

**Asunto C-657/23****Petición de decisión prejudicial****Fecha de presentación:**

7 de noviembre de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa)

**Fecha de la resolución de remisión:**

4 de octubre de 2023

**Parte recurrente:**

M. K.

**Parte recurrida:**

Ministerstvo zemědělství

---

**AUTO**

El Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) [omissis] en el procedimiento incoado por la parte recurrente **M. K.**, [omissis] contra la parte recurrida: **Ministerstvo zemědělství** (Ministerio de Agricultura, República Checa), [omissis], al examinar el recurso de casación de la parte recurrida contra la sentencia del Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa), de 24 de junio de 2021, asunto n.º 14 A 75/2020-55,

**ha decidido lo siguiente:**

[omissis] **plantear** al Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

**¿Debe interpretarse el artículo 54, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, en el sentido de que el transcurso del plazo de dieciocho meses da lugar, con arreglo a esta disposición, a que expire el**

## **derecho del Estado miembro para exigir al beneficiario la devolución de los pagos indebidos?**

[*omissis*]

### **Motivación:**

#### **I. Objeto del procedimiento**

- 1 La parte recurrente es una persona física checa. El 28 de junio de 2012 solicitó que se le concediera una subvención con cargo al Program rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (programa de desarrollo de las áreas rurales de la República Checa, acción III.1.2 Apoyo a la creación y desarrollo de empresas; en lo sucesivo, «programa») para un proyecto llamado «Stavební úprava objektu na podnikání» (adaptación de un edificio para una actividad económica). El 13 de marzo de 2013, la parte recurrente suscribió un contrato de subvención, por el que se comprometió a observar las reglas del programa. Sobre la base de la solicitud de abono de la subvención, se pagó a la parte recurrente el 7 de julio de 2015 una subvención por importe de 5 239 422 coronas checas (CZK).
- 2 A raíz de una inspección no planificada del proyecto, el 29 de abril de 2016, se constató que en el edificio reformado no se llevaba a cabo ninguna actividad productiva. Durante la inspección, no estaba presente ningún trabajador, el local para el depósito de materiales estaba vacío, los equipos no estaban conectados a la alimentación eléctrica y una parte de los equipos se encontraba en el edificio de otro propietario en la finca y en el exterior del edificio. Además, la autoridad administrativa constató que el número de serie del compresor no coincidía con el número de serie del compresor verificado el 20 de abril de 2015. De la información facilitada por el fabricante del aparato de ventilación y del filtro resulta que en el dispositivo de filtrado se había colocado una etiqueta no original, con el número de serie de otro aparato vendido a un cliente distinto. Las objeciones al acta de la inspección fueron consideradas infundadas. Por ello, el Státní zemědělský intervenční fond (Fondo Estatal de Intervención Agrícola; en lo sucesivo, «Fondo»), en la comunicación de imposición de una sanción al beneficiario, de 24 de mayo de 2016, declaró que la parte recurrente había infringido las reglas del programa, lo que entraña la reducción de la subvención en un 100 %. El 12 de septiembre de 2016 una comisión revisora de la parte recurrida confirmó la postura del Fondo. El apoderado de la parte recurrente [*omissis*] fue declarado culpable, mediante sentencia firme, de haber cometido un delito especialmente grave, consistente en haber obtenido una subvención fraudulentamente.
- 3 El 27 de marzo de 2018 se inició un procedimiento administrativo, con el fin de imponer la obligación de devolver la subvención con arreglo al artículo 11a de la zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (Ley n.º 256/2000, sobre el Fondo Estatal de

Intervención Agrícola y de Modificación de otras Leyes), en la redacción aplicable al presente asunto; en lo sucesivo, «Ley sobre el Fondo», en relación con 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 (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo, en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1306/2013». El 11 de junio de 2018 el Fondo requirió a la parte recurrente que devolviese los recursos financieros por importe de 5 239 422 CZK, que le habían sido abonados en el marco del programa. El 7 de mayo de 2020, la parte recurrida desestimó el recurso de la parte recurrente contra la resolución del Fondo.

