

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia n.º 1696/2025 de 22 de diciembre de 2025

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Recurso n.º 5482/2023

SUMARIO:

Ayudas de Estado. *Procedimiento de recuperación de ayudas de Estado. Solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación.* Considera la recurrente que la exigencia de aportar una garantía en forma de dinero para acceder a la suspensión cautelar vulnera los principios de equivalencia y eficacia del Derecho comunitario. Sostiene que el derecho a la tutela cautelar debe ser garantizado, incluso en casos de devolución de ayudas de Estado, siempre que se demuestre la existencia de perjuicios de difícil o imposible reparación. El recurso también menciona la jurisprudencia del TJUE y TS, que respaldan la posibilidad de obtener medidas cautelares en estos casos, sin que se imponga la obligación de constituir un depósito en efectivo. El TJUE ha reconocido reiteradamente la posibilidad de obtener medidas cautelares suspensivas en supuestos de devolución de ayudas de Estado, siempre y cuando concurren los requisitos relativos al *fumus boni iuris* y a la urgencia, entendida como la forma de evitar perjuicios de difícil o imposible reparación que la ejecución inmediata del acto impugnado podría deparar en el demandante de la medida provisional. La literalidad del art. 264 LGT explica la decisión de la Administración y de la Sala, porque cierra la posibilidad de la suspensión de la ejecutividad de la decisión, salvo que se aporte el depósito equivalente a la ayuda reclamada en la Caja General de Depósitos. Esta medida, en la práctica, equivale al pago del importe reclamado, con la diferencia de que no tiene efectos liberatorios hasta la decisión final de litigio. Estamos ante una excepción al régimen general de suspensión de la ejecutividad de los actos tributarios en cuanto supone el cierre a otras posibles garantías. En principio, podría parecer contrario a los principios de la justicia cautelar y los medios de contra cautela habituales para la suspensión de otras deudas tributarias. Sin embargo, la aplicación que hizo la Sala de instancia es conforme al régimen comunitario y a la interpretación llevada a cabo por el TJUE. El Abogado del Estado considera que la normativa nacional no contraviene los principios de equivalencia y efectividad del Derecho de la UE, ya que la exigencia de garantía es necesaria para asegurar la recuperación inmediata y efectiva de las ayudas ilegales. Reconoce que los Estados miembros tienen la autonomía procesal para establecer procedimientos que garanticen la ejecución de decisiones de recuperación de ayudas. En el caso español no tenemos una suspensión inmediata contraria, como en el procedimiento francés, con el marco comunitario, puesto que la sola impugnación no tiene efectos suspensivos de la ejecutividad del acto. A pesar de que nuestro procedimiento de recuperación del art. 264 LGT sí prevé la suspensión, resulta compatible con la efectividad exigida para el restablecimiento de la situación provocada por la ayuda ilícita, puesto que la exigencia del depósito del importe exigido, a la postre, constituye un pago sin efectos liberatorios hasta la conclusión del debate. Esta particular regulación de régimen de suspensión de la ejecutividad de las deudas derivadas de los procedimientos de recuperación de ayudas ilícitas, es cierto que constituye una excepción al régimen de suspensión y contra cautelas previsto con carácter general por nuestro derecho nacional, pero resulta conforme con la efectividad e inmediatez del procedimiento en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJUE. En definitiva, permite con las limitaciones vistas, un cierto margen de justicia cautelar del que se podría haber prescindido sin transgredir el Derecho de la Unión. El Tribunal fija como doctrina que no se oponen a los principios de equivalencia y de eficacia en materia cautelar, al contrario, es plenamente compatible con la jurisprudencia del TJUE, una regulación nacional que exija, para acordar la suspensión cautelar de la devolución de una ayuda de Estado y previa a la acreditación de la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, que se aporte una garantía en forma de dinero en la Caja General de Depósitos.

TRIBUNAL SUPREMO

Síguenos en...



