

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 21 de junio de 2007 *

En el asunto C-158/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resolución de 16 de marzo de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de marzo de 2006, en el procedimiento entre

Stichting ROM-projecten

y

Staatssecretaris van Economische Zaken,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. R. Schintgen, Presidente de la Sala Quinta, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (Ponente) y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de febrero de 2007;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Stichting ROM-projecten, por el Sr. J. Roeleveld, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. ten Dam, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. L. Flynn y A. Weimar, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de marzo de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 6 de la Decisión C(95) 1753 de la Comisión, de 16 de octubre de 1995, relativa a la concesión de una ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo (FSE) para un programa operativo en el marco de la iniciativa comunitaria PYME, en beneficio de zonas incluidas en los objetivos n^{os} 1 y 2 en los Países Bajos (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»), así como del artículo 249 CE.

- 2 Dicha petición se planteó en el marco de un litigio entre la fundación neerlandesa Stichting ROM-projecten (en lo sucesivo, «ROM-projecten») y el Staatssecretaris van Economische Zaken (Secretario de Estado de asuntos económicos; en lo sucesivo, «Secretario de Estado»), sobre la supresión y la solicitud de devolución de una ayuda financiera concedida en el marco de la iniciativa comunitaria a favor de las pequeñas y medianas empresas.

Marco jurídico

- 3 El 1 de julio de 1994, la Comisión de las Comunidades Europeas publicó la comunicación a los Estados miembros por la que se fijan las orientaciones para los programas operativos o las subvenciones globales que se les invita a proponer dentro de una iniciativa comunitaria de adaptación de las pequeñas y medianas empresas al mercado único (DO C 180, p. 10).
- 4 La Decisión de concesión establece lo siguiente:

«Artículo 1

Se aprueba el programa operativo PYME Países Bajos, establecido para el período comprendido entre el 30 de noviembre de 1994 y el 31 de diciembre de 1999 y descrito en los anexos, que comprende un conjunto coherente de medidas plurianuales en el marco de la iniciativa comunitaria PYME en beneficio de las zonas incluidas en los objetivos n^{os} 1 y 2 en los Países Bajos.

[...]

Artículo 6

La ayuda comunitaria versa sobre los gastos relacionados con las actividades comprendidas en dicho programa respecto a las cuales se hayan adoptado, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, las disposiciones jurídicas obligatorias en el Estado miembro y se comprometan de forma específica los medios financieros necesarios. La fecha más tardía en la que deben efectuarse los gastos para estas actuaciones, al objeto de poder ser tenidos en consideración, se fija en el 31 de diciembre de 2001.

[...]

Artículo 9

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de los Países Bajos.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 5 Mediante escrito de 31 de agosto de 1999, ROM-projecten solicitó al Secretario de Estado la concesión de una ayuda en el marco del programa operativo de la Iniciativa PYME para los Países Bajos, para el proyecto «Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences» (tarjeta de conocimiento de tecnología médica y ciencias de la vida).

- 6 Mediante resolución de 29 de diciembre de 1999, el Secretario de Estado concedió a ROM-projecten una ayuda por un importe máximo de 200.000 NLG. Entre otros requisitos, se estableció que el proyecto debía quedar realizado el 31 de diciembre de 2000 y que los gastos efectuados antes del 1 de enero de 2000 y después del 31 de diciembre del mismo año no podían ser subvencionados.
- 7 A petición de ROM-projecten, el Secretario de Estado abonó a esta última, tanto en 2000 como en 2001, un anticipo de 80.000 NLG.
- 8 Mediante resolución de 11 de julio de 2002, el Secretario de Estado comunicó a ROM-projecten que no había cumplido el requisito establecido en el artículo 6 de la Decisión de concesión, según el cual los compromisos debían haber sido contraídos por el beneficiario de la ayuda a más tardar el 31 de diciembre de 1999 (en lo sucesivo, «requisito del plazo»). El Secretario de Estado planteó a la Comisión la cuestión de si, en consecuencia, el importe de la ayuda debía reducirse a cero, y los servicios de la Comisión dieron una respuesta negativa informal. A la espera de una confirmación formal de la postura de la Comisión, el Secretario de Estado fijó el importe de la ayuda, con todas las reservas, en 69.788 NLG. El Secretario de Estado reclamó además a ROM-projecten la devolución de la cantidad de 90.212 NLG.
- 9 Mediante resolución de 27 de febrero de 2003, el Secretario de Estado fijó el importe de la ayuda en cero y reclamó también a ROM-projecten la devolución de la cantidad de 69.788 NLG, por considerar la Comisión que los compromisos debían haber sido contraídos por el beneficiario de la ayuda a más tardar el 31 de diciembre de 1999.
- 10 Mediante resolución de 26 de mayo de 2003, el Secretario de Estado desestimó la reclamación presentada contra las resoluciones de 11 de julio de 2002 y 27 de febrero de 2003.

