Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 15 de junio de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 — Artículo 3, apartado 1 — Financiación con cargo al Fondo de Cohesión — Proyecto de desarrollo de un sistema regional de gestión de residuos — Irregularidades — Concepto de "programa plurianual" — Cierre definitivo del programa plurianual — Plazo de prescripción»

En el asunto C-436/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania), mediante resolución de 10 de julio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de agosto de 2015, en el procedimiento entre

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra

y

«Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB,

con intervención de:

Lietuvos Respublikos finansų ministerija,

«Skirnuva» UAB,

«Parama» UAB,

«Alkesta» UAB,

«Dzūkijos statyba» UAB,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Vilaras (Ponente), J. Malenovský, M. Safjan y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de septiembre de 2016;

* Lengua de procedimiento: lituano.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno lituano, por la Sra. D. Stepanienė y el Sr. D. Kriaučiūnas, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. S. Papaioannou y S. Charitaki, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. J. Jokubauskaitė y D. Recchia y por el Sr. J. Baquero Cruz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de enero de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1).

2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra (Agencia de gestión de los proyectos medioambientales del Ministerio del Medio Ambiente lituano; en lo sucesivo, «autoridad de gestión») y el «Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras» UAB (Centro de tratamiento de residuos de la región de Alytus, Lituania; en lo sucesivo, «empresa beneficiaria») en relación con el reembolso por ésta de una parte de los fondos que obtuvo del Fondo de Cohesión.

Marco jurídico

Reglamento n.º 2988/95

3 A tenor del tercer considerando del Reglamento n.º 2988/95:

«[…] es importante combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros [de la Unión]».

4 El artículo 1 del Reglamento n.º 2988/95 establece:

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

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, apartado 1, de este Reglamento dispone lo siguiente:

«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.»

6 El artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento dispone:

«Como norma general, toda irregularidad dará lugar a la retirada de la ventaja obtenida indebidamente, lo que supondrá:

— la obligación de abonar las cantidades debidas o de reembolsar las cantidades indebidamente percibidas,

[…]».

Normativa relativa al Fondo de Cohesión

Reglamento (CE) n.º 1164/94

7 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de cohesión (DO 1994, L 130, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO 1999, L 161, p. 57), por el Reglamento (CE) n.º 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 (DO 1999, L 161, p. 62), y por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1164/94»), crea un Fondo de cohesión, denominado en el citado Reglamento «Fondo».

8 El artículo 1, apartado 3, del Reglamento n.º 1164/94 establece:

«El Fondo podrá contribuir a la financiación:

— de proyectos, o

— de fases de proyectos que sean técnica y financieramente independientes, o

— de grupos de proyectos vinculados a una estrategia visible que formen un conjunto coherente.»

9 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1164/94 enumera las «acciones subvencionables» en el marco del Fondo de cohesión de la siguiente manera:

«El Fondo podrá prestar su ayuda a los siguientes proyectos

— proyectos medioambientales que contribuyan a alcanzar los objetivos del artículo 130 R del Tratado [artículo 191 TFUE] […]

[…]».

10 Con arreglo al artículo 4 del citado Reglamento, los recursos disponibles previstos para compromisos destinados a Lituania debían atribuirse para el período comprendido entre 2004 y 2006.

11 El artículo 10 del Reglamento n.º 1164/94 establece normas para la aprobación de los proyectos en los siguientes términos:

«1. La Comisión, de común acuerdo con el Estado miembro beneficiario, determinará los proyectos que vayan a financiarse con cargo al Fondo.

[…]

3. Los Estados miembros beneficiarios presentarán las solicitudes de ayuda para los proyectos a que se refiere el apartado 1 del artículo 3. Los proyectos, incluidos los grupos de proyectos relacionados entre sí, deberán tener la suficiente dimensión como para repercutir significativamente en los ámbitos de la protección del medio ambiente […]

4. En las solicitudes se harán constar los datos siguientes: organismo responsable de la ejecución […]

[…]

6. […] la Comisión decidirá conceder la ayuda con cargo al Fondo, siempre que se reúnan las condiciones establecidas en el presente artículo, en un plazo de tres meses, por regla general, a partir de la recepción de la solicitud. La cuantía de la ayuda financiera, el plan de financiación y todas las disposiciones y condiciones necesarias para la realización de los proyectos se fijarán en las decisiones de la Comisión por las que se aprueben los proyectos, fases de proyectos o grupos de proyectos relacionados entre sí.

