

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia:NFJ065446

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 103/2017, de 25 de enero de 2017

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 2432/2015

**SUMARIO:****Haciendas forales. País Vasco. Ayudas de Estado. Procedimiento de recuperación. Trámite de audiencia.**

Con carácter general, la audiencia previa es, en principio, un trámite esencial, cuya omisión, en determinadas ocasiones, equivale, incluso, a la misma ausencia de procedimiento determinando la ineficacia plena del acto administrativo. Pero también es cierto que, cuando hay oportunidades de audiencia, y, más aún, cuando se aprovechan, es necesario analizar el supuesto concreto para determinar si la falta de la formalización en el procedimiento administrativo de un determinado trámite de alegaciones se traduce en una omisión relevante a los efectos de declarar la anulabilidad del acto o si, por el contrario, conforme al art. 63.2 (LRJAP y PAC) es una mera irregularidad formal no invalidante, en el bien entendido caso de que producida la indefensión en la vía administrativa no puede entenderse subsanada por las oportunidades de alegación que, de manera plena, proporciona la revisión jurisdiccional del acto impugnado.

Pues bien, en este caso, compartimos el criterio de la Sala de instancia cuando señala que el trámite de audiencia que la jurisprudencia reclama en el supuesto de reintegro de ayudas de Estado declaradas ilegales no puede ser suplido por actuaciones y contactos informales con asesores de la sociedad recurrente; en efecto, tanto desde la perspectiva del Derecho Europeo como del Derecho interno es necesario aplicar un procedimiento que cumpla con las exigencias de dicho trámite en el que pueda ejercitarse con plenitud el derecho a formular alegaciones.

Esta Sala ha tenido la oportunidad de examinar la cuestión del procedimiento a seguir en la fase de recuperación de ayudas de Estado incompatibles con el mercado europeo, que ahora también se plantea en este recurso, aunque no aborda de lleno los problemas que en éste se suscitan, puesto que considera el haberse dictado el acto de plano, sin respetar el derecho de audiencia, y las consecuencias que se desprende de dicho vicio.

Pues bien, como en el caso de sentencias anteriores, aunque no se estima procedente la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos impugnados por no haberse omitido de manera radical todo procedimiento, sí debe acordarse la retroacción de las actuaciones para dar la oportunidad a la recurrente de formular, de manera adecuada, alegaciones y, en su caso, presentar pruebas que acreditasen, en su caso, su derecho a obtener otras ayudas, excluidas por la aplicación de la declarada ilegal en la decisión de la Comisión Europea. Exigencia que no puede entenderse cumplimentada por las oportunidades informales de alegación a que se refiere, en su motivo, la Administración recurrente, cuando, además, la oportunidad de audiencia que podía suponer la reclamación económico-administrativa, resultó frustrada al apreciar el Organismo Jurídico Administrativo una incompetencia material que determinó la inadmisión sin una oportunidad real de audiencia.

[Vid., STS, de 13 de mayo de 2013, recurso nº 6165/2011 (NFJ051652)].

**PRECEPTOS:**

Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 62.1.e).

**PONENTE:**

*Don Rafael Fernandez Montalvo.*

Magistrados:

Don EMILIO FRIAS PONCE

Don FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Don JUAN GONZALO MARTINEZ MICO  
Don NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN  
Don RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

### SENTENCIA

En Madrid, a 25 de enero de 2017

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 2432/2015, interpuesto por la Letrada Jefe del Servicio de Asesoría Jurídica de la Diputación Foral de Álava, en nombre y representación de dicha Diputación Foral, contra la sentencia, de fecha 25 de mayo de 2015, dictada por la Sección Primera Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 82/2014, en el que se impugnaba acuerdo de 29 de noviembre de 2013 del Organismo Jurídico Administrativo de Álava que declaró inadmisibles, por falta de competencia material, las reclamaciones acumuladas 124, 125, 126, 127, 128 y 129/2012 interpuestas contra resoluciones que aprueban once liquidaciones complementarias en ejecución de la decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas 2002/892, de 11 de julio de 2001, relativa a la recuperación de ayuda de Estado para empresas de reciente creación en Álava y contra resoluciones 647, 648 y 649/2012, de 16 de marzo, que aprueban ocho liquidaciones complementarias para ejecutar la decisión 2002/820, de 11 de julio de 2001 de la misma Comisión, relativa al régimen de ayuda de Estado en forma de crédito fiscal del 45% de las inversiones. Ha sido parte recurrida "ROS CASARES CENTRO DEL ACERO S.L.U", representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rosa María del Pardo Moreno.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernandez Montalvo

