Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 19 de junio de 2014[1]

Asunto C-447/13 P

Riccardo Nencini
contra

Parlamento Europeo

«Recurso de casación — Antiguo diputado del Parlamento Europeo — Dietas para cubrir los gastos soportados en el ejercicio de funciones parlamentarias — Crédito derivado de la aplicación del procedimiento de devolución de cantidades percibidas en exceso — Normas sobre prescripción — Artículo 73 bis del Reglamento financiero — Dies a quo — Artículo 85 ter del Reglamento de desarrollo — Principio de seguridad jurídica — Principio del plazo razonable»

I. **Introducción**

1. Mediante su recurso de casación el recurrente, Sr. Nencini, antiguo diputado del Parlamento Europeo, solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea dictada en el asunto Nencini/Parlamento,[2] en virtud de la cual se desestimó el recurso de anulación presentado contra la decisión del Secretario General del Parlamento Europeo relativa a la devolución de determinadas cantidades referentes a gastos indebidamente abonadas al recurrente durante su mandato parlamentario.

2. El recurso de casación plantea una cuestión inédita del Derecho de la Unión Europea relativa al plazo de prescripción de los créditos de la Unión Europea frente a terceros.

3. Los argumentos del recurrente basados en el principio de seguridad jurídica ponen de manifiesto una potencial laguna legislativa en materia de prescripción de algunos créditos de la Unión. El análisis de las consecuencias de dicha laguna desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica plantea un interrogante sobre el papel que debe desempeñar el juez que pretende garantizar el respeto de dicho principio cuando la ley guarda silencio.

1 — Lengua original: francés.

2 — Asuntos T-431/10 y T-560/10, EU:T:2013:290 (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

II. **Marco normativo**

4. En la época en que se produjeron los hechos, el reglamento financiero de la Unión estaba recogido en el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 [3] y sus normas de desarrollo en el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002. [4]

5. El artículo 73 *bis* del Reglamento financiero dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de las disposiciones de reglamentos sectoriales y de la aplicación de la Decisión del Consejo relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades, los derechos de las Comunidades exigibles ante terceros y los exigibles por éstos ante aquéllas estarán sujetos a un plazo de prescripción de cinco años.

La fecha a partir de la cual empieza a correr el plazo de prescripción y las condiciones de interrupción de éste se fijarán en las normas de desarrollo.»

6. El artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, titulado «Normas sobre plazos de prescripción», establece en su apartado 1, párrafo primero, lo siguiente:

«El plazo de prescripción de los títulos de crédito de las Comunidades exigibles ante terceros empezará a contar a partir del día en que venza el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78, apartado 3, letra b) [del Reglamento de desarrollo].»

III. **Antecedentes del litigio**

7. El recurrente fue miembro del Parlamento durante la legislatura comprendida entre los años 1994-1999.

8. Según se desprende de la sentencia recurrida, tras una inspección de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), en diciembre de 2006 el Parlamento inició un procedimiento de comprobación y posteriormente un procedimiento para obtener la devolución de determinados gastos de viaje y dietas de asistencia parlamentaria que habían sido abonados al recurrente incumpliendo la reglamentación relativa a los gastos y las dietas de los diputados del Parlamento (en lo sucesivo, «Reglamentación GDD»).

9. El 16 de julio de 2010, el Secretario General del Parlamento adoptó la decisión relativa a la devolución de un importe de 455 903,04 euros, redactada en inglés y notificada al recurrente el 28 de julio de 2010. El 16 de agosto de 2010, el recurrente recibió la nota de adeudo del Director General de la Dirección General de Finanzas del Parlamento de 4 de agosto de 2001 por ese importe.

10. El 7 de octubre de 2010, el Secretario General del Parlamento dictó una nueva decisión, redactada en italiano, en sustitución de la de 16 de julio de 2010. Dicha decisión fue notificada al recurrente el 13 de octubre de 2010, acompañada de una nueva nota de adeudo por el mismo importe, en sustitución de la de 4 de agosto de 2010.

3 — Reglamento del Consejo de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006 (DO L 390, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento financiero»).

4 — Reglamento de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002 sobre normas de desarrollo del Reglamento nº 1605/2002 (DO L 357, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE, Euratom) nº 478/2007 de la Comisión, de 23 de abril de 2007 (DO L 111, p. 13) (en lo sucesivo, «Reglamento de desarrollo»).

IV. **Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida**

11. Mediante dos escritos presentados en la secretaría del Tribunal General el 24 de septiembre y el 10 de diciembre de 2010, el recurrente interpuso dos recursos independientes en los que solicitaba, en el primero, la anulación de las medidas adoptadas por el Parlamento que le fueron notificadas el 28 de julio y el 16 de agosto de 2010 (asunto T-431/10) y, en el segundo, la anulación tanto de dichas medidas como de aquellas que le fueron notificadas el 13 de octubre de 2010, así como que se devolviera el expediente al Secretario General del Parlamento para que volviera a determinar el importe que debía ser devuelto (asunto T-560/10).

12. Las demandas de medidas provisionales interpuestas por el recurrente en ambos asuntos fueron desestimadas por el Presidente del Tribunal General.[5] El Tribunal General acumuló los asuntos T-431/10 y T-560/10 a efectos del procedimiento escrito, de la fase oral y de la sentencia.

13. Durante la vista celebrada el 18 de abril de 2012, el recurrente desistió de su recurso en el asunto T-431/10.

14. En los apartados 22 a 32 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró la admisibilidad del recurso interpuesto en el asunto T-560/10 en la parte en la que se solicitaba la anulación de la decisión del Secretario General del Parlamento de 7 de octubre de 2010 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

15. En apoyo de su recurso, el recurrente invocaba, en esencia, cuatro motivos basados, en primer lugar, en la prescripción, en segundo lugar, en la violación del principio de contradicción y de tutela judicial efectiva, en tercer lugar, en la infracción de la Reglamentación GDD y, en cuarto lugar, de la violación del principio de proporcionalidad.