7. Los elementos esenciales de las decisiones de la Comisión se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.»

12 El artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 1164/94, titulado «Control financiero», dispone:

«Sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto, los Estados miembros serán los principales responsables del control financiero de los proyectos. Para ello adoptarán, entre otras, las medidas siguientes:

[…]

d) certificarán que las declaraciones de gastos presentadas a la Comisión son exactas y garantizarán que son fruto de sistemas contables basados en documentos justificativos comprobables;

e) prevendrán y detectarán las irregularidades, de acuerdo con la normativa vigente, y las notificarán a la Comisión, junto con la evolución de las diligencias administrativas y judiciales; en este contexto, los Estados miembros y la Comisión adoptarán las medidas necesarias para garantizar que la información que se intercambie tenga carácter confidencial;

f) presentarán a la Comisión, al término de cada proyecto, fase de proyecto o grupo de proyectos, una declaración elaborada por una persona o departamento independiente de la autoridad designada. En la declaración se resumirán las conclusiones de los controles efectuados durante los años anteriores y se evaluará la validez de la solicitud de pago del saldo final, así como la legalidad y regularidad del gasto registrado en el certificado final. Si lo juzgan necesario, los Estados miembros acompañarán esta declaración de su propio dictamen;

g) cooperarán con la Comisión para garantizar una utilización de los fondos comunitarios conforme a los principios de una buena gestión financiera;

h) recuperarán toda cantidad perdida como consecuencia de una irregularidad comprobada, aplicando, cuando proceda, intereses de demora.»

13 El artículo 16 *bis*, apartado 1, del Reglamento n.º 1164/94, titulado «Disposiciones específicas tras la adhesión a la Unión Europea de un nuevo Estado miembro que se ha beneficiado de la ayuda de preadhesión en virtud del instrumento estructural de preadhesión (ISPA)», establece:

«Las medidas que al producirse la adhesión de […] Lituania […] hayan sido objeto de decisiones de la Comisión relativas a ayudas concedidas al amparo del Reglamento (CE) n.º 1267/99 [del Consejo, de 21 de junio de 1999,] por el que se crea un instrumento de política estructural de preadhesión [DO 1999, L 161, p. 73,] y cuya aplicación no haya concluido para esa fecha se considerarán aprobadas por la Comisión con arreglo al presente Reglamento. Salvo que se indique otra cosa en los apartados 2 a 5, las disposiciones por las que se rige la aplicación de las medidas aprobadas de conformidad con el presente Reglamento serán de aplicación a esas medidas.»

14 Las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1164/94 figuran en el anexo II de éste, al que se remite el artículo 15 de este mismo Reglamento (en lo sucesivo, «anexo II»).

15 El artículo C del anexo II, consagrado a los compromisos presupuestarios, dispone:

«1. Los compromisos presupuestarios se realizarán sobre la base de las decisiones de la Comisión por las que se aprueben las correspondientes actuaciones (proyecto, fase de proyecto, grupo de proyectos, estudio o medida de asistencia técnica). Serán válidos durante un período cuya duración dependerá de la naturaleza y condiciones específicas de la ejecución de la acción.

[…]

4. Las modalidades de compromiso se especificarán en las decisiones de la Comisión por las que se aprueben las respectivas acciones.

[…]»

16 El artículo D del anexo II regula las modalidades de pago de la ayuda financiera en los siguientes términos:

«1. El pago de la ayuda financiera se efectuará con arreglo a los compromisos presupuestarios y su destinatario será la autoridad o el organismo designado al efecto en la solicitud presentada por el Estado miembro beneficiario. Podrán revestir la forma de anticipos, pagos intermedios o pagos del

saldo final. Los pagos intermedios o del saldo se referirán a gastos efectivamente pagados que deberán justificarse mediante facturas pagadas o documentos contables de valor probatorio equivalente.