### ANTECEDENTES DE HECHO

#### Primero.

En el recurso contencioso administrativo núm. 82/2014, seguido ante la Sección Primera de la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco se dictó sentencia, con fecha 25 de mayo de 2015, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "Que debemos estimar y estimamos el recurso presentado por el Procurador de los Tribunales D. GERMÁN ORS SIMÓN, en nombre y representación de ROS CASARES CENTRO DEL ACERO S.L. contra el Acuerdo dictado el 29 de noviembre de 2013 por el Organismo Jurídico Administrativo de Álava mediante el que se declaran inadmisibles por falta de competencia material las reclamaciones económico-administrativas acumuladas números 124 a 129/2012 formuladas frente a resoluciones que aprobaban y modificaban liquidaciones complementarias en ejecución de la Decisión de las Comunidades Europeas 2002-820 relativa a la recuperación de ayudas de Estado y, en consecuencia, anulándolo, acordamos retrotraer las actuaciones para que la actora sea oída y pueda proponer prueba con anterioridad al dictado de una nueva resolución. Cada parte abonará las costas procesales generadas a su instancia" (sic).

#### Segundo.

Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de la Diputación Foral de Álava se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

#### Tercero.

Dicha representación procesal, por escrito presentado el 25 de septiembre de 2015 formaliza el recurso de casación e interesa se dicte sentencia por la que:

".- estime el recurso de casación por el motivo primero, aducido al amparo de los artículos 86.4 y 88.1.d) LJCA casando la sentencia 250/2015 recurrida, confirmando el Acuerdo del OJAA así como las Resoluciones 640,

641 y 642/2012 y 647, 648 y 649/2012, de ejecución complementaria de las Decisiones de las Comunidades Europeas 2002/892 y 2002/820.

- estime el recurso de casación por el motivo segundo, aducido al amparo del artículo 88.1.c) LJCA , casando la sentencia 250/2015 recurrida y con arreglo a lo establecido en el artículo 95.2 d) en relación con el 95.2.c) LCJA case y anule la sentencia 250/2015 recurrida, declarando la conformidad a derecho del Acuerdo del OJAA así como las Resoluciones 640, 641 y 642/2012 y 647, 648 y 649/2012, de ejecución complementaria de las Decisiones de las Comunidades Europeas 2002/892 y 2002/820" (sic).

#### **Cuarto.**

Por auto de la Sección Primera de esta Sala, de fecha 3 de marzo de 2016 , se declaró la admisión del recurso interpuesto por la representación procesal de la Diputación Foral de Álava, contra la sentencia de fecha 25 de mayo de 2015 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, dictada en el recurso núm. 821/2014 , exclusivamente en cuanto a la Resolución núm. 648/2012, y la inadmisión del mismo recurso de casación respecto del resto de resoluciones que se declaran firmes.

#### **Quinto.**

La representación procesal de "ROS CASARES CENTRO DEL ACERO S.L.U" formalizó, con fecha 23 de mayo 2016, escrito de oposición al recurso de casación interesando su inadmisión, con expresa imposición de las costas procesales a la Administración del Estado (sic).

#### **Sexto.**

Por providencia de 26 de septiembre de 2016, se señaló para votación y fallo el 17 de enero de 2017, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

##### **ANTECEDENTES. MOTIVOS DE CASACIÓN.**

La Administración recurrente pone de manifiesto, como antecedentes de su recurso que, en la demanda "ROS CASARES" solicitó la nulidad del acuerdo del Organismo Jurídico Administrativo de Álava de inadmisión de las reclamaciones económico-administrativas acumuladas frente a las resoluciones de Hacienda que aprobaban y modificaban liquidaciones complementarias en ejecución de las Decisiones de la Comisión Europea, así como la nulidad de dichas resoluciones.

