CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO
presentadas el 15 de enero de 2004 [1]

1. Mediante resolución de 11 de julio de 2002, el Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (Sala Primera de Recurso de la Región de Linz de la Dirección Regional de Hacienda de Oberösterreich; en lo sucesivo, «Berufungssenat I») planteó a este Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, algunas cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 [2] del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (en lo sucesivo, «Reglamento nº 2988/95»). En síntesis, el Berufungssenat I pregunta si el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento es directamente aplicable en los Estados miembros y si el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el mismo puede verse interrumpido por la comunicación de la realización de un control decidido, conforme a lo dispuesto en el Reglamento nº 4045/89, en función de la existencia de factores de riesgo de irregularidad y, en particular, teniendo en cuenta la frecuencia de comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades.

2. Las cuestiones remitidas por el Berufungssenat I fueron mantenidas por el Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Sala Independiente de lo Tributario, Delegación de Klagenfurt; en lo sucesivo, «Unabhängiger Finanzsenat»), que pasó a ser, a partir del 1 de enero de 2003, competente para resolver el procedimiento principal.

I. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria*

El Reglamento nº 3665/87 y las posteriores modificaciones

3. Como se sabe, en el ámbito de la política agrícola común se han creado organizaciones comunes de mercados que comprenden, en particular, medidas destinadas a la regulación de los precios de los productos agrícolas. Teniendo en cuenta que los precios aplicados en el mercado común siempre son superiores a los del mercado mundial, con el fin de hacer posible la exportación de los productos agrícolas de origen comunitario

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 312, p. 1.

hacia países terceros se han establecido ayudas específicas a los exportadores, denominadas «restituciones a la exportación», destinadas a compensar la diferencia entre los precios comunitarios y los precios mundiales.

4. En el momento de producirse los hechos de que se trata, las modalidades de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas estaban reguladas por el Reglamento (CEE) nº 3665/87 de la Comisión de 27 de noviembre de 1987 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 3665/87»). [3]

5. Con el fin de perseguir las numerosas irregularidades y fraudes al presupuesto comunitario que se producían al aplicar dicho régimen, en el artículo 11 de dicho Reglamento, modificado por el Reglamento nº 2945/94, [4] se introdujo la obligación de devolución de las restituciones indebidamente percibidas, así como sanciones destinadas a inducir a los exportadores a respetar las normas comunitarias.

6. El Reglamento nº 3665/87 ha sido derogado recientemente por el Reglamento nº 800/1999 de la Comisión (en lo sucesivo, «Reglamento nº 800/99»), posterior a los hechos de que se trata en el presente procedimiento y que no resulta aplicable. [5] A los efectos que aquí interesan, procede recordar que en dicho Reglamento se establece, para la recuperación de las restituciones a la exportación indebidamente percibidas, un plazo de prescripción de cuatro años a partir de la notificación al beneficiario de la decisión definitiva relativa a la concesión de la restitución [artículo 52, apartado 4, párrafo primero, letra b)].

El Reglamento nº 4045/89

7. Igualmente con el fin de prevenir y detectar las irregularidades y los fraudes, el Reglamento (CEE) nº 4045/89 [6] del Consejo de 21 de diciembre de 1989 (en lo sucesivo, «Reglamento nº 4045/89») obliga a los Estados miembros a elaborar y aplicar anualmente programas de control de una muestra de empresas que realicen operaciones comprendidas dentro del sistema de financiación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (en lo sucesivo, «FEOGA»), Sección Garantía. Esta muestra debe seleccionarse en función de la importancia de las empresas en el marco del sistema de financiación del FEOGA y de otros factores de riesgo de irregularidad (artículo 2).

3 — Reglamento (CEE) nº 3665/87 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).

4 — Reglamento (CE) nº 2945/94 de la Comisión, de 2 de diciembre de 1994, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3665/87 por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del régimen de restituciones a la exportación para los productos agrícolas, en lo que respecta a la recuperación de los importes indebidamente pagados y a las sanciones (DO L 310, p. 57).

5 — Véase el artículo 54 del 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).

6 — Reglamento (CEE) nº 4045/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Garantía, y por el que se deroga la Directiva 77/435/CEE (DO L 388, p. 18).

El Reglamento nº 2988/95

8. Aunque en el marco de algunas políticas, como la política agrícola común, ya existían disposiciones destinadas a proteger los intereses financieros de las Comunidades, con el fin de combatir eficazmente en todos los ámbitos los perjuicios a dichos intereses (considerandos tercero y cuarto), el Consejo aprobó el Reglamento nº 2988/95, que contiene una «normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario» (artículo 1, apartado 1).

9. Con arreglo al artículo 1, apartado 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.»

10. No obstante, a los efectos que aquí interesan procede recordar, en particular, el artículo 3 de dicho Reglamento, en el que se dispone lo siguiente:

«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.[7] 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,[8] 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.

7 — Nota pertinente únicamente a efectos de la versión italiana de las conclusiones.

8 — Nota pertinente únicamente a efectos de la versión italiana de las conclusiones.

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 regirán 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 el apartado 1 y en el apartado 2.»

B. *Normativa nacional*

11. De los autos se desprende que la Ausfuhrerstattungsgesetz (Ley austriaca relativa a las restituciones a la exportación; en lo sucesivo, «AEG») [9] no establece de manera directa un plazo de prescripción para la devolución de las restituciones indebidamente percibidas, sino que se remite, sobre este particular, a las disposiciones aplicables en materia aduanera (artículo 1, apartado 5).

9 — BGBl. 1994/660.

12. En esta materia, el artículo 74, apartado 2, de la Zollrechts-durchführungsgesetz (Ley austriaca por la que se establecen las disposiciones de aplicación del Derecho aduanero; en lo sucesivo, «ZollR-DG») [10] fija, para la percepción de los derechos de aduana a la importación y a la exportación, un plazo de prescripción de tres años a partir del día en que haya nacido la obligación aduanera. [11]

II. Hechos y cuestiones prejudiciales

13. El litigio principal tiene su origen en la decisión del Zollamt Salzburg/Erstattungen (Oficina de Aduanas de Salzburgo, Sección de Restituciones; en lo sucesivo, «Zollamt Salzburg») de solicitar a la sociedad Herbert Handlbauer GmbH (en lo sucesivo, «Handlbauer» o «demandante en el procedimiento principal») la devolución de una restitución a la exportación considerada indebida y de imponerle, por este motivo, una sanción.