2. Los pagos se llevarán a cabo de acuerdo con las modalidades siguientes:

[…]

d) El saldo definitivo de la ayuda comunitaria, calculado a partir de los gastos certificados y efectivamente pagados, se abonará a condición de que:

— el proyecto, la fase del proyecto o el grupo de proyectos se haya realizado con arreglo a los objetivos fijados,

— la autoridad u organismo designado contemplado en el apartado 1 haya presentado a la Comisión una solicitud de pago dentro de los seis meses siguientes a la fecha límite indicada en la decisión de concesión de ayuda para la terminación de los trabajos y la ejecución de los pagos del proyecto, la fase del proyecto o el grupo de proyectos,

— se haya presentado a la Comisión el informe final a que se refiere el apartado 4 del artículo F,

— el Estado miembro haya certificado a la Comisión que los datos facilitados en la solicitud de pago y en el informe son correctos,

— el Estado miembro haya enviado a la Comisión la declaración prevista en el apartado 1 del artículo 12,

— se hayan aplicado todas las medidas de información y publicidad adoptadas por la Comisión en aplicación del apartado 3 del artículo 14.

3. Si el informe final previsto en el apartado 2 no se presenta a la Comisión dentro de los dieciocho meses siguientes al plazo de terminación de los trabajos y ejecución de los gastos indicado en la decisión de concesión de la ayuda, se cancelará la parte de la ayuda correspondiente al saldo del proyecto.

[…]

5. Los pagos se abonarán a la autoridad u organismo designado por el Estado miembro en un plazo que, por regla general, no será superior a dos meses a partir de la recepción de una solicitud de pago admisible en la medida en que sigan existiendo fondos presupuestarios disponibles.

[…]

7. La Comisión establecerá disposiciones comunes en materia de subvencionabilidad de los gastos.»

17 El artículo F, apartado 4, del anexo II establece:

«La autoridad u organismo designado a tal efecto por el Estado miembro enviará a la Comisión, en un plazo de tres meses a partir del final de cada año completo de ejecución, un informe de cada proyecto, en el que se expondrán los progresos realizados. Se remitirá un informe final a la Comisión dentro de los seis meses siguientes a la finalización del proyecto o de la fase del proyecto.

[…]»

Reglamento n.º 1267/1999

18 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento n.º 1267/1999 dispone:

«Se crea el instrumento de política estructural de preadhesión, denominado en lo sucesivo "ISPA" (Instrument for Structural Polices for Pre-Accession).

El ISPA prestará una ayuda destinada a contribuir a la preparación para la adhesión a la Unión Europea de los países candidatos siguientes: […], Lituania, […], denominados en lo sucesivo "los países beneficiarios", […] en materia de política de medio ambiente […] de acuerdo con lo dispuesto en el presente Reglamento.»

19 Con arreglo al artículo 2, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1267/1999, las medidas subvencionables en el marco del ISPA se definen del siguiente modo:

«1. La ayuda comunitaria financiada a través del ISPA se destinará a proyectos, a fases de un proyecto determinado independientes desde el punto de vista técnico y financiero, a grupos de proyectos o programas de proyecto en el sector del medio ambiente […], denominados globalmente en adelante "las medidas" […]

2. La Comunidad prestará ayuda a través del ISPA a la luz de los objetivos mencionados en el artículo 1, para los fines siguientes:

a) medidas medioambientales que permitan a los países beneficiarios cumplir los requisitos establecidos en la normativa comunitaria en materia de medio ambiente y los objetivos establecidos en las asociaciones para la adhesión;

[…]».

20 El artículo 3 de dicho Reglamento dispone:

«La ayuda financiera del ISPA se concederá durante el período 2002-2006.

[…]»

21 Según el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1267/1999, la Comisión adoptará las decisiones relativas a las medidas que vayan a financiarse a través del ISPA.

22 A tenor del artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 1267/1999, titulado «Compromisos y pagos»:

«La Comisión ejecutará los gastos con cargo al ISPA, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, sobre la base del Protocolo de financiación que habrán de establecer la Comisión y el país beneficiario.

[…]»

Reglamento (CE) n.º 1386/2002

23 Con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1386/2002 de la Comisión, de 29 de julio de 2002, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1164/94 en relación con los sistemas de gestión y control y el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas

otorgadas con cargo al Fondo de Cohesión (DO 2002, L 201, p. 5), el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1386/2002 cubre las acciones subvencionables previstas en el artículo 3 del Reglamento n.º 1164/94 y aprobadas por primera vez a partir del 1 de enero de 2000.

24 El artículo 8, apartado 2, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1386/2002, dispone:

«Antes de certificar cualquier declaración de gastos, la autoridad pagadora comprobará a su satisfacción que se hayan cumplido los siguientes requisitos:

[…]

b) que la declaración de gastos sólo comprenda gastos:
   i) que se hayan efectivamente realizado durante el período subvencionable establecido por la decisión de concesión, y puedan ser justificados mediante facturas pagadas u otros documentos contables de valor probatorio equivalente».