Dicha demanda se fundamentaba en los siguientes motivos:

- 1º) Competencia del OJAA para resolver las reclamaciones económico-administrativas formuladas.
- 2º) Ausencia del trámite de audiencia en el procedimiento de recuperación llevado a cabo por la Diputación foral de Álava.
- 3º) Incompetencia de la Diputación Foral de Álava, concretamente, del Departamento de Hacienda y de su Dirección para dictar las resoluciones sobre ejecución de las Decisiones de la Comisión Europea.
- 4º) Errores en cuanto a la determinación del importe a devolver.
- 5º) Indefensión por haberse exigido el abono del importe de la ayuda a reintegrar en un plazo inferior al legalmente establecido.
- 6º) Prescripción de los importes reclamados
- 7º) Invocación de los actos propios y del principio de seguridad jurídica para impedir la recuperación de los beneficios disfrutados.

La sentencia recaída en la instancia recoge la doctrina de este Tribunal sobre la necesidad de otorgar trámite de audiencia en el procedimiento de recuperación de ayudas de Estado y considera que en el caso examinado no se había cumplido con tal exigencia. Sobre el resto de los motivos alegados en la demanda, el tribunal a quo entiende

que no procede su examen de las otras infracciones alegadas, ya que el examen de las sustantivas pudiera dar lugar a otro resultado si se hubiera concedido la audiencia. Tampoco analiza, por razones de congruencia con la infracción del principio de audiencia que entienda cometida, las cuestiones relativas a los principios del Derecho europeo (confianza legítima y seguridad jurídica) y a la prescripción de la acción (plazo, cómputo e interrupciones).

A dicha demanda se opuso la Diputación recurrente en casación rechazando cada uno de dichos motivos.

Y la sentencia que dicta la Sala del Tribunal Superior de Justicia incorpora el fallo que ha quedado reflejado al entender:

a) Al no encontrarnos ante ningún acto administrativo que haya de ser anulado o revocado, los procedimientos de revisión planteados por la demandante no resultaban necesarios.

b) Según la doctrina jurisprudencial que cita, entre otras la STS de 14 de octubre de 2013, en el procedimiento de recuperación de las ayudas deben preservarse los derechos y garantías del interesado y, en concreto, el relativo a la audiencia del perceptor.

c) Las pautas establecidas en las sentencias que menciona están basadas en la integración y definición jurisdiccional de los procedimientos de derecho interno mediante los que la recuperación debe llevarse a cabo.

d) Anulada la resolución de recuperación de las ayudas el Tribunal de instancia no procede al examen del resto de las cuestiones de fondo suscitadas.

Después de expresar los referidos antecedentes, la Administración recurrente desarrolla su recurso de casación fundamentado en dos motivos.

El primero, al amparo de los artículos 86.4 y 88.1.d) LJCA, por infracción del artículo 63.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ y PAC), en relación con el artículo 84.1 de la misma Ley y Jurisprudencia relacionada con dichos preceptos contenida, entre otras, en SSTS de 28 de junio de 2002, rec. de cas. 7979/1997; de 12 de julio de 2013, rec. de cas. 2253/2010; y de 8 de junio de 2015, rec. de cas. 3883/2013.

El segundo motivo, al amparo del artículo 88.1.c) LJCA por incurrir la sentencia impugnada en infracción de las normas reguladoras de las sentencias, en concreto, falta de motivación y vulneración del artículo 218 LEC, sobre exhaustividad, congruencia y motivación, que se encuentra relacionado con los artículos 120.3 y 24.1 CE y con el artículo 248.3 LOPJ.

## Segundo.

### CONGRUENCIA DE LA SENTENCIA.

Por razones procesales parece oportuno comenzar por el análisis del segundo de los motivos enunciados en el que la Administración recurrente atribuye a la sentencia de instancia infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

La Sala comparte la argumentación de la Administración recurrente sobre las premisas doctrinales de la exigencia de motivación de las sentencias, que consiste en la exteriorización del razonamiento que conduce desde las correspondientes consideraciones jurídicas al fallo, expresando que la decisión adoptada responde a una determinada interpretación y aplicación del Derecho. Este requisito se justifica porque facilita el control de la actividad jurisdiccional mediante el empleo de los recursos que procedan, y por ello forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva.

