

Asunto C-447/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

22 de septiembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal)

Fecha de la resolución de remisión:

1 de julio de 2020

Parte recurrente:

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas IP (IFAP)

Parte recurrida:

LM

Objeto del procedimiento principal

La presente petición de decisión prejudicial se plantea en el marco de un procedimiento entre el Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas I.P. (en lo sucesivo, «IFAP») y LM, en el que el primero recurre la sentencia por la que se estimó, por haber transcurrido el plazo de prescripción de cuatro años, la oposición [en vía judicial] al procedimiento de apremio iniciado por el recurrente contra la parte recurrida por deudas derivadas de ayudas percibidas indebidamente en el marco del Programa Operativo AGRO.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En el presente asunto es preciso determinar si la oposición [en vía judicial] en un procedimiento de apremio es el cauce procesal adecuado para conocer de la prescripción de los procedimientos de devolución de ayudas económicas percibidas indebidamente y, en caso afirmativo, cuáles son el plazo y las reglas de cómputo aplicables, teniendo en cuenta lo dispuesto en 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 las Comunidades Europeas.

Cuestiones prejudiciales

I. ¿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 adquiriera firmeza [...] de no recurrirse en plazo (es decir, cuando el beneficiario no ejercite 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?

II. ¿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?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: artículo 3.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto-Lei n. 163-A/2000, de 27 de julho — Estabelece as regras gerais de aplicação do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural (POADR/Programa), bem como da componente agrícola dos programas operacionais de âmbito regional do III Quadro Comunitário de Apoio (QCA III) [Decreto-ley n.º 163-A/2000, de 27 de julio, por el que se establecen las normas generales de aplicación del Programa Operativo de Agricultura y Desarrollo Rural (POADR/Programa) y del componente agrícola de los programas operativos de ámbito regional del III Marco Comunitario de Apoyo — MCA III]

«Artículo 11

Resolución o modificación unilateral del contrato por parte del IFADAP

1. El IFADAP 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 exigidos para conceder la ayuda.

2. En caso de incumplimiento, el IFADAP también puede modificar unilateralmente el contrato, en particular el importe de las ayudas, cuando esté justificado a la luz de las condiciones en las que efectivamente se haya desarrollado el proyecto o ante la falta o insuficiencia de documentación acreditativa.

Artículo 12

Devolución de las ayudas y gastos

1. En caso de resolución del contrato por parte del IFADAP, 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.

3. En caso de que el beneficiario no lleve a cabo la devolución en el plazo previsto en el apartado anterior, el importe adeudado devengará intereses de demora a un tipo igual al 2 %, desde la fecha de finalización del citado plazo y hasta la devolución efectiva.

4. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el beneficiario deberá pagar además al IFADAP los importes correspondientes a los gastos de cobro extrajudicial de las sumas adeudadas, que ascienden al 10 % del valor total de las cantidades percibidas por el beneficiario.

5. Lo dispuesto en los apartados anteriores se aplica en caso de modificación unilateral del contrato que determine la obligación de devolución de importes percibidos, aplicándose el porcentaje indicado en el apartado 4 sobre el importe a devolver. [...]

Artículo 15

Títulos ejecutivos

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

Decreto-Lei n. 4/2015 de 7 de janeiro — Aprova o Código do Procedimento Administrativo (Decreto Legislativo n.º 4/2015, de 7 de enero, por el que se aprueba el Código de Procedimiento Administrativo)

«Artículo 163

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.
2. El acto anulable surte efectos jurídicos que pueden eliminarse con carácter retroactivo mediante resolución de anulación de los tribunales de lo contencioso-administrativo o por decisión de anulación de la propia Administración.
3. Los actos anulables pueden ser recurridos ante la propia Administración o ante los tribunales contencioso-administrativos competentes, dentro de los plazos legalmente establecidos. [...]

Artículo 179

Ejecución de obligaciones pecuniarias

1. Cuando en virtud de un acto administrativo deba abonarse una cantidad a una persona jurídica de Derecho público o por orden suya, el impago de la misma de forma voluntaria en el plazo fijado dará lugar a la incoación del procedimiento de apremio previsto en la normativa reguladora del procedimiento tributario.
2. A efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, el órgano competente expedirá, conforme a lo previsto en la ley, un certificado con valor de título ejecutivo, que remitirá al servicio competente de la Administración tributaria, junto con el expediente del procedimiento administrativo.»