14. De la resolución de remisión se desprende que, el 3 de septiembre de 1996, Handlbauer exportó a Hungría una partida de 958 piezas de carne de vacuno congelada con un peso total de 19.912,36 kg. Por dicha operación, el 24 de septiembre de 1996 se le concedió, en concepto de anticipo, una restitución a la exportación por importe de 202.769 ATS. La fianza prestada por dicho anticipo quedó liberada el 12 de diciembre de 1996.

10 — BGBl. 1994/659, en la versión resultante del BGBl. 1998/13.

11 — En materia aduanera también se establece un plazo de tres años para la percepción de los derechos de aduana en el artículo 221, apartado 3, del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302, p. 1)

15. Tras la concesión de dicha ayuda, el 20 de diciembre de 1999 se le comunicó a Handlbauer que la Außen- und Betriebsprüfung/Zoll (Sección de Controles Aduaneros) del Hauptzollamt Linz (Oficina Principal de Aduanas de Linz) procedería a una inspección de las operaciones de exportación efectuadas en 1996 en el marco de las organizaciones de mercado en el sector de la carne de vacuno y de porcino. Tal como se desprende de la resolución de remisión, Handlbauer fue incluida entre las empresas que se someterían a control con arreglo al Reglamento nº 4045/89, pues ya se habían detectado algunas irregularidades en las exportaciones llevadas a cabo en 1995.

16. Durante el control, llevado a cabo en el año 2000, se comprobó que, en numerosos casos, no era posible acreditar el origen comunitario de la carne exportada.

17. En consecuencia, mediante resolución de 20 de enero de 2001 el Zollamt Salzburg reclamó a Handlbauer, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 de la AEG, en relación con el artículo 11, apartado 3, del Reglamento nº 3665/87, la devolución de la restitución a la exportación anteriormente concedida. Asimismo, le impuso, con arreglo al artículo 11, apartado 1, letra a), del citado Reglamento, una multa por importe de 101.384 ATS.

18. Contra dicha resolución, Handlbauer presentó una reclamación administrativa, que, sin embargo, fue desestimada. Posteriormente, el 17 de agosto de 2001 interpuso un recurso ante el Berufungssenat I en el que alegaba que la devolución de la restitución a la exportación y la correspondiente sanción no se decidieron hasta el 20 de enero de 2001, es decir, después de expirado el plazo de prescripción de tres años establecido en el artículo 74, apartado 2, de la ZollR-DG y en el artículo 221, apartado 3, del Código aduanero comunitario.

19. En respuesta a dichas alegaciones, el Zollamt Salzburg sostuvo que en el caso de la devolución de restituciones a la exportación se aplica el plazo de prescripción de cuatro años dispuesto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95. Asimismo precisó que, con arreglo a dicha norma, directamente aplicable, el transcurso del plazo puede interrumpirse mediante operaciones de comprobación como la efectuada en Handlbauer.

20. Al albergar dudas sobre la interpretación del Reglamento nº 2988/95, el Berufungssenat I planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El 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, ¿es directamente aplicable en los Estados miembros, en particular, en el ámbito de las organizaciones comunes de mercados (restituciones a la exportación) en caso de irregularidades?

1a) El artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento, que establece un plazo de prescripción de cuatro años para perseguir las irregularidades, ¿es directamente aplicable por las autoridades aduaneras de los Estados miembros?

2) La comunicación de la realización de un control aduanero a los responsables de la empresa de que se trate, ¿constituye un acto destinado a instruir una irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma que interrumpe el plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 cuando la realización del control se ha decidido, de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 4045/89, en función del riesgo notorio o de la frecuencia de comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades con motivo de la ejecución de la política agrícola común?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. Presentaron observaciones escritas en el procedimiento así iniciado ante este Tribunal de Justicia la demandante en el procedimiento principal, Austria y la Comisión. Todas ellas intervinieron posteriormente en la vista celebrada el 4 de noviembre de 2003, en la que también participó el Reino Unido.

22. En el curso del procedimiento, el Tribunal de Justicia fue informado de que, a partir del 1 de enero de 2003, a raíz de la entrada en vigor de la Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (Ley austriaca de reforma de las vías de recurso en materia tributaria; en lo sucesivo, «Ley de reforma»), [12] el Unabhängiger Finanzsenat había pasado a ser el organismo competente para resolver el litigio principal.

23. En el marco de la diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Justicia solicitó al Unabhängiger Finanzsenat algunas aclaraciones sobre su condición de órgano jurisdiccional con arreglo al artículo 234 CE y algunas precisiones sobre el marco jurídico establecido mediante dicha Ley de reforma.

IV. Análisis jurídico

A. *Sobre el carácter de órgano jurisdiccional del Unabhängiger Finanzsenat*

24. Como queda señalado, en el curso del procedimiento se suscitaron dudas sobre el carácter de órgano jurisdiccional del Unabhängiger Finanzsenat y, por consiguiente, sobre la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones por él planteadas. En consecuencia, antes de pronunciarme sobre las cuestiones prejudiciales examinaré brevemente este problema.

12 — BGBl. nº 97/2002.

25. Las dudas se deben al hecho de que el Unabhängiger Finanzsenat haya sucedido a un órgano asimilable en muchos aspectos a las Salas de Recurso que, en la sentencia Schmid, [13] el Tribunal de Justicia no consideró órganos jurisdiccionales en el sentido del artículo 234 CE. [14]

26. En efecto, procede recordar que en el ordenamiento jurídico austriaco, con anterioridad a la creación del Unabhängiger Finanzsenat, las competencias jurisdiccionales en materia tributaria y aduanera eran ejercidas por organismos especializados de las direcciones regionales de la Administración tributaria austriaca denominados «Salas de Recurso». Dichas Salas eran de dos tipos, las establecidas por la Bundesabgabenordnung (Código federal tributario austriaco; en lo sucesivo, «BAO»), competentes para pronunciarse sobre las resoluciones adoptadas en materia tributaria, y las reguladas por la ZollR-DG, competentes en materia aduanera.