16. En los apartados 34 a 54 de la sentencia recurrida, el Tribunal General examinó y desestimó el primer motivo basado en la prescripción.

17. El Tribunal General consideró, en primer lugar, que el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero debe calcularse, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, a partir del día en que vence el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo. En el caso de autos, dado que en la nota de adeudo de 13 de octubre de 2010 comunicada al recurrente constaba como fecha de vencimiento el 20 de enero de 2011, el plazo de prescripción no se había extinguido.

18. En segundo lugar, el Tribunal General examinó el primer motivo del recurrente basado en la violación del principio del plazo razonable.

19. A este respecto, el Tribunal General señaló que el procedimiento iniciado por el Parlamento podría haberse tramitado antes, sobre todo a la luz de del plazo transcurrido desde el fin del mandato parlamentario del recurrente y la fecha de adopción de la decisión impugnada, pues los documentos contables pertinentes ya obraban en poder del Parlamento y éste debería haber estado sobre aviso a raíz de una carta del recurrente en la que solicitaba aclaraciones sobre el sistema de reembolso de los gastos de que se trataba.

5 — Respectivamente, autos Nencini/Parlamento de 19 de octubre de 2010 (T-431/10 R, EU:T:2010:441) y de 16 de febrero de 2011 (T-560/10 R, EU:T:2011:40).

20. Así pues, el Tribunal General observó que el Parlamento había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del principio del plazo razonable, si bien señaló que una violación de este principio sólo puede entrañar la anulación de un acto cuando afecte al ejercicio del derecho de defensa del destinatario. Pues bien, en ese caso, el recurrente no había formulado ningún motivo relacionado con la vulneración de su derecho de defensa a consecuencia de la violación del principio del plazo razonable. La violación del principio del plazo razonable por parte del Parlamento no podía pues conllevar la anulación de la decisión impugnada.

21. En los siguientes apartados de la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el segundo motivo por inoperante (apartados 55 a 63), así como los motivos tercero y cuarto por infundados (apartados 64 a 101 y 102 a 113, respectivamente).

22. Por consiguiente, el Tribunal General, por un lado, archivó el asunto T-431/10 ordenando a cada parte que soportara sus propias costas y, por otro, desestimó el recurso en el asunto T-560/10 y condenó al recurrente a las costas del procedimientos incluidas las relativas a las medidas provisionales.

V. **Pretensiones de las partes**

23. Mediante su recurso de casación, el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y, de admitirse el recurso de casación, con carácter principal, que anule la decisión impugnada o, subsidiariamente, que determine de forma equitativa el importe que debe ser restituido o que devuelva el expediente al Secretario General del Parlamento para que proceda a efectuar dicha determinación.

24. Por otra parte, el recurrente solicita al Tribunal de Justicia que condene al Parlamento al pago de las costas de los asuntos T-431/10 y T-561/10 y a las derivadas del recurso de casación.

25. El Parlamento solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas al recurrente.

VI. **Apreciación**

26. El recurrente formula cinco motivos de casación, de los que los cuatro primeros guardan cierta relación con los cuatro motivos planteados en primera instancia.

27. Así pues, el primer motivo se basa en la violación de la normativa relativa a la prescripción y de los principios de seguridad jurídica, de efectividad y del plazo razonable. En el marco de dicho motivo, el recurrente propone una excepción de ilegalidad contra el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo y, con carácter subsidiario, también contra el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero.

28. El segundo motivo de recurso se basa en la violación de los principios de contradicción y de tutela judicial efectiva, el tercero, en la aplicación errónea de la Reglamentación GDD y, el cuarto, en la violación del principio de proporcionalidad a la hora de determinar la cantidad objeto de devolución. Por último, a través del quinto motivo critica que se le condene al pago de todas las costas derivadas del asunto T-560/10 y de una parte de las costas en el asunto T-431/10.

29. El Parlamento se opone a dichos motivos alegando que o bien son inadmisibles, o carecen de fundamento.

30. Centraré mi análisis en el primer motivo dado que los demás motivos de casación deben ser rechazados desde un primer momento por inadmisibles o por infundados, por los motivos que expondré brevemente más adelante.

A. *Sobre el primer motivo, basado en la violación de las normas de prescripción y de los principios de seguridad jurídica, de efectividad y del plazo razonable*

31. El primer motivo, que se refiere a los aspectos desarrollados en los apartados 34 a 54 de la sentencia recurrida, se divide, básicamente, en tres partes.

32. En primer lugar, el recurrente sostiene que el Tribunal General interpretó de forma incorrecta el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, al considerar que el plazo de prescripción comienza a correr a partir de la fecha comunicada al deudor en la nota de adeudo. Salvo vulnerando los principios de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, el plazo de prescripción no puede empezar a correr a partir de una fecha que el acreedor establece de forma unilateral, es decir, el día en el que el acreedor reclama el pago de su crédito. Según el recurrente, el plazo establecido en el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, interpretado a la luz del principio de seguridad jurídica, debe considerarse como «otro plazo de cinco años», que comienza a contar a partir del envío de la nota de adeudo y que se añade al plazo de prescripción propiamente dicho, establecido en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero. Este último plazo comienza a contar, en su opinión, a partir del momento en que puede ejercitarse el derecho.

33. En segundo lugar, en caso de que la interpretación mencionada en el apartado anterior no convenciera al Tribunal de Justicia, el recurrente formula una excepción de ilegalidad del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo alegando que es contrario al artículo 73 *bis* del Reglamento financiero. Con carácter subsidiario, invoca la ilegalidad tanto del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo como del artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, porque vulneran el «fundamento jurídico básico» de la prescripción, y la violación de los principios de seguridad jurídica y del derecho de defensa.