Decreto-Lei n. 214-G/2015, de 2 de outubro — Código do Processo nos Tribunais Administrativos (Decreto Legislativo n.º 214-G/2015 de 2 de octubre, Código de procedimiento contencioso-administrativo)

«Artículo 58

Plazos

1. 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.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 59, los plazos indicados en el apartado anterior se computarán según lo dispuesto en el artículo 279 del Código Civil.

3. Transcurrido el plazo establecido en la letra b) del apartado 1, se admitirá el recurso:

a) cuando concurra un impedimento justificado, conforme a lo dispuesto en la legislación procesal civil;

b) siempre que se efectúe en un plazo de tres meses a contar desde que cesó el error, cuando se acredite, respetando el principio de procedimiento contradictorio, que, en el caso concreto, no podía exigirse a un ciudadano normalmente diligente la interposición en plazo del recurso al haberle inducido a error la conducta de la Administración, o

c) cuando, no habiendo transcurrido un año desde la fecha de la adopción del acto o de su publicación, de ser esta obligatoria, la demora deba considerarse justificada a la luz de la ambigüedad del marco normativo aplicable o de las dificultades existentes, en el caso concreto, para identificar el acto impugnado o calificarlo como acto administrativo o como norma.»

Decreto-Lei n. 433/99 de 26 de outubro — Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário (Decreto Legislativo n.º 433/99, de 26 de outubro, por el que se aprueba el Código de procedimiento administrativo y judicial en materia tributaria)

«Artículo 148

Ámbito de aplicación del procedimiento de apremio

1. El procedimiento de apremio tiene por objeto el cobro forzoso de las siguientes deudas: [...]

2. También podrán cobrarse en el marco de un procedimiento de apremio, en los supuestos y condiciones previstos en la ley:

a) otras deudas contraídas con el Estado y con otras personas jurídicas de Derecho público que deban abonarse en virtud de un acto administrativo;

b) reembolsos o reintegros.

Artículo 204

Fundamentos de la oposición al apremio

1. La oposición al apremio solo podrá estar basada en los siguientes fundamentos: [...]

d) prescripción de la deuda objeto del apremio.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 13 de febrero de 2002 el IFADAP [(predecesor del IFAP)] y LM celebraron un contrato de concesión de ayuda en el marco del programa AGRO/Medida 5 Prevención y Restablecimiento del Potencial de Producción Agrícola, cofinanciado por el FEOGA.
- 2 El 15 de febrero de 2002 ABISTRAL — Construções e Terraplanagens, L.^{da}, y LM formalizaron un acuerdo por escrito.
- 3 El 26 de febrero de 2006 se notificó a LM por carta certificada con acuse de recibo que, a raíz de una serie de inspecciones, se había detectado un incumplimiento de la normativa aplicable, de modo que se consideraban no subvencionables ciertas cantidades relativas a determinadas partidas: gastos de mano de obra del marido de LM; gastos de recuperación de materiales procedentes de demolición, al no existir justificantes, y pagos a ABISTRAL, dado que no había remitido el documento bancario que acreditaba el descuento efectivo de los cheques de modo que no quedaba demostrado el pago efectivo. De conformidad con la ley, disponía de 10 días para responder, transcurridos los cuales se procedería al ajuste de la subvención.
- 4 LM firmó el citado acuse de recibo el 1 de marzo de 2006.
- 5 El 17 de marzo de 2006, el IFADAP recibió la respuesta de LM.
- 6 El IFAP envió a LM una notificación con el siguiente tenor: «[...] Concluida la fase de instrucción del procedimiento administrativo [...] procede adoptar una decisión final, [...] con arreglo a los términos y con los fundamentos indicados a continuación: El 20 de diciembre de 2001 se aprobó la candidatura al citado proyecto [...] y el 7 de marzo de 2002 se celebró el contrato de concesión de ayudas, con un importe de inversión de 145 080,36 euros, correspondientes a una subvención de 108 810,27 euros. A raíz de la auditoría llevada a cabo en relación con el proyecto, se comunicaron [a LM] mediante notificación [...] de 23 de febrero de 2006 [...] los incumplimientos de la legislación aplicable a la medida 5 del programa AGRO, detectados en el marco de actuaciones de control físico y contable, y, por consiguiente, la imposibilidad de aceptar los gastos referidos en la citada notificación. El 17 de marzo de 2006 recibimos su carta de respuesta [...]».
- 7 El 23 de junio de 2011, el IFAP remitió a LM una carta de pago voluntario del importe referido en el apartado anterior.

