Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 11 de junio de 2015 [1]

Asunto C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
contra
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg (Alemania)]

«Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Artículo 3, apartado 1 — Recuperación de una restitución a la exportación — Pago por anticipado — Plazo de prescripción — Dies a quo — Acción u omisión del agente económico — Producción del perjuicio — Liberación de la garantía — Infracción continua o reiterada — Infracción puntual»

1. La petición de decisión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg tiene su origen en un litigio entre Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export (en lo sucesivo, «Ernst Kollmer») y el Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Oficina de Aduanas de Hamburgo; en lo sucesivo, «Hauptzollamt»), en relación con las exportaciones a Jordania, a principios de los años noventa, de lotes de carne de vacuno que fueron reexportados a Irak en incumplimiento del embargo impuesto a este país.

2. Esas mismas exportaciones ya dieron origen a las sentencias Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros [2] y Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading. [3] En la primera de ellas el Tribunal de Justicia confirmó que el plazo de prescripción que establece el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 [4] se aplica también a las medidas administrativas de recuperación de restituciones a la exportación indebidamente percibidas a causa de irregularidades cometidas —incluso antes de la entrada en vigor del referido Reglamento— por los exportadores. Declaró asimismo, sin mayores especificaciones, que dicho plazo se empieza a computar a partir de la realización de la irregularidad. [5]

1 — Lengua original: español.

2 — C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Reglamento (CE, Euratom) del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

5 — También declaró que los plazos de prescripción más largos que pueden aplicar los Estados miembros en virtud del artículo 3, apartado 3, del citado Reglamento pueden resultar de disposiciones nacionales anteriores a la fecha de adopción del mismo. La sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading (C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282) tuvo por objeto precisamente esos plazos de prescripción más largos que pueden establecerse en Derecho nacional. El Tribunal de Justicia destacó en particular que tales plazos deben respetar las exigencias de previsibilidad y de proporcionalidad que derivan del principio de seguridad jurídica.

3. En el presente caso, el Tribunal de Justicia se ve confrontado con la concreta cuestión del momento en que comienza el referido plazo de prescripción en un supuesto en el que se exige la devolución de restituciones a la exportación pagadas por anticipado y garantizadas mediante la correspondiente fianza. [6]

I. **Marco jurídico**

4. El artículo 1 del Reglamento nº 2988/95 dispone lo siguiente:

«1. Con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, se adopta una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

2. Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.»

5. El artículo 3, apartados 1 y 3, del citado Reglamento tiene el siguiente tenor:

«1. El plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad prevista en el apartado 1 del artículo 1. No obstante, las normativas sectoriales podrán establecer un plazo inferior que no podrá ser menor de tres años.

Para las irregularidades continuas o reiteradas, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. Para los programas plurianuales, el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa.

La prescripción de las diligencias quedará interrumpida por cualquier acto, puesto en conocimiento de la persona en cuestión, que emane de la autoridad competente y destinado a instruir la irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma. El plazo de prescripción se contará de nuevo a partir de cada interrupción.

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

[…]

3. Los Estados miembros conservarán la posibilidad de aplicar un plazo más largo que el previsto […] en el apartado 1 […]».

6 — En el presente asunto la restitución había sido pagada por anticipado, habiéndose abonado dicho pago, garantizado mediante fianza, antes de que se cometiese la infracción del Derecho de la Unión que lo convirtió en indebido. La infracción se descubrió después de que se hubiese devuelto al agente económico la fianza que garantizaba el referido anticipo. En las sentencias citadas en el punto 2 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia no abordó específicamente la cuestión que ahora se plantea: si, en el caso de las restituciones a la exportación que han sido objeto de un pago por anticipado, el comienzo del plazo de prescripción citado exige no sólo que se haya cometido una irregularidad, sino, además, que se haya producido un perjuicio para el presupuesto de la Unión (en las presentes conclusiones emplearé los términos «Comunidades Europeas» y «Derecho comunitario» al citar las disposiciones normativas en las que tales expresiones aparecen; en todo lo demás utilizaré los términos «Unión Europea» o «Derecho de la Unión»).

6. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 565/80,[7] «si lo solicitare el interesado, se pagará un importe igual a la restitución a la exportación cuando los productos o mercancías se sometan al régimen aduanero de almacén de depósito o de zona franca para su exportación en un plazo determinado».

7. El artículo 6 del Reglamento nº 565/80 dispone lo siguiente:

«Para acogerse a los regímenes previstos en el presente Reglamento se requerirá la prestación de una fianza que garantice el reembolso de un importe igual al que haya sido pagado, incrementado en un importe suplementario.

Sin perjuicio de los casos de fuerza mayor, dicha fianza se perderá en todo o en parte:

— en los casos en que no se haya efectuado el reembolso cuando la exportación no haya tenido lugar en el plazo contemplado en los apartados 1 del artículo 4 y 1 del artículo 5

o

— si se comprobare que no existe ningún derecho a la restitución, o que existía un derecho a la restitución por un importe inferior.»

8. Según el artículo 17, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87,[8] para tener derecho a la restitución a la exportación, el producto deberá haber sido importado en su estado natural en uno de los terceros países para los que esté prevista la restitución en los doce meses siguientes a la fecha de aceptación de la declaración de exportación. De conformidad con el apartado 3 de esa misma disposición, «el producto se considerará importado cuando se hayan cumplido las formalidades aduaneras de despacho a consumo en el tercer país».