SENTENCIA**Magistrados/as**

FRANCISCO JOSE NAVARRO SANCHIS
ISAAC MERINO JARA
MARIA DE LA ESPERANZA CORDOBA CASTROVERDE
MANUEL FERNANDEZ-LOMANA GARCIA
MIGUEL DE LOS SANTOS GANDARILLAS MARTOS
SANDRA MARIA GONZALEZ DE LARA MINGO
MARIA DOLORES RIVERA FRADE

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1.696/2025**

Fecha de sentencia: 22/12/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5482/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/12/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

Transcrito por: AFJ

Nota:

R. CASACION núm.: 5482/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. José Antonio Naranjo Lemos

TRIBUNAL SUPREMO**Sala de lo Contencioso-Administrativo****Sección Segunda****Sentencia núm. 1696/2025**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Francisco José Navarro Sanchís, presidente

D. Isaac Merino Jara

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos

D.^a Sandra María González de Lara Mingo

D.^a María Dolores Rivera Frade

En Madrid, a 22 de diciembre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 5482/2023, interpuesto por la procuradora doña María Belén Montalvo Soto en representación de la entidad mercantil Fomento de Construcciones y Contratas S.A., contra la sentencia de fecha 3 de mayo de 2023, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso núm. 318/2023 interpuesto contra el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 27 de junio de 2019 (R.G.: 00-03181-2019), por el que se dispuso el archivo de la solicitud de suspensión del acuerdo de liquidación derivado de procedimiento de recuperación de ayudas de Estado.

Ha comparecido, como parte demandada, la Administración General del Estado, representada por el abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El objeto del presente recurso lo constituye la sentencia dictada el 3 de mayo de 2023, por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó el recurso núm. 767/2019 interpuesto por la entidad mercantil Fomento de Construcciones y Contratas S.A. contra el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 27 de junio de 2019 que denegó la solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación practicada en el procedimiento de recuperación de ayudas de Estado, cuyo Fallo

Síguenos en...



decía: «*[D]eseestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS S.A, representado por la procuradora doña María Belén Montalvo Soto contra el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Central, de 27 de junio de 2019 (R.G.: 00-03181-2019), con imposición de las costas a la parte recurrente [...]*».

SEGUNDO.-Por la representación de la mercantil Fomento de Construcciones y Contratas S.A., se presentó escrito en fecha 26 de junio de 2023, preparando recurso de casación contra la mencionada Sentencia, el cual se tuvo por preparado mediante Auto de fecha 5 de julio de 2023, emplazando a las partes personadas ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por plazo de 30 días.

TERCERO.-Mediante Auto dictado el 19 de junio de 2024 por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se admitió a trámite el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2023 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y se acordó la remisión de las actuaciones para su tramitación y decisión a la Sección Segunda de este Tribunal.

La representación procesal de la parte recurrente, interpuso recurso de casación en virtud de lo acordado en Diligencia de Ordenación de fecha 27 de junio de 2024, en el cual concluye solicitando «*[Q]ue, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, se sirva admitirlo y tenga por presentado escrito de interposición de recurso de casación y, previa tramitación legalmente procedente, dicte sentencia por la que se estime este recurso, resolviendo la cuestión casacional en el sentido apuntado, anulando la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada y la resolución del TEAC de la que trae causa [...]*».

CUARTO.-Dado traslado para oposición a la Administración General del Estado, se presentó escrito en fecha 24 de octubre de 2024 en el que se solicitaba: «*[P]or las razones expuestas consideramos que la sentencia recurrida es ajustada a Derecho, y solicitamos su confirmación, con desestimación del recurso interpuesto de contrario [...]*».

QUINTO.-De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, y considerando innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de fecha 25 de octubre de 2024, quedaron las presentes actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo.

Mediante providencia de fecha 19 de septiembre de 2025, se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Miguel de los Santos Gandarillas Martos y se señaló para votación y fallo del presente recurso el día 28 de octubre de 2025.

Con fecha 15 de octubre de 2025 y por necesidades de la Sala, se dictó providencia suspendiendo el señalamiento acordado y trasladando el mismo para el día 2 de diciembre de 2025, fecha en que comenzó su deliberación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resolución impugnada y antecedentes relevantes

1.1.-Se impugna en el presente recurso la sentencia dictada el 3 de mayo de 2023 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso núm. 767/2019, interpuesto por Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. (FCC) en relación con la denegación por el Tribunal Económico Administrativo Central (TEAC) de la solicitud de suspensión de la ejecución de la liquidación practicada en un procedimiento de recuperación de ayudas de Estado.