- 8 El 8 de agosto de 2012, el Serviço de Finanças do Porto 1 (Oficina tributaria de Oporto 1) inició un procedimiento de apremio para el cobro de deudas derivadas de ayudas indebidamente cobradas en el marco del programa operativo POAGRO por importe de 29 917,67 euros.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 1 El **IFAP** alega que, en lo que respecta al procedimiento de apremio controvertido, no adoptó el acto administrativo en virtud del cual LM (parte oponente) quedaba obligada a pagarle 29 917,67 euros (diferencia entre el valor inicial de la ayuda y el valor obtenido después de excluir los gastos no subvencionables) hasta el 30 de abril de 2010 de modo que el plazo de prescripción solo puede comenzar a correr a partir de esa fecha.
- 2 Aduce asimismo que el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Oporto) no era competente por razón de la materia, para la que es competente la sección contencioso-administrativa del Tribunal Administrativo e Fiscal, dado que la prescripción afecta al examen, a la apreciación y a la determinación de los hechos en relación con la legalidad de la constitución, modificación o extinción del crédito del IFAP.
- 3 Considera que, en su sentencia, el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto incurrió en un error al confundir, a efectos de la aplicación del artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95, la prescripción del procedimiento (prevista en dicho artículo) con la prescripción del crédito/deuda (a la que no se aplica ese artículo).
- 4 En efecto, el Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto incurrió en un error en la apreciación de las pruebas, al omitir en la sentencia recurrida el examen, la apreciación y la determinación de los hechos pertinentes en materia de prescripción, en particular en relación con la fecha en que LM debería haber acreditado en el procedimiento administrativo el pago alegado en concepto de «recuperación de materiales», y al establecer en dicha sentencia la fecha de celebración del contrato de suministro de bienes y servicios entre LM y ABISTRAL L.^{da} (15 de febrero 2002) como fecha de inicio del cómputo del plazo de prescripción de la «deuda objeto de la ejecución», correspondiente al crédito a favor del IFAP, que, en esa fecha, aún no había nacido en su esfera jurídica (pues no lo hizo hasta que se adoptó el acto administrativo objeto de la ejecución, a saber el 30 de abril de 2010).
- 5 **LM** considera que el tribunal era competente por razón de la materia y que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativa a las disposiciones del Reglamento (CE Euratom) n.º 2988/95, al plazo de prescripción de la deuda objeto de la ejecución se aplica el plazo de prescripción del procedimiento, es decir, cuatro años a contar desde la realización de la irregularidad, que, como máximo, termina 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.

- 6 Ese plazo resulta aplicable porque tanto el TJUE como el Supremo Tribunal Administrativo (STA) entienden que el Derecho nacional no prevé ningún plazo específico a tal efecto, de modo que resulta de aplicación el previsto en el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento.
- 7 La infracción se cometió el 15 de febrero de 2002 pero no fue notificada a LM hasta el 1 de marzo de 2006, y hasta el 30 de abril de 2010 no se adoptó una decisión final en el procedimiento administrativo.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 1 En primer lugar, el **IFAP** plantea la cuestión de si, en el marco de la oposición a un procedimiento de apremio, los órganos jurisdiccionales de lo tributario pueden conocer de la prescripción del procedimiento de solicitud de devolución prevista en el apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95. En su opinión, se trata aquí de una deuda de naturaleza administrativa, no tributaria, de modo que, para comprobar si el tribunal tributario es competente es preciso determinar, en primer término, si el cauce procesal de la oposición al apremio es el adecuado para garantizar la tutela judicial en el presente caso.
- 2 **LM** solicitó al Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto que se pronunciase sobre la legalidad del apremio instado en su contra, fundamentando la supuesta ilegalidad del cobro en la prescripción: **el acto por el que se exigía la devolución de la ayuda** (y que, por consiguiente, constituye título ejecutivo) **se adoptó el 23 de junio de 2011**, es decir, *más de ocho años después* de la fecha en que supuestamente se realizaron las irregularidades en el marco de la ejecución del contrato, el **15 de febrero de 2002**, y, además, el IFAP no notificó la citada irregularidad hasta el **1 de marzo de 2006**, a saber, una vez transcurridos cuatro años desde la realización de la irregularidad.
- 3 Aun admitiendo que el ejecutado que no haya recurrido la decisión por la que se le exige devolver la ayuda por haberse producido irregularidades pudiera invocar su prescripción en el marco de la oposición al apremio, se plantea el problema del plazo que debe aplicarse: si debe ser el **plazo de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad** (artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95); si, dado que dicho plazo no es absoluto y el juez que conoce de la oposición al apremio carece de competencia para pronunciarse sobre la cuestión administrativa, debe aplicarse entonces el **plazo de ocho años desde la realización de la irregularidad** (artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 2988/95), o si, al tratarse de la ejecución de una decisión administrativa por la que se exige la devolución de importes indebidamente pagados (ejecución del acto administrativo), es preciso sumar al plazo de ocho años previsto para la aplicación de la medida el plazo de tres años de que dispone la Administración para ejecutar la decisión, de modo que, para que se produzca la prescripción total de la obligación debe transcurrir **un plazo de once años a**