- 4 El Městský soud v Praze, al resolver el recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la parte recurrida, examinaba la alegación de la expiración (preclusión) del derecho del Estado a exigir a la parte recurrente la devolución de la subvención, puesto que la reclamación de la devolución de la subvención se había planteado por el Estado una vez transcurrido el plazo de dieciocho meses en el sentido del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013. El Městský soud v Praze concluyó que si bien, en efecto, el Estado reclamó a la parte recurrente la devolución de la subvención una vez transcurrido el plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, no puede considerarse que la inobservancia de ese plazo suponga la expiración del derecho del Estado a reclamar al beneficiario la devolución de la subvención. Según el Městský soud v Praze, el plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no es un plazo preclusivo, sino únicamente un plazo indicativo (de instrucción). Al adoptar esta postura, el Městský soud v Praze se apartó de la postura jurídica recogida en la sentencia de la Sala Novena del Nejvyšší správní soud, de 9 de agosto de 2018, dictada en el asunto n.º 9 Afs 280/2017-57, con arreglo a la cual el plazo tiene naturaleza preclusiva.
- 5 La Sala Quinta del Nejvyšší správní soud, al revisar la sentencia del Městský soud v Praze, decidió remitir el asunto para que fuera examinado en una formación jurisdiccional ampliada. La Sala Quinta hizo suyos los razonamientos del Městský soud v Praze. Subrayó que la Sala Novena, en la sentencia dictada en el asunto n.º 9 Afs 280/2017-57, había declarado ciertamente que el plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 es de carácter preclusivo, si bien no motivó cómo había llegado a esa conclusión. La Sala Quinta consideró que la interpretación histórica, gramatical, finalista y sistemática del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no permite llegar a otra conclusión que entender que el plazo de dieciocho meses para exigir al beneficiario la devolución de los pagos indebidos es un plazo indicativo (de instrucción), a saber, que el Estado miembro está autorizado a solicitar la devolución de los pagos indebidos, también cuando haya transcurrido ese plazo.
- 6 [omissis] [Del punto 50 de la sentencia dictada en el asunto n.º 9 Afs 280/2017-57 resulta claramente que la Sala Novena considera que el artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 es una disposición que establece la preclusión del

derecho del Estado miembro a reclamar al beneficiario la devolución de la subvención indebidamente concedida]. La Sala Quinta considera, por el contrario, que el Estado miembro está autorizado a solicitar la devolución de los pagos indebidos, también cuando haya transcurrido ese plazo.

- 7 [omissis] [Fundamentación de la remisión del asunto para ser examinada por una sala ampliada del Nejvyšší správní soud].