9. Con arreglo al artículo 18, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87:

«La prueba del cumplimiento de las formalidades aduaneras de despacho a consumo se aportará:

a) mediante la presentación del documento aduanero o de su copia o fotocopia, que deberán estar certificadas conformes, bien por el organismo que haya visado el documento original, bien por los servicios oficiales del tercer país interesado, bien por los servicios oficiales de uno de los Estados miembros,

o

b) mediante la presentación del certificado de despacho de aduana extendido en un formulario que se ajuste al modelo que figura en el Anexo II; dicho formulario deberá rellenarse en una o más lenguas oficiales de la Comunidad y una lengua de uso en el tercer país de que se trate,

o

7 — Reglamento (CEE) del Consejo, de 4 de marzo de 1980, relativo al pago por anticipado de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 62, p. 5; EE 03/17, p. 182).

8 — Reglamento (CEE) de la Comisión, de 27 de noviembre de 1987, por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas (DO L 351, p. 1; corrección de errores en DO 1988, L 337, p. 29). Si bien el Reglamento nº 3665/87 ha sido sustituido desde el 1 de julio de 1999 por el Reglamento (CE) nº 800/1999 de la Comisión, de 15 de abril de 1999, por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del régimen de restituciones por exportación de productos agrícolas (DO L 102, p. 11; corrección de errores en DO L 180, p. 53), resulta todavía aplicable a los hechos de que trata el presente asunto.

c) mediante la presentación de cualquier otro documento visado por los servicios aduaneros del tercer país de que se trate, que incluya la identificación de los productos y demuestre que han sido despachadas a consumo en ese tercer país.»

10. La devolución de la fianza se regula detalladamente en el artículo 33 del Reglamento nº 3665/87.

II. **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

11. Mediante diversas resoluciones de 1992 y 1993, el Hauptzollamt concedió a Ernst Kollmer, a cambio de la constitución de una garantía, el pago por anticipado de la restitución a la exportación [9] correspondiente a diversos lotes de carne de vacuno, conforme a lo que dicho exportador había solicitado. El 10 de agosto de 1993, Ernst Kollmer envió al Hauptzollamt, entre otros documentos, una declaración aduanera jordana de 9 marzo de 1993 que certificaba el despacho del envío de exportación. El Hauptzollamt aceptó la documentación en 1993 como prueba del despacho a consumo de los productos exportados en Jordania y devolvió una parte de la fianza ese mismo año. El resto de la garantía se liberó el 30 de abril de 1996 y el 4 de marzo de 1998. [10]

12. Con ocasión de una misión de inspección de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) desarrollada en 1998 se comprobó que los documentos aduaneros jordanos, en muchos de los casos, no demostraban el pago de los derechos de importación ni el despacho a consumo de la carne en Jordania. Los documentos se anulaban antes de que se hubiesen cobrado los derechos, enviándose en realidad a Irak (país sobre el que pesaba un embargo) la mercancía correspondiente. Así ocurrió, entre otros, con el certificado de despacho aduanero que había presentado Ernst Kollmer (si bien, según el referido exportador, sin su conocimiento). En consecuencia, mediante resolución de 23 de septiembre de 1999, y al entender que el citado exportador en realidad no había aportado la prueba requerida para disfrutar de la restitución a la exportación, el Hauptzollamt le reclamó la devolución de la misma. A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, [11] el

9 — Las restituciones a la exportación son ayudas a la exportación de determinados productos agrarios que concede la Unión Europea en el marco de la Política Agraria Común, con el fin de facilitar la presencia de dichos productos en los mercados mundiales en condiciones competitivas. El importe de la restitución cubre la diferencia entre el precio de un producto en el mercado de la Unión y su precio en el mercado mundial, por lo general más bajo. El procedimiento general de pago de las restituciones hace que el exportador soporte la carga financiera que supone el hecho de no percibir las restituciones hasta que pruebe que se han realizado las formalidades aduaneras de exportación, que el producto ha salido del territorio aduanero de la Unión y, en determinados casos, que ha llegado a destino. Con objeto de evitar esta carga y de facilitar la financiación de las exportaciones, existe la posibilidad de que el exportador pueda cobrar la restitución tan pronto como los servicios aduaneros acepten la declaración de exportación, sin necesidad de esperar a la salida física de la mercancía del territorio aduanero de la Unión. El pago por anticipado se produce entonces cuando las mercancías se someten al régimen aduanero de almacén de depósito o de zona franca para su exportación en un plazo determinado. El compromiso del exportador de que las mercancías van a salir del territorio aduanero de la Unión en ese plazo debe quedar garantizado mediante la constitución de una fianza por importe del valor de la restitución que ha de percibir, incrementado en un determinado porcentaje. Véanse al respecto, entre otros, De Ureta Huertos, Á., «Marco general de las restituciones a la exportación», *Boletín económico de ICE*, nº 2449, 1995, pp. 65 y ss., y Gigante Guerrero, G., «Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea», *Economistes*, nº 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer señala este hecho en sus observaciones, indicando que, en su caso, a diferencia de lo que ocurrió con otros exportadores en su misma situación, la garantía no se liberó íntegramente justo después de que el Hauptzollamt aceptase la declaración aduanera jordana como prueba del despacho a consumo en Jordania de los productos exportados. El órgano jurisdiccional remitente indica que el retraso se produjo «por razones no relevantes a los efectos del presente litigio». Ernst Kollmer reproduce en sus observaciones (apartado 8) cuáles fueron esos motivos según afirmaciones del propio Hauptzollamt: «dado que se habían apreciado irregularidades en relación con otras operaciones de despacho de aduana distintas de los depósitos aduaneros de que se trata que no permitían liberar definitivamente de forma inmediata la garantía […]»; es decir, según afirma Ernst Kollmer, la liberación tardía de parte de la garantía no guardaba relación ni material ni temporal con las exportaciones controvertidas (apartado 11 de sus observaciones), sino con otras exportaciones no probadas a Egipto, si bien el Hauptzollamt declaró que resultaba irrelevante a la hora de examinar la cuestión de la prescripción qué circunstancias concretas motivaron que la liberación de la garantía se produjese con retraso en el caso del citado exportador (apartado 12).