27. Las Salas de Recurso establecidas por la BAO tenían una estrecha relación, no sólo orgánica, sino también funcional, con la Administración de la que emanaban las resoluciones que debían juzgar. En efecto, dos de los cinco miembros de dichas Salas pertenecían a la Administración tributaria, y uno de ellos seguía ejerciendo su actividad en el seno de dicha Administración, por lo que seguía estando, como tal, sujeto a las instrucciones de sus superiores jerárquicos. Además, la designación de los miembros de las Salas de Recurso correspondía al Presidente de la Dirección Regional de Hacienda, miembro de oficio y Presidente de las Salas, al cual, por lo demás, ninguna disposición legal le impedía modificar la composición de estas últimas en el curso de la instrucción de un asunto. Por último, el propio Presidente podía interponer recurso de apelación contra las decisiones de las Salas.

28. A la luz de este contexto jurídico, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia Schmid, que las Salas de Recurso establecidas por la BAO «tiene[n] un vínculo orgánico y funcional con la Dirección regional tributaria de la que emanan las resoluciones impugnadas ante ella, que se opone a que se le reconozca la cualidad de tercero en relación con dicha administración». [15]

29. Por este motivo, denegó a dichas Salas la condición de órgano jurisdiccional, habida cuenta de que, según el Tribunal de Justicia, dicha condición sólo puede reconocerse «a una autoridad que tenga la cualidad de tercero en relación con la que adoptó la decisión impugnada». [16]

13 — Sentencia de 30 de mayo de 2002 (C-516/99, Rec. p. I-4573).

14 — Recuerdo que, «para apreciar si el organismo remitente posee el carácter de un órgano jurisdiccional en el sentido del artículo [234 CE], cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia tiene en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, la aplicación por parte del órgano de normas jurídicas, así como su independencia» (sentencias de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Rec. p. I-4961, apartado 23, y la jurisprudencia allí citada, y de 21 de marzo de 2000, Gabalfrisa y otros, asuntos acumulados C-110/98 a C-147/98, Rec. p. I-1577, apartado 33).

15 — Sentencia Schmid, antes citada, apartado 38.

16 — Sentencia Schmid, antes citada, apartado 36. En el mismo sentido, véase la sentencia de 30 de marzo de 1993, Corbiau (C-24/92, Rec. p. I-1277), apartado 15, citada en la sentencia Schmid.

30. En el presente procedimiento también se habían suscitado dudas sobre la cualidad de tercero con respecto a la Administración del Berufungssenat I, regulado por la ZollR-DG, que planteó originalmente las cuestiones prejudiciales.

31. Ahora bien, tal como ha quedado señalado, tras la entrada en vigor de la reforma antes citada (punto 22), el organismo competente para resolver el litigio principal ya no es el Berufungssenat I, sino el Unabhängiger Finanzsenat, que le ha sucedido y ha mantenido ante este Tribunal de Justicia las cuestiones que dicha Sala ya había remitido. En consecuencia, no es necesario resolver las dudas relativas a la condición de esta última; en cambio, sí debe apreciarse, a la luz de las modificaciones introducidas mediante la reciente reforma, el carácter de órgano jurisdiccional del organismo que le ha sucedido.

32. Ahora bien, tal como se ha subrayado en las aclaraciones proporcionadas al Tribunal de Justicia, la reciente reforma tiene precisamente por objeto corregir los aspectos del anterior sistema de Salas de Recurso que, en la sentencia Schmid, llevaron al Tribunal de Justicia a denegar a estas últimas la condición de «órganos jurisdiccionales».

33. En efecto, mediante la Ley de reforma las competencias jurisdiccionales en materia tributaria y aduanera han sido atribuidas a un nuevo organismo (el Unabhängiger Finanzsenat) que, a diferencia de las Salas de Recurso, no forma parte de la Administración tributaria (artículo 1 de la Ley por la que se constituye el Unabhängiger Finanzsenat; en lo sucesivo, «Ley constitutiva»). [17]

34. Por otro lado, a diferencia de los miembros de las Salas de Recurso, los integrantes de las diferentes Salas del Unabhängiger Finanzsenat no pueden participar en la actividad de dicha Administración. En particular, con arreglo al nuevo artículo 85 *quater*, apartado 4, del ZollR-DG, las Salas competentes en materia aduanera del nuevo organismo están integradas «por tres miembros a tiempo completo» que, con base en la Ley constitutiva, no pueden ejercer ninguna actividad que pueda suponer un obstáculo para el ejercicio de su misión, que afecte a intereses esenciales del servicio o que pueda cuestionar de algún modo su imparcialidad y su independencia (artículo 5, apartados 1 y 2, de la Ley constitutiva).

35. Por último, los miembros a tiempo completo del Unabhängiger Finanzsenat disfrutan de sólidas garantías «contra intervenciones o presiones indebidas por parte del poder ejecutivo». [18] De hecho, dichos miembros forman parte de dicho organismo

17 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats (Ley federal austriaca por la que se constituye una Sala Independiente de lo Tributario, contenida en la Ley de reforma).

18 — Véase la sentencia Schmid, antes citada, apartado 41. Véase asimismo la sentencia de 4 de febrero de 1999, Köllensperger (C-103/97, Rec. p. I-551), apartado 21.

por tiempo indefinido y sólo pueden ser destituidos de sus cargos mediante acuerdo del pleno de la Junta de los Unabhängige Finanzsenate o de un comité constituido por éste al efecto (artículo 6, apartado 3, de la Ley constitutiva).

36. A la luz de tales innovaciones, considero que en el presente caso ya no concurren los motivos que llevaron al Tribunal de Justicia, en la sentencia Schmid, a poner en duda el carácter jurisdiccional del órgano remitente.