34. En tercer lugar, el recurrente censura al Tribunal General por haber examinado incorrectamente como motivo autónomo su alegación basada en la violación del plazo razonable. Según el recurrente, el Tribunal General, en lugar de responder a su argumento relativo a la infracción de las normas sobre prescripción y la necesidad de adoptar una interpretación conforme del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, examinó estos argumentos como si se refirieran a la violación del principio del plazo razonable como corolario del principio de buena administración.

35. Examinaré las tres partes del motivo en ese mismo orden.

1. Sobre la primera parte, basada en una interpretación incorrecta de las normas sobre prescripción

a) Sobre la institución de la prescripción

36. Conforme al artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, los créditos de terceros frente a la Unión y de la Unión frente a terceros están sujetos a un plazo de prescripción de cinco años.

37. Mediante esta disposición se instaura en el Derecho de la Unión una prescripción extintiva de los créditos, aplicable con carácter general y sin perjuicio de las normas especiales, que es comprable a un plazo de prescripción de Derecho común en los ordenamientos jurídicos nacionales. [6]

38. La prescripción extintiva de los créditos es una institución jurídica conocida en la mayor parte de los sistemas jurídicos contemporáneos. Según tengo entendido, está presente, sin excepción, en los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros.

39. A este respecto procede recordar los fundamentos axiológicos de la prescripción como institución del Derecho moderno. [7]

40. En primer lugar, en aras del orden público, el sistema jurídico debe estar construido de modo que se evite cuestionar las situaciones fácticas existentes desde hace tiempo. Por lo demás, esas situaciones suelen ser a menudo más conformes a Derecho que contrarias a él. Su impugnación, habida cuenta de la incertidumbre sobre las pruebas, puede llevar a soluciones injustas. Además, el transcurso del tiempo debe llevar a la legalización incluso de las situaciones contrarias a Derecho. En efecto, tras un largo período de inacción, no cabe esperar que la persona sujeta a una obligación siga siendo consciente de que debe cumplirla. El transcurso del tiempo lleva aparejadas dificultades en materia de prueba, pues no puede obligarse a las personas interesadas a conservar pruebas de forma indefinida. Por último, la prescripción incita al acreedor a actuar con celeridad para invocar sus derechos.

41. Así pues, además de un papel estabilizador, la prescripción tiene por finalidad, por un lado, castigar la indolencia del acreedor que no muestra la diligencia debida para invocar sus derechos. Por otro lado, la prescripción tiene por objeto limitar los litigios relacionados con viejas controversias, que conllevan un elevado riesgo de ser resueltas de forma arbitraria a raíz de la dificultad de aportar pruebas.

42. Dicho esto, esa institución está regulada de distinta forma en los distintos sistemas jurídicos e incluso en el marco de un mismo sistema jurídico, en relación con las distintas categorías de créditos. [8]

43. Procede señalar además que la institución de la prescripción no consiste únicamente en un plazo sino que engloba todas las condiciones para su aplicación, en particular, el *dies a quo*, las modalidades de cómputo del plazo, las causas de suspensión y de interrupción, la posibilidad de modificar el plazo por las partes, los efectos de la extinción del plazo, etc.

44. Todas estas cuestiones, que pueden preverse en distintas disposiciones, forman un todo indivisible. Únicamente toda la normativa en su conjunto permite apreciar el alcance real de la prescripción. [9]

6 — Procede diferenciar el artículo 73 *bis* de otras disposiciones contenidas en actos de la Unión que establecen plazos de prescripción en relación con la posibilidad de imponer sanciones u otras medidas punitivas. Véase, en materia de sanciones impuestas por infracción de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, el artículo 25 del Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1) y en materia de fraudes que pueden vulnerar los intereses económicos de la Unión, el artículo 3 del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312, p. 1).

7 — Dichos fundamentos fueron establecidos por Friedrich Carl von Savigny en su *System des heutigen römischen Rechts* (Band 5., Berlín, 1841, p. 267). Cita tomada de Kordasiewicz, B., *Problematyka dawności*, en: *System prawa prywatnego*, Tom 2, *Prawo cywilne — Część ogólna*, Varsovia, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN 2012, p. 576.

8 — Para un análisis de Derecho comparado, véase Hondius, E.W. (ed.), *Extinctive prescription: on the limitation of actions: reports to the XIVth Congress*, International Academy of Comparative Law, Atenas, 1994, y Zrałek, J., *Przedawnienie w międzynarodowym obrocie handlowym*, Zakamycze — Cracovia, 2005.

9 — Así, Hondius, *op. cit.*, p. 8, cita varios elementos que inciden en el alcance de la prescripción y concluye que un debate que se limite a un solo aspecto de la prescripción, como el plazo, carece de sentido. En Derecho internacional privado, la excepción del orden público cuando se considera inadecuado el plazo de prescripción establecido en la *lex causae*, sólo puede invocarse en casos excepcionales y exige que se tengan en cuenta todas las disposiciones que puedan incidir en la duración del plazo (véase Zrałek, *op. cit.*, p. 150).

b) Sobre la interpretación del artículo 73 *bis* del Reglamento financiero y del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo

45. En el presente asunto, la interpretación de la prescripción quinquenal exige una lectura conjunta del Reglamento financiero y del Reglamento de desarrollo.

46. Esta lectura conjunta es necesaria porque el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero define los créditos objeto de la prescripción y establece el plazo de cinco años, pero delega en la Comisión Europea la labor de determinar su forma de aplicación, como la fecha de inicio del cómputo del plazo y las condiciones de su interrupción. Estas cuestiones están reguladas en el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo.