1.2.-FCC interpuso reclamación económico-administrativa contra el acuerdo de liquidación derivado del procedimiento de recuperación de ayudas de Estado afectados por la Decisión (UE) 2015/314, de la Comisión Europea, de fecha 15 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal S.A. 35550 (2014/CR), correspondiente a los ejercicios 2006 a 2015, de la que resultaba una deuda tributaria a ingresar por importe de 110.870.692,66 euros.

1.3.-La recurrente solicitó la suspensión de la ejecutividad de la deuda por la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación que se producirían en el caso de que entrara en periodo ejecutivo y los inherentes al pago de la deuda.

1.4.-El TEAC, aplicando el párrafo segundo artículo 264 Ley 58/2003 de 17 de diciembre (LGT), acordó el archivo de la solicitud. Argumentó que la liquidación derivada de la ejecución de la decisión de recuperación de la ayuda de Estado, únicamente es susceptible de suspensión

mediante la aportación de garantía consistente en depósito de dinero en la Caja General de Depósitos.

1.5.-La sentencia de instancia desestimó el recurso confirmando la interpretación del TEAC. Destacó la especialidad del régimen de la suspensión de la ejecutividad por deudas derivadas de la recuperación de ayudas de Estado. La regulación exige la recuperación sin dilación con la ejecución inmediata y efectiva, en los términos del artículo 14 del Reglamento 659/1999 del Consejo). Descarta la aplicación del artículo 46 RRVA. Considera que el artículo 264 de la LGT hace prevalecer el interés público, concretado en que el interesado deje de disfrutar de la ayuda. Se trata de evitar que se retrase la ejecución y de ahí la obligación de constituir el depósito en la Caja General como una suerte de ejecución provisional. El Derecho de la Unión Europea excluye la aplicación de las reglas generales relativas a la suspensión cautelar.

SEGUNDO.- Cuestión de interés casacional

2.1.-Por auto de 19 de junio de 2024, se consideró como cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia *«[D]eterminar si se opone a los principios de equivalencia y de eficacia, en materia cautelar, una regulación nacional que exija aportar una garantía en forma de dinero en la Caja General de Depósitos -y no otra posible caución o aseguramiento- para acordar la suspensión cautelar de la devolución de una ayuda de Estado o, por el contrario, resulta posible acordarla siempre que el solicitante acredite la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación. [...]»*.

2.2.-Se identificaron como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: los artículos 264 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, y 46, apartados 3º y 4º, del Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

TERCERO.- Alegaciones de las partes

3.1.-FCC sostiene que la sentencia recurrida no se ajusta a Derecho. Considera que la exigencia de aportar una garantía en forma de dinero para acceder a la suspensión cautelar vulnera los principios de equivalencia y eficacia del Derecho comunitario. Sostiene que el derecho a la tutela cautelar debe ser garantizado, incluso en casos de devolución de ayudas de Estado, siempre que se demuestre la existencia de perjuicios de difícil o imposible reparación. El recurso también menciona la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Supremo, que respaldan la posibilidad de obtener medidas cautelares en estos casos, sin que se imponga la obligación de constituir un depósito en efectivo. El TJUE ha reconocido reiteradamente la posibilidad de obtener medidas cautelares suspensivas en supuestos de devolución de ayudas de Estado, siempre y cuando concurren los requisitos relativos al *fumus boni iuris* a la urgencia, entendida como la forma de evitar perjuicios de difícil o imposible reparación que la ejecución inmediata del acto impugnado podría deparar en el demandante de la medida provisional. Cita los autos del Presidente del Tribunal General de 20 de febrero de 2018, asunto T-260/15 R; del Vicepresidente del TJUE de 3 de diciembre de 2014, asunto C-431/14 P-R; 14 de enero 2016, asunto C 517/15 P-R; el auto del Presidente del TJUE de 5 de mayo de 2018, asunto C-334/18 P (R); el auto del Presidente del TJUE de 18 de octubre de 2002, asunto C-232/02, apartado 59, y el auto de 15 de mayo de 2018, asunto T-901/16 R.