37. En consecuencia, considero que el Unabhängiger Finanzsenat constituye un órgano jurisdiccional con arreglo al artículo 234 CE y que, por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para resolver las cuestiones que le ha planteado, que paso a examinar a continuación.

B. *Sobre el fondo*

38. Como queda señalado, en el presente procedimiento el órgano jurisdiccional remitente plantea al Tribunal de Justicia dos cuestiones mediante las cuales pregunta, fundamentalmente, si el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento es directamente aplicable en los Estados miembros y si el plazo de prescripción de cuatro años establecido en él puede interrumpirse mediante la comunicación de la realización de un control decidido, de conformidad con el Reglamento nº 4045/89, en función de factores de riesgo de irregularidad y, en particular, teniendo en cuenta la frecuencia de los comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades.

1. Premisa. El ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95

39. Con carácter preliminar, observo que, a la luz de la resolución de remisión, las cuestiones que acabo de resumir se basan, aparentemente, en la premisa de que, al establecer «un plazo de prescripción de cuatro años para perseguir las irregularidades» relativas al Derecho comunitario, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 se refiere a todos los actos de naturaleza administrativa adoptados por las autoridades nacionales y comunitarias destinados a perseguir tales irregularidades, ya sean sanciones administrativas en sentido estricto con arreglo al artículo 5 o medidas de retirada de una ventaja obtenida indebidamente con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento. [19]

19 — Cabe recordar que, en virtud del artículo 4, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95, se consideran «medidas» «la retirada de la ventaja obtenida indebidamente [...] [mediante] la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas [o bien mediante] la pérdida total o parcial de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja concedida o en el momento de la percepción de un anticipo». Recuerdo asimismo que en el artículo 5, apartado 1, de dicho Reglamento se enumeran las sanciones administrativas que pueden imponerse en caso de irregularidad intencionada o provocada por negligencia.

40. Puesto que dicha premisa ha sido cuestionada por Handlbauer y por la Comisión, procede apreciar, antes de entrar directamente en el examen de las cuestiones, si la citada norma se refiere también a los actos, como la resolución del Zollamt Salzburg, mediante los cuales no sólo se imponen sanciones, sino que también se reclama la devolución de cantidades que se consideran indebidamente pagadas.

41. La respuesta de Handlbauer a este interrogante es negativa, pues considera que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 se refiere exclusivamente a las sanciones penales. Más concretamente, en su opinión la norma establece el plazo durante el cual pueden imponerse medidas de esta naturaleza para sancionar las irregularidades respecto del Derecho comunitario.

42. Diferente, pero igualmente negativa, es la respuesta que da la Comisión, según la cual el plazo de que se trata se aplica, en cambio, a los actos administrativos, pero no a todos, sino únicamente a aquellos que imponen una sanción con arreglo al artículo 5 del Reglamento nº 2988/95. Por consiguiente, en su opinión dichos plazos no se aplican a las medidas, como la recuperación de una ventaja financiera indebidamente percibida, contempladas en el artículo 4 de dicho Reglamento. Esto se debe, según la Comisión, a que las normas que establecen plazos de prescripción en relación con tales medidas tienen una estructura diferente: disponen que dichos plazos comiencen a correr a partir del acto de concesión de la cantidad indebida y no, como la norma de que se trata, a partir del momento en que se cometió la irregularidad; por otro lado, a diferencia de la norma citada, no establecen ninguna distinción entre prescripción de las diligencias y prescripción de la ejecución de las sanciones.

43. A mi entender, la tesis en la que parece basarse la resolución de remisión es la correcta, y deben desestimarse, en cambio, las que acabo de resumir.

44. Esto se aplica, sobre todo, con respecto a la tesis de Handlbauer según la cual la norma citada establece un plazo para sancionar penalmente las irregularidades respecto del Derecho comunitario. A este respecto, sin necesidad de pronunciarse sobre la existencia de una competencia de la Comunidad para establecer plazos de prescripción en materia penal, me limito a señalar que el Reglamento nº 2988/95 establece «una normativa general relativa a controles homogéneos y a *medidas y sanciones administrativas*[20] aplicables a las irregularidades respecto del Derecho comunitario» (artículo 1, apartado 1). Por otro lado, el Reglamento «se aplicará sin perjuicio de la aplicación del Derecho penal de los Estados miembros» (duodécimo considerando).

20 — La cursiva es mía.

45. Por consiguiente, el Reglamento citado pretende regular, también por lo que respecta a la prescripción, las medidas y sanciones de carácter administrativo adoptadas por las autoridades competentes en caso de comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades. Por tanto, si, con base en las disposiciones nacionales de Derecho penal, dichas irregularidades son asimismo constitutivas de delitos, para determinar los plazos dentro de los cuales deben perseguirse procede remitirse exclusivamente a la normativa pertinente de los Estados miembros que, como acaba de señalarse, no se ve modificada por el Reglamento de que se trata.

46. Ahora bien, a mi entender también debe desestimarse la tesis de la Comisión según la cual el plazo de prescripción de que se trata se refiere únicamente a los actos que imponen una sanción administrativa con arreglo al artículo 5, y no a las medidas de retirada de una ventaja obtenida indebidamente a las que se refiere el artículo 4 del Reglamento nº 2988/95.

47. A este respecto, procede recordar que en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento se establece un plazo de prescripción de las diligencias que empieza a contar «a partir de la realización de la irregularidad». Asimismo, recuerdo que, con arreglo al artículo 1, apartado 2, el concepto de irregularidad comprende «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».

48. Ahora bien, tal como tuvo ocasión de precisar el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia Peix/Comisión, «a falta de indicación en sentido contrario, hay que considerar que el concepto de irregularidad definido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 tomando como referencia el sentido amplio que le ha conferido el artículo 1 del citado Reglamento abarca tanto las irregularidades intencionadas o provocadas por negligencia, que pueden conducir, con arreglo al artículo 5 de dicho Reglamento, a una sanción administrativa como las irregularidades que justifican únicamente la adopción de una medida administrativa contemplada en el artículo 4 del Reglamento».[21] En consecuencia, tal como precisó el propio Tribunal de Primera Instancia, cuando existe una irregularidad debe admitirse, en todo caso, la aplicabilidad del artículo 3 de dicho Reglamento con independencia de la calificación como «sanción administrativa» en sentido estricto o como «medida» que se haga del acto adoptado por la autoridad competente.

