo razonable. Pues bien, considera que corresponde a los Estados miembros organizarse internamente lo mejor posible, según los medios de que dispongan y la forma que estimen más conveniente, para perseguir y alcanzar el objetivo del cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión.
- 31 En cuarto lugar, en la réplica, la República Portuguesa añade que si se mantuviera, la Decisión impugnada constituiría una violación de los principios de igualdad, proporcionalidad y justicia debido a la obligatoriedad del procedimiento de ejecución tributaria en el ordenamiento jurídico portugués.
- 32 La Comisión rebate la argumentación de la República Portuguesa.
- 33 En primer lugar, es preciso destacar que, como señala fundadamente la República Portuguesa, debe entenderse que las expresiones portuguesas «tribunais nacionais» y «jurisdições nacionais» se refieren al concepto de «órganos jurisdiccionales nacionales», tanto más cuanto que los términos empleados en los artículos 32, apartado 5, párrafo primero, y 33, apartado 8, párrafo primero, del Reglamento n.º 1290/2005 y en el artículo 54, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 no presentan diferencia alguna en las versiones de esos textos redactados en otras lenguas de la Unión, como el alemán, el inglés, el francés y el italiano.
- 34 En segundo lugar, es preciso puntualizar que el concepto de «órgano jurisdiccional nacional» no puede dejarse exclusivamente a la apreciación de cada Estado miembro. En efecto, del requisito de aplicación uniforme del Derecho de la Unión se deriva que, en la medida en que los Reglamentos n.ºs 1290/2005 y 1306/2013 no remiten al Derecho de los Estados miembros por lo que se refiere al concepto de «órgano jurisdiccional nacional», este concepto, decisivo para determinar el ámbito de aplicación de la norma del 50/50 requiere, en toda la Unión, una interpretación autónoma y uniforme que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de las disposiciones en que se incluye y el objetivo

perseguido mediante dichos Reglamentos (véanse, por analogía, las sentencias de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 41 y jurisprudencia citada, y de 14 de noviembre de 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, apartados 25 y 26).

- 35 Como se desprende, en particular, del considerando 26 del Reglamento n.º 1290/2005 y del considerando 37 del Reglamento n.º 1306/2013, la norma del 50/50 tiene como objetivo establecer un régimen de reparto equitativo de la carga financiera entre la Unión y los Estados miembros relativo a las consecuencias financieras resultantes de no haber recuperado en un plazo razonable, como consecuencia de irregularidades o de negligencias, cantidades abonadas con cargo al FEAGA y al Feader. Este plazo es de cuatro años después de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial, que pasó a ser la fecha de solicitud de cobro en virtud del Reglamento n.º 1306/2013, o de ocho años en caso de que la recuperación sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 36 En este contexto, a fin de interpretar el concepto de «órgano jurisdiccional nacional» mencionado en los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005 y en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, es preciso basarse en los criterios sentados por el Tribunal de Justicia para apreciar si un organismo remitente tiene el carácter de un «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE (véase, por analogía, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733, apartado 32).
- 37 En este sentido, conforme a reiterada jurisprudencia, procede tener en cuenta un conjunto de factores, como el origen legal del órgano, su permanencia, la obligatoriedad de su jurisdicción, la naturaleza contradictoria de su procedimiento, la aplicación de las normas jurídicas por parte del órgano y su independencia (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, apartado 27 y jurisprudencia citada). Además, aun cuando en virtud de la legislación de un Estado miembro, el órgano de que se trate se considere órgano administrativo, este hecho no es en sí decisivo a efectos de la apreciación de su condición de «órgano jurisdiccional» (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 20 de septiembre de 2018, Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, apartado 25, y las conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Montte, C-546/16, EU:C:2018:493, apartado 22).
- 38 En el presente caso, sobre la base de los elementos de que dispone el Tribunal, procede señalar que, a falta de pago voluntario en el plazo establecido y ante la imposibilidad de proceder a la recuperación mediante una compensación de créditos, el IFAP, organismo pagador portugués encargado de la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas con cargo al FEAGA y al Feader, expide un certificado con valor de título ejecutivo, que remite al servicio competente de la Administración tributaria para iniciar un procedimiento de ejecución tributaria (artículo 103 de la Ley General Tributaria, artículo 179 del Código de Procedimiento Administrativo y artículos 148 y 149 del Código de Procedimiento Tributario).
- 39 Dicho procedimiento de ejecución tributaria tiene por objeto garantizar la rápida recuperación, en particular, de las deudas a favor del Estado y de otras personas jurídicas de Derecho público, como el IFAP [artículo 148, apartado 2, letra a), del Código de Procedimiento Tributario].
- 40 A este respecto, de la legislación portuguesa, así como de la jurisprudencia del Supremo Tribunal Administrativo portugués y del Tribunal Constitucional se desprende que el servicio competente de la Administración tributaria está encargado de realizar únicamente actos materialmente administrativos (artículo 103, apartado 2, de la Ley General Tributaria portuguesa), que conducen *in fine* al embargo de los bienes del deudor y a su venta (artículos 214 a 236 y 248 a 258 del Código de Procedimiento Tributario).

