# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JÁN MAZÁK presentadas el 29 de marzo de 2007 [1]

## I. Introducción

1. La cuestión principal que debe apreciarse en el presente asunto es la de si el Derecho comunitario se opone a que un Estado miembro se abstenga de recuperar una ayuda financiera, y a tal efecto se apoye en el principio de seguridad jurídica, cuando la irregularidad sustancial imputada al beneficiario de la ayuda se derive de una disposición comunitaria que no fue comunicada a éste, ni tampoco publicada.

## II. Marco jurídico

2. La Decisión C(95) 1753 de la Comisión de las Comunidades Europeas, 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 nos 1 y 2 en los Países Bajos, establece, en cuanto es relevante para este asunto, 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 nos 1 y 2 en los Países Bajos.

[...]

1 — Lengua original: inglés.

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.»

3. Respecto a la terminología utilizada en el artículo 6 de la Decisión C(95) 1753, la Ficha nº 3, en el anexo de la Decisión 97/320/CE de la Comisión, de 23 de abril de 1997, mediante la que se modifican las decisiones por las que se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, los documentos únicos de programación y las iniciativas comunitarias adoptadas en relación con los Países Bajos, [2] dispone que:

«Las "disposiciones jurídicas obligatorias" y los "compromisos de los medios financieros necesarios" son las decisiones adoptadas por los beneficiarios finales de la ejecución de las operaciones elegibles y la asignación de los fondos públicos correspondientes.

El compromiso a nivel del Estado miembro debe soportar el compromiso contraído por el beneficiario final. Dicho compromiso debe representar obligación jurídica y ser acompañado de un compromiso financiero [...]»

## III. El procedimiento principal y la remisión prejudicial al Tribunal de Justicia

### A. *Antecedentes del litigio*

4. En agosto de 1999, Stichting ROM-projecten (en lo sucesivo, «ROM-projecten») solicitó la concesión de una ayuda en el

2 — DO L 146, p. 7.

marco del programa operativo de la Iniciativa PYME para los Países Bajos, para el proyecto «Kenniskaart Medische Tecnologie en Life Science» (en lo sucesivo, «Proyecto»).

5. Mediante resolución de 29 de diciembre de 1999, el Staatssecretaris van Economische Zaken (Secretario de Estado para Asuntos Económicos) concedió a ROM-projecten una ayuda por un importe máximo de 200.000 NLG, que constituye el 45,45 % de los costes subvencionables totales, que ascendían a 440.000 NLG.

6. Se estableció, entre otros, el requisito de que el proyecto debía quedar realizado el 31 de diciembre de 2000 y, además, que cualesquiera costes soportados antes del 1 de enero de 2000 y después del 31 de diciembre de 2000 no podían ser subvencionados. Sin embargo, mediante resolución de 25 de febrero de 2000, el Secretario de Estado autorizó el adelanto de la fecha de comienzo del proyecto desde el 1 de enero de 2000 al 1 de noviembre de 1999. Además, mediante resolución de 12 de diciembre de 2000 el Secretario de Estado, a solicitud de ROM-projecten, prorrogó hasta el 30 de junio de 2001 el plazo en que podían declararse los costes soportados.

7. Mediante resolución de 11 de julio de 20O2 el Secretario de Estado comunicó a ROM-projecten, entre otras cosas, que no había cumplido el requisito impuesto por la Comisión en el sentido de que los compromisos debían contraerse antes del 31 de diciembre de 1999 (en lo sucesivo, «requisito del plazo»). El Secretario de Estado demandado 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 al respecto, el Secretario de Estado estableció el importe de la ayuda, con sujeción a una reserva general, en 69.788 NLG.

8. Mediante resolución de 27 de febrero de 2003, el Secretario de Estado fijó retroactivamente el importe de la ayuda en cero, pues se puso de manifiesto que la Comisión mantenía en su integridad el requisito del plazo. El Secretario de Estado reclamó además la devolución del importe restante de 69.788 NLG.

9. Mediante resolución de 26 de mayo de 2003, el Secretario de Estado declaró infundada la reclamación interpuesta por ROM-projecten contra las dos últimas resoluciones (las resoluciones de 11 de julio de 20O2 y de 27 de febrero de 2003).

10. Interpuesto recurso por ROM-projecten ante el Rechtbank Roermond, éste lo estimó fundado y revocó la resolución de 26 de mayo de 2003. Se requirió al Secretario de Estado que adoptara una nueva resolución.

11. La nueva resolución se adoptó el 16 de agosto de 2004. En ella se confirmó la resolución anterior que había fijado el importe de la ayuda en cero, debido a que ROM-projecten no había cumplido el requisito del plazo.