47. En cuanto al *dies a quo*, de conformidad con el artículo 85 *ter*, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de desarrollo, el plazo de prescripción de los créditos de la Unión frente a terceros comienza a contar a partir del «día en que venza el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo».

48. Procede observar que de la lectura conjunta de las disposiciones antes citadas se desprende claramente que, en lo que respecta a los créditos de la Unión frente a terceros, el plazo de prescripción de cinco años previsto en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero empieza a contar el día en que vence el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo.

49. Esta interpretación queda corroborada por el objetivo del artículo 73 *bis* del Reglamento financiero y por su contexto normativo.

50. Ha de señalarse que el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero se incluyó en la sección titulada «Recaudación» de la primera parte, título IV, capítulo 5, de dicho reglamento, que rige las facultades del contable de la Unión en el marco del procedimiento de recaudación. De la exposición de motivos del acto de modificación por el que se introdujo el artículo 73 *bis* en el Reglamento financiero se deriva que dicha nueva disposición tiene por objeto, en particular, limitar en el tiempo la posibilidad de cobrar los títulos de crédito que la Unión tiene frente a terceros para cumplir el principio de buena gestión financiera.[10] Ahora bien, la fijación de un plazo que empieza a contar desde la fecha determinada al comienzo del procedimiento de cobro y que delimita el procedimiento responde al objetivo de promover el principio de buena gestión financiera.

51. Esta interpretación, según la cual el plazo de que se trata comienza a correr a partir de la fecha indicada en la nota de adeudo, también fue la adoptada en la sentencia recurrida.

52. En efecto, el Tribunal General consideró, en los apartados 39 y 40 de la sentencia recurrida, que en virtud de las disposiciones pertinentes del Reglamento financiero y del Reglamento de desarrollo, el plazo de prescripción empezó a correr en este caso el 20 de enero de 2011, es decir, el día en que vencía el plazo comunicado al recurrente en la nota de adeudo que le fue remitida por el Parlamento el 13 de octubre de 2010. En la fecha en la que se adoptó la Decisión impugnada, es decir, el 7 de octubre de 2010, ese plazo no había comenzado a contar por lo que no se había producido la prescripción.

53. El recurrente sostiene que esta afirmación del Tribunal General se basa en una interpretación errónea del artículo 85 *ter*, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de desarrollo. En su opinión, debe interpretarse que cuando dicha disposición menciona la fecha comunicada en la nota de adeudo, se refiere a «otro plazo de cinco años» distinto del plazo de prescripción propiamente dicho, que cubre el período que se inicia el día en que el crédito puede ser reclamado.

10 — Véase el vigesimosexto considerando del Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento nº 1605/2002 (DO L 390, p. 1).

54. Pues bien, procede señalar que la interpretación que propone el recurrente no queda corroborada por el tenor del artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, que hace claramente referencia a un único plazo de cinco años en relación con los créditos de la Unión frente a terceros.

55. Por otro lado, el planteamiento que propone el recurrente pone en entredicho la legalidad del artículo 85 *ter*, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento de desarrollo y puede llevar a una interpretación *contra legem*.

56. En efecto, suponer que al adoptar el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, la Comisión estableció modalidades relativas a «otro plazo de cinco años» distinto del previsto en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, como propone el recurrente, supondría afirmar que dichas modalidades son ilegales por extralimitarse de la delegación prevista en el citado artículo 73 *bis*, párrafo segundo.

57. Por consiguiente considero que las disposiciones de que se trata no se prestan a la interpretación que propone el recurrente, y que el Tribunal General consideró acertadamente que el plazo en cuestión comenzaba a correr a partir del día en que vencía el plazo comunicado al deudor en la nota de adeudo.

c) Sobre las consecuencias de la interpretación desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica

58. ¿Qué consecuencias tiene la interpretación que propongo a la luz del principio de seguridad jurídica que invoca el recurrente?

59. Es importante subrayar que, en mi opinión, dicho principio se opone a que la acción resultante de un crédito pueda perpetuarse en el tiempo sin límite alguno. Esa situación iría en contra del papel estabilizador del sistema jurídico y del equilibrio entre los respectivos intereses legítimos de deudores y acreedores respectivamente. En este sentido puede afirmarse que la prescripción extintiva constituye un «principio» común de los sistemas jurídicos modernos.

60. La respuesta a la cuestión de si el plazo de prescripción resultante de la interpretación que ofrece la sentencia recurrida permite proteger el interés del deudor en lo que a la seguridad jurídica se refiere depende de la relación entre el momento en el que el crédito de la Unión devino exigible y el momento en que se declara devengado mediante la adopción de un acto administrativo.

61. Procede observar que, en la estructura del artículo 60 del Reglamento financiero, la ejecución de los ingresos de la Unión incluye en particular la comprobación del crédito y su cobro.

62. Con arreglo al artículo 71, apartado 2, del Reglamento financiero, todo crédito de la Unión considerado cierto, líquido y exigible, deberá devengarse en una orden de ingreso, seguida de una nota de adeudo dirigida al deudor.

63. El artículo 78, apartado 1, del Reglamento de desarrollo define el devengo de un crédito por el ordenador de la Unión como el «reconocimiento de un derecho de la Unión frente a un deudor y el consiguiente establecimiento de un título que exija al deudor el pago de la deuda correspondiente». Del apartado 3 de ese mismo artículo se desprende que la nota de adeudo es una nota en que se informa al deudor del devengo del crédito. Dicha nota debe indicar la fecha de vencimiento del pago tras la cual la institución podrá proceder al cobro y exigir intereses de demora.