En efecto, la motivación de la sentencia es una exigencia constitucional y legal impuesta por los mencionados preceptos, que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en el que se incluye, como parte integrante de su contenido, la obtención de una resolución judicial fundada en derecho sobre las pretensiones planteadas que cumplan con los requisitos procesales. Por tanto, la falta de motivación o la inadecuación de la motivación incorporada a la sentencia, cuando el vicio tiene entidad constitucional, puede servir no sólo de motivo para el recurso de casación [art. 88.1.c) LJCA], sino también para fundamentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Este requisito se cumple siempre que el Tribunal dé a conocer a las partes del proceso las razones en Derecho que justifican su decisión, sin que sea precisa una determinada extensión en la argumentación, siendo suficiente, incluso, para cumplir con la exigencia la argumentación in aliunde o por referencia y la implícita.

La Administración recurrente sostiene, con base en la referida doctrina jurisprudencial que la sentencia que impugna incurre en falta de motivación porque no da respuesta razonada "a la cuestión principal que plantea el acto

que es objeto del presente recurso contencioso-administrativo, esto es la falta de competencia material del Organismo Jurídico Administrativo de Álava para conocer de las reclamaciones económico-administrativas interpuestas frente a las Resoluciones de ejecución complementaria de las Decisiones de la Comisión Europea, que determina la adopción de un acuerdo de inadmisibilidad de dichas reclamaciones [...]"

Ahora bien, aunque de forma in aliunde, sí puede considerarse que la sentencia de instancia contempla, en su fundamento jurídico segundo, la referida cuestión que fue alegada en por la Administración en su oposición a la demanda, cumpliendo con la referida finalidad de la motivación, al hacer comprensible para la parte la razón de la decisión adoptada, aunque no sea compartida por ella. En efecto, la sentencia anuda la trascendencia de la discutida falta de competencia material del Organismo Jurídico Administrativo de Álava con la inadmisibilidad del propio recurso contencioso-administrativo que, a juicio del Tribunal de instancia, no aparece debidamente solicitada por la Administración demandada y por ello afirma que sin contemplar los presupuestos procesales "queda vinculada la pretensión a la validez de la referida Resolución...sobre recuperación de las ayudas, en los términos en que el debate queda planteado entre las partes" (sic). Y así lo entiende la representación procesal de la Diputación Foral de Álava cuando, en su escrito de formalización del recurso, al relatar los antecedentes y referirse a la sentencia que impugna comprende que el Tribunal del País Vasco, por una parte, considera que "los procedimientos de revisión planteados por el demandante no resultan necesarios" (sic) , y, por otra, que " anulada la Resolución de las ayudas no procede el examen del resto de los planteamientos de fondo pues sería incompatible con la lógica procesal, al haberse afirmado la indefensión de la sociedad para poder oponer a las liquidaciones de los ejercicios comunicados los motivos de fondo que obstasen a las mismas" (sic).

### Tercero.

#### EXIGENCIA DE UN ESPECÍFICO TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO DE LAS AYUDAS DE ESTADO.

En el primero de los motivos de casación se pone de manifiesto que la sentencia de instancia motiva la anulación de la resolución impugnada en la falta de trámite previo de audiencia, y para ello se ampara en la doctrina de las sentencias del Tribunal Supremo de 13 de mayo de 2013 ( rec. cas. 6165/2011), de 14 de octubre de 2013 ( rec. cas. 361/2012 ) y de 1 de octubre de 2014 (rec. de cas. 1377/2012). Pero, según la Administración recurrente, los supuestos examinados no son los mismos, ya que en el presente supuesto no se ha producido indefensión material, real o efectiva, "a lo sumo solo formal -mera irregularidad no invalidante- a la sociedad actora. Dicha sociedad ha tenido una intervención abundante en vía administrativa en la que ha podido consignar datos, presentar informes y alegar cuanto ha estimado oportuno [...] hasta el punto de que en las Resoluciones de la Dirección de Hacienda se aplicaron las deducciones contempladas en la Norma Foral 24/1996, reguladora del Impuesto sobre Sociedades (art. 37) -alegadas por la sociedad recurrente- que habían sido excluidas por aplicación de la declarada ilegal y que, finalmente, fueron aceptadas por la Comisión Europea " (sic).