Reglamento (CE) n.º 16/2003

25 Con arreglo al artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 16/2003 de la Comisión, de 6 de enero de 2003, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1164/94 en lo que se refiere a la subvencionabilidad de los gastos de las actuaciones cofinanciadas por el Fondo de Cohesión (DO 2003, L 2, p. 7), el Reglamento n.º 16/2003 establece las normas comunes para determinar la subvencionabilidad de los gastos de las actuaciones previstas en el artículo 3 del Reglamento n.º 1164/94 que pueden ser cofinanciadas por el Fondo de Cohesión.

26 El artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 16/2003 dispone:

«Los gastos que se contabilizarán para el pago de la ayuda comunitaria deberán ser gastos efectuados durante el plazo de subvencionabilidad fijado en la decisión de la Comisión, conforme a lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 8 del Reglamento [n.º 1386/2002], y estar relacionados directamente con el proyecto. Deberán corresponder a pagos certificados por el Estado miembro y realizados efectivamente por él o por cuenta suya o, cuando se trate de concesiones, por el concesionario en el que el organismo responsable de la ejecución haya delegado la ejecución del proyecto, y estar avalados por facturas pagadas o documentos contables de valor probatorio equivalente.

[…]»

27 El artículo 8 del Reglamento n.º 16/2003, titulado «Fin del plazo de subvencionabilidad», establece lo siguiente:

«La fecha de fin del plazo de subvencionabilidad se referirá a los pagos efectuados por el organismo responsable de la ejecución.

La fecha de fin del plazo de subvencionabilidad se especificará en la decisión de la Comisión.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

28 La autoridad de gestión es el organismo lituano público designado responsable de constatar y suprimir las irregularidades relacionadas con la utilización de las ayudas financieras de la Unión, en su calidad de organismo de ejecución de los proyectos contemplado en el artículo 10, apartado 4, del Reglamento n.º 1164/94.

29 El 13 de diciembre de 2001, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, apartado 1, del Reglamento n.º 1267/1999, la Comisión adoptó una decisión por la que aprobaba en el marco del ISPA el proyecto «Creación de un sistema de gestión de residuos de la región de Alytus» en Lituania (en lo sucesivo, «proyecto examinado en el litigio principal»), decisión posteriormente modificada por su decisión de 23 de diciembre de 2002 (en lo sucesivo, «decisión inicial»). El mismo día, la Comisión firmó el protocolo de financiación del citado proyecto, contemplado en el artículo 8, apartado 1, de dicho Reglamento (en lo sucesivo, «protocolo de financiación»). La República de Lituania firmó ese documento el 14 de marzo de 2002. Según el artículo 2 del protocolo de financiación, el vencimiento del proyecto examinado en el litigio principal estaba previsto para el 31 de diciembre de 2004, mientras que el artículo 4, apartado 3, de ese protocolo fijaba el 31 de diciembre de 2006 como fecha límite para los pagos que debía realizar el organismo responsable de la ejecución del citado proyecto. En un plazo de seis meses a partir de esa última fecha, las autoridades lituanas debían presentar a la Comisión el informe de auditoría final a efectos del pago del saldo de la financiación del proyecto examinado en el litigio principal.

30 La autoridad de gestión estaba encargada del desarrollo del proyecto examinado en el litigio principal y actuaba en calidad de entidad adjudicadora en la celebración de los contratos públicos relativos a dicho proyecto. El 10 de noviembre de 2004, la autoridad de gestión firmó con la empresa beneficiaria un acuerdo de aplicación del programa de cohesión del ISPA, relativo al reparto de sus obligaciones y responsabilidades respectivas en relación con el proyecto examinado en el litigio principal. Entre el 22 de abril de 2004 y el 6 de diciembre de 2006, la autoridad de gestión, en su calidad de entidad adjudicadora, la empresa beneficiaria y algunos otros contratantes privados firmaron varios contratos públicos.

31 El 27 de diciembre de 2004, la Comisión adoptó una decisión por la que modificaba, en particular, la decisión inicial del siguiente modo: «El artículo 2 (de la decisión inicial) se completa con el apartado siguiente: “5. Los gastos relacionados con el proyecto [examinado en el litigio principal] serán subvencionables hasta el 31 de diciembre de 2008”. El artículo 2 del [protocolo de financiación] fue modificado como sigue: “Fecha de fin: 31 de diciembre de 2008”».