## II. Disposiciones aplicables del Derecho de la Unión y del Derecho nacional

- 8 En el ordenamiento jurídico checo, la limitación temporal relativa al procedimiento de devolución de una subvención indebidamente concedida se recoge en el artículo 11a de la Ley sobre el Fondo. Hasta el 31 de diciembre de 2014, el artículo 11a, apartado 3, de la Ley sobre el Fondo tenía el siguiente tenor: «El Fondo impondrá, mediante resolución, la obligación de devolver la subvención y el pago de sanciones, obtendrá el pago y emprenderá otras acciones relativas a esas obligaciones. El Fondo incoará un procedimiento, relativo a la devolución de la subvención, no más tarde que en el año natural siguiente al de la constatación original de la irregularidad conforme a los actos legislativos de la Comunidad Europea directamente aplicables<sup>22)</sup>». La nota 22 reenviaba al Reglamento n.º 1290/2005. En el período que va del 1 de enero de 2015 al 31 de octubre de 2017, la Ley sobre el Fondo no incluía ninguna norma sobre limitaciones temporales (para una subvención que no hubiese sido concedida exclusivamente con cargo a recursos nacionales). Conforme al artículo 11a, apartado 1, de la Ley sobre el Fondo, únicamente se establecía que «cuando se haya abonado indebidamente una subvención desembolsada en su totalidad o en parte con recursos procedentes del presupuesto de la Unión Europea, el Fondo procederá de conformidad con el acto legislativo de la Unión Europea<sup>22)</sup>, directamente aplicable, y con la presente Ley». En esa redacción, la nota n.º 22 mencionaba varios reglamentos de la Unión, incluido también el Reglamento n.º 1306/2013 (sin reenvío a ninguna disposición concreta). Mediante la modificación recogida en la Ley n.º 295/2017, con efectos desde el 1 de noviembre de 2017, se añadió al artículo 11a, apartado 1, de la Ley sobre el Fondo la siguiente frase: «El Fondo incoará el procedimiento de devolución de la subvención no más tarde de 10 años a contar desde su pago.» De esta manera, en el momento del pago de la subvención (7 de julio de 2015), el ordenamiento jurídico checo no preveía ninguna limitación temporal que se refiriera expresamente a la obligación de exigir al beneficiario de la subvención la devolución de los pagos indebidos.
- 9 Con arreglo al artículo 3 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 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2988/95»):

«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 los apartados 1 y 2».

- 10 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la limitación temporal prevista en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 se aplica no solo a la imposición de sanciones administrativas, sino también otras medidas administrativas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de septiembre de 2015, C-383/14, FranceAgriMer, EU:C:2015:541, apartados 20 a 32).
- 11 Conforme al artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013: «en caso de producirse cualquier pago indebido a raíz de irregularidades o negligencias, los Estados miembros solicitarán al beneficiario la devolución del importe en cuestión en el plazo de dieciocho meses tras la aprobación y, en su caso, la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad. Los importes correspondientes se consignarán, en el momento de presentarse la solicitud de recuperación, en el libro mayor de deudores del organismo pagador».

### **III. Análisis de la cuestión prejudicial planteada**

- 12 La Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente deberá dirimir la cuestión jurídica de si el transcurso sin consecuencias del plazo previsto en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 supone la expiración del derecho del Estado para solicitar al beneficiario de la subvención la devolución de los pagos indebidos.
- 13 *[omissis]*
- 14 El asunto ha sido atribuido a una Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente para que interprete el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, Sala que se ha declarado competente para dirimir esa cuestión. Al mismo tiempo, debido a la naturaleza de la cuestión jurídica, la Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente concluyó que se cumplen las premisas que le exigen someter la cuestión al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267, letra b, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- 15 La primera indicación que lleva a esta conclusión es el hecho de que salas distintas del Nejvyšší správní soud hayan adoptado posturas divergentes sobre una misma cuestión del Derecho de la Unión, si bien no es evidente que, respecto de cualquiera de ellas, se trate de una postura jurídica manifiestamente errónea o que haya sido posteriormente rebatida. La sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente tampoco tiene conocimiento de que la cuestión de la interpretación del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 haya sido resuelta en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en la medida en que resulta relevante para resolver el asunto por el Nejvyšší správní soud.
- 16 Por el contrario, el motivo fundamental para plantear la cuestión prejudicial es el carácter controvertido de la cuestión jurídica. Como ha señalado la Gran Sala del Tribunal de Justicia en la sentencia de 6 de octubre de 2021, dictada en el asunto C-561/19, *Consorzio Italian Management*, EU:C:2021:799, en el apartado 48: «la mera circunstancia de que sean posibles otra u otras lecturas distintas de una disposición del Derecho de la Unión no basta para considerar que existe una duda razonable en cuanto a la interpretación correcta de esa disposición si ninguna de esas diferentes lecturas le parece al órgano jurisdiccional nacional de que se trate suficientemente plausible, teniendo en cuenta, en particular, el contexto y la finalidad de dicha disposición, así como el sistema normativo en el que se integra.» En el apartado 49, la Gran Sala añadió a este respecto que: «no obstante, cuando la existencia de líneas jurisprudenciales divergentes —dentro de un mismo Estado miembro o en Estados miembros diferentes— relativas a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión aplicable al litigio principal llega a conocimiento del órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia, este debe prestar especial atención al apreciar la posible inexistencia de una duda razonable acerca de la interpretación correcta de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate y tener en cuenta, en particular, el objetivo perseguido por el procedimiento prejudicial, que no es otro que garantizar la unidad en la interpretación del Derecho de la Unión».