- 11 Mediante resolución de 23 de enero de 2004, el Rechtbank te Roermond anuló la resolución de 26 de mayo de 2003. Ordenó al Secretario de Estado que adoptase una nueva resolución sobre la reclamación de la que conocía.
- 12 Mediante resolución de 16 de agosto de 2004, el Secretario de Estado fijó el importe de la ayuda en cero y exigió la devolución de 72.604,84 euros, debido a que ROM-projecten no había cumplido el requisito del plazo.
- 13 Interpuesto recurso contra dicha resolución por ROM-projecten, el College van Beroep voor het bedrijfsleven se pregunta si el Secretario de Estado podía invocar frente a ROM-projecten el hecho de que ésta no había cumplido dicho requisito. Señala a este respecto que, con arreglo al Derecho neerlandés, tal requisito únicamente puede invocarse frente al beneficiario de una ayuda si éste ha sido informado de antemano de la existencia de la misma. Esta regla se deriva tanto del principio de seguridad jurídica como de la legislación neerlandesa. Ahora bien, añade el referido órgano jurisdiccional, en el caso de autos dicho requisito no figura ni en la resolución de 29 de diciembre de 1999 adoptada por el Secretario de Estado ni en los requisitos que se adjuntan a ésta. Tampoco se recoge en el formulario de solicitud de subvención ni en la nota de instrucciones que acompaña a éste.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente deduce de ello que, a la luz del Derecho neerlandés únicamente, el requisito del plazo no puede invocarse frente a ROM-projecten. Dicho órgano se pregunta, sin embargo, si este requisito puede ser invocado frente a ROM-projecten en virtud del Derecho comunitario.
- 15 En estas circunstancias, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es incondicional y suficientemente claro y preciso para ser directamente aplicable en el ordenamiento jurídico nacional el artículo 6 de la Decisión [de concesión]?

2) Si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa:

¿Debe interpretarse el artículo 249 CE en el sentido de que el artículo 6 de la citada Decisión tiene efecto directo de modo tal que obliga a un particular, en su condición de beneficiario final, a adoptar las disposiciones jurídicas obligatorias a las que se refiere ese artículo, y a comprometer de forma específica los medios financieros precisos en fecha no posterior al 31 de diciembre de 1999?

3) Si la respuesta a la segunda cuestión es afirmativa:

Interpretad[a] a la luz de los principios del Derecho comunitario, [la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para recuperar los fondos perdidos como consecuencia de una irregularidad], ¿concede una facultad de apreciación a los Estados miembros para abstenerse de proceder a la recuperación, como consecuencia de la infracción de una disposición, si el beneficiario de las ayudas afectado no conocía tal disposición y no se le puede imputar culpa por su desconocimiento?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Consideraciones preliminares

- ¹⁶ En el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 234 CE, corresponde a éste proporcionar al órgano jurisdiccional nacional una respuesta útil que le

permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde, en su caso, al Tribunal de Justicia reformular las cuestiones que se le han planteado (sentencia de 23 de marzo de 2006, FCE Bank, C-210/04, Rec. p. I-2803, apartado 21 y la jurisprudencia citada).