12. ROM-projecten impugnó la resolución de 16 de agosto de 2004. El College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal Administrativo de Comercio e Industria) (Países Bajos) se pregunta si el Secretario de Estado podía invocar frente a ROM-projecten el hecho de que esa entidad no había cumplido el requisito del plazo enunciado en el artículo 6 de la Decisión C(95) 1753. A la luz de dichos antecedentes, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales.

B. *Cuestiones planteadas*

«1) ¿Es incondicional y suficientemente claro y preciso para ser directamente aplicable en el ordenamiento jurídico nacional el 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?

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:

Interpretado a la luz de los principios del Derecho comunitario, ¿concede el artículo 38, apartado 1, letra h), del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, 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?»

C. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

13. ROM-projecten y la Comisión presentaron observaciones escritas. La Comisión y los Países Bajos formularon observaciones orales en la vista celebrada el 1 de febrero de 2007.

## IV. Apreciación

14. Las dos primeras cuestiones se refieren de hecho al problema de si una disposición contenida en una Decisión de la Comisión dirigida a un Estado miembro, en el supuesto de que sea incondicional y suficientemente clara (primera cuestión), puede ser directamente aplicable al beneficiario final (segunda cuestión), o dicho en otras palabras, si un Estado miembro puede invocar dicha disposición frente al beneficiario, el denominado «efecto directo inverso». La tercera cuestión versa fundamentalmente sobre la obligación de recuperar una ayuda indebidamente pagada, en cuanto contrapuesta al principio de seguridad jurídica.

15. Las cuestiones se suscitan en un contexto en el que el importe de la ayuda concedida fue fijado retroactivamente en cero y se requirió la devolución. El fundamento de tal actuación está en que el beneficiario incumplió el requisito del plazo, establecido por el artículo 6 de la Decisión C(95) 1753.

16. Como resulta de la resolución de remisión, consta que en el presente asunto el requisito del plazo, según lo enunciaba la Decisión C(95) 1753, no se incluyó en la resolución nacional que concedió la ayuda, ni en las condiciones, obligaciones y disposiciones relativas a la misma. Tampoco se hacía ninguna referencia a dicho requisito en el formulario de solicitud ni en los documentos conexos.

17. Además, la Decisión C(95) 1753 no se publicó en el Diario Oficial.

18. Por ello, el tribunal remitente estima que el beneficiario afectado no tenía conocimiento de la disposición y, a juicio de dicho tribunal, no le es imputable culpa por esa falta de conocimiento.

19. Habida cuenta del contexto en el que se suscitan las cuestiones, considero preferible comenzar por la tercera cuestión. Además, a mi parecer, bastará con examinar sólo esa cuestión, ligeramente reformulada

20. He de señalar asimismo que en la tercera cuestión es crucial la referencia al artículo 38, apartado 1, letra h), del Reglamento (CE) nº 1260/1999, [3] mientras que en sus observaciones escritas la Comisión considera que el denominado Reglamento de coordinación es el marco jurídico aplicable pertinente. [4] A este respecto, habida cuenta del artículo 52, apartado 1, del Reglamento nº 1260/1999, estoy de acuerdo con la Comisión. No obstante, ello apenas modifica el contexto de la cuestión planteada, dado que, con independencia de cuál sea la disposición aplicada, los Estados miembros están obligados, de una u otra forma, a tomar medidas en caso de que se produzcan irregularidades.

21. Como explica el tribunal remitente, conforme al Derecho de los Países Bajos, el principio de seguridad jurídica implica que una condición a la que se somete una ayuda, que sea onerosa por su naturaleza, no puede ser invocada contra el beneficiario de la misma, a menos que previamente haya sido puesta en su conocimiento.

22. Ese requisito de puesta en conocimiento también se deriva del Código neerlandés de Derecho Administrativo (Algemene wet bestuursrecht). Como indica el tribunal remitente, el artículo 4:37, interpretado en relación con el artículo 4:38, apartados 2 y 3, del citado Código, exige que cualquier obligación vinculada a una ayuda ha de establecerse bien en una disposición legal, o bien en la decisión de concesión de la ayuda.

23. Conforme al mismo Código, también puede concederse directamente una ayuda con arreglo a un programa establecido por la Comisión. En ese caso, no es necesaria una base legal específica. Sin embargo, el requisito del plazo no se incluye en la categoría de proyectos a la que pertenece el de ROM-projecten.