En concreto, la Administración recurrente en casación se refiere a: la aportación de informe elaborado por auditor, en el que ofreció las justificaciones que estimó pertinentes para la aplicación de las deducciones cuestionadas por la Comisión Europea y de las deducciones contempladas en el artículo 37 de la Norma Foral; remisión de diversa documentación requerida por la Comisión europea para acreditar el cumplimiento de los requisitos de la aplicación de las deducciones cuestionadas; numerosos correos electrónicos intercambiando información; e interposición reclamaciones económico-administrativas contra las resoluciones de ejecución complementarias dictadas.

Y, además, la empresa recurrente no efectuó alegación alguna acerca de que se hubiera omitido el trámite de audiencia.

Por todo ello invoca la jurisprudencia de esta Sala relativa a que no basta con la mera omisión del trámite de audiencia para dar lugar a la anulabilidad de lo actuado, sino que resulta necesario que la omisión de dicho trámite haya causado indefensión material y efectiva, lo que exige valorar las circunstancias de cada caso en concreto y las posibilidades que haya podido proporcionar el propio procedimiento administrativo, el recurso administrativo y el mismo procedimiento judicial para hacer valer ante la Administración las alegaciones y pruebas que puedan ser útiles para hacer valer los propios derechos.

Conforme a nuestra jurisprudencia, la audiencia previa es en principio, un trámite esencial, cuya omisión, en determinadas ocasiones, equivale, incluso, a la misma ausencia de procedimiento determinando la ineficacia plena del acto administrativo. Pero es cierto que, cuando hay oportunidades de audiencia, y, más aún, cuando se

aprovechan, es necesario analizar el supuesto concreto para determinar si la falta de la formalización en el procedimiento administrativo de un determinado trámite de alegaciones se traduce en una omisión relevante a los efectos de declarar la anulabilidad del acto o si, por el contrario, conforme al artículo 63. 2 LRJ y PAC, es una mera irregularidad formal no invalidante. En el bien entendido de que producida la indefensión en la vía administrativa no puede entenderse subsanada por las oportunidades de alegación que, de manera plena, proporciona la revisión jurisdiccional del acto impugnado.

Pues bien, en el presente caso, compartimos el criterio de la Sala de instancia, cuando señala, a este respecto, que el trámite de audiencia que la jurisprudencia reclama en el supuesto de reintegro de ayudas de Estado declaradas ilegales no puede ser suplido por actuaciones y contactos informales con asesores de la sociedad recurrente. En efecto, tanto desde la perspectiva del Derecho Europeo como del Derecho interno es necesario aplicar un procedimiento que cumpla con las exigencias de dicho trámite en el que pueda ejercitarse con plenitud el derecho a formular alegaciones.

Esta Sala ha tenido la oportunidad de examinar la cuestión del procedimiento a seguir en la fase de recuperación de ayudas de Estado incompatibles con el mercado europeo, que ahora también se plantea en este recurso, aunque no aborda de lleno los problemas que en éste se suscitan, puesto que considera el haberse dictado el acto de plano, sin respetar el derecho de audiencia, y las consecuencias que se desprende de dicho vicio.

Así en la sentencia de 13 de mayo de 2013, recurso de casación 6165/2011 , declaramos lo siguiente:

"El debate que suscita el primer motivo de casación consiste, por tanto, en determinar si para la recuperación de las ayudas declaradas por la Comisión Europea incompatibles con el mercado común debe seguirse un procedimiento específico y, más en particular, si cualquiera que sea el mismo, antes de adoptar la decisión pertinente debe darse un trámite de audiencia al beneficiario de la ayuda, obligado al reintegro.