- 17 A diferencia de la Sala Quinta que, al remitir el asunto a la Sala Ampliada, considera que la cuestión jurídica litigiosa constituye un *acte clair* y lo interpreta de forma diferente que la Sala Novena, la Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente no está convencida de que ninguna de las variantes ponderadas por ella pueda considerarse clara, plausible y sin dudas razonables, que convenza más claramente que el resto.
- 18 Sin embargo, la variante interpretativa por la que aboga la Sala Quinta es defendible y, basándose en esa variante, puede concluirse que el transcurso sin consecuencias del plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 no da lugar a la expiración del derecho del Estado miembro para exigir al beneficiario la devolución de los pagos indebidos. Los razonamientos expuestos a continuación confirman esa conclusión.
- 19 El Reglamento n.º 1306/2013 no dispone expresamente que el transcurso del plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, suponga la expiración del derecho del Estado miembro a exigir al beneficiario la devolución de los pagos indebidos. Esta limitación temporal del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se diferencia de la limitación establecida en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, en el que, respecto del procedimiento relativo a la irregularidad, se habla claramente de un plazo de prescripción. A este respecto, el considerando 39 del Reglamento n.º 1306/2013 reenvía expresamente a la aplicación del Reglamento n.º 2988/95 en lo relativo a la detección y resolución eficaz de las irregularidades. Por tanto, optar por esa lógica supone que el Reglamento n.º 2988/95 deberá también aplicarse para detectar y resolver eficazmente las irregularidades conforme al Reglamento n.º 1306/2013. Este contiene una regulación integral de los plazos de prescripción respecto de los procedimientos en los que deban investigarse las irregularidades, determinando especialmente los requisitos para la interrupción del cómputo de ese plazo, el último momento en el que el plazo debería expirar y la posibilidad de que el Estado miembro se aparte de la duración del plazo de prescripción adoptada en ese Reglamento. Por ello, puede argumentarse que si la limitación temporal prevista en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 debiese constituir una norma especial, esta jerarquía de las disposiciones estaría claramente indicada en el Reglamento n.º 1306/2013 y quedaría precisado que no es de aplicación la regulación integral de las limitaciones temporales contenida en el Reglamento n.º 2988/95, resultando en su caso aplicable únicamente a una determinada parte.
- 20 La limitación temporal relativa al cumplimiento de las obligaciones por los Estados miembros, conforme al artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, regula la relación entre el Estado miembro y la Unión Europea y no entre el Estado miembro y el justiciable. Con arreglo a los artículos 55 y 56 del Reglamento n.º 1306/2013, los importes recuperados a raíz de irregularidades o negligencias y los intereses correspondientes constituyen ingresos obtenidos en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), o en su caso del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). En caso de que no se utilicen estos recursos, se reintegrarán al presupuesto de la Unión. Habida cuenta de que

los importes recuperados constituyen un ingreso del FEAGA y Feader, en aras de una adecuada planificación de los presupuestos de estos fondos para los siguientes años y para velar por el respeto de los umbrales anuales determinados para cada fondo, la recuperación de los pagos indebidos debe tener lugar en un plazo razonable desde el momento de la detección de la irregularidad o de la negligencia que motiven la exigencia al beneficiario de la devolución del pago.