También cita jurisprudencia comunitaria, entre otras, las sentencias de 16/12/1976, asunto 33/76, Rewe, apartado 5; y Comet, asunto 45/76, apartados 13 a 16; Sentencia de 14/12/1995, asunto C-312/93, Peterbroek, apartado 12; Sentencia de 13/03/2007, asunto C-432/05, Unibet, apartado 43; Sentencia de 7/06/2007, asuntos C-222/05 a C-225/05, Van der Weerd y otros, apartado 28; y Sentencia de 15/04/2008, asunto C-268/06, Impact, apartado 46; en las que se consolida que la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables, no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia), ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad).

Pide que se estime el recurso, se anule la sentencia impugnada, se reconozca el derecho a la tutela cautelar, y que se fije como doctrina que el artículo 264 de la LGT no debe interpretarse de manera restrictiva, permitiendo el acceso a la tutela cautelar en materia de ayudas de Estado. En caso de dudas insta la posibilidad de elevar una cuestión prejudicial al TJUE.

3.2.-El abogado del Estado considera que la normativa nacional no contraviene los principios de equivalencia y efectividad del Derecho de la Unión Europea, ya que la exigencia de garantía es necesaria para asegurar la recuperación inmediata y efectiva de las ayudas ilegales. Reconoce que los Estados miembros tienen la autonomía procesal para establecer procedimientos que

garanticen la ejecución de decisiones de recuperación de ayudas. Sin embargo, recuerda lo dicho por las SsTJUE de 11 de septiembre de 2014, C 527/12 y 5 de octubre de 2006, C-232/059, sobre la eficacia del procedimiento de recuperación y la inviabilidad de que, a través de la suspensión, se retrase la recuperación de la ayuda ilícita.

CUARTO.- Régimen jurídico aplicable

4.1.-La previsión del artículo 14 del Reglamento (CE) núm. 659/19994, vigente en ese momento, derogado por el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, bajo la rúbrica *Recuperación de la ayuda*, establecía que, en los casos en los que se tomase la decisión de recuperación de ayudas ilegales, *«[3] la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho comunitario. [...]»*.

La LGT no contempló, hasta la reforma llevada a cabo por la Ley 34/2015, un procedimiento específico de recuperación de ayudas de Estado de naturaleza fiscal, estableciendo en su artículo 264 que *«[L]a resolución o liquidación derivada de la ejecución de la decisión de recuperación será susceptible de recurso de reposición y, en su caso, de reclamación económico-administrativa, en los términos previstos en esta Ley .*

Si la resolución o liquidación se somete a revisión de acuerdo con el apartado anterior, sólo será admisible la suspensión de la ejecución de los actos administrativos mediante la aportación de garantía consistente en depósito de dinero en la Caja General de Depósitos. [...]».

4.2.-Anticipamos, que la literalidad del precepto explica la decisión de la Administración y de la Sala, porque cierra la posibilidad de la suspensión de la ejecutividad de la decisión, salvo que se aporte el depósito equivalente a la ayuda reclamada en la Caja General de Depósitos. Esta medida, en la práctica, equivale al pago del importe reclamado, con la diferencia de que no tiene efectos liberatorios hasta la decisión final de litigio.

4.3.-Estamos ante una excepción al régimen general de suspensión de la ejecutividad de los actos tributarios en cuanto supone el cierre a otras posibles garantías. En principio, podría parecer contrario a los principios de la justicia cautelar y los medios de contra cautela habituales para la suspensión de otras deudas tributarias. Sin embargo como expondremos a continuación, la redacción del precepto y la aplicación que hizo la Sala de instancia, son conforme al régimen comunitario y a la interpretación llevada a cabo por el TJUE.