32 El 17 de diciembre de 2009, el organismo nacional de auditoría lituano emitió el informe de auditoría pública del proyecto examinado en el litigio principal.

33 El 28 de marzo de 2013, la autoridad de gestión publicó cuatro «conclusiones» en las que algunos gastos del proyecto examinado en el litigio principal se declaraban no subvencionables a causa de diversas irregularidades. En particular, hizo constar que la empresa beneficiaria no había justificado la adquisición de activos a largo plazo y a corto plazo. El 29 de marzo de 2013, dicha autoridad adoptó cuatro decisiones por las que se exigía el reembolso de los fondos correspondientes a los gastos no subvencionables.

34 La empresa beneficiaria interpuso un recurso de anulación de tales decisiones ante el órgano jurisdiccional de primera instancia. Dicho recuso fue estimado mediante sentencia de 14 de mayo de 2014, por considerar aplicable el plazo cuatrienal de prescripción de las diligencias establecido en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95. La citada sentencia consideró, en particular, que el plazo de prescripción había comenzado a correr el 31 de diciembre de 2008, fecha de vencimiento del proyecto examinado en el litigio principal y último día de subvencionabilidad de los gastos, con arreglo al protocolo de financiación, y que la prescripción se había adquirido el 31 de diciembre de 2012.

35 El 28 de mayo de 2014, la autoridad de gestión interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente un recurso de casación contra dicha sentencia, en el que negaba que se hubiera sobrepasado el plazo de prescripción de las diligencias.

36 El órgano jurisdiccional remitente dictó un auto en el que instaba a las partes en el litigio principal a facilitarle información y datos relativos a la finalización del proyecto examinado en el litigio principal y a presentar sus alegaciones sobre la aplicación del Reglamento n.º 2988/95. El citado órgano jurisdiccional señaló, entre otras cosas, que debían aclararse ciertas circunstancias, en particular el hecho que había supuesto, a juicio de la autoridad de gestión, la finalización del proyecto examinado en el litigio principal, el importe del saldo pendiente de pago en relación con ese proyecto y la fecha en la que estaba previsto abonar dicho importe, así como el sentido de los términos «programa», «medida» y «proyecto», indistintamente utilizados en los documentos que obraban en autos.

37 En respuesta a dicho auto, la autoridad de gestión presentó ante el órgano jurisdiccional remitente un escrito del Ministerio de Hacienda de 30 de abril de 2015, que indicaba que éste había presentado a la Comisión, el 31 de mayo de 2013, una solicitud para que el Fondo de Cohesión procediera al pago final del saldo del proyecto examinado en el litigio principal, por importe de 826 069,28 euros. En dicha solicitud, se informaba a la Comisión de que, debido a los procedimientos jurisdiccionales pendientes en relación con ese proyecto, no se había deducido de dicha solicitud un gasto de 40 276,31 euros eventualmente no subvencionable. Además, el Ministerio de Hacienda había presentado a la Comisión, mediante escrito de 14 de julio de 2014, un complemento al informe de auditoría del proyecto examinado en el litigio principal de 17 de diciembre de 2009 y la declaración de cierre del citado proyecto, ambos con fecha de 25 de junio de 2014. Tras la presentación a la Comisión de la solicitud de pago final del saldo del proyecto examinado en el litigio principal, la autoridad de gestión había efectuado nuevas investigaciones sobre las irregularidades cometidas en relación con ese proyecto, y dos procedimientos jurisdiccionales que se referían a éste seguían pendientes a 30 de abril de 2015. El Ministerio de Hacienda concluía su escrito afirmando que no podía saber en qué fecha transferiría la Comisión los fondos solicitados pendientes de pago ni en qué fecha la Comisión reconocería la finalización del proyecto examinado en el litigio principal.

38 Mediante escrito de 26 de junio de 2015, la Comisión dio por finalizado el proyecto examinado en el litigio principal. Cifró el importe de los gastos no subvencionables en 106 225,67 euros, pero consideró que, debido a la existencia de gastos excedentarios suficientes, tales irregularidades no afectaban al pago del saldo final. Concluyó que, en lo que atañe al presupuesto de la Unión, podía darse por finalizado el examen de los casos de irregularidades y que se abonaría en su totalidad el saldo de los compromisos del Fondo de Cohesión.