11 — C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282. A raíz de dicha sentencia, de la que también se benefició Ernst Kollmer, se cancelaron íntegramente todas las pretensiones de devolución contra los exportadores alemanes de vacuno a Jordania, ya que entre la concesión de la restitución a la exportación (en forma de pago por anticipado en 1992 y 1993 con liberación inmediata de la garantía tras la presentación del correspondiente certificado) y la resolución por la que se reclamaba la devolución en septiembre de 1999 habían transcurrido más de cuatro años (véase el apartado 6 de las observaciones de Ernst Kollmer).

Hauptzollamt revocó parcialmente su reclamación de devolución (la correspondiente a la parte de la garantía liberada en 1993) por efecto de la prescripción, pero siguió reclamando a Ernst Kollmer la devolución de los casi 60.000 euros correspondientes a la parte de la garantía liberada en abril de 1996 y en marzo de 1998.

13. En su recurso ante el Finanzgericht Hamburg, Ernst Kollmer alega fundamentalmente que había prescrito el derecho a reclamarle la devolución de la restitución a la exportación que se le había concedido.[12] Según lo declarado por él ante el Finanzgericht Hamburg, el plazo de prescripción de cuatro años del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 empieza en el momento en que se comete la irregularidad, y no cuando se libera la garantía. El artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 vincula expresamente el supuesto de hecho de la irregularidad a una acción u omisión de un agente económico, esto es, en su caso, a la presentación del certificado jordano de despacho de aduana. Dicha acción tuvo por efecto —suponiendo que hubiese hecho valer indebidamente el derecho a la restitución— un perjuicio para el presupuesto de la Unión en la medida en que él como exportador había recibido ya efectivamente, mediante el pago por anticipado, el importe correspondiente a su derecho a la restitución con cargo a dicho presupuesto.

14. El Hauptzollamt, por su parte, alega ante el Finanzgericht Hamburg que no se había producido aún la prescripción con arreglo al artículo 3 del Reglamento nº 2988/95 porque el *dies a quo* es el momento en que se libera la garantía (en el caso de autos, 1996 como muy pronto), ya que sólo entonces hay una decisión definitiva acerca de la concesión de la restitución a la exportación y sólo entonces se produce un perjuicio en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95. El pago por anticipado se garantiza mediante una fianza, de modo que, al proceder al pago, todavía no se ha producido perjuicio alguno para el presupuesto de la Unión. Hasta el momento en que se libera la garantía, el Hauptzollamt sigue teniendo la posibilidad de devolver la fianza o de retenerla.

15. Según el Finanzgericht Hamburg, la presentación por Ernst Kollmer de un certificado de despacho de aduana incorrecto para probar que el envío se despachó a consumo en Jordania constituye una infracción de una disposición de Derecho comunitario, en concreto, del artículo 18, apartado 1, letra a), del Reglamento nº 3665/87. Si, a los efectos del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, la irregularidad se entiende cometida con la mera acción u omisión de un agente económico que infringe una disposición de Derecho comunitario, con independencia de cuándo se produzca el perjuicio, la prescripción ya se habría producido al adoptarse en 1999 el requerimiento de devolución de la restitución a la exportación indebidamente pagada, dado que, según el citado precepto, el plazo de prescripción es de cuatro años desde la realización de la irregularidad. Por el contrario, si se considera que sólo hay irregularidad si también se ha producido un perjuicio, a efectos de saber si la prescripción ya se había producido en 1999, habrá que establecer si el perjuicio se había producido ya al pagar por anticipado el importe correspondiente a la restitución a la exportación en 1992 o 1993, o si se produjo en el momento en que se liberó la garantía en 1996 o 1998.

16. En estas circunstancias, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La irregularidad necesaria para que comience a contar el plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 —irregularidad que se define en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95—, en un supuesto en el que la infracción de una disposición de Derecho comunitario se ha descubierto después de producido el perjuicio, ¿exige cumulativamente, además de una acción u omisión del agente económico, que se haya producido un perjuicio para el presupuesto general de la Unión o los presupuestos

12 — Alega asimismo, como se desprende de sus observaciones, que la Administración aduanera jordana había actuado repetidamente de forma culposa durante un largo período de tiempo, lo cual invocó también como causa de fuerza mayor para oponerse a la reclamación de devolución de la restitución a la exportación formulada por el Hauptzollamt.

administrados por ésta, de tal modo que el plazo de prescripción sólo empieza en el momento en que se produce el perjuicio, o comienza ya el plazo de prescripción —con independencia del momento en que se produzca el perjuicio— con la acción u omisión del agente económico que constituye una infracción de una disposición de Derecho comunitario?

2) En caso de que se responda a la primera cuestión que el plazo de prescripción no empieza hasta que se produce el perjuicio:

En el marco de la solicitud de devolución de una restitución a la exportación concedida con carácter definitivo, ¿existe ya un perjuicio en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 cuando se paga al exportador el importe correspondiente a la restitución a la exportación en el sentido del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 565/80, sin que se haya liberado todavía la garantía del artículo 6 del Reglamento nº 565/80, o el perjuicio no se produce hasta el momento en que se libera la garantía y se concede con carácter definitivo la restitución a la exportación?»