64. Procede señalar a este respecto que no puede excluirse que algunos créditos de la Unión no devengan exigibles hasta que el momento en que se adopte el acto de devengo del crédito de conformidad con el artículo 71, apartado 2, del Reglamento financiero.

65. En este sentido, el acto por el que se devenga el crédito y que se comunica al deudor mediante la nota de adeudo constituye el acto constitutivo de algunos créditos, que da origen al derecho de la Unión para invocarlos frente a terceros. [11]

66. Para esos créditos, el plazo de prescripción previsto en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero y en el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, que comienza a contar a partir de la fecha indicada en la nota de adeudo, es un medio adecuado para proteger los intereses del deudor. En efecto, para esos créditos, la fecha de comunicación de la nota de adeudo es muy cercana a la fecha en la que devienen exigibles.

67. Sin embargo, es indudable que otros créditos de la Unión ya eran exigibles en el momento en que se adoptó el acto de devengo del crédito que es simplemente una mera actuación declarativa.

68. En relación con estos segundos créditos, el plazo establecido en el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero y en el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo no constituye un instrumento de protección suficiente de los intereses del deudor derivados del principio de seguridad jurídica puesto que comienza a contar en la fecha elegida por el acreedor, que no guarda relación alguna con el momento en el que el crédito nace o deviene exigible.

69. Por consiguiente, existe una laguna en el Derecho de la Unión que podría entrañar el riesgo de que algunos créditos de la Unión se perpetuasen de forma indefinida dado que su plazo de prescripción únicamente comienza a contar en el momento en que se declaran devengados y se exige su cobro con arreglo al procedimiento establecido en el Reglamento financiero.

70. El alcance de dicha laguna es relativamente limitado por la especificidad de las relaciones jurídicas que la Unión mantiene en calidad de acreedor.

71. En primer lugar, como ya he señalado, para aquellos créditos que únicamente son exigibles una vez que el ordenador de la Unión ha declarado su devengo, el plazo de prescripción que comienza a correr a partir de la fecha indicada en la nota de adeudo parece adecuado.

72. Por otra parte, en cuanto a los créditos resultantes de multas y de medidas punitivas, la seguridad jurídica de los particulares queda garantizada por la existencia de plazos específicos que limitan el ejercicio de la potestad sancionadora. [12]

73. Además, los créditos resultantes de las relaciones contractuales de la Unión pueden quedar sujetos a las normas sobre prescripción contenidas en la ley aplicable elegida por las partes del contrato o por las normas de conflicto. Por último, los créditos que la Unión tiene frente a terceros en virtud de un delito, también pueden estar sujetos al Derecho nacional que determinen las normas sobre conflicto de leyes. [13]

74. No es menos cierto sin embargo que algunos créditos de la Unión, como el que es objeto del presente procedimiento, no están comprendidos en ninguno de estos casos y pueden perpetuarse de forma indefinida hasta que la institución de la Unión declare su devengo y proceda a su cobro.

11 — Véase, por ejemplo, la sentencia Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisión (T-552/11, EU:T:2013:349), apartados 46 y 72. El Tribunal señaló que, para que del contrato en cuestión pudiera nacer un crédito exigible, la Comisión debía haber especificado las condiciones de devolución de la cantidad indebidamente pagada, como hizo en una nota de adeudo. Es decir, que en el caso de autos el crédito sólo fue exigible a partir del envío de la nota de adeudo.

12 — Véase nota 6.

13 — A falta de armonización del Derecho de la responsabilidad extracontractual, podría aplicarse el Derecho nacional a los créditos derivados de delitos que perjudiquen a la Unión. Véase, asimismo, la demanda de indemnización por daños y perjuicios interpuesta por la Comisión ante un órgano jurisdiccional belga por el perjuicio sufrido por un acuerdo entre varios fabricantes de ascensores. Dicha demanda fue el origen de una petición de decisión prejudicial que dio lugar a la sentencia Otis y otros (C-199/11, EU:C:2012:684).

d) Sobre la existencia de una laguna legislativa

75. En mi opinión, se trata de una laguna que no puede subsanarse mediante interpretación del Reglamento financiero y del Reglamento de desarrollo.

76. En este contexto, el recurrente propone que se interpreten las disposiciones de que se trata en el sentido de que establecen una «doble» prescripción, compuesta por dos plazos cuyo punto de partida es distinto: para uno, se trata de la fecha en la que puede exigirse el crédito y para el otro, del día indicado nota de adeudo.

77. En mi opinión, dicho planteamiento entrañaría en realidad que el juez se apartase del tenor de la ley y estableciese un nuevo plazo de prescripción además del previsto en el Reglamento financiero y en el Reglamento de desarrollo.

78. Estoy convencido de que el juez de la Unión debe asumir plenamente su función y condenar las vulneraciones del principio de seguridad jurídica en los casos concretos de que conoce.

79. Sin embargo, creo que este papel no puede ir tan lejos como para instaurar un nuevo plazo de prescripción.

80. A mi parecer, la fijación de un plazo de prescripción compete al legislador.

81. Esta consideración se basa en varias razones. Para determinar el plazo de prescripción, el legislador debe encontrar el equilibrio entre la seguridad jurídica del deudor y el interés legítimo del acreedor por que se reestablezca la legalidad. Para establecer un plazo concreto, dicho equilibro debe hallarse de forma abstracta y no para un caso concreto. So pena de poner en riesgo las expectativas legítimas del acreedor, el plazo de prescripción y sus modalidades de aplicación deben estar previstas y ser conocidas de antemano. Por otro lado, la fijación de un plazo de prescripción requiere que se determinen todas las condiciones que rodean su aplicación.

82. Estas mismas consideraciones son igualmente válidas para la competencia referente a la fijación del comienzo del cómputo del plazo de prescripción.