39 El órgano jurisdiccional remitente hace constar que la resolución del litigio depende de la aclaración del concepto de «programa plurianual», en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, habida cuenta de la diversidad de términos utilizados en los instrumentos jurídicos de la Unión aplicables en el litigio principal, de la respuesta a la cuestión de si en ese asunto concurren los elementos constitutivos de ese concepto y del método de cálculo del plazo de prescripción en las circunstancias de dicho asunto.

40 En este contexto, el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Qué constituye un “programa plurianual” en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95?

2) ¿Se ajustan al concepto de “programa plurianual” recogido en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 proyectos como la “Creación de un sistema de gestión de residuos de la región de Alytus” al que se concedió una ayuda mediante la [decisión inicial]?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión: ¿qué fecha procede considerar que constituye el comienzo del plazo de prescripción de las diligencias previsto en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95?»

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

41 En sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si está comprendido en el concepto de «programa plurianual», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, un proyecto de la índole del examinado en el litigio principal, consistente en la creación de un sistema de gestión de residuos en una determinada región y cuya ejecución tenía una duración prevista de varios años y se financiaba con recursos de la Unión.

42 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, según su artículo 1, el Reglamento n.º 2988/95 instaura una normativa general relativa a controles homogéneos y a medidas y sanciones administrativas aplicables a las irregularidades respecto del Derecho de la Unión, y ello, como indica el tercer considerando de dicho Reglamento, con el fin de combatir en todos los ámbitos los perjuicios a los intereses financieros de la Unión (sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 20 y jurisprudencia citada).

43 En este contexto, el artículo 3, apartado 1, párrafos primero y segundo, del Reglamento n.º 2988/95 establece un plazo de prescripción de las diligencias de cuatro años a partir de la realización de la irregularidad o, en caso de irregularidad continua o reiterada, a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad, sin perjuicio de la posibilidad de que normativas sectoriales de la Unión o normativas nacionales establezcan un plazo de prescripción inferior (sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 21).

44 En lo que atañe a los programas plurianuales, la segunda frase del párrafo segundo del citado artículo 3, apartado 1, precisa que «el plazo de prescripción se extenderá en todo caso hasta el cierre definitivo del programa».

45 Al no existir una definición del concepto de «programa plurianual» en el Reglamento n.º 2988/95, el alcance de este concepto debe determinarse teniendo en cuenta el significado de cada uno de los términos que lo componen, el contexto en el que se emplea y las finalidades de la normativa que hace referencia al mismo (véanse, por analogía, las sentencias de 6 de octubre de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, apartado 22, y de 21 de diciembre de 2016, Interservice, C-547/15, EU:C:2016:983, apartado 20).

46 A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a los términos empleados, es preciso señalar que el término «programa» tiene un amplio alcance y que los términos «programa» y «proyecto» pueden ser utilizados indistintamente en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento.

47 Así, el concepto de «programa plurianual», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, constituye un concepto transversal, que puede encontrarse en todos los ámbitos cubiertos por las políticas de la Unión, siempre que exista una utilización de los recursos presupuestarios de la Unión.

48 En consecuencia, no procede establecer una estrecha relación terminológica entre este concepto y los conceptos que se emplean en los diversos instrumentos por los que se crean los distintos fondos que conceden ayudas financieras.

49 Seguidamente, en lo que atañe al contexto en el que dicho concepto se encuadra y a la finalidad de la normativa de que se trata, por un lado, como se ha señalado en el apartado 42 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 2988/95 tiene por objeto combatir los perjuicios causados a los intereses financieros de la Unión.

50 Por otro lado, el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del citado Reglamento forma parte de un conjunto de disposiciones, recogidas en el citado artículo 3, apartado 1, cuyo objeto consiste, según se desprende del párrafo primero de dicho apartado, en determinar las reglas de prescripción de las diligencias seguidas por las irregularidades contempladas en el artículo 1, apartado 1, del citado Reglamento, que son las relacionadas con una infracción de una disposición del Derecho de la Unión correspondiente a una acción u omisión de un operador económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de la Unión o a los presupuestos administrados por ésta.

51 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones primera y segunda que está comprendido en el concepto de «programa plurianual», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, un proyecto de la índole del examinado en el litigio principal, consistente en la creación de un sistema de gestión de residuos en una determinada región y cuya ejecución tenía una duración prevista de varios años y se financiaba con recursos de la Unión.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

52 En su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, cuál es el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las diligencias mencionado en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95, en lo referente a las irregularidades cometidas en el marco de un «programa plurianual», como el proyecto examinado en el litigio principal.