49. Tal como acertadamente observaron los Gobiernos austriaco y del Reino Unido, dicha solución es congruente con el objetivo del Reglamento nº 2988/95 consistente en esta-

21 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de marzo de 2003, Peix/Comisión (T-125/01, Rec. p. II-865), apartado 79.

blecer, para las medidas y sanciones administrativas, una «normativa general» que permita combatir eficazmente «en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades» (artículos 1 y 3 y cuarto considerando). En efecto, de acuerdo con esta interpretación en todos los ámbitos se establece un plazo general de cuatro años para la recuperación de las cantidades indebidamente pagadas. Por el contrario, si se acoge la tesis sostenida por la Comisión, en los sectores en los que no se ha establecido un plazo de prescripción concreto la protección del interés comunitario en la recuperación de dichas cantidades quedaría supeditada a la apreciación que hagan los diferentes Estados miembros, que también pueden haber establecido, como en el presente caso, plazos inferiores.

50. No obstante, la Comisión objeta asimismo que la interpretación propuesta se ve refutada por el hecho de que la norma de que se trata fije el inicio del plazo de prescripción el día en el que se comete la irregularidad y no el día, más preciso, de concesión de la ayuda al agente económico.

51. Sin embargo, no me parece que se trate de una objeción pertinente, ya que, si bien se mira, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 permite determinar el *dies a quo* de la prescripción también en el caso de recuperación de una cantidad indebidamente pagada. Es cierto que, en ese supuesto, ese día coincide, tal como cabe deducir de la definición de irregularidad que se hace en el artículo 1, apartado 2, de dicho Reglamento, con el día en el que el agente económico realiza la acción o la omisión que determina el carácter indebido de la cantidad recibida y perjudica, de este modo, los intereses financieros de las Comunidades.

52. Por último, dicha interpretación no parece resultar desvirtuada tampoco por el hecho de que el artículo 3 del Reglamento nº 2988/95 establezca, en su apartado 1, un plazo de prescripción de las *diligencias* y, en el apartado 2, un plazo de prescripción de la ejecución de las *sanciones*. Por el contrario, me parece que el hecho de que, en la primera de dichas disposiciones, se utilizara un término más amplio y genérico que el de «sanciones» confirma que dicha norma se aplica a una categoría de actos más amplia que la considerada en la disposición posterior. Por tanto, el plazo de prescripción establecido en el apartado 1 del artículo 3 no se refiere únicamente a las «sanciones» propiamente dichas, sino más en general a todas las diligencias que puedan adoptarse con base en el Reglamento para perseguir los comportamientos que perjudican los intereses financieros de las Comunidades.

53. Por las razones expuestas, considero, por tanto, que el plazo de prescripción establecido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2088/95 se aplica a una decisión como la adoptada por el Zollamt Salzburg.

54. Dicho esto, podemos pasar ahora al análisis de las dos cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia por lo que respecta a la aplicabilidad directa de dicha norma y al concepto de acto que interrumpe la prescripción contemplado en ella.

2. Sobre la aplicabilidad directa del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95

Alegaciones de las partes

55. Handlbauer considera que el Reglamento nº 2988/95 no es directamente aplicable a los agentes económicos. En efecto, según afirma, dicho Reglamento se limita a definir «un marco jurídico común a todos los sectores cubiertos por políticas comunitarias» que las instituciones comunitarias y los Estados miembros deben respetar cuando aprueben nuevas normativas sectoriales para la protección de los intereses financieros de las Comunidades.

56. Por consiguiente, en su opinión, el artículo 3, apartado 1, es una norma de carácter programático que no produce efectos directos. Como tal, no puede prevalecer sobre normas nacionales y comunitarias ya existentes en el momento de la entrada en vigor del Reglamento nº 2988/95. En consecuencia, en el presente caso no debe aplicarse el plazo de cuatro años, susceptible de interrupción, establecido en dicha norma, sino el de tres años que se deriva de la remisión que se hace en el artículo 1, apartado 5, de la AEG al artículo 74, apartado 2, de la ZollR-DG y al artículo 221, apartado 3, del Código aduanero comunitario.

57. Según Handlbauer, esta conclusión se ve confirmada por la disposición en materia de prescripción recientemente introducida, en el ámbito de las restituciones a la exportación, por el Reglamento nº 800/99. En efecto, también dicho Reglamento establece, en el artículo 52, apartado 4, un plazo de prescripción de cuatro años. Según observa Handlbauer, si el plazo análogo de cuatro años establecido en el Reglamento nº 2988/95 fuera de aplicación directa, la introducción de la nueva disposición sería inútil y carecería de sentido.

58. En cambio, las conclusiones del Gobierno austriaco y de la Comisión son completamente opuestas. En efecto, a su entender el Reglamento nº 2988/95 es, como tal, «directamente aplicable en cada Estado miembro» (artículos 249 CE, párrafo segundo, y 11, párrafo segundo, del Reglamento nº 2988/95). Consiguientemente, las disposiciones en materia de prescripción que se establecen en el mismo deben prevalecer sobre las disposiciones nacionales contrarias.

59. A este respecto, el Gobierno austriaco y la Comisión recuerdan que el artículo 3, apartado 1, del citado Reglamento reserva únicamente a las instituciones comunitarias la facultad de fijar, en las normativas sectoriales, plazos de prescripción inferiores a cuatro años. Por el contrario, con arreglo al apartado 3 de dicha norma, los Estados miembros sólo pueden establecer plazos más largos. Por este motivo, precisa el Gobierno austriaco, el plazo de tres años

vigente en el ámbito del Derecho aduanero y al que se remite la AEG en materia de restituciones a la exportación no puede aplicarse en el presente caso.