- 21 Puede también advertirse el hilo de la inclusión de los pagos indebidos recuperados en la planificación financiera de la Unión Europea en el artículo 54, apartado 2, del Reglamento n.º 1306/2013, con arreglo al cual, cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de solicitud de cobro, o de ocho años, la mitad de las repercusiones financieras de la no recuperación serán asumidas por el Estado miembro de que se trate y la otra mitad por el presupuesto de la Unión. No obstante, cuando los Estados miembros no hayan exigido la devolución de los pagos indebidos en el plazo establecido en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, la Comisión Europea puede adoptar una medida en virtud de la cual excluya la participación de la Unión Europea en las repercusiones financieras de la no recuperación de los pagos indebidos.
- 22 Por tanto, parece que la regulación jurídica relativa a la recuperación de los pagos indebidos, recogida en el Reglamento n.º 1306/2013, persigue garantizar que los Estados miembros comiencen a exigir la devolución de los pagos indebidos en unos plazos razonables, puesto que la Comisión puede incluirlos como ingresos del FEAGA o de los programas correspondientes del Feader. Por el contrario, cuando a continuación esa contabilización resulte incorrecta debido a que los pagos indebidos no han sido recuperados en unos plazos razonables, las repercusiones financieras de este hecho se distribuirán a partes iguales entre el Estado miembro y la Unión Europea. Sin embargo, ello sucede siempre que el Estado miembro haya cumplido la obligación de requerir inmediatamente al beneficiario la devolución de los pagos indebidos.
- 23 De lo anterior, no obstante, no se deduce todavía de forma inequívoca que el Estado miembro no esté autorizado a seguir exigiendo al beneficiario la devolución de los pagos indebidos una vez transcurrido ese plazo. Para apoyar esta postura puede señalarse también la fórmula contenida en el considerando 37 del Reglamento n.º 1306/2013, es decir, que «en algunos casos de negligencia por parte del Estado miembro, también está justificado imputarle la totalidad del importe». Consiguientemente, las repercusiones financieras de la falta de recuperación de los pagos indebidos en un plazo razonable pueden atribuirse en su totalidad exclusivamente al Estado miembro debido a una negligencia del Estado miembro que dé a lugar a la falta de recuperación de los pagos indebidos en un plazo razonable y no debido a que haya expirado el derecho a solicitar al beneficiario la devolución de los pagos indebidos. Con carácter incidental, puede alegarse también que, pese a que en el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 se ha utilizado, respecto de la obligación de los Estados miembros de exigir del beneficiario la devolución de los pagos indebidos, la expresión «los

Estados miembros solicitarán al beneficiario la devolución del importe en cuestión», en el considerando 37 se ha señalado que «los Estados miembros deberán solicitar la recuperación de los importes al beneficiario dentro del plazo de los 18 meses [...]». La exposición de motivos no utiliza el modo imperativo, sino exhortativo, que frecuentemente expresa una atenta petición o exhortación a actuar, que puede llevarse a cabo en determinadas situaciones, pero no necesariamente. Así pues, también los argumentos lingüísticos permiten defender la postura de que el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 recoge una exhortación a actuar y es deseable que la acción se emprenda en la forma descrita, sin excluir que ello pueda producirse de otra manera.

- 24 A este respecto, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General pueden encontrarse asimismo posturas que, indirectamente, pondrían en duda la variante de interpretación anteriormente expuesta.
- 25 En la sentencia de 8 de mayo de 2019, C-580/17, *Mittetulundusühing Järvelaev*, EU:C:2019:391, el Tribunal de Justicia interpretó las obligaciones de un Estado miembro cuando se ponga de manifiesto que se han producido irregularidades en el disfrute de una subvención. En los apartados 94 a 9[8] declaró [omissis]:

«94 Así pues, mediante la séptima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide, por último, si el artículo 56, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la incoación de un procedimiento de recuperación de una subvención pagada indebidamente antes de que expire el plazo de cinco años a contar desde la decisión relativa a la financiación adoptada por la autoridad de gestión. Dicho órgano jurisdiccional alberga dudas, además, sobre si la citada disposición debe interpretarse en el sentido de que se opone a que continúe la tramitación de tal procedimiento de recuperación en caso de que, una vez iniciado este, el beneficiario de la subvención ponga fin al incumplimiento que justificó la incoación del expresado procedimiento.