- 41 Si bien, como señala la República Portuguesa, los órganos jurisdiccionales superiores portugueses sostienen que el procedimiento de ejecución tributaria tiene naturaleza judicial, lo hacen con la finalidad, por un lado, de confirmar la constitucionalidad de dicho procedimiento y de la posibilidad de que la Administración tributaria lleve a cabo actos no jurisdiccionales en el contexto de un procedimiento de ejecución tributaria (sentencia 80/2003 del Tribunal Constitucional) y, por otro lado, de subrayar la aplicación de las normas del procedimiento civil al procedimiento de ejecución tributaria (sentencia 0803/12 del Supremo Tribunal Administrativo). No obstante, los órganos jurisdiccionales superiores portugueses insisten en que la Administración tributaria únicamente se encarga de realizar actos no judiciales y que el acto por el que se inicia el procedimiento de ejecución tributaria no es sino la presentación de un título ejecutivo ante una oficina tributaria.
- 42 La «naturaleza judicial» del procedimiento de ejecución tributaria en el ordenamiento jurídico portugués proviene del control potencial que, en cualquier momento, pueden tener que llevar a cabo los tribunales contencioso-administrativos y tributarios en caso de conflicto de intereses resultante de la actuación de una de las partes, de un tercero en el procedimiento o de una decisión adoptada por la Administración tributaria (sentencia 80/2003 del Tribunal Constitucional). Así pues, no se discute que la intervención de los tribunales contencioso-administrativos y tributarios corresponde a una acción ante los «órganos jurisdiccionales nacionales» en el sentido de los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013.
- 43 Por otra parte, si bien es cierto que el deudor puede formular oposición a la ejecución del pago forzoso (artículos 203 a 213 del Código de Procedimiento Tributario) y presentar una reclamación contra los actos del servicio competente de la Administración tributaria (artículos 276 a 278 del Código de Procedimiento Tributario), también lo es que el examen, por dicho servicio, de la petición de ejecución forzosa basada en un título ejecutivo no es contradictorio.
- 44 En efecto, en caso de conflicto, ya resulte de la actuación de una de las partes, de un tercero en el procedimiento o de una decisión adoptada por la Administración tributaria, el servicio de la Administración tributaria está obligado a enviar el expediente al juez competente del tribunal contencioso-administrativo y tributario para que este pueda proceder al control judicial (artículos 203, 208, 237 y 276 a 278 del Código de Procedimiento Tributario).
- 45 En consecuencia, el servicio competente de la Administración tributaria solo ejerce funciones de naturaleza administrativa y no tiene como misión dirimir un litigio, ni controlar la legalidad del certificado de deuda emitido por el IFAP. Únicamente en el supuesto de impugnación, cualquiera que esta sea, por una de las partes en el procedimiento o un tercero, los tribunales contencioso-administrativos y tributarios a los que se acuda ejercerán una función de naturaleza jurisdiccional que tiene por objeto el control de la legalidad de un acto en el que se determina una deuda contra un deudor, y este podrá invocar sus derechos.
- 46 Por otra parte, es preciso señalar que el servicio competente de la Administración tributaria tampoco responde al criterio de independencia mencionado en el anterior apartado 37.
- 47 Sobre este particular, procede recordar que el requisito de independencia comprende dos aspectos. El primero, de carácter externo, supone que el órgano en cuestión ejerza sus funciones con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, quedando así protegido frente a injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones (véase la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 44 y jurisprudencia citada).