53 A este respecto, del tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95 resulta que el cómputo del plazo de prescripción de las diligencias se inicia el día de la realización de la irregularidad detectada.

54 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de este Reglamento, en caso de irregularidad continua o reiterada, el plazo de prescripción se contará a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad, con la precisión de que el concepto de «día en que se haya puesto fin a la irregularidad», contemplado en dicha disposición, ha de entenderse en el sentido de que se refiere al día en que se haya puesto fin a la última operación constitutiva de una misma irregularidad reiterada (sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 66).

55 Una irregularidad debe considerarse «continua» cuando la omisión que dio lugar a la infracción de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate perdure en el tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2004, José Martí Peix/Comisión, C-226/03 P, EU:C:2004:768, apartado 17). Una irregularidad será «reiterada», en el sentido de esa disposición, cuando sea cometida por un operador que obtenga beneficios económicos de un conjunto de operaciones similares que infrinjan la misma disposición del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 49).

56 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar, conforme a las normas reguladoras de la prueba en Derecho nacional y en la medida en que no se menoscabe la eficacia del Derecho de la Unión, si concurren en el litigio principal los elementos constitutivos de una irregularidad continua o reiterada, recordados en el apartado anterior.

57 De la petición de decisión prejudicial resulta que el órgano jurisdiccional remitente se plantea también la cuestión de la incidencia sobre el cómputo del plazo de prescripción, en el asunto examinado en el litigio principal, de la regla de prescripción específica para los «programas plurianuales», establecida en el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95.

58 En el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le permita zanjar el litigio que se le ha sometido (sentencia de 28 de abril de 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, apartado 30 y jurisprudencia citada).

59 Por consiguiente, es preciso facilitar al órgano jurisdiccional remitente las indicaciones que le permitan determinar en qué momento se produce el «cierre definitivo del programa», momento hasta el cual se extiende el plazo de prescripción en el caso de un «programa plurianual», según el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95.

60 A este respecto, procede señalar que el Reglamento n.º 2988/95 no fija un momento preciso y de aplicación general para el «cierre definitivo del programa», en la medida en que, como señaló el Abogado General en el punto 105 de sus conclusiones, ese momento variará necesariamente en función de las diferentes etapas y procedimientos previstos para el fin de la ejecución de cada programa plurianual.

61 La determinación del «cierre definitivo del programa» a efectos de aplicar la regla de prescripción específica para los «programas plurianuales», establecida en el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, depende, pues, de las normas que rigen cada programa plurianual.

62 Cabe señalar asimismo que, para la determinación del «cierre definitivo del programa», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, es preciso tener en cuenta el objetivo del plazo de prescripción que figura en esa disposición. En efecto, la prescripción contemplada en dicha disposición permite, por un lado, garantizar que, mientras que un programa no esté definitivamente cerrado, la autoridad competente pueda siempre perseguir las irregularidades cometidas en el marco de la ejecución de ese programa, con el fin de asegurar la protección de los intereses financieros de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2015, Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export, C-59/14, EU:C:2015:660, apartado 26). Por otro lado, dicha prescripción tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos. En efecto, éstos deben estar en condiciones de determinar cuáles de sus operaciones han adquirido carácter definitivo y cuáles pueden ser todavía objeto de alguna diligencia o acción (sentencia de 11 de junio de 2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, apartado 24 y jurisprudencia citada).

63 Habida cuenta de este doble objetivo, para determinar la fecha de «cierre definitivo del programa» hasta la que se extiende el plazo de prescripción, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, procede tener en cuenta la fecha de fin del «programa plurianual» en cuestión.

64 Pues bien, tratándose de un proyecto como el examinado en el litigio principal, se desprende del artículo 10, apartado 6, del Reglamento n.º 1164/94 y del artículo D, apartado 2, letra d), segundo guion, del anexo II que la decisión de la Comisión por la que se aprueba dicho proyecto y por la que se concede la ayuda fija la fecha límite para la terminación de los trabajos y para la ejecución de los pagos del proyecto.

65 A este respecto, del artículo D, apartados 1 y 2, letra d), del anexo II, del artículo 8, apartado 2, letra b), inciso i), del Reglamento n.º 1386/2002 y de los artículos 5, apartado 1, y 8 del Reglamento n.º 16/2003 resulta que esa misma decisión de la Comisión establece la fecha de fin de la subvencionabilidad de los gastos del proyecto examinado, que se refiere a los pagos ejecutados por el organismo responsable de la ejecución de éste.