83. En efecto, la identificación del punto de partida constituye un instrumento de calibración tan importante como el propio plazo de prescripción, que permite lograr el equilibrio entre los intereses del acreedor y los del deudor.

84. Este punto de equilibrio puede ser diferente en el marco de la responsabilidad contractual y de la extracontractual.

85. Por un lado, para los créditos derivados del incumplimiento de una cláusula contractual, el plazo de prescripción empieza a contar, con carácter general, en el momento en el que el crédito deviene exigible, que suele coincidir con la fecha en la que se produce el incumplimiento.

86. Por otro lado, en cuanto a los créditos derivados de delitos, es preciso tener presente que es posible que el acreedor no tenga consciencia de forma inmediata del hecho cometido o incluso de haber sufrido un perjuicio. También cabe que no disponga de todos los datos necesarios para ejercitar una acción.

87. En lo que respecta a esos créditos, la determinación del punto de partida del plazo de prescripción es una cuestión más delicada, que ha sido resuelta de distinta forma por los legisladores de los diferentes Estados miembros.

88. Los diversos sistemas jurídicos pueden fijar este punto de partida *a tempore facti*, es decir, en la fecha en la que se ha cometido el hecho o en la que se produjo el perjuicio, o *a tempore scientiae*. Este último momento puede identificarse de varios modos: puede ser el día en el que el acreedor haya descubierto el hecho o el perjuicio, el día en el que el daño podría razonablemente haber sido descubierto, el día en el que el acreedor haya tenido la certeza de la relación de causalidad entre el hecho y el perjuicio, o incluso en el que haya conocido o habría tenido que conocer la identidad del responsable. [14] El criterio del conocimiento supone además que se establezca qué grado de información es suficiente para desencadenar el cómputo del plazo. [15] Por otra parte, algunos sistemas jurídicos establecen un punto de partida distinto para los créditos derivados de un acto doloso o de actos que pueden entrañar responsabilidad penal. [16]

89. Elegir entre estas posibilidades supone realizar un ejercicio de equilibrio entre intereses que, en mi opinión, es claramente competencia del legislador.

90. Por todos los motivos anteriores, considero que no puede contemplarse establecer un plazo de prescripción, ni su punto de partida, por la vía jurisdiccional. Incluso con independencia del número de soluciones posibles, el acreedor debe conocer el plazo de prescripción y su punto de partida con carácter previo.

91. En algunos supuestos excepcionales, el juez puede modular el plazo de prescripción o su forma de aplicación, [17] pero como he subrayado, no creo que establecer tal plazo y tal forma sea competencia de un órgano jurisdiccional.

92. En mi opinión, la inexistencia de un plazo que extinga determinados créditos de la Unión antes de que sean declarados devengados por el acreedor es deplorable desde el punto de vista del principio de seguridad jurídica.

93. No obstante, compete al legislador ponerle remedio modificando las normas de desarrollo del Reglamento financiero.

e) Sobre el principio del plazo razonable

94. En estas circunstancias en las que existe inseguridad jurídica, en mi opinión, el juez de la Unión debe hacer uso de todos los instrumentos comprendidos en su ámbito de competencia para garantizar el pleno respeto del principio de seguridad jurídica en el litigio del que conoce.

95. Me refiero a todos los conceptos del Derecho vinculados al transcurso del tiempo que cambian de un ordenamiento jurídico a otro pero que, al igual que la institución de la prescripción, son corolarios del principio de seguridad jurídica.

14 — Véase Hondius en: Hondius (ed.), *op. cit.*, p. 21, que hace referencia a los informes nacionales contenidos en la obra, y Zrałek, *op. cit.*, p. 59.

15 — Por ejemplo, la doctrina polaca está de acuerdo en que disponer de una información cualquiera sobre el responsable no basta y que el acreedor debe tener información procedente de una fuente competente y de un alcance que permita imputar, con la suficiente probabilidad, la comisión de los hechos a una persona conocida. Véase Kordasiewicz, *op. cit.*, p. 612.

16 — Por ejemplo, el artículo 442^1, apartado 2, del código civil polaco establece un plazo de prescripción excepcionalmente amplio de veinte años a partir del día de la comisión de los hechos para los créditos relativos a los perjuicios sufridos por un delito.

17 — En Derecho polaco, el juez puede modificar las consecuencias de la prescripción en caso de abuso del derecho, lo que viene a ser una «red de seguridad» (véase Kordasiewicz, *op. cit.*, p. 606). En Derecho alemán, el Bundesfinanzhof ha declarado que posee una facultad «de socorro» (*Notkompetenz*) que le permite abreviar el plazo de prescripción del antiguo artículo 195 del BGB (Código Civil federal) (BFH, 7 de junio de 2009, Az. VII R 24/06). En virtud del Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional nacional puede estar obligado a modificar el plazo de prescripción previsto en el Derecho nacional cuando su aplicación no respete los principios de equivalencia y efectividad (véase, en este sentido, la sentencia Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, EU:C:2006:461, apartados 77 a 82).

96. Conforme al Derecho de la Unión, en el marco de las relaciones jurídicas entre las instituciones de la Unión y los deudores particulares, el principio del plazo razonable es el que encaja mejor en la función de «solución de emergencia».

97. Según este principio, cuyo papel transversal ha sido confirmado en múltiples ocasiones,[18] cuando no se haya previsto un plazo legal, las instituciones de la Unión están obligadas a respetar un plazo razonable en todas sus actuaciones.

98. Dicho plazo razonable depende de las circunstancias del caso de que se trate y no puede establecerse por referencia a un límite máximo concreto, determinado de forma abstracta. Con su aplicación debe pretenderse proteger en cada caso la seguridad jurídica de los particulares en sus relaciones con la Unión cuando no exista un plazo legalmente previsto.[19]

99. Es importante subrayar que la aplicación del principio del plazo razonable no puede garantizar el mismo grado de seguridad jurídica y de previsibilidad de las situaciones jurídicas que un plazo de prescripción legal, cuya duración y consecuencias de su transcurso están previamente determinadas.