24. Por tanto, el requisito del plazo no puede aplicarse en contra del beneficiario tan sólo en virtud del Derecho de los Países Bajos.

25. En consecuencia, la cuestión está en si existe una obligación de aplicar dicho requisito en virtud del Derecho comunitario, o dicho de otra forma, si el principio de seguridad jurídica puede impedir la recuperación de la ayuda financiera controvertida.

3 — Reglamento del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO L 161, p. 1). Derogó los Reglamentos (CEE) nº 2052/88 y (CEE) nº 4253/88 con efectos a partir del 1 de enero de 2000 (véase el artículo 54 del citado Reglamento).

4 — Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos Estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 374, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo de 20 de julio de 1993 (DO L 193, p. 20), en particular el artículo 23, apartado 1, del mismo. También se hace referencia al artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1681/94 de la Comisión, de 11 de julio de 1994, relativo a las irregularidades y a la recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia (DO L 178, p. 43), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2035/2005 (DO L 328, p. 8).

26. Esta no es la primera ocasión en la que el Tribunal de Justicia tiene que pronunciarse sobre cuestiones relativas a la recuperación de cantidades indebidamente pagadas conforme al Derecho comunitario.

27. En primer lugar, según reiterada jurisprudencia, los litigios relativos a la recuperación de cantidades indebidamente pagadas según el Derecho comunitario deben ser resueltos, cuando no existan disposiciones comunitarias, por los órganos jurisdiccionales nacionales, que aplicarán su Derecho nacional, sin perjuicio de los límites impuestos por el Derecho comunitario, en el sentido de que el procedimiento previsto por el Derecho nacional no puede hacer que sea prácticamente imposible la ejecución de la normativa comunitaria y la aplicación de la legislación nacional debe realizarse de manera no discriminatoria en relación con los procedimientos que tienen por objeto resolver litigios del mismo tipo, pero puramente nacionales. [5]

28. En segundo lugar, el principio de seguridad jurídica forma parte del ordenamiento jurídico comunitario. Me remito al respecto a la sentencia Huber. [6] En ese asunto, que versaba sobre un programa de ayudas nacionales cofinanciadas por la Comunidad en el ámbito de la política agrícola común, el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho comunitario no se opone a la aplicación del principio de seguridad jurídica para impedir la recuperación de cantidades indebidamente pagadas, dado que este principio forma parte del ordenamiento jurídico comunitario.

29. En tercer lugar, conforme al Derecho comunitario el principio de seguridad jurídica, un principio fundamental, implica que una normativa debe permitir a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone. [7]

30. Como queda dicho, la aplicación del Derecho nacional no debe hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la recuperación de la ayuda indebida. Además, el Derecho nacional debe aplicarse de forma no discriminatoria en comparación con los procedimientos de solución de controversias nacionales similares. Esto último implica que también se tenga en cuenta el interés de la Comunidad. [8]

31. A mi juicio, no vulnera el principio de efectividad ni el de equivalencia la apreciación del tribunal remitente, según la cual el principio de seguridad jurídica conforme al Derecho neerlandés impide que el Secretario de Estado invoque el requisito del plazo

5 — Sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros (205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), apartado 19.

6 — Sentencia de 19 de septiembre de 2002 (C-336/00, Rec. p. I-7699), apartado 56 y la jurisprudencia allí citada.

7 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Reino Unido/Comisión (C-209/96, Rec. p. I-5655), apartado 35.

8 — Véase la sentencia Deutsche Milchkontor, citada en la nota 5, apartado 32.

frente a ROM-projecten, ya que dicho requisito no se dio a conocer al beneficiario y, además, no podía razonablemente esperarse que este último hubiera averiguado de otro modo el contenido de la Decisión C(95) 1753.

32. Dado que el beneficiario ignoraba la disposición de que se trata y no puede imputarse al mismo culpa por ese desconocimiento, el Derecho comunitario no se opone a la aplicación del principio de seguridad jurídica.

33. Por último, señalo la posibilidad de que, si la irregularidad es imputable a un Estado miembro, éste sea considerado responsable en el orden financiero por las cantidades no recuperadas.

## V. Conclusión

34. Por las razones expuestas, considero que el Tribunal de Justicia debe responder como sigue a las cuestiones planteadas por el College van Beroep voor het bedrijfsleven:

«El Derecho comunitario no se opone a que un Estado miembro aplique el principio de seguridad jurídica para abstenerse de recuperar una ayuda, a causa de la infracción de una disposición, cuando el beneficiario de la ayuda ignoraba dicha disposición y no le es imputable culpa por su desconocimiento de la misma.»