17. Han formulado observaciones escritas en el presente procedimiento Ernst Kollmer, el Gobierno griego y la Comisión Europea.

III. **Resumen de las posiciones de las partes**

18. En relación con la primera cuestión prejudicial, Ernst Kollmer se muestra partidario de considerar que lo único determinante para que comience el plazo de prescripción es la realización de una irregularidad tal como se define en el artículo 1, apartado 2, con independencia de cuándo se produzca el perjuicio (y de cuándo se descubra). Respalda su tesis apoyándose en el principio de seguridad jurídica (en su dimensión de previsibilidad por lo que respecta al inicio del plazo). Estima que lo determinante para que comience el plazo de prescripción es una conducta concreta del agente económico y no una decisión administrativa, la cual puede adoptarse en un momento no determinado legalmente.

19. El Gobierno griego sólo formula observaciones respecto a la primera cuestión prejudicial. A su juicio, el momento decisivo para que comience el plazo de prescripción es aquel en el que la autoridad competente descubre que el pago se produjo indebidamente (es decir, en el presente asunto, el momento en que las autoridades aduaneras tuvieron conocimiento de los resultados de la inspección llevada a cabo por la OLAF). Es éste, a juicio del Gobierno griego, un criterio claro y objetivo para determinar el momento en que comienza la prescripción porque es el momento en que se dan todos los requisitos para reclamar la devolución de lo indebidamente pagado. El Gobierno griego interpreta el artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95 en el sentido de que reconoce a los Estados miembros discrecionalidad tanto para establecer plazos de prescripción más largos como para fijar el momento en que empieza la prescripción. Por tanto, según el referido Gobierno, los Derechos nacionales pueden también, amparados por el citado Reglamento, establecer el momento en que se descubren la irregularidad y el perjuicio como el momento en que comienza el plazo de prescripción.

20. En relación con la segunda cuestión prejudicial —para el caso de que el Tribunal de Justicia responda que el comienzo de la prescripción depende de la producción del perjuicio—, Ernst Kollmer considera que el perjuicio se produce desde el momento en que se abona el pago por anticipado, puesto que ese pago ya supone un «gasto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95. Para defender su tesis, el citado exportador se apoya también en el concepto amplio de perjuicio que se desprende de la sentencia Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «incluso las irregularidades que no tienen un impacto económico preciso pueden menoscabar seriamente los intereses financieros de la Unión».[13] Por otra parte, el

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 47.

comienzo del plazo de prescripción debe producirse en un momento legalmente determinado y ése es, de acuerdo con el artículo 3, apartado 1, del referido Reglamento, el de la realización de la irregularidad, momento que está legalmente establecido de un modo claro y que resulta previsible para los agentes económicos, incluso aunque ellos mismos no tengan ni debieran haber tenido conocimiento de que estaban cometiendo una irregularidad. Según Ernst Kollmer, hacer depender el comienzo de la prescripción de la decisión de la Administración de devolver la fianza supone hacerlo depender de un momento que no resulta previsible, al no estar legalmente establecido en qué momento debe liberarse dicha garantía. [14]

21. Añade Ernst Kollmer que, en el asunto que nos ocupa, el Hauptzollamt retrasó indebidamente la liberación de la garantía, haciéndola depender de hechos ajenos a los que fundamentan el presente litigio. Esta circunstancia abona la tesis de que, de supeditar el comienzo de la prescripción a la decisión de las autoridades aduaneras de liberar la garantía, vendría a dárseles carta blanca para decidir cuándo empieza dicho plazo. Objetivamente, cuando se presentó en agosto de 1993 ante el Hauptzollamt la (incorrecta) declaración expedida por la aduana jordana que certificaba el despacho del envío de exportación (es decir, cuando se cometió la irregularidad), ya se había generado, con el pago por anticipado de la restitución a la exportación, un «gasto indebido» en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95 y el correspondiente perjuicio —entendido, a tenor de la citada sentencia Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, [15] como serio menoscabo de los intereses financieros de la Unión—. A juicio de Ernst Kollmer, entre la «infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico» y la producción de un perjuicio al presupuesto general de la Unión no tiene que haber una inmediatez temporal; únicamente tienen que basarse en los mismos hechos.

22. Para la Comisión —que propone reformular las cuestiones prejudiciales y contestarlas de forma conjunta—, en casos como el de autos la irregularidad «se perfecciona», por así decir, en el momento en que se libera la garantía. Sólo en ese momento comienza el plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 porque sólo en ese momento puede fundamentarse y cuantificarse la pretensión de que se devuelva la ventaja indebidamente obtenida. La decisión definitiva sobre el importe de la restitución a la exportación se adopta una vez que se han recibido y se han examinado los certificados de exportación, con la consiguiente liberación (simultánea) de la garantía en cuestión, cuyo objetivo es proteger el presupuesto de la Unión hasta que se haya decidido sobre la conformidad a Derecho de la restitución a la exportación solicitada.