100. Sin embargo, a falta de un plazo legal adecuado, en mi opinión el principio del plazo razonable es el instrumento adecuado para evitar que, en un determinado litigio, una laguna legislativa en materia de prescripción vulnere los intereses legítimos del deudor de la Unión.

101. En el presente caso, al basar su control en dicho principio, el Tribunal General respondió a las alegaciones del recurrente de forma adecuada a la luz de su papel de juez y permitió garantizar a la vez los intereses legítimos subyacentes al argumento del recurrente.

102. Por otra parte, en su recurso de casación, el recurrente no censura las consideraciones formuladas por el Tribunal General en el marco de dicho examen.

103. En particular, el recurrente no se opone al motivo invocado en el apartado 51 de la sentencia recurrida que recuerda una idea consolidada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la apreciación de una vulneración del plazo razonable sólo puede dar lugar a la anulación de un acto si la duración de la actuación de la institución ha incidido en el resultado del procedimiento que ha dado lugar al dicho acto. Así sucede, por ejemplo, cuando el derecho de defensa del destinatario se ha visto potencialmente comprometido.[20] Pues bien, el recurrente no se opone a la consideración del Tribunal General de que no había apreciado en el caso de autos la existencia de una vulneración de su derecho de defensa.

104. A la luz de todas las consideraciones anteriores, en mi opinión, la primera parte del primer motivo del recurrente basada en un error de interpretación carece de fundamento.

2. Sobre la segunda parte, basada en una excepción de ilegalidad

105. El recurrente sostiene que el artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo y, con carácter subsidiario, también el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, son ilegales.

18 — Me limitaré a citar algunos ejemplos de su aplicación en distintos ámbitos, en especial, la devolución de ayudas abonadas ilegalmente (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524), la liquidación de las cuentas del FEOGA (sentencia Grecia/Comisión, C-321/09 P, EU:C:2011:218), la devolución de las costas soportadas ante el juez de la Unión (auto Dietz/Comisión, 126/76 DEP, EU:C:1979:158), la presentación de una solicitud de indemnización por un funcionario (auto Marcuccio/Comisión, T-157/09 P, EU:T:2010:403), y las acciones en materia de devolución de ingresos indebidos en la función pública (sentencia de 5 de noviembre de 2002, Ronsse/Comisión, T-205/01, EU:T:2002:269).

19 — Para un resumen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el concepto de «plazo razonable», véase la sentencia Reexamen Arango Jaramillo y otros/BEI (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, apartados 27 a 34).

20 — Véanse las sentencias Technische Unie/Comisión (C-113/04 P, EU:C:2006:593), apartado 48, y, por analogía, Groupe Gascogne/Comisión (C-58/12 P, EU:C:2013:770), apartados 73 y 74.

106. Procede recordar que un motivo que se invoca por primera vez en el marco de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia debe desestimarse por inadmisible, salvo cuando se trate de un motivo que el Tribunal General podría haber apreciado de oficio.

107. En efecto, de conformidad con reiterada jurisprudencia, permitir que una de las partes invoque por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo y unas alegaciones que no ha invocado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle plantear al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recurso de casación es limitada, un litigio más extenso que aquél del que conoció el Tribunal General. [21]

108. Pues bien, según se desprende de los autos, el recurrente no invocó ante el Tribunal General la ilegalidad del artículo 73 *bis* del Reglamento financiero ni del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo.

109. Por otro lado, en su recurso de casación, el recurrente no formula ningún argumento relativo a la infracción por parte del Tribunal General de la obligación de plantear un motivo de orden público.

110. Por lo tanto, la excepción de ilegalidad formulada por el recurrente en el presente procedimiento choca contra la prohibición de plantear nuevos motivos en fase de casación y, por consiguiente, es inadmisible.

3. Sobre la tercera parte, relativa al alcance del examen del Tribunal

111. El recurrente sostiene básicamente que el Tribunal General examinó erróneamente la vulneración del principio del plazo razonable en lugar de responder a su argumento referente a la infracción de las normas sobre prescripción.

112. En realidad, dicho argumento plantea dos problemas distintos. En primer lugar, versa sobre si el Tribunal General ha respondido al argumento invocado por el recurrente en primera instancia. En segundo lugar, se suscita la cuestión de si el Tribunal General examinó correctamente ese argumento desde la perspectiva del respeto del principio del plazo razonable.

113. En primer lugar, en lo que atañe a la presunta inexistencia de respuesta, procede recordar que el Tribunal General no está obligado a responder de forma explícita a todos los argumentos invocados por las partes en el litigio. En efecto, la motivación del Tribunal General expuesta en la sentencia puede ser implícita siempre que permita a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General no acogió sus argumentos y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control judicial. [22]

114. En el presente asunto, según se desprende de los autos, el recurrente alegó ante el Tribunal General que existe un principio general del Derecho según el cual la prescripción empieza a correr a partir del momento en el que el acreedor puede invocar su crédito. Según el recurrente, dicho principio, común a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, debía conducir al Tribunal General a rechazar cualquier otra interpretación de las normas sobre prescripción de que se trata.

115. Pues bien, el Tribunal General rechazó implícita pero claramente este argumento en los apartados 38 a 42 de la sentencia recurrida.

21 — Sentencias Sison/Consejo (C-266/05 P, EU:C:2007:75), apartado 95; Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartado 126, y auto EMC Development/Comisión (C-367/10 P, EU:C:2011:203), apartado 93.