- 48 El segundo aspecto, de carácter interno, se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de dicho litigio. Este aspecto interno exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la estricta aplicación de la norma jurídica (véase la sentencia de 16 de febrero de 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 49 Estas garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de reglas, especialmente en lo referente a la composición del órgano, nombramiento, duración del mandato y causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio [sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 66].
- 50 En el caso de autos, como se ha señalado en los anteriores apartados 44 y 45, al no existir impugnación alguna, los tribunales contencioso-administrativos y tributarios no intervienen en el procedimiento de ejecución tributaria.
- 51 Por lo que respecta al servicio competente de la Administración tributaria, de las disposiciones de Derecho nacional, y en particular de los artículos 55 y 58 de la Ley General Tributaria, se desprende que la Administración tributaria debe ser imparcial y no puede supeditarse a la iniciativa del autor de la petición.
- 52 Así pues, cuando procede a examinar los procedimientos de ejecución tributaria, la Administración tributaria cumple el requisito de independencia atendiendo a su aspecto interno, en la medida en que lleva a cabo sus funciones con total objetividad e imparcialidad respecto de las partes en el litigio y de sus respectivos intereses en dicho litigio.
- 53 Sin embargo, es preciso señalar que la Administración tributaria no cumple dicho requisito atendiendo a su aspecto externo, que requiere que no exista ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a cualquier entidad que pueda darle órdenes o instrucciones. En efecto, el artículo 182 de la Constitución de la República Portuguesa dispone que el Gobierno es el órgano superior de la Administración. Por otra parte, del artículo 199, letra d), de la Constitución de la República Portuguesa se desprende que corresponde al Gobierno, en el ejercicio de sus funciones administrativas, dirigir los servicios y la actividad de la administración civil y militar que depende directamente del Estado, supervisar la administración indirecta y ejercer su tutela sobre esta última y sobre los servicios autónomos.
- 54 Además, es preciso señalar que los funcionarios que forman parte del servicio competente de la Administración tributaria son funcionarios de esta y que está supervisado por el jefe de servicio, que está integrado en el Ministerio de Hacienda. Por lo tanto, existe un vínculo de subordinación jerárquica entre la Administración tributaria y el Gobierno.
- 55 De estas consideraciones se deriva que, si no hay intervención alguna de los tribunales contencioso-administrativos y tributarios no cabe considerar que el servicio competente de la Administración tributaria ejerza una función jurisdiccional. Por consiguiente, una acción ante el servicio competente de la Administración tributaria no es similar a una acción ante un «órgano jurisdiccional nacional» a efectos de los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013. Solamente podría serlo en el caso de que intervinieran los tribunales contencioso-administrativos y tributarios.
- 56 Por lo tanto, aun considerando que el procedimiento de ejecución tributaria esté presidido por un juez y que el deudor disponga en todo momento de la posibilidad de impugnar ante los tribunales contencioso-administrativos y tributarios las decisiones adoptadas por el servicio competente de la

Administración tributaria, lo cierto es que si no existe impugnación, dicho procedimiento será íntegramente gestionado por un servicio de la Administración que no satisface todos los criterios para ser calificado como «órgano jurisdiccional nacional».

- 57 La jurisprudencia invocada por la República Portuguesa en el presente caso no cuestiona esta conclusión.
- 58 En efecto, de las sentencias de 2 de junio de 2014, *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, apartado 34) y de 17 de septiembre de 2014, *Cruz & Companhia* (C-341/13, EU:C:2014:2230) se desprende que los tribunales contencioso-administrativos y tributarios portugueses, como el Tribunal Arbitral Tributário y el Supremo Tribunal Administrativo, se consideraron «órganos jurisdiccionales de un Estado miembro» a efectos del artículo 267 TFUE. Sin embargo, no se abordaba en absoluto la calificación de los servicios de la Administración tributaria.
- 59 En tercer lugar, es preciso recordar que el sistema de corresponsabilidad financiera establecido en los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005, recogidos esencialmente en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, tiene por objeto proteger los intereses financieros del presupuesto de la Unión imputando al Estado miembro de que se trate una parte de las cantidades perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias y que no se han recuperado en un plazo razonable. En esas situaciones particulares, las repercusiones financieras de la falta de recuperación se sufragan hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto de la Unión.
- 60 Por lo que se refiere a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en este contexto, el artículo 9, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1290/2005, recogido esencialmente en el artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar una protección eficaz de los intereses financieros de la Unión y recuperar las cantidades indebidamente abonadas.
- 61 Dichos artículos son expresión, por lo que se refiere a la financiación de la política agrícola común, de la obligación de diligencia general establecida en el artículo 4 TUE, apartado 3 (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de febrero de 1991, *Alemania/Comisión*, C-28/89, EU:C:1991:67, apartado 31; de 21 de enero de 1999, *Alemania/Comisión*, C-54/95, EU:C:1999:11, apartados 66 y 177, y de 13 de noviembre de 2001, *Francia/Comisión*, C-277/98, EU:C:2001:603, apartado 40).
- 62 Sin embargo, dichas disposiciones no puntualizan las medidas específicas que deben adoptarse a tal fin, en particular los procedimientos que deben entablarse para recuperar las referidas cantidades.
- 63 Dado que la gestión de la financiación del FEAGA y del Feader descansa principalmente en las Administraciones nacionales, que están encargadas de velar por el estricto respeto de las normas de la Unión y que gozan de la proximidad geográfica necesaria para ello, los Estados miembros están en mejor posición para recuperar las cantidades indebidamente pagadas o perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias y determinar las medidas más adecuadas que hayan de adoptarse al respecto (sentencia de 30 de enero de 2019, *Bélgica/Comisión*, C-587/17 P, EU:C:2019:75, apartado 69).
- 64 Así, en particular, corresponde a las autoridades nacionales, cumpliendo siempre la obligación de diligencia mencionada en el anterior apartado 61, elegir las vías de recurso que estimen más idóneas para recuperar las cantidades en cuestión, en función de las circunstancias particulares del caso concreto (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2005, *Grecia/Comisión*, C-370/03, no publicada, EU:C:2005:489, apartado 44).