QUINTO.- Valoración de los argumento invocados por FCC

5.1.-Para rebatir las razones de la Sala de instancia, FCC cita un relevante número de resoluciones que, a su juicio, reflejan la errónea interpretación realizada. Sin embargo, veremos que las resoluciones a las que se refiere la recurrente no guardan una relación directa con el régimen cautelar que nos ocupa en el presente recurso, o al menos no contemplan la concreta situación de suspensión de la reclamación de la ayuda de Estado, cuando es el Estado miembro quien exige su reintegro a una persona física o jurídica a través de un procedimiento interno.

5.2.-Invoca el auto de 20 de febrero de 2018, asunto T-260/15 R, donde se impugnaba el del Presidente del Tribunal que, sin oír previamente a la Comisión, adoptó el 24 de noviembre de 2017, apoyado en el artículo 157, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, en el que resolvió suspender la obligación de recuperación inmediata de la ayuda impuesta al Reino de España en la Decisión impugnada, hasta la fecha del auto que pusiera fin al procedimiento de medidas provisionales. El auto revocó la suspensión acordada *«[55] Así pues, procede hacer constar que la demandante no ha aportado datos que permitan concluir que existen razones sistémicas que hacen excesivamente difícil para ella, o incluso imposible, demostrar un perjuicio grave e irreparable. Del mismo modo, tampoco ha demostrado que existan en su caso particular razones específicas que, a fin de garantizar una tutela judicial efectiva, exijan flexibilizar el requisito de urgencia, en el sentido de que un perjuicio grave, pero no irreparable, puede bastar para acreditar la urgencia por ser el fumus boni iuris, a su entender, particularmente sólido.*

56 Dadas estas circunstancias, procede concluir que, para demostrar el cumplimiento del requisito de urgencia, la demandante hubiera debido acreditar el riesgo de que se produzca un perjuicio grave e irreparable.

57 Ahora bien, como ya se ha indicado en el anterior apartado 37 que la demandante no ha logrado acreditar el riesgo de que se produzca un perjuicio grave e irreparable, procede concluir que la demandante no ha demostrado el cumplimiento del requisito de urgencia. [...]».

En el auto de 3 de diciembre de 2014, C-431/14 P-R, se valoraba la suspensión por parte al Tribunal de Justicia, con ocasión del recurso de casación presentado por la República Helénica, para que anulase la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Grecia/Comisión, T-52/12, por la que se desestimó su recurso de anulación de la Decisión 2012/157/UE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2011, sobre determinadas ayudas compensatorias pagadas por el Instituto Griego de Seguros Agrarios. En definitiva, se trata de la suspensión de la sentencia, no de la acción de recuperación por parte del Estado al destinatario de la ayuda. Puntualiza que *«[l]a jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia de la comprobación de que es ilegal, de modo que la recuperación de tal ayuda, con objeto de restablecer la situación anterior, no puede, en principio, considerarse una medida desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones de los Tratados en materia de ayudas de Estado (sentencia Bélgica/Comisión, C-142/87, EU:C:1990:125, apartado 66 y jurisprudencia citada). Por otro lado, el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), dispone que, «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda*

(...).

La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho

(...)

46 Ahora bien, es preciso señalar que la República Helénica, al limitarse, en su demanda de medidas provisionales, a evocar la difícil situación de su sector agrícola, no ha explicado las razones por las que el juez de medidas provisionales debía concluir, a su juicio, que la recuperación de las ayudas en cuestión es una medida desproporcionada en relación al objetivo legítimo de restablecer la situación existente con anterioridad a su pago. Por ello, la segunda parte del tercer motivo, tal como se ha expuesto éste en la demanda de medidas provisionales, no tiene probabilidades de prosperar suficientemente elevadas para justificar la concesión de la suspensión de la ejecución de la Decisión controvertida. [...]».

El auto de 14 de enero de 2016, C-517/15 P-R, se refería a un recurso de casación en el que se instaba la suspensión de la sentencia relativa a la función y el mandato del consejero auditor en determinados procedimientos de competencia respecto de una solicitud de tratamiento confidencial. Nada que ver con el objeto del nuestro recurso.