- 17 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente planteó su tercera cuestión con carácter subsidiario, a saber, para el supuesto de que se examinen previamente las cuestiones primera y segunda y se dé una respuesta afirmativa a estas últimas.
- 18 Es preciso señalar que la tercera cuestión puede examinarse también de manera autónoma y que una respuesta afirmativa a ésta haría que fueran inoperantes las cuestiones primera y segunda. En efecto, suponiendo que deba considerarse que los requisitos de concesión de la ayuda, entre los que se encuentra el requisito del plazo, no pueden en ningún caso ser invocados frente al beneficiario final, debido a que no le han sido comunicados, no procedería examinar si el referido requisito del plazo es incondicional y suficientemente preciso y puede imponer directamente obligaciones al citado beneficiario.
- 19 Por consiguiente, resulta oportuno examinar la tercera cuestión en primer lugar y reformularla del siguiente modo:

«Cuando se establecen en la Decisión de concesión los requisitos de concesión de una ayuda financiera otorgada por la Comunidad a un Estado miembro, pero no han sido publicados ni comunicados por dicho Estado al beneficiario final de la ayuda, ¿se opone el Derecho comunitario a que se aplique el principio de seguridad jurídica con la finalidad de excluir la devolución por parte de dicho beneficiario de importes pagados indebidamente?»

Sobre la tercera cuestión

Observaciones formuladas al Tribunal de Justicia

- 20 ROM-projecten sostiene que no tenía conocimiento del artículo 6 de la Decisión de concesión y que no puede reprochársele esta ignorancia. Por consiguiente, los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica se oponen, a su juicio, a la devolución de la ayuda financiera que percibió. En efecto, el Derecho comunitario no se opone, en su opinión, a que se apliquen dichos principios con la finalidad de excluir tal devolución, siempre que se tenga en cuenta el interés de la Comunidad y se acredite la buena fe del beneficiario.
- 21 El Gobierno neerlandés subraya que el Derecho comunitario debe ser conocido por los justiciables y que su aplicación debe ser previsible para estos últimos. De ello deduce que el requisito del plazo no puede ser invocado frente a ROM-projecten, dado que ésta no ha sido informada del mismo.
- 22 La Comisión estima también que el requisito del plazo no puede ser invocado frente a ROM-projecten. Considera que, al haber comprobado el órgano jurisdiccional remitente que dicho requisito no fue puesto en conocimiento de ROM-projecten y que no puede reprochársele la ignorancia de este último, el principio de seguridad jurídica se opone a que dicho requisito sea invocado frente a ROM-projecten.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 23 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los litigios relativos a la recuperación de cantidades pagadas indebidamente según el Derecho comunitario, a falta de disposiciones comunitarias, deben ser zanjados por los órganos

jurisdiccionales nacionales, con arreglo a su Derecho nacional, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario, en el sentido de que las modalidades previstas por el Derecho nacional no pueden hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de las ayudas indebidas y de que la aplicación de la legislación nacional debe hacerse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos encaminados a zanjar los litigios nacionales del mismo tipo (sentencias de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor* y otros, 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartado 19; de 12 de mayo de 1998, *Steff-Houlberg Export* y otros, C-366/95, Rec. p. I-2661, apartado 15, y de 19 de septiembre de 2002, *Huber*, C-336/00, Rec. p. I-7699, apartado 55).

24 Por consiguiente, no se puede considerar contrario al Derecho comunitario que el Derecho nacional, en materia de revocación de actos administrativos y de repetición de prestaciones financieras indebidamente pagadas por la Administración pública, tome en consideración, además del principio de legalidad, el principio de seguridad jurídica, dado que este último forma parte del ordenamiento jurídico comunitario (sentencias *Deutsche Milchkontor* y otros, antes citada, apartado 30; de 9 de octubre de 2001, *Flemmer* y otros, C-80/99 a C-82/99, Rec. p. I-7211, apartado 60, y *Huber*, antes citada, apartado 56).

25 En particular, dicho principio de seguridad jurídica exige que una normativa comunitaria permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone (sentencias de 1 de octubre de 1998, *Reino Unido/Comisión*, C-209/96, Rec. p. I-5655, apartado 35; de 20 de mayo de 2003, *Consorzio del Prosciutto di Parma y Salumificio S. Rita*, C-108/01, Rec. p. I-5121, apartado 89, y de 21 de febrero de 2006, *Halifax y otros*, C-255/02, Rec. p. I-1609, apartado 72). En efecto, los justiciables deben poder conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones, y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencias de 13 de febrero de 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27, y de 26 de octubre de 2006, *Koninklijke Coöperatie Cosun*, C-248/04, Rec. p. I-10211, apartado 79).