- 65 Esa obligación de diligencia, que existe durante todo el procedimiento de recuperación, implica también que los Estados miembros deben proceder a la recuperación y adoptar las medidas destinadas a corregir las irregularidades con prontitud y en tiempo oportuno. En efecto, transcurrido un cierto tiempo, la recuperación de las cantidades indebidamente abonadas puede complicarse o resultar imposible, debido a determinadas circunstancias, tales como, en particular, el cese de actividades o la pérdida de documentos contables (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2018, Comisión/Italia, C-433/15, EU:C:2018:31, apartado 42).
- 66 Además, las autoridades nacionales no pueden justificar el incumplimiento de dicha obligación aludiendo a la lentitud de los procedimientos administrativos o judiciales entablados por el operador económico (sentencia de 21 de febrero de 1991, Alemania/Comisión, C-28/89, EU:C:1991:67, apartado 32).
- 67 Procede añadir que el respeto de los procedimientos y de los plazos aplicables en materia de recuperación con arreglo al Derecho nacional constituye una obligación mínima necesaria, pero no basta para demostrar la diligencia del Estado miembro en el sentido del artículo 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1290/2005, recogido, en esencia, en el artículo 58, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 (sentencia de 12 de septiembre de 2012, Italia/Comisión, T-394/06, no publicada, EU:T:2012:417, apartados 90 y 91).
- 68 En el presente caso, la República Portuguesa alega que el procedimiento previsto en el Derecho portugués para recuperar las cantidades indebidamente abonadas con cargo al FEAGA y al Feader es vinculante y eficaz, de modo que el plazo de ocho años es justificable. Ahora bien, es preciso subrayar que la lógica interna del sistema establecido en los artículos 32, apartado 5, y 33, apartado 8, del Reglamento n.º 1290/2005, recogidos actualmente, en lo esencial, en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, se basa en otro aspecto, el de si la recuperación es objeto de una acción ante los «órganos jurisdiccionales nacionales» en el sentido de la normativa de la Unión. La existencia de un litigio sustanciado ante los órganos jurisdiccionales nacionales es el criterio determinante cuya realización puede verificarse de manera objetiva.
- 69 A este respecto, de los anteriores apartados 55 y 56 se desprende que el procedimiento de ejecución tributaria entablado ante el servicio competente de la Administración tributaria no puede calificarse como recuperación objeto de una acción ante los «órganos jurisdiccionales nacionales» a efectos de los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013, al menos cuando no existe intervención de los tribunales contencioso-administrativos y tributarios.
- 70 Ello obliga a la República Portuguesa a concluir con éxito el procedimiento de ejecución tributaria ante el servicio competente de la Administración tributaria en el plazo perentorio de cuatro años establecido en los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y en el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013.
- 71 El plazo de ocho años únicamente puede invocarse como plazo razonable aplicable al procedimiento de ejecución tributaria en los supuestos en los que se produce un conflicto y se entabla un procedimiento ante el juez de lo tributario antes de que finalice el plazo de cuatro años.
- 72 Pronunciarse de otro modo equivaldría a reconocer un plazo de ocho años a todos los procedimientos de ejecución tributaria, incluso en los asuntos en los que el servicio competente de la Administración tributaria pone fin al procedimiento, sin conflicto ni intervención del juez, lo que no resultaría coherente con el objetivo de protección de los intereses financieros del presupuesto de la Unión perseguido por el legislador y la aplicación de mecanismos destinados a fomentar una recuperación eficaz y en tiempo oportuno de las cantidades indebidamente abonadas con cargo al FEAGA y al Feader.

- 73 En cuarto lugar, es preciso señalar que la réplica contiene referencias expresas a las alegaciones relativas a la violación de los principios de proporcionalidad, equidad y justicia. Sin embargo, no se desarrolla ninguna argumentación específica, clara y coherente en apoyo de tales alegaciones que demuestre por qué se habrían violado dichos principios. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de tales alegaciones, con arreglo al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.
- 74 Por consiguiente, la Comisión pudo excluir válidamente determinados gastos de la financiación de la Unión debido a que eran objeto de un procedimiento de ejecución tributaria desde hacía más de cuatro años ante el servicio competente de la Administración tributaria, que no puede calificarse como «órgano jurisdiccional nacional» a efectos de los artículos 32 y 33 del Reglamento n.º 1290/2005 y del artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013.

Costas

- 75 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 76 Por haber sido desestimadas las pretensiones de la República Portuguesa, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta última.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a la República Portuguesa a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**

Spielmann

Forrester

Öberg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 30 de enero de 2020.

Firmas.