23. Si el Tribunal de Justicia se inclinase por considerar que la infracción del Derecho comunitario en el presente asunto se produjo en el momento en que se presentó el falso certificado de despacho aduanero, en tal caso debe considerarse, según la Comisión, que se trata de una infracción continuada, la cual no termina hasta el momento en que se libera la garantía, una vez que la autoridad aduanera ha decidido definitivamente cuál es el importe de la restitución a la exportación que corresponde al solicitante. En el presente asunto, en el momento en que Ernst Kollmer presentó su certificado de despacho aduanero no estaba en absoluto claro si habría alguna vez una ventaja indebida, puesto que no se había decidido definitivamente aún si había derecho a percibir la restitución a la exportación. Por tanto, en estas particulares circunstancias, siempre según la Comisión, no es posible hacer depender el comienzo de la prescripción de la acción originaria del agente económico. El perjuicio para el presupuesto de la Unión sólo se produciría, por tanto, en el momento en que se decide de forma definitiva que hay derecho a la restitución a la exportación pues

14 — Según la Comisión, la decisión definitiva sobre la cuantía de la restitución a la exportación se adopta una vez que la Administración aduanera ha recibido y examinado la documentación correspondiente a la exportación, en particular, el certificado de despacho aduanero del país al que se exportaron las mercancías. La adopción de dicha decisión «coincide necesariamente en el tiempo con la liberación de la garantía» (apartado 27 de las observaciones de la Comisión), algo que en el presente asunto pudiera no haber ocurrido, según se desprende de las observaciones de Ernst Kollmer (véanse en particular sus apartados 3, 8 y 11).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

es entonces cuando se libera la garantía. Al tratarse de procedimientos muy largos, hacer coincidir el comienzo de la prescripción con la acción originaria del agente económico tendría la consecuencia de que, a efectos prácticos, nunca pudiera reclamarse a tiempo la devolución de las ventajas indebidamente concedidas.

IV. **Análisis**

A. *Primera cuestión prejudicial*

1. Introducción

24. Mediante su primera cuestión prejudicial, el Finanzgericht Hamburg desea fundamentalmente que se dilucide si, para que comience a contar el plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 en los supuestos en los que la infracción de una disposición de Derecho de la Unión se descubre después de producido el perjuicio, no sólo se exige el requisito de que haya tenido lugar una acción u omisión del agente económico, sino adicionalmente que el perjuicio para el presupuesto general de la Unión o los presupuestos administrados por ésta se haya producido. En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en segundo lugar cuándo se entiende producido el perjuicio a estos efectos, en concreto, si éste se produce cuando se paga por anticipado un importe igual a la restitución a la exportación o si se produce cuando se libera la garantía correspondiente.

25. La respuesta a la primera cuestión prejudicial requiere esencialmente interpretar el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, según el cual el plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años *a partir de la realización de la irregularidad* prevista en el artículo 1 de dicho Reglamento.[16] El artículo 3, apartado 3, del dicho Reglamento reconoce a los Estados miembros la posibilidad de aplicar un plazo más largo que el establecido en el apartado 1.

26. Por tanto, según el tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, el comienzo de la prescripción viene determinado por la realización de la irregularidad, que se define en su artículo 1, apartado 2, como «toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido». Esta definición abarca tanto las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, que pueden dar lugar a una sanción administrativa, como aquellas otras que únicamente dan lugar a la retirada de la ventaja indebidamente obtenida.[17]

2. Ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95

27. Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión Europea, el Reglamento nº 2988/95 establece una serie de reglas generales relativas a las medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades que infringen el Derecho de la Unión Europea en todos los ámbitos cubiertos por sus políticas y que conllevan un perjuicio para los intereses financieros de la Unión.

16 — El párrafo segundo de dicha disposición establece una regla especial para las irregularidades continuas o reiteradas: en tales casos el plazo de prescripción se cuenta a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad. Su párrafo cuarto añade una última regla: la prescripción se produce en todo caso 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.

17 — Sentencia Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 33.

28. Mediante el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95, el legislador de la Unión quiso establecer una regla general de prescripción aplicable siempre que no exista ninguna normativa sectorial de la Unión que prevea un plazo más breve —pero no inferior a tres años— ni una normativa nacional que establezca un plazo de prescripción más largo.[18] La regla del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento se aplica a todos los actos de naturaleza administrativa adoptados por las autoridades nacionales y de la Unión destinados a perseguir tales irregularidades, ya consistan éstos en sanciones administrativas en sentido estricto con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento, ya se trate de medidas de retirada de una ventaja obtenida indebidamente con arreglo al artículo 4 del mismo, como es la recuperación de una restitución a la exportación indebidamente percibida por el exportador a causa de irregularidades cometidas por éste.[19]

29. Antes de la adopción del Reglamento nº 2988/95, el Derecho de la Unión no establecía ninguna regla de prescripción aplicable a la recuperación de ventajas indebidamente percibidas por los operadores económicos en perjuicio de los intereses financieros de la Unión. Con la adopción del artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento, el legislador de la Unión pretendía, por una parte, definir un plazo mínimo aplicado en todos los Estados miembros —para lo cual el legislador de la Unión redujo voluntariamente a cuatro años el período durante el cual, actuando en nombre y por cuenta del presupuesto de la Unión, las autoridades de los Estados miembros debían o hubieran debido recuperar ventajas indebidamente percibidas—.[20] Por otra parte, el legislador aceptaba renunciar a la posibilidad de recuperar cantidades indebidamente percibidas con cargo al presupuesto de la Unión una vez transcurrido un período de cuatro años desde la comisión de la irregularidad que afectara a los pagos controvertidos.[21] El plazo de prescripción previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 se aplica también a las irregularidades cometidas antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento,[22] como es el caso de la controvertida en el presente asunto.[23]

30. El referido plazo de prescripción lo es a los efectos de delimitar hasta cuándo las autoridades nacionales pueden proceder contra las irregularidades que, en los términos del propio artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, *tienen o tendrían por efecto* perjudicar los intereses financieros de la Unión. Los Estados miembros tienen una obligación general de diligencia en la verificación de la regularidad de los pagos que realizan con cargo al presupuesto de la Unión, derivada de la obligación de diligencia general del artículo 4 TUE, apartado 3, la cual implica que los mismos deben adoptar con prontitud medidas destinadas a remediar las irregularidades.[24] En caso de que un plazo de prescripción de cuatro años parezca a las autoridades nacionales demasiado corto para

18 — Sentencia Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 35.