66 De ello se deduce que, pasada la fecha límite fijada por la Comisión para la terminación de los trabajos y para la ejecución de los pagos correspondientes a los gastos subvencionables del proyecto, a los que se ha hecho referencia en los apartados 64 y 65 de la presente sentencia, dicho proyecto debe considerarse definitivamente cerrado, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, sin perjuicio de una eventual prórroga mediante una nueva decisión de la Comisión en ese sentido.

67 En el presente asunto, del apartado 31 de la presente sentencia resulta que, mediante la decisión de 27 de diciembre de 2004, la Comisión fijó la fecha de 31 de diciembre de 2008 a la vez como fecha de fin del proyecto examinado en el litigio principal y como fecha de fin de la subvencionabilidad de los gastos relacionados con éste. De ello resulta que el proyecto examinado en el litigio principal debe considerarse definitivamente cerrado, en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, el 31 de diciembre de 2008.

68 A este respecto, procede precisar que el «cierre definitivo del programa», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, no implica necesariamente que se adquiera la prescripción para todas las eventuales irregularidades cometidas durante la ejecución de dicho programa. Éste es el caso únicamente cuando se trate de irregularidades que hubieran cesado más de cuatro años antes del «cierre definitivo del programa», las cuales, si no se ha producido una interrupción de la prescripción por alguno de los motivos establecidos en el artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, del Reglamento n.º 2988/95, prescribirán inmediatamente una vez que se produzca dicho cierre.

69 Dicho de otro modo, como señala la Comisión en sus observaciones, el plazo de prescripción aplicable a los «programas plurianuales», fijado en el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, únicamente permite ampliar el plazo de prescripción y no acortarlo.

70 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión que:

— El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que el plazo de prescripción de una irregularidad cometida en el marco de un «programa plurianual», como el proyecto examinado en el litigio principal, comienza a correr a partir del día de la realización de la irregularidad en cuestión, con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, con la precisión de que, si se trata de una irregularidad «continua o reiterada», el plazo de prescripción comienza a correr a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad, conforme al artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95.

— Además, se considera que un «programa plurianual queda «definitivamente cerrado», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, en la fecha de fin fijada para ese programa por las normas que lo rigen. En particular, procede considerar que un programa plurianual regido por el Reglamento n.º 1164/94 queda «definitivamente cerrado», en el sentido de la citada disposición, en la fecha fijada en la decisión de la Comisión por la que se apruebe ese proyecto como fecha límite para la terminación de los trabajos y para la ejecución de los pagos correspondientes a los gastos subvencionables de dicho proyecto, sin perjuicio de una eventual prórroga mediante una nueva decisión de la Comisión en ese sentido.

Costas

71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

1) **Está comprendido en el concepto de «programa plurianual», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, un proyecto de la índole del examinado en el litigio principal, consistente en la creación de un sistema de gestión de residuos en una determinada región y cuya ejecución tenía una duración prevista de varios años y se financiaba con recursos de la Unión Europea.**

2) **El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 2988/95 debe interpretarse en el sentido de que el plazo de prescripción de una irregularidad cometida en el marco de un «programa plurianual», como el proyecto examinado en el litigio principal, comienza a correr a partir del día de la realización de la irregularidad en cuestión, con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 2988/95, con la precisión de que, si se trata de una irregularidad «continua o reiterada», el plazo de prescripción comienza a correr a partir del día en que se haya puesto fin a la irregularidad, conforme al artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 2988/95.**

   Además, se considera que un «programa plurianual» queda «definitivamente cerrado», en el sentido del artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, segunda frase, del Reglamento n.º 2988/95, en la fecha de fin fijada para ese programa por las normas que lo rigen. En particular, procede considerar que un programa plurianual regido por el Reglamento (CE) n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de cohesión, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el Reglamento (CE) n.º 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, y por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión, queda «definitivamente cerrado», en el sentido de la citada disposición, en la fecha fijada en la decisión de la Comisión Europea por la que se apruebe ese proyecto como fecha límite para la terminación de los trabajos y para la ejecución de los pagos correspondientes a los gastos subvencionables de dicho proyecto, sin perjuicio de una eventual prórroga mediante una nueva decisión de la Comisión en ese sentido.

Firmas