22 — Véase la sentencia FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476, apartado 96 y jurisprudencia citada).

116. En efecto, en cuanto al motivo basado en la infracción de las normas sobre prescripción quinquenal, el Tribunal General señaló que el artículo 73 *bis* del Reglamento financiero, invocado por el recurrente, remite a la fecha indicada en el Reglamento de desarrollo y, por consiguiente, debe leerse en relación con dicho Reglamento. A continuación, el Tribunal General interpretó la prescripción quinquenal a la luz del artículo 85 *ter* del Reglamento de desarrollo, observando que, según se desprende expresamente de dicho artículo, el plazo de prescripción corre a partir del día en que vence el plazo comunicado en la nota de adeudo.

117. Por lo tanto, considero que esta parte del primer motivo de casación carece de fundamento en lo que respecta a la presunta falta de respuesta del argumento planteado en primera instancia.

118. En segundo lugar, la crítica formulada por el recurrente versa sobre la pertinencia del análisis basado en el principio del plazo razonable.

119. Pues bien, por un lado, aun suponiendo que el Tribunal General no hubiera analizado el respeto del principio del plazo razonable como motivo independiente de anulación, ello sólo significaría que la sentencia recurrida contiene motivos a mayor abundamiento, lo que no puede conducir a su anulación. Por otro lado, como ya he señalado en el marco del análisis de la primera parte de este motivo,[23] el Tribunal General examinó acertadamente el argumento del recurrente desde el punto de vista del principio del plazo razonable.

120. En mi opinión, procede desestimar el argumento del recurrente basado en el carácter inapropiado del examen del plazo razonable, al igual que toda la tercera parte del primer motivo de casación en su conjunto.

121. A la luz del resultado de este análisis, procede desestimar el primer motivo de casación.

B. *Sobre los motivos segundo a quinto*

122. Mediante su segundo motivo de casación, el recurrente reprocha al Tribunal General haber desnaturalizado su segundo motivo de recurso según el cual el recurrente no pudo presentar observaciones sobre todos los elementos que sirvieron de base para la decisión impugnada.

123. Procede observar que el recurrente no indica claramente en qué consiste la presunta desnaturalización sino que remite de forma general a la exposición de los hechos del litigio. Por lo tanto, de entrada, sus alegaciones en el marco del segundo motivo de casación carecen de suficiente fundamento.

124. Mediante el tercer motivo de casación, el recurrente sostiene que, al desestimar el argumento relativo a la determinación del domicilio a efectos del reembolso de los gastos de viaje, el Tribunal General debería haber precisado el contenido del concepto de domicilio en el sentido del Derecho de la Unión. Por otra parte, según el recurrente, el Tribunal General no podía excluir por completo la posibilidad de regularizar la irregularidad cometida en la designación de los beneficiarios de las dietas puesto que de los hechos alegados se desprendía el carácter meramente formal de dicha irregularidad.

125. En mi opinión, con dichos argumentos, formulados desde la perspectiva de un error de interpretación de la Reglamentación GDD, lo que el recurrente busca en realidad es que vuelvan a apreciarse los hechos, tarea que excede de la competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación.[24] Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo de casación.

23 — Véanse los puntos 94 a 104 *supra*.

24 — Véase la sentencia E.ON Energie/Comisión (C-89/11 P, EU:C:2012:738), apartado 64 y la jurisprudencia citada.

126. El cuarto motivo casación, invocado con carácter subsidiario, se basa en la violación del principio de proporcionalidad. El recurrente sostiene que aunque los créditos del Parlamento estuvieran justificados, su importe debe modularse para tener en cuenta la buena fe del recurrente y las circunstancias concretas del caso de autos.

127. Así pues, en esencia, el recurrente repite los argumentos ya analizados por el Tribunal General en los apartados 102 a 113 de la sentencia recurrida y no pone de manifiesto ningún error de Derecho en la motivación de la sentencia recurrida. Por esta razón, en mi opinión, el cuarto motivo es inadmisible. [25]

128. Por último, el quinto motivo de casación versa exclusivamente sobre la condena en costas en los dos asuntos acumulados ante el Tribunal General.

129. Es preciso recordar que, con arreglo al artículo 58, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, no puede interponerse un recurso de casación exclusivamente en relación con la imposición y la cuantía de las costas. Es jurisprudencia reiterada que esta regla se aplica a las pretensiones relativas a la supuesta irregularidad de la decisión del Tribunal General sobre las costas, en el supuesto de que se hayan desestimado todos los demás motivos de un recurso de casación. [26]

130. Por consiguiente, si el Tribunal de Justicia acepta mi propuesta de desestimar los cuatro primeros motivos de casación, no procederá examinar el quinto motivo de recurso basado en la supuesta conducta irregular del Tribunal General al imputar las costas de la instancia.

131. Por lo tanto, propongo que se rechacen los motivos segundo a quinto así como el recurso en su conjunto.

132. Como el recurrente ha perdido el proceso, propongo que, en virtud de los artículos 184, apartado 1, y 138, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, sea condenado a cargar con las costas, conforme a lo solicitado por el Parlamento.

VII. **Conclusión**

133. A la luz de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y condene en costas al Sr. Riccardo Nencini.

25 — Véase, en particular, la sentencia Eurocoton y otros/Consejo (C-76/01 P, EU:C:2003:511), apartado 47.

26 — Sentencias Henrichs/Comisión (C-396/93 P, EU:C:1995:280), apartados 65 y 66, y Edwin/OAMI (C-263/09 P, EU:C:2011:452), apartado 78. Aunque la jurisprudencia citada declara inadmisible este tipo de motivo relacionado con las costas, a mi juicio, sería más apropiado considerar que, en caso de desestimación de los demás motivos de casación, ya no procede examinarlo.