No es nuestra tarea diseñar en abstracto ese procedimiento, usurpando el papel del legislador; tampoco nos corresponde determinar, ante la ausencia de un trámite ad hoc, cuál de los distintos cauces que ofrece nuestro sistema resulta más adecuado para recuperar las ayudas estatales contrarias al orden jurídico de la Unión Europea, opción que corresponde realizar en cada caso a la Administración obligada a restablecer el equilibrio roto con su concesión. Sí nos toca, por el contrario, interpretando el sistema de fuentes, determinar las condiciones mínimas que ese procedimiento, sea el que fuere, debe satisfacer.

Y en tal empeño, para empezar se ha de tener en cuenta que el destinatario de la Decisión de la Comisión 2002/892/CE es el Reino de España; no lo fueron directa e inmediatamente los beneficiarios de las ayudas declaradas incompatibles, ni siquiera las autoridades vascas que aprobaron la norma que les dio cobertura, ni aquellas que las concedieron. Los interlocutores de las instituciones de la Unión Europea son los Estados miembros, no los poderes territoriales autónomos y descentralizados en que, de acuerdo con su diseño constitucional, se distribuye el poder público dentro de cada uno de ellos. Por esta razón, la propia Decisión de la Comisión ordenó a España recuperar las ayudas, «con arreglo a los procedimientos del derecho nacional» (artículo 2), sin perjuicio de que, como criterio general, constituya un principio común que la recuperación deba efectuarla la autoridad que las otorgó (así lo recuerda la Comunicación de la Comisión 2007/C 272/05, apartado 46). Y es aquí donde se hace presente la competencia de las autoridades del Territorio Histórico de Álava y la obligación de proceder al rescate de acuerdo con los procedimientos que rigen su actuación.

Así pues, corresponde al legislador interno determinar los procedimientos para recobrar las ayudas. Resulta así porque no existe un derecho "procedimental" de la Unión Europea para la ejecución de sus decisiones, que se lleva a cabo de manera descentralizada por las instancias públicas de los distintos Estados miembros, conforme a su propio ordenamiento jurídico y a los principios que lo informan [véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania ( C-209/00 , apartado 32), y 7 de julio de 2009, Comisión/Grecia ( C-369/07 , apartado 66)].

Ahora bien, como recuerda el propio artículo 3.2 de la Decisión de la Comisión, aplicando, sin decirlo, el artículo 14.3 del Reglamento (CE ) nº 659/1999 y siguiendo las directrices del considerando decimotercero del preámbulo del propio Reglamento, el procedimiento nacional para la recuperación no debe impedir la ejecución inmediata y efectiva de la Decisión de la Comisión, pues con ello se entorpecería el restablecimiento de la competencia que la ayuda declarada ilegal ha quebrado. Así lo recuerda también la Comunicación de la Comisión 2007/C 272/05 (apartado 52). En otras palabras, el procedimiento que se elija en cada Estado miembro no puede menoscabar el alcance y la eficacia del derecho de la Unión [sentencias del Tribunal de Justicia Comisión/Alemania, ya citada, apartado 34; de 20 de mayo de 2010, Scott y Kimberly Clark ( C-210/09 , apartado 21); y 22 de diciembre

de 2010, Comisión/Eslovaquia ( C-507/08 , apartado 51)]. Por consiguiente, ese ordenamiento jurídico transaccional impone la obligación de adoptar las medidas adecuadas para garantizar la ejecución de las decisiones de la Comisión que exigen la recuperación de una ayuda ilegal, respetando al mismo tiempo las particularidades de los diferentes procedimientos previstos a tal fin por los Estados miembros (sentencia Comisión/Eslovaquia, acabada de citar, apartado 52), so pena, en caso contrario, de incurrir en un incumplimiento declarable y sancionable por el Tribunal de Justicia [véanse entre las más recientes y en lo que concierne a España las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España ( C-610/10 ), y 24 de enero de 2013, Comisión/España ( C-529/09 )] [...].

Procede, sin embargo, interrogarse si esta solución, la de adoptar "de plano" sin audiencia previa la decisión de reintegro del importe de la ayuda, es admisible, integrando las exigencias propias de nuestro derecho interno con las que impone el ordenamiento de la Unión Europea. En otras palabras, si la inmediatez que se reclama para la ejecución de las decisiones de la Comisión Europea sobre recuperación de ayudas de Estado declaradas contrarias al mercado común y la necesidad de que se haga siguiendo procedimientos que no menoscaben su alcance y eficacia exigen la adopción de la decisión de tamaña manera.