Apreciación

60. Por mi parte, recuerdo, en primer lugar, que, como es sabido, con arreglo al artículo 249 CE, párrafo segundo, el Reglamento tiene «alcance general» y es «directamente aplicable en cada Estado miembro». En razón de su propia naturaleza y de su función en el sistema de las fuentes del Derecho comunitario, produce, por tanto, «un efecto inmediato en los ordenamientos jurídicos nacionales, sin que sea preciso que las autoridades nacionales adopten medidas de aplicación». [22]

61. Es cierto que, en casos excepcionales, el propio Tribunal de Justicia acepta que algunas de las disposiciones del Reglamento «pueden requerir, para su ejecución, la adopción de medidas de aplicación por los Estados miembros». [23] Sin embargo, no me parece que eso sea lo que sucede en el caso del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95. En efecto, la aplicación del plazo de prescripción de cuatro años establecido en el mismo no deja ningún margen de apreciación a los Estados miembros y no requiere, por tanto, la adopción por su parte de ninguna medida de ejecución.

62. Tampoco resulta relevante el hecho de que el Reglamento admita la posibilidad de establecer, en las normativas comunitarias sectoriales, plazos de prescripción más breves pero no *inferiores* a tres años (artículo 3, apartado 1, última frase) y, en las nacionales, plazos *superiores* a cuatro (artículo 3, apartado 3). En el caso de que se haga uso de dicha posibilidad, evidentemente se aplicarán las disposiciones comunitarias o nacionales específicas correspondientes; de lo contrario, la norma examinada es por sí sola suficientemente clara y precisa como para ser inmediatamente aplicada por las autoridades nacionales con el fin de comprobar si las medidas o sanciones adoptadas para perseguir una irregularidad se aprobaron dentro de los plazos establecidos al efecto.

63. Por consiguiente, disposiciones nacionales como el artículo 1, apartado 5, de la AEG (y las normas a las que éste se remite) que establecen un plazo de prescripción *inferior* a cuatro años y son contrarias, por tanto, al citado Reglamento deben dejarse sin aplicar, aun cuando existieran ya con anterioridad al Reglamento.

64. Dicho esto, no me parece que pueda haber ninguna duda sobre el hecho de que todas las autoridades nacionales, incluidas las aduaneras, deben atenerse a dicho plazo de cuatro años en todos los ámbitos del

22 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2001, Azienda Agricola Monte Arcosu (C-403/98, Rec. p. I-103), apartado 26. Véase también la sentencia de 17 de mayo de 1972, Leonesio (93/71, Rec. p. 287), apartado 5.

23 — Sentencia Azienda Agricola Monte Arcosu, antes citada, apartado 26.

Derecho comunitario, incluido el ámbito, que aquí interesa, de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas.

65. En efecto, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, el Reglamento nº 2988/95 establece una «normativa general» adoptada precisamente con el fin de «combatir *en todos los ámbitos*[24] los perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades» (tercer considerando). Por consiguiente, debe aplicarse en todos los ámbitos cubiertos por las políticas comunitarias. Su aplicación general sólo conoce excepciones cuando, en un determinado sector, exista una normativa especial que, dentro de los límites admitidos por el propio Reglamento, adapte las modalidades de protección de dichos intereses a las exigencias específicas del sector regulado y, por tanto, una normativa comunitaria sectorial que fije un plazo más breve o una normativa nacional que establezca un plazo más largo.

66. Ahora bien, en el momento de producirse los hechos de que se trata, en el ámbito de las restituciones a la exportación para los productos agrícolas no existía ninguna norma especial en materia de prescripción de la devolución de las cantidades indebidamente pagadas. Sólo posteriormente, el artículo 52, apartado 4, párrafo primero, letra b), del Reglamento nº 800/99 introdujo un plazo de prescripción, pero, tal como se ha visto, dicho plazo no se aplica en el presente caso.

24 — La cursiva es mía.

67. En efecto, en contra de lo que parece considerar Handlbauer, dicha disposición no da cumplimiento a la norma, supuestamente carente de aplicabilidad directa, del artículo 3 del Reglamento nº 2988/95. Por el contrario, establece en el ámbito considerado una regulación especial de la prescripción que, como tal, ciertamente prevalece sobre la normativa general, pero sólo en relación con los hechos a los que se aplica *ratione temporis*.

68. Por consiguiente, para concluir sobre este particular, considero que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 es directamente aplicable en los Estados miembros. En concreto, el plazo de prescripción de cuatro años establecido en dicho artículo es directamente aplicable por las autoridades nacionales, incluidas las aduaneras, en todos los ámbitos cubiertos por las políticas comunitarias, salvo en los casos en los que una normativa comunitaria sectorial fije un plazo más breve (pero no inferior a tres años) o en los que una normativa nacional establezca un plazo más largo.

3. Sobre el concepto de acto que interrumpe la prescripción

69. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si la comunicación de la realización del control de que se trata en el presente

caso constituye un acto destinado a instruir una irregularidad o a ejecutar la acción contra la misma que interrumpe la prescripción en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95.

70. En primer lugar, procede recordar brevemente, a este respecto, que el Reglamento nº 4045/89 obliga a los Estados miembros a elaborar y aplicar anualmente programas de control sobre una muestra de empresas que realicen operaciones comprendidas dentro del sistema de financiación del FEOGA, Sección Garantía. Con base en el artículo 2 de dicho Reglamento, los Estados miembros deben determinar las empresas que se someterán a los controles en función de su importancia en el ámbito del sistema de financiación del FEOGA y de otros factores de riesgo predefinidos.

71. Entre los criterios que deben utilizar para elaborar sus planes de control, las autoridades aduaneras austriacas tuvieron especialmente en cuenta la frecuencia de las irregularidades cometidas por los agentes económicos. En aplicación de dicho criterio, decidieron incluir a Handlbauer entre las empresas que debían someterse a un control por lo que respecta a las exportaciones realizadas en 1996, puesto que en relación con dicha empresa ya se habían detectado algunas irregularidades en las operaciones realizadas el año anterior. Por consiguiente, el 20 de diciembre de 1999 dichas autoridades enviaron a Handlbauer una comunicación informándole de que iban a proceder a la inspección de todas las exportaciones realizadas por ella en 1996 en el marco de las organizaciones de mercados en los sectores de la carne de vacuno y de porcino.