- 26 Este imperativo de seguridad jurídica se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras (sentencia de 16 de marzo de 2006, *Emsland-Stärke*, C-94/05, Rec. p. I-2619, apartado 43, y *Koninklijke Coöperatie Cosun*, antes citada, apartado 79).
- 27 En el presente asunto, en primer lugar, como se desprende del artículo 9 de la Decisión de concesión, el Reino de los Países Bajos es el único destinatario de dicha Decisión. Ahora bien, a pesar de que la referida Decisión no ha sido publicada y sólo la conocían, por tanto, las autoridades neerlandesas, éstas no comunicaron los requisitos de concesión establecidos en aquélla a ROM-projecten.
- 28 Además, al conceder una ayuda en el marco de la Decisión de concesión a ROM-projecten el 29 de diciembre de 1999, es decir, sólo dos días antes de que expirase el plazo fijado en el artículo 6 de la citada Decisión, sin que ROM-projecten fuera informada de dicho plazo, el Secretario de Estado creó una situación que conducía casi inevitablemente al incumplimiento de los requisitos de concesión.
- 29 Es preciso señalar que, en tales circunstancias, el beneficiario final de una ayuda financiera comunitaria no está en condiciones de conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y de adoptar las medidas oportunas en consecuencia.
- 30 Como han alegado ROM-projecten, el Gobierno neerlandés y la Comisión, en tal situación, caracterizada por el desconocimiento por parte del beneficiario final de los requisitos establecidos en la Decisión de concesión, el principio de seguridad jurídica se opone a que dichos requisitos sean invocados frente a este último.

- 31 Sin embargo, el referido beneficiario únicamente puede impugnar la supresión y la devolución de la ayuda financiera si hubiese actuado de buena fe en lo que se refiere a la regularidad de dicha ayuda. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional examinar si se cumple este requisito (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de julio de 1998, *Oelmühle y Schmidt Söhne*, C-298/96, Rec. p. I-4767, apartado 29, y *Huber*, antes citada, apartado 58).
- 32 Procede recordar, por último, que cuando el principio de seguridad jurídica se opone a que el beneficiario de una ayuda financiera comunitaria sea obligado a devolverla, debe tenerse en cuenta, sin embargo, el interés de la Comunidad en la recuperación de dicha ayuda (sentencia *Huber*, antes citada, apartado 57).
- 33 En una situación como la descrita en el asunto principal, en el que la no devolución de la ayuda por parte del beneficiario se debe a una negligencia de las autoridades nacionales, del principio de cooperación enunciado en el artículo 10 CE se desprende que el Estado miembro afectado puede ser considerado económicamente responsable de las cantidades no recuperadas para dar efectividad al derecho de la Comunidad a obtener la devolución del importe de la ayuda.
- 34 Habida cuenta de todo lo antedicho, procede responder a la tercera cuestión que, cuando los requisitos de concesión de una ayuda financiera otorgada por la Comunidad a un Estado miembro se establecen en la Decisión de concesión pero no fueron publicados ni comunicados por dicho Estado miembro al beneficiario final de la ayuda, el Derecho comunitario no se opone a que se aplique el principio de seguridad jurídica al objeto de excluir la devolución por parte de dicho beneficiario de importes pagados indebidamente, siempre que se acredite la buena fe de ese beneficiario. En tal caso, el Estado miembro afectado puede ser considerado económicamente responsable de las cantidades no recuperadas para dar efectividad al derecho de la Comunidad a obtener la devolución del importe de la ayuda.

Sobre las cuestiones primera y segunda

- 35 Habida cuenta de la respuesta dada a la tercera cuestión, no procede ya responder a la cuestión de si el requisito del plazo es incondicional y suficientemente preciso para ser directamente aplicable en el ordenamiento jurídico nacional, ni a la de si dicho requisito puede imponer directamente obligaciones al beneficiario final de la ayuda financiera.

Costas

- 36 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, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

Cuando los requisitos de concesión de una ayuda financiera otorgada por la Comunidad a un Estado miembro se establecen en la Decisión de concesión pero no fueron publicados ni comunicados por dicho Estado miembro al beneficiario final de la ayuda, el Derecho comunitario no se opone a que se aplique el principio de seguridad jurídica al objeto de excluir la devolución por parte de dicho beneficiario de importes pagados indebidamente, siempre que se acredite la buena fe de ese beneficiario. En tal caso, el Estado miembro afectado puede ser considerado económicamente responsable de las cantidades no recuperadas para dar efectividad al derecho de la Comunidad a obtener la devolución del importe de la ayuda.

Firmas