El auto de 22 de noviembre de 2018, C-334/18 P-R, revisaba la casación interpuesta por el Hércules Club de Fútbol, S.A.D. instando la anulación de auto del Presidente del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de marzo de 2018, Hércules Club de Fútbol/Comisión T-766/16 R, por el que se desestimó su demanda destinada a obtener la suspensión de la ejecución de la Decisión (UE) 2017/365 de la Comisión, de 4 de julio de 2016, relativa a la ayuda estatal concedida por España al Valencia Club de Fútbol S.A.D., al Hércules Club de Fútbol, S.A.D., y al Elche Club de Fútbol, S.A.D. El auto fue anulado por falta de motivación acordándose la retroacción de las actuaciones.

5.3.- Como podemos ver, se nos ponen de manifiesto varias resoluciones dictadas en casación y conforme al Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia en anulación y casación. En ninguno de esos casos, se enjuiciaba una medida cautelar adoptada en el seno de un procedimiento de recuperación de ayudas ilícitas implementado por un Estado miembro. El resto de las sentencias invocadas se abordan cuestiones relativas, con carácter general, a medidas cautelares pero ninguna desde la perspectiva que ahora nos ocupa.

5.4.- Por último, a pesar de que no tiene especial relevancia para la resolución del presente recurso de casación vistos los términos en los que ha sido formulado, podemos resaltar que los motivos invocados por FFC para solicitar la suspensión no superaron la esfera de lo económico, y no completaron el estándar de urgencia y perjuicios exigidos por la jurisprudencia comunitaria. Precisamente en los autos citados por la recurrente, se confirmó la improcedencia de la suspensión, salvo en un supuesto por falta de motivación, porque no se acreditaron ni la urgencia ni los perjuicios, más allá de la referencia a cuestiones meramente económicas provocadas por devolución de la ayuda ilícita.

SEXTO.- Jurisprudencia del TJUE

6.1.- A pesar de las dudas que podría suscitar este régimen de suspensión de la recuperación de ayudas de Estado desde la óptica del régimen doméstico de la justicia cautelar, consideramos

que la interpretación que hicieron, tanto el TEAC y como la Sala de instancia, fue conforme al Derecho de la Unión y se ajustó a la jurisprudencia del TJUE sobre el procedimiento de recuperación de ayudas de Estado y la efectividad de sus decisiones

6.2. En la STJUE 11 de septiembre de 2014, C-527/12, con referencia a otras anteriores, se reconoce la libertad que los Estados Miembros tienen para elegir los medios con los que ejecutan la obligación de recuperar una ayuda declarada incompatible con el mercado interior, siempre que las medidas elegidas no perjudiquen el alcance y eficacia del Derecho de la Unión. El límite está en que esos medios no pueden tener un resultado que haga prácticamente imposible la recuperación exigida, «[41] (...) *no pueden tener el resultado de que sea prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho de la Unión* (véase, en este sentido, la sentencia *Mediaset*, C-69/13, EU:C:2014:71, apartado 34 y la jurisprudencia citada). La aplicación de los procedimientos nacionales está sujeta a la condición de que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión, condición que refleja las exigencias del principio de efectividad enunciado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia *Comisión/Italia*, C-243/10, EU:C:2012:182, apartado 36 y la jurisprudencia citada).

(...)

57 Se debe señalar además que, como ha observado el Abogado General en el punto 91 de sus conclusiones, las exigencias enunciadas por el Tribunal de Justicia en sus sentencias *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* y *Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 y C-92/89, EU:C:1991:65) y *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* y otras (I) (C-465/93, EU:C:1995:369) son también aplicables a las acciones en el plano nacional que tienen por objeto la suspensión del procedimiento de recuperación de una ayuda, ordenada por la Comisión.

58 En el presente asunto no se han respetado las exigencias enunciadas por esa jurisprudencia, como muestra el hecho de que el *Bundesgerichtshof* anuló el 13 de septiembre de 2012 las últimas resoluciones de suspensión del procedimiento de recuperación dictadas por el *Landgericht Mülhausen* y por el *Thüringer Oberlandesgericht*, al estimar que esos tribunales no habían valorado