Ese principio, el de audiencia, es un principio general de nuestro ordenamiento, de alcance constitucional [ artículo 105.c) de la Carta Magna ], que debe encontrar aplicación en todos los casos en los que la decisión que vaya a adoptar un órgano administrativo afecta a los derechos e intereses de ciudadanos identificados y suficientemente individualizados (véase el auto del Tribunal Constitucional 232/1983 , FJ Único), hasta el punto de que su omisión, cuando se entienda que constituye un trámite esencial, puede hacer irreconocible la existencia de un procedimiento, abocando incluso a la nulidad de la decisión adoptada en virtud del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992 [véanse las sentencias de 4 de diciembre de 2012 (casación 3557/10 , FJ 4º), 8 de octubre de 2012 (casación 4258/09 , FJ 2º), 6 de junio de 2012 (casación 4691/09 , FJ 6º), 5 de mayo de 2008 (casación 9900/03, FJ 4º, in fine ) y 21 de junio de 2006 (casación 5474/01 , FJ 3º)]. Por consiguiente, en una primera aproximación a la cuestión, cabría concluir que, en el caso debatido, habiéndose adoptado la decisión de recuperación de la ayuda sin oír previamente a la compañía beneficiaria, se desconoció el mencionado principio, tal y como denuncia la compañía recurrente en el primer motivo de casación, lo que conduciría si no a la nulidad de pleno derecho de la decisión, como propugna, al menos sí a su anulabilidad, en el caso de que se le haya causado indefensión material.

Sería posible oponer que, con tal desenlace, se desconocerían los designios de la regulación del derecho de la Unión, que pide una inmediata y efectiva ejecución de la Decisión de la Comisión al objeto de restablecer la competencia que la ayuda declarada incompatible rompió, pues, al fin y al cabo, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de su declaración de ilegalidad [sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia ( C-183/91 , apartado 16), 27 de junio de 2000, Comisión/Portugal ( C-404/97 , apartado 38), y 26 de junio de 2003, Comisión/España ( C-404/00 , apartado 44)]. Ahora bien, no es dable olvidar que aquellos designios deben alcanzarse sin merma de los principios que inspiran también ese ordenamiento transnacional. Dicho de otra forma, cuando las Administraciones nacionales ejecutan decisiones de la Unión Europea quedan sometidas también a su ordenamiento jurídico y, en particular, a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DOUE, Serie C, nº 326, de 26 de octubre de 2012, p. 391), cuyo artículo 51 dispone que sus disposiciones se dirigen también a los Estados miembros al tiempo de aplicar el derecho de la Unión. Pues bien, la Carta proclama en el artículo 41.2, dentro de las garantías inherentes a la ciudadanía, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Es decir, la audiencia como trámite necesario no sólo la impone nuestro ordenamiento doméstico sino también el propio de la Unión Europea, y lo hace al más alto nivel, en la Carta, que, según el artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada en el DOUE, Serie C, nº 326, de 26 de octubre de 2012, p.13), tiene el mismo valor jurídico que los tratados. Acudiendo a las palabras de la Comunicación de la Comisión 2007/C 272/05 (apartado 52), los Estados miembros deben «utilizar procedimientos rápidos siempre que sea posible con arreglo al derecho nacional» y que, añadimos nosotros ahora, respeten los mandatos del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, debiendo, por tanto, ser eficaces e inmediatos, pero sin merma de las garantías que ese ordenamiento jurídico reconoce a sus ciudadanos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 20 de mayo de 2010, Scott y Kimberly Clark (apartado 25), ha precisado que el control que realiza el juez nacional de la legalidad formal de una liquidación de recuperación de ayudas y la posible anulación de esa liquidación por no haberse respetado las garantías del procedimiento deben considerarse emanación del principio de tutela judicial que, conforme a reiterada jurisprudencia, constituye un principio general del derecho de la Unión [...].

