

Asunto C-448/20**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)

Partes recurridas:

BD

Autoridade Tributaria e Aduaneira (Administración Tributaria y Aduanera)

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 BD, 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 las partes recurridas por deudas derivadas de ayudas percibidas indebidamente en el marco del Programa Operativo — Medida AGRIS.

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 adquiera 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 — Aprove 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 Mediante resolución de 13 de julio de 2011, se notificó a BD la decisión por la que el IFAP resolvía de forma unilateral el contrato de concesión de ayuda en el marco de los programas operativos de ámbito regional medida Agris, celebrado el 20 de abril de 2004, y solicitaba la devolución de la cantidad adeudada.
- 2 El 16 de diciembre de 2015 la Autoridad Tributaria inició un procedimiento de apremio contra BD.
- 3 El 21 de diciembre de 2015 BD fue citada en el procedimiento en virtud del «certificado de deuda». El 31 de mayo de 2006 el IFAP detectó que BD había cometido irregularidades en la ejecución del contrato que había celebrado con el IFAP al modificar la inversión aprobada sin autorización, circunstancia que fue notificada a BD el 12 de diciembre de 2006. El 20 de diciembre de 2006 BD presentó reclamación.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 1 El **IFAP** considera que, en su sentencia de 16 de abril de 2018, el Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Mirandela) estimó la oposición que BD basaba en la prescripción del procedimiento administrativo, confundiéndola con la prescripción para el cobro de la deuda. Esta se había consolidado en el ordenamiento jurídico al no haberse impugnado judicialmente la decisión final adoptada por el IFAP. La prescripción del procedimiento debería haberse invocado ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo pero no fue así.
- 2 La cantidad que BD adeuda al IFAP, en virtud de la decisión final, tiene su fundamento en un acto administrativo adoptado por un organismo público que no forma parte de la Administración tributaria, por lo que, a falta de un plazo específicamente previsto en la ley, se aplica el plazo de veinte años establecido en el Código Civil.
- 3 Afirma además que dado que las supuestas irregularidades se cometieron antes del 31 de diciembre de 2004 y que la notificación de la resolución del contrato, acompañada de la orden de devolución de las ayudas, se efectuó el 13 de septiembre de 2011, se ha superado con mucho el plazo de cuatro años previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que resulta aquí de aplicación.

- 4 Teniendo en cuenta la fecha en la que se expidió el certificado de deuda para el cobro del importe correspondiente a las ayudas y la fecha en la que se produjo la citación a efectos del procedimiento de apremio, a saber, diciembre de 2015, también hace tiempo que transcurrió el plazo de prescripción de ocho años previsto en dicha norma, que también resulta de aplicación al presente asunto.

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 **BD** solicitó al Tribunal Administrativo e Fiscal de Mirandela 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 13 de julio de 2011**, es decir, una vez transcurrido el plazo de cuatro años a contar desde la fecha en la que el **IFAP** detectó las irregularidades en la ejecución del contrato (**31 de mayo de 2006**).
- 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 BD 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 En consecuencia, procede determinar si las normas nacionales, de las que puede 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?]

DOCUMENTO DE TRABAJO