contar desde la realización de la irregularidad (artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 2988/95).

- 4 El **TJUE** ha considerado en reiteradas ocasiones que el apartado 1 del citado artículo 3 se aplica tanto a medidas administrativas como a sanciones administrativas [véanse, en ese sentido, las sentencias Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388; **Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38**; Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230; Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381; Corman, C-131/10, EU:C:2010:825; Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160; Firma Ernst Kollmer Fleischimport und export, C-59/14, EU:C:2015:660; Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), C-383/14, EU:C:2015:541, etc.]. También es pacífico en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Administrativo que el plazo de prescripción del procedimiento previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95, que atañe a la imposición de sanciones y a la devolución de ayudas de la Unión percibidas de forma irregular en el ámbito de la política agrícola común, es de cuatro años a contar desde el momento en que se haya producido tanto el acto o la omisión que constituyen una infracción del Derecho de la Unión como el perjuicio al presupuesto de la Unión, comenzando a correr en todo caso el plazo de prescripción en la fecha en la que se hubiera producido el hecho acaecido en último lugar, con posibilidad de extenderse hasta un máximo de ocho años. Los Estados disponen aún de tres años, tras la adopción del acto por el que se exige la devolución de las partidas o por el que se impone la sanción, para ejecutar dicho acto. Así, el Estado parece disponer de un plazo de hasta once años para obtener el cobro forzoso del importe indebidamente pagado, siempre que notifique válidamente el acto por el que se exige la devolución, a más tardar dentro del plazo de ocho años a contar desde la realización de la irregularidad.
- 5 A la luz del **Derecho portugués**, la prescripción del procedimiento a que se refiere el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento n.º 2988/95 es una cuestión que LM tendría que haber invocado interponiendo el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra el acto que pone fin al procedimiento, sin que pueda examinarse en el marco de la oposición a un apremio la legalidad del título ejecutivo por la supuesta prescripción del procedimiento de comprobación de la irregularidad, que concluyó con la adopción del acto por el que se exige la devolución de la subvención.
- 6 El problema se suscita porque, a efectos del Derecho de la Unión, carece de pertinencia, en la práctica, la diferencia entre la prescripción del procedimiento y la prescripción de la deuda, y dicho ordenamiento prevé un plazo para que se lleve a cabo la devolución de la ayuda irregularmente concedida que, una vez transcurrido, parece impedir su exigibilidad.
- 7 En consecuencia, procede determinar si las normas nacionales, de las que parece derivarse la falta de competencia del tribunal de lo contencioso-administrativo para conocer de la prescripción que establece el Reglamento de la Unión, así

como la inexistencia de fundamento para oponerse al apremio, son conformes con el Derecho de la Unión y, en particular, si infringen lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95.

[Para el caso de que se dé una respuesta negativa a las cuestiones prejudiciales antes indicadas (I y II), el órgano jurisdiccional remitente plantea otras dos cuestiones (III y IV), que no figuran en la parte dispositiva de su resolución:

III. ¿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 a dicho plazo partir de la fecha de la adopción de ese acto?

IV. ¿[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 apremio 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?]