Y en esta tesitura, sería contrario a los principios de equivalencia y efectividad, como también recuerda el apartado 52 de la Comunicación de la Comisión 2007/C 272/05, el diseño de procedimientos nacionales para la

recuperación de las ayudas de Estado ilegales menos favorables para los afectados que los previstos para acciones nacionales similares, haciendo imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que les confiere el ordenamiento de la Unión, singularmente el acabado de citar de audiencia en los procedimientos administrativos que les afecten. Esos mismos principios son traídos a colación por la «Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales» (2009/C 85/09) (DOUE, serie C, nº 85, de 9 de abril de 2009, p.1, apartado 70), cuando alude a la obligación de los jueces nacionales de proteger los derechos individuales afectados por las ayudas estatales ilegales."

Por otra parte, en aquella ocasión se rechazó que la omisión del trámite de audiencia no hubiera causado indefensión a la recurrente, porque eventualmente podía resultar procedente la aplicación de otros beneficios incompatibles con los previstos en el artículo 26 de la Norma Foral 29/1996, siendo pertinentes las alegaciones que sobre el particular la compañía recurrente había podido hacer valer en el pretendido trámite de audiencia.

Dicha doctrina fue reiterada en las posteriores sentencias de 14 de octubre de 2013, cas. 361/2012 y de 1 de octubre de 2014, cas. 1377/2012, utilizándose en la primera la misma argumentación dada en el rec. 6165/2011, sobre la necesidad del trámite de audiencia al ser preciso en la fase de recuperación efectuar el análisis de cada empresa, y porque en este trámite puede discutirse la obligación de pagar intereses de demora y su cuantificación.

También se pronuncia sobre el procedimiento a seguir en fase de recuperación de las ayudas de Estado la sentencia de 9 de octubre de 2014, cas. 1804/2012.

#### Cuarto.

##### LA ALEGACION DE INDEFENSION.

En el presente caso, nos encontramos que en la vía económico-administrativa la recurrente ya alegó la inadecuación del procedimiento seguido por la Diputación Foral para ejecutar la Decisión de la Unión Europea (alegación segunda del escrito de "ROS CASARES CENTRO DEL ACERO, S.A"), y de manera concreta la indefensión de la compareciente (alegación cuarta del escrito).

En definitiva, desde nuestra primera sentencia de 13 de mayo de 2013, venimos señalando que, aunque no se estima procedente la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos impugnados por no haberse omitido de manera radical todo procedimiento, sí debe acordarse la retroacción de las actuaciones para dar la oportunidad a la recurrente de formular, de manera adecuada, alegaciones y, en su caso, presentar pruebas que acreditasen, en su caso, su derecho a obtener otras ayudas, excluidas por la aplicación de la declarada ilegal en la decisión de la Comisión Europea. Exigencia que no puede entenderse cumplimentada por las oportunidades informales de alegación a que se refiere, en su motivo, la Administración recurrente, cuando, además, la oportunidad de audiencia que podía suponer la reclamación económico-administrativa, resultó frustrada al apreciar el Organismo Jurídico Administrativo una incompetencia material que determinó la inadmisión sin una oportunidad real de audiencia.

#### Quinto.

##### DECISION DE LA SALA.

Los razonamientos expuestos justifican el rechazo de los motivos de casación y la desestimación consecuente del recurso en cuanto a la resolución núm. 648/2012, única respecto de la que se declaró admisible.

Asimismo, conforme al artículo 139 LJCA procede la imposición de las costas a la Administración recurrente, si bien que la Sala, haciendo uso de la facultad que reconoce el apartado 3 de dicho precepto, limita la cantidad máxima por dicho concepto a la cifra de 8.000 euros.

### FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Diputación Foral de Álava contra la sentencia, de fecha 25 de mayo de 2015, dictada por la Sección Primera Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 82/2014, en relación con la resolución núm. 648/2012, única respecto de



la que se declaró admisible, el recurso. Sentencia que confirmamos, al tiempo que imponemos las costas causadas a la Administración recurrente, si bien que limitadas en la cantidad máxima de ocho mil euros.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Nicolas Maurandi Guillen Emilio Frias Ponce Jose Antonio Montero Fernandez Francisco Jose Navarro Sanchis Juan Gonzalo Martinez Mico Rafael Fernandez Montalvo

**PUBLICACIÓN.** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Fernandez Montalvo, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.