72. Partiendo de esta base, recuerdo que Handlbauer da una respuesta negativa a la cuestión de que se trata. En particular, sostiene que la prescripción únicamente puede interrumpirse como consecuencia de actos de las autoridades competentes referidos a una determinada irregularidad. En cambio, a su entender, no produce dicho efecto ni la comunicación ni la realización de un control decidido de conformidad con el Reglamento nº 4045/89 que se refieran de forma genérica a las operaciones de exportación realizadas por un operador durante un determinado período de tiempo.

73. Por su parte, el Gobierno austriaco no se pronuncia sobre la posibilidad de que la comunicación enviada a Handlbauer interrumpa la prescripción. En cambio, subraya que, en el presente caso, la prescripción había quedado ya en todo caso interrumpida por la realización del control en Handlbauer. Por consiguiente, según dicho Gobierno, no tiene ninguna relevancia el hecho de que la empresa fuera seleccionada con base en un análisis de los riesgos llevado a cabo de conformidad con el Reglamento nº 4045/89. Por el contrario, el elemento determinante es, en su opinión, el hecho de que el control fuera comunicado a la empresa interesada y efectuado por las autoridades competentes.

74. En cambio, la Comisión considera que ya la propia comunicación de la realización del control, decidido de conformidad con el Reglamento nº 4045/89, constituye un acto que interrumpe la prescripción. En particu-

lar, observa que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95, produce dicho efecto cualquier acto de instrucción de la autoridad competente comunicado a la persona interesada. Sin embargo, dicha norma no exige que el acto de instrucción se refiera a una irregularidad específica. Por lo demás, añade la Comisión, la existencia de una conexión con una irregularidad determinada nunca puede identificarse *a priori* en el momento de la comunicación de la realización del control, sino que siempre se detecta *a posteriori* tras llevar a cabo el propio control.

75. Diré de entrada que la interpretación propuesta por la Comisión no me convence.

76. En particular, considero que no puedo compartir la tesis según la cual una comunicación del tipo de la remitida a Handlbauer, pese a no constituir un acto destinado a perseguir la irregularidad, constituye en todo caso un «acto destinado a instruir la irregularidad» que pueda interrumpir la prescripción en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95.

77. En efecto, me parece cuando menos dudoso que un acto que se limita a anunciar de manera genérica la realización de un control sobre todas las operaciones realizadas en el curso de un determinado año en el marco de varias organizaciones de mercados pueda considerarse *en sí mismo* un acto de instrucción.

78. Considero que estas dudas están justificadas por el propio artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95, que exige que el acto que interrumpe la prescripción sea puntual y preciso, en el sentido de que debe referirse a una *irregularidad específica*. En efecto, pese a la opinión contraria de la Comisión, estimo que tiene razón Handlbauer cuando sostiene que la formulación de dicha disposición lleva a considerar que la prescripción puede interrumpirse únicamente si el acto destinado a instruir o a perseguir la irregularidad puesto en conocimiento de la persona interesada se refiere a una o a varias *irregularidades determinadas*.

79. Por lo demás, en este sentido apuntan la práctica totalidad de las versiones lingüísticas de la disposición examinada, de las que se desprende con claridad que el acto que interrumpe la prescripción debe estar destinado a comprobar o a perseguir *«la irregularidad»*. Por consiguiente, el acto de instrucción tampoco puede referirse a irregularidades indeterminadas, sino que debe tener por objeto una irregularidad específica. [25]

25 — Esta interpretación, aun cuando no se desprende claramente de las versiones italiana y alemana del artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95, se deriva de la mayor parte de las versiones lingüísticas de dicha norma. En este sentido, resultan particularmente claras las versiones francesa, inglesa y española de la disposición, que hablan, respectivamente de: «acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irrégularité*» (la cursiva es mía); «act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*» (la cursiva es mía); «acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*» (la cursiva es mía). En el mismo sentido, véanse también las versiones finesa, griega, neerlandesa y sueca.

80. Por lo demás, esta interpretación de la disposición parece verse confirmada también por la lectura combinada de los párrafos primero y tercero del artículo 3, apartado 1. En efecto, en el párrafo primero se establece que el plazo de prescripción «será de cuatro años a partir de la realización *de la irregularidad*[26] prevista en el apartado 1 del artículo 1». A continuación, en el párrafo tercero se establece que dicho plazo quedará interrumpido por un acto destinado a comprobar o a perseguir *«la irregularidad»*.[27]

81. Ahora bien, a mi modo de ver, al utilizar la expresión «la irregularidad» (por tanto, en singular y con artículo determinado) tanto para determinar el *dies a quo* de la prescripción como para definir el concepto de acto que la interrumpe, el legislador comunitario pretendía subrayar que, en el caso de que esté destinado a comprobar o a perseguir *irregularidades genéricas,* el acto adoptado por la autoridad competente no puede interrumpir la prescripción. De ello se desprende que el acto de que se trata no puede ser un preaviso genérico de la realización de un control que, por su propia naturaleza, se refiere de manera indeterminada a un conjunto de eventuales infracciones; por el contrario, es necesario que se trate de un acto que se califique como destinado a comprobar o perseguir *una irregularidad específica.* Con independencia de que dicho acto se identifique con la propia comunicación de la realización del control o se adopte en el curso o al término de dicho control, lo importante es que quede claro que dicha autoridad duda de la legalidad de *un determinado comportamiento.*

82. Por lo demás, cualquier otra interpretación correría el riesgo, a mi entender, de ir en contra de la «misión consistente en garantizar la seguridad jurídica» inherente a cualquier plazo de prescripción.[28]

83. Así, considero que no cumple con esa misión una prescripción que pueda quedar interrumpida por un acto de la Administración que, como la comunicación enviada a Handlbauer, se refiera indistintamente a una pluralidad de operaciones realizadas por un particular durante un período de tiempo relativamente prolongado. En efecto, un acto de esa naturaleza pondría de nuevo en entredicho por otros cuatro años todas las operaciones individuales realizadas durante dicho período, lo que evidentemente entrañaría graves inconvenientes para los operadores, a los que les resultaría particularmente compleja la programación de las actividades que se benefician de ayudas comunitarias, es decir, precisamente de las actividades que deberían facilitarse mediante la concesión de tales ayudas.