95 En primer lugar, en lo tocante a la posibilidad de que un Estado miembro inicie un procedimiento de recuperación de una subvención pagada indebidamente antes de que expire el plazo de cinco años a contar desde el pago de la última parte de la subvención, es pertinente recordar que, conforme a los artículos 54, apartado 1, y 56, párrafo primero, del Reglamento n.º 1306/2013, todo Estado miembro que constate la existencia de una irregularidad tiene la obligación de proceder a la recuperación de la subvención pagada indebidamente. En particular, el Estado miembro deberá solicitar al beneficiario la devolución del importe en cuestión en el plazo de 18 meses tras la aprobación y, en su caso, la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad.

96 De ello se sigue que los Estados miembros no solo pueden, sino que además, en interés de una buena gestión financiera de los recursos de la Unión, deben

proceder a dicha recuperación a la mayor brevedad. En tal contexto, el hecho de que se inste la devolución antes de que transcurra el período de cinco años a contar desde la decisión relativa a la financiación adoptada por la autoridad de gestión carece de incidencia en el referido procedimiento.

97 En segundo lugar, en lo que concierne a la cuestión de si el Derecho de la Unión se opone a que continúe la tramitación de un procedimiento de recuperación en caso de que, una vez iniciado este, el beneficiario de la subvención ponga fin al incumplimiento que justificó la incoación de dicho procedimiento, procede señalar, como ha subrayado la Comisión, que, si se concediera al beneficiario de una subvención la posibilidad de subsanar, en el proceso judicial relativo a la recuperación, una irregularidad cometida en la ejecución de la operación, tal posibilidad podría incitar a otros beneficiarios a incurrir en incumplimientos, en la seguridad de que, si las autoridades nacionales competentes detectaran alguno, podrían subsanarlo *a posteriori*. Por lo tanto, el hecho de que el beneficiario de la subvención se esfuerce en poner fin o incluso ponga fin efectivamente al incumplimiento durante la tramitación de un proceso judicial relativo a la recuperación no puede incidir en la recuperación en cuestión.

98 Procede responder a la séptima cuestión prejudicial que el artículo 56 del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la incoación de un procedimiento de recuperación de una subvención pagada indebidamente antes de que expire el plazo de cinco años a contar desde la decisión relativa a la financiación adoptada por la autoridad de gestión. Dicha disposición tampoco se opone a que continúe la tramitación de tal procedimiento de recuperación en caso de que, una vez iniciado este, el beneficiario de la subvención ponga fin al incumplimiento que justificó la incoación del expresado procedimiento».

- 26 Las conclusiones del Tribunal de Justicia recogidas en el apartado 95 pueden interpretarse en el sentido de que no se oponen a que se adopte una interpretación alternativa, con arreglo a la cual el plazo de dieciocho meses del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, en el que el Estado miembro exige al beneficiario la devolución de los importes, es un plazo indicativo (de instrucción) en las relaciones entre el Estado miembro y la Unión Europea, mientras que, por otra parte, es un plazo preclusivo entre el Estado miembro y el beneficiario del pago. Esta variante alternativa de interpretación es más favorable para el justiciable que la variante adoptada por la Sala Quinta, puesto que, a diferencia del supuesto en el que a la relación entre el Estado miembro y el justiciable le resulta aplicable el sistema de limitaciones temporales resultante del artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95, gracias a la aplicación del plazo de dieciocho meses previsto con arreglo al artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, se puede reducir el período durante el cual un Estado miembro puede reclamar al beneficiario la devolución del pago.
- 27 Esta misma postura sobre el carácter del plazo señalado puede extraerse también de la sentencia del Tribunal General de 8 de marzo 2023, T-235/21, Bulgaria /

Comisión, EU:T:2023:105, y concretamente del apartado 81, en el que se indicó [*omissis*]: «En efecto, la obligación de exigir la devolución de los créditos afectados por las irregularidades constatadas en el citado informe final no se deriva del Reglamento n.º 883/2013, sino del artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013, el cual prevé que, cuando se haya indicado tal irregularidad al Estado miembro de que se trate, este dispondrá de un plazo de dieciocho meses para exigir dicha devolución a sus beneficiarios.» En el apartado 46 de la citada sentencia, el Tribunal General se inclinó por la postura de la Comisión respecto al carácter del plazo de dieciocho meses: «En esa ocasión, la Comisión subrayó, en particular, que la República de Bulgaria debía exigir a sus beneficiarios la recuperación de los pagos indebidos en el plazo de dieciocho meses a partir de la notificación de los informes finales de la OLAF en las dos investigaciones que esta llevó a cabo. Además, la remisión al artículo 54 del Reglamento n.º 1306/2013 no dejaba lugar a dudas en cuanto a la posibilidad de correcciones financieras si no se respetaba dicho plazo».

- 28 Por consiguiente, a la vista de lo anterior, la Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 54, apartado 1, del Reglamento n.º 1306/2013 debe interpretarse más bien en el sentido de que no se opone a que los Estados miembros continúen reclamando la devolución de los pagos indebidos a los beneficiarios de una subvención, cuando soliciten al beneficiario la devolución de los pagos indebidos una vez transcurridos dieciocho meses tras la aprobación y, en su caso, la recepción por el organismo pagador o el organismo responsable de la recuperación de un informe de control o un documento similar en el que se indique que se ha producido una irregularidad.
- 29 Sin embargo, la Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente admite también la postura de que el artículo citado puede interpretarse en otro sentido, a saber, que el plazo de dieciocho meses en el que el Estado miembro exige al beneficiario la devolución de los importes es, tanto un plazo indicativo (de instrucción) en las relaciones entre el Estado miembro y la Unión Europea, como un plazo preclusivo en la relación entre el Estado miembro y el beneficiario del pago, que tiene un carácter especial respecto del sistema de limitaciones temporales, conforme al artículo 3 del Reglamento n.º 2988/95. Esta interpretación, que es bajo ciertos aspectos más favorable para un beneficiario que sea un justiciable independiente del poder público que legisla y aplica el Derecho, puede, en opinión de la Sala Ampliada del órgano jurisdiccional remitente, ser rechazada solo cuando sea menos convincente que las otras variantes de interpretación. En caso contrario, se produciría una injerencia desproporcionada en el derecho del justiciable a la seguridad jurídica y a la previsibilidad de las normas jurídicas que le puedan resultar aplicables. Sin embargo, concluir si puede o no desecharse esta variante de interpretación más favorable para el justiciable excedería en esta situación de la interpretación del Derecho de la Unión dentro de los márgenes del concepto de *acte clair*, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

30 La Sala Quinta, que remite el asunto a la Sala Ampliada, consideró que la Sala Novena había apreciado erróneamente la cuestión del Derecho de la Unión. La Sala Quinta ha considerado que esta constituye un *acte clair*, si bien llega a una conclusión distinta acerca de cómo debe interpretarse esa cuestión, respecto a la conclusión que había alcanzado anteriormente la Sala Novena. A diferencia de la Sala Quinta de la que procede el asunto, la Sala ampliada del órgano jurisdiccional remitente considera que la cuestión jurídica de que se trate no puede considerarse un *acte clair* y, por ello, plantea la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.  
[omissis]

[omissis]

DOCUMENTO DE TRABAJO