19 — Sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 22. Como norma general, toda irregularidad da lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente (es decir, la recuperación de la suma abonada). En el supuesto de que la irregularidad se cometiera deliberadamente o por negligencia, puede imponerse una sanción administrativa (véanse las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2008:521, punto 47).

20 — Sentencia Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartados 49 y 50. El plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 resulta directamente aplicable en los Estados miembros en materia de restituciones a la exportación de productos agrícolas, siempre que no exista ninguna normativa sectorial de la Unión que prevea un plazo más breve (no inferior a tres años) ni una normativa nacional que establezca un plazo de prescripción más largo (sentencia Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 35) que no sea desproporcionado (sentencias Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 47, y Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 65). Dicha normativa nacional puede ser anterior a la fecha de adopción del citado Reglamento (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 42).

21 — Sentencias Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartados 25, 27 y 29, y Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 24.

22 — Sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 34.

23 — Siempre, evidentemente, que las deudas anteriores a la entrada en vigor del Reglamento no hubieran prescrito en virtud de normas nacionales de prescripción aplicables en el momento que se hubieran cometido las irregularidades de que se trate (sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 30).

24 — Sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartados 43 y 44.

permitirles ejercitar acciones contra unas irregularidades que revisten cierta complejidad, el legislador nacional siempre puede adoptar una norma de prescripción más larga adaptada a este tipo de irregularidades,[25] que habrá de respetar las exigencias de previsibilidad y de proporcionalidad derivadas del principio de seguridad jurídica.[26]

3. Sobre el comienzo del plazo de prescripción con arreglo al artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95

31. Atendiendo en primer lugar a la literalidad del precepto, procede hacer las siguientes consideraciones. Según el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del citado Reglamento, el plazo de prescripción de las diligencias será de cuatro años *a partir de la realización de la irregularidad*. Así expresado, la referida disposición se centra, por lo que respecta al inicio del plazo de prescripción, en la irregularidad misma, tal como se define en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, y en el momento de su «realización».

32. En el asunto que nos ocupa, la irregularidad consistió, como señala el órgano jurisdiccional remitente, en la presentación por Ernst Kollmer, el 10 de agosto de 1993, de un certificado de despacho de aduana incorrecto para probar que el envío se había despachado a consumo en Jordania, lo cual supone una infracción del artículo 18, apartado 1, del Reglamento nº 3665/87.

33. Ateniéndonos exclusivamente al tenor del artículo 3, apartado 1, en relación con el artículo 1, apartado 2, del Reglamento nº 2988/95, la referida disposición no hace depender el inicio del plazo de prescripción de la producción de resultado alguno, dado que habla de la «realización de la irregularidad» y no del «resultado» de la misma: según el tenor de la disposición, lo que marca el inicio del plazo no es la producción de un perjuicio, sino una determinada conducta del agente económico[27] mediante la cual se infringe una disposición de Derecho de la Unión. Se confirma esta apreciación al consultar otras versiones lingüísticas de esta disposición, ninguna de las cuales alude a ningún tipo de resultado: mientras que en la versión en lengua inglesa se utiliza la expresión «when the irregularity […] was *commited*», en la versión en lengua alemana se habla de «*Begehung* der Unregelmäßigkeit», en la versión en lengua francesa de «*réalisation* de l'irrégularité», en italiano se hace referencia a la «*esecuzione* dell'irregolarità» y en portugués a la «data em que foi *praticada* a irregularidade».[28] Es decir, todas ellas se centran en la *comisión* de la irregularidad y no en el efecto o el resultado de la misma.

34. Por su parte, el artículo 1, apartado 2, del Reglamento, al definir la «irregularidad», lo hace diciendo que «constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que *tenga o tendría por efecto* perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas».[29] El uso del condicional «tendría por efecto» parece indicar que existe irregularidad aunque el perjuicio no se haya producido aún o no se haya concretado definitivamente, siempre que la conducta del agente sea potencialmente adecuada para producirlo.[30]

25 — Ibídem, apartado 46.

26 — Ibídem, apartados 32 y 43.

27 — No está comprendido en el concepto de «irregularidad» en el sentido del Reglamento nº 2988/95 el supuesto en que se paga indebidamente a un agente económico una restitución a la exportación debido a un error de las autoridades nacionales (sentencias Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, apartados 20 y 21, y Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 44).

28 — El subrayado es mío.

29 — El subrayado es mío.

30 — Más claramente expresada resulta esa idea de potencialidad a mi juicio en las versiones portuguesa («um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades») e italiana («un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite») del artículo 1, apartado 2, del referido Reglamento (el subrayado es mío).

35. Puede perfectamente ocurrir, como en el presente asunto, que no sea posible cuantificar la ventaja indebida en el momento en que se comete la irregularidad.[31] Ahora bien, ello no debe alterar la interpretación de la disposición del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, sobre todo si se tiene en cuenta que «incluso las irregularidades que no tienen un impacto económico preciso pueden menoscabar seriamente los intereses financieros de la Unión».[32]

36. El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 ha sido repetidamente objeto de examen por parte del Tribunal de Justicia, habiéndose atenido siempre a su tenor a la hora de aplicarlo, y sin exigir en ningún caso la producción de un perjuicio para que comience la prescripción. En este sentido, debe recordarse ante todo la sentencia Handlbauer,[33] en la que el Tribunal de Justicia declaró por primera vez que el citado precepto «al establecer en materia de diligencias un plazo de prescripción de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad, no deja margen de apreciación alguno a los Estados miembros»[34] y que el plazo de prescripción que establece el artículo 3, apartado 1, «comienza a correr a partir de la realización de la irregularidad».[35]

37. Esta fórmula se repitió después literalmente en la sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros,[36] que tenía también por objeto, como el presente asunto, los pagos por anticipado de restituciones a la exportación por los mismos envíos controvertidos de carne de vacuno inicialmente destinada a Jordania que acabó siendo enviada a Irak. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia repitió que las deudas de que se trata deben, en principio, prescribir en un plazo de cuatro años «contados a partir de la fecha en la que se hubieran cometido las irregularidades».[37] La prescripción se produce «si no se adoptó ningún acto suspensivo dentro de los cuatro años siguientes a la comisión de tal irregularidad», de modo que «cuando se ha cometido una irregularidad, como en los asuntos principales […], tal irregularidad […] habrá prescrito en 1997, en función de la fecha precisa de la comisión de dicha irregularidad, que se remonta a 1993»,[38] sin perjuicio de que los Estados miembros puedan establecer plazos de prescripción más largos. El Tribunal de Justicia declaró entonces expresamente, en el fallo de la referida sentencia, que el plazo de prescripción previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 «se empieza a computar a partir de la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate».

38. Por tanto, considero que, en el caso que nos ocupa, ateniéndome en principio al tenor de la disposición de que se trata y a la aplicación que de la misma ha hecho hasta la fecha el Tribunal de Justicia, el plazo de prescripción comenzó con la acción del agente económico constitutiva de una infracción de una disposición del Derecho de la Unión, esto es, con la presentación, el 10 de agosto de 1993, de un certificado de despacho aduanero que resultó ser incorrecto y que convirtió en indebido el pago por anticipado que se había abonado a Ernst Kollmer en 1992 o 1993.

39. En este sentido, no puedo compartir la tesis de la Comisión, expresada en el apartado 30 de sus observaciones, de que estamos ante una «infracción continuada» que comenzó con la presentación del referido certificado de despacho aduanero y que terminó en el momento en que se liberó la garantía como consecuencia de la decisión definitiva acerca del importe real de la restitución a la exportación.

31 — Lo destaca la Abogado General Sharpston en sus conclusiones presentadas en el asunto Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, punto 101.

32 — Sentencia Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, apartado 47.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibídem, apartado 27.

35 — Ibídem, apartado 32.

36 — C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 21. Véase también la sentencia Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, apartado 38.

37 — Sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 31. Véase también la sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 51: «se empezará a contar a partir de la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate».

38 — Sentencia Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb y otros, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, apartado 33.

40. Si se parte de la definición de «irregularidad continua o reiterada» acogida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Vonk Dairy Products («una irregularidad es continua o reiterada en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento nº 2988/95, cuando sea cometida por un operador comunitario que obtenga beneficios económicos de un *conjunto de operaciones similares* que infrinjan la misma disposición del Derecho comunitario»)[39] o de la definición, en otro contexto, de «infracción continuada» recogida en la sentencia Montecatini («si bien el concepto de infracción continuada tiene un contenido algo diferente en los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, implica, en cualquier caso, una *pluralidad* de comportamientos infractores, o de actos de ejecución de una sola infracción, reunidos por un elemento subjetivo común»),[40] es evidente que la presentación de un solo certificado de aduana, que resulta ser incorrecto, en relación con una única exportación de carne de vacuno, no permite considerar que estemos ante una «irregularidad continua o reiterada».

41. Desde un punto de vista sistemático, que confirma a mi juicio la interpretación gramatical expuesta en el punto 38 de las presentes conclusiones, conviene recordar la marcada diferencia entre el tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 y los términos en los que se describe el *dies a quo* en el Reglamento nº 800/1999 (que se aplica a las exportaciones de productos agrícolas realizadas a partir del 1 de julio de 1999 y sin aplicación, por tanto, en el presente asunto). A los efectos que aquí interesan, en dicho Reglamento se establece, para la recuperación de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas (si bien sólo en el caso de que el beneficiario haya actuado de buena fe), un plazo de prescripción de cuatro años que comienza a contar «*el día de la notificación al beneficiario de la decisión definitiva relativa a la concesión de la restitución*» [artículo 52, apartado 4, párrafo primero, letra b)].[41]

42. Atendiendo al sentido y a la finalidad del Reglamento nº 2988/95, la interpretación que defiendo de que el comienzo de la prescripción depende únicamente de la realización de la irregularidad por el agente económico, sin necesidad de que se haya producido ya un perjuicio o de que éste resulte cuantificable, es acorde también con las exigencias derivadas por este Tribunal del principio de seguridad jurídica por lo que respecta a los plazos de prescripción, seguridad jurídica que ha de cohonestarse, ciertamente, con la efectividad en la defensa de los intereses financieros de la Unión perseguida por el referido Reglamento.

43. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading (también relativa a los pagos por anticipado de restituciones a la exportación a empresas alemanas por envíos de carne de vacuno a Jordania que acabó en Irak), «el principio de seguridad jurídica exige, en particular, que la situación de ese operador, en lo que se refiere a sus derechos y obligaciones en relación con la autoridad nacional, no se pueda poner en discusión de forma indefinida […] Se [debe] aplicar un plazo de prescripción a las diligencias contra tal irregularidad, el cual, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, debe fijarse por anticipado».[42] Y añade a continuación: «admitir la posibilidad de que los Estados miembros concedan a [la] Administración un período para actuar [mucho más largo que el previsto en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95] podría potenciar, en cierto modo, la inercia de las autoridades nacionales en la persecución

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, apartado 41 (el subrayado es mío).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, apartado 195 (el subrayado es mío).

41 — El subrayado es mío. Sobre los problemas que plantea la relación entre la norma de prescripción del artículo 52, apartado 4, párrafo primero, letra b), del Reglamento nº 800/1999 y las establecidas en el artículo 3 del Reglamento nº 2988/95, véase Krüger, U., «Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche». *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, pp. 244 y ss.

42 — Sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 32. Véase también la sentencia Chemiefarma/Comisión, 41/69, EU:C:1970:71, apartado 19.

de las "irregularidades", en el sentido del artículo 1 del Reglamento nº 2988/95, exponiendo al mismo tiempo a los operadores, por una parte, a un largo período de incertidumbre jurídica y, por otra, al riesgo de no poder probar ya, después de tal período, la regularidad de las operaciones controvertidas». [43]

44. Pues bien, hacer depender enteramente el comienzo de la prescripción de una actuación tal de la Administración nacional que haga posible concretar definitivamente la cuantía del perjuicio vendría a entrar en contradicción con la lógica expuesta. Es cierto que la lucha contra las consecuencias económicas negativas para el presupuesto de la Unión derivadas de las irregularidades cometidas en este ámbito podría ganar en efectividad si se desplazase el comienzo del plazo de prescripción al momento en que el perjuicio se convierte en definitivo con la devolución de la garantía en el caso de los pagos por anticipado, como propone la Comisión. Sin embargo, considero que no se puede forzar la interpretación gramatical de la disposición controvertida si con ello se vulneran las exigencias derivadas (en los términos expuestos) de la seguridad jurídica. [44] Si bien la Comisión afirma que la fianza debe devolverse en el momento en que las autoridades adoptan una decisión definitiva sobre la concesión de la restitución, dicha institución no deja constancia de que las autoridades estén jurídicamente obligadas a liberar la garantía precisamente en ese concreto momento. [45] Coincido con la apreciación expresada por Ernst Kollmer en sus observaciones en el sentido de que, si no existe tal obligación jurídica de liberar la garantía en un momento legalmente determinado de forma precisa, no se cumple la exigencia de previsibilidad que deben respetar los plazos de prescripción, con lo que se expone al agente económico a una situación de inseguridad jurídica.

45. Por último, y en relación con lo anterior, no comparto tampoco la propuesta del Gobierno griego de considerar que el plazo de prescripción comienza en el momento en que la autoridad competente *descubre* que el pago se había realizado indebidamente. Con independencia de que no existe apoyo literal alguno para sostener esta interpretación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, [46] si el plazo de prescripción sólo comenzase a contar a partir de ese momento, se estarían prolongando los plazos establecidos por el legislador, en principio con carácter indefinido, contraviniendo con ello cualquier exigencia de previsibilidad. El comienzo de la prescripción dependería en tales casos del momento incierto de la puesta en marcha por las autoridades de las actuaciones necesarias para verificar la regularidad de las operaciones realizadas por el agente económico. Esto expondría a dicho operador a un indeterminado período de incertidumbre jurídica, amén de dificultar la prueba de la regularidad de las acciones u omisiones controvertidas, lo cual sería contrario a las exigencias de seguridad jurídica. [47]

46. En consecuencia, propongo responder al órgano jurisdiccional remitente que, en situaciones como la que origina el procedimiento *a quo*, el plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento nº 2988/95 comienza en la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate, tal como ésta se define en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, con independencia del momento en que se produzca el perjuicio para el presupuesto general de la Unión o los presupuestos administrados por ésta.

43 — Sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 45. Véanse también las sentencias Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, apartado 62, y Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, apartado 40.

44 — Recuérdese en este sentido que los Estados miembros pueden intentar incrementar dicha efectividad en la defensa de los intereses financieros de la Unión estableciendo plazos de prescripción más amplios (artículo 3, apartado 3, del Reglamento nº 2988/95), siempre que respeten los requisitos de previsibilidad y de proporcionalidad.

45 — Ernst Kollmer parece confirmar esta apreciación en el apartado 31 de sus observaciones.

46 — De hecho, parece haber sido expresamente excluida en la sentencia José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, apartados 25 a 28, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había incurrido en error de Derecho al considerar que el *dies a quo* de la prescripción de las diligencias en aquel asunto era el día en el que la Comisión había descubierto la irregularidad de que se trataba.

47 — Véase la sentencia Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 45.

B. *Segunda cuestión prejudicial*

47. Habida cuenta de la respuesta que se propone dar a la primera cuestión prejudicial formulada por el órgano jurisdiccional remitente y de todas las consideraciones que preceden, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada.

V. **Conclusión**

48. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al Finanzgericht Hamburg:

«1) En situaciones como la que origina el procedimiento *a quo*, el plazo de prescripción del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, comienza en la fecha en que se haya cometido la irregularidad de que se trate, tal como ésta se define en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, con independencia del momento en que se produzca el perjuicio para el presupuesto general de la Unión o los presupuestos administrados por ésta.

2) Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial formulada por el órgano jurisdiccional remitente, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada.»