26 — La cursiva es mía.

27 — La cursiva es mía.

28 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión (41/69, Rec. p. 661), apartado 19, y del Tribunal de Primera Instancia de 17 de octubre de 1991, De Compte/Parlamento (T-26/89, Rec. p. II-781), apartado 68; de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión (asuntos acumulados T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437), apartado 67; Peix/Comisión, antes citada, apartado 74, y de 17 de septiembre de 2003, Neuss/Comisión (T-137/01, Rec. p. II-3103), apartado 123.

84. En cambio, si se acoge la tesis que aquí propongo los particulares estarían en condiciones de conocer de antemano qué operaciones, entre las realizadas en un determinado período, deben considerarse definitivas y cuáles, en cambio, tras haber sido *específicamente identificadas* como posibles irregularidades, pueden ser objeto de una reclamación de devolución o de una sanción por parte de la Administración. De este modo, la incertidumbre ligada al transcurso de un nuevo período de prescripción se vería limitada a operaciones individuales concretas.

85. Por otra parte, no me parece que dicha solución suponga un sacrificio excesivo para la autoridad competente. En efecto, no se pide a la Administración que compruebe la existencia de la irregularidad para poder gozar de un nuevo período de prescripción. Es suficiente con que, en el acto comunicado al interesado, identifique de manera específica la irregularidad, es decir, que exprese al operador sus dudas sobre la legalidad de un determinado comportamiento de éste.

86. En el presente caso, la comunicación a Handlbauer de la realización del control, decidido de conformidad con el Reglamento nº 4045/89, se refería indistintamente a todas las operaciones de exportación realizadas por esa empresa en 1996 en el ámbito de las organizaciones de mercados en los sectores de la carne de vacuno y de porcino. Como tal, a mi entender dicha comunicación no puede interrumpir, en virtud de las consideraciones anteriores, el plazo de prescripción para recuperar la restitución concedida el 24 de septiembre de ese año.

87. Dicho esto, debo observar, sin embargo, que, tal como se desprende de la resolución de remisión, en el curso del control notificado el 20 de diciembre de 1999 y posteriormente «llevado a cabo en el año 2000 [...] se comprobó que *en el caso de numerosas exportaciones* [29] de carne no [podía] acreditarse el necesario origen comunitario de las mercancías». Por consiguiente, de ello parece desprenderse que la comunicación fue seguida por la realización del control y que, en el marco de dicho control, cuando menos se imputaron a Handlbauer numerosas *irregularidades determinadas,* entre ellas, la que es objeto del presente procedimiento.

88. Por consiguiente, si bien es cierto que la comunicación de que se trata no podía interrumpir el plazo de prescripción para recuperar la restitución concedida el 24 de septiembre de 1996, dicho efecto puede haber sido producido por la imputación de la irregularidad efectuada en el marco de dicho control. En efecto, en ese momento la autoridad austriaca realizó un acto de instrucción referido también a *la irregularidad determinada* que posteriormente fue objeto de la resolución de 20 de enero de 2001. Ahora bien, corresponde al juez nacional apreciarlo, determinando si, efecti-

29 — La cursiva es mía.

vamente, en el marco o incluso a raíz del control, la autoridad competente expresó dudas sobre la legalidad de la concesión de dicha restitución a la exportación.

89. Por las razones expuestas, propongo, por tanto, al Tribunal de Justicia que responda al Unabhängiger Finanzsenat que, con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95, el transcurso del plazo de prescripción para perseguir una determinada irregularidad no queda interrumpido por la comunicación de la realización de un control decidido, de conformidad con el Reglamento nº 4045/89, en función de la existencia de factores de riesgo de irregularidad y, en particular, teniendo en cuenta la frecuencia de los comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades, cuando dicha comunicación se refiera indistintamente a todas las operaciones realizadas por un agente económico en el marco de varias organizaciones comunes de mercados durante un período de tiempo relativamente prolongado. Para que se produzca la interrupción de la prescripción, es necesario que el acto puesto en conocimiento de la persona interesada identifique de manera específica una o varias irregularidades determinadas.

V. Conclusión

90. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al Unabhängiger Finanzsenat:

«1) El artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 se aplica a una decisión como la adoptada en el presente caso que ordena la devolución de una cantidad que se considera indebidamente pagada e impone una sanción.

2) El artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2988/95 es directamente aplicable en los Estados miembros. En particular, el plazo de prescripción de cuatro años establecido en dicho artículo es directamente aplicable por las autoridades nacionales, incluidas las aduaneras, en todos los ámbitos cubiertos por las políticas comunitarias, salvo en los casos en los que una normativa comunitaria sectorial fije un plazo más breve (pero no inferior a tres años) o en los que una normativa nacional establezca un plazo más largo.

3) Con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento nº 2988/95, el transcurso del plazo de prescripción para perseguir una determinada irregularidad no queda interrumpido por la comunicación de la realización de un control decidido, de conformidad con el Reglamento nº 4045/89, en función de la existencia de factores de riesgo de irregularidad y, en particular, teniendo en cuenta la frecuencia de los comportamientos perjudiciales para los intereses financieros de las Comunidades, cuando dicha comunicación se refiera indistintamente a todas las operaciones realizadas por un agente económico en el marco de varias organizaciones comunes de mercados durante un período de tiempo relativamente prolongado. Para que se produzca la interrupción de la prescripción, es necesario que el acto puesto en conocimiento de la persona interesada identifique de manera específica una o varias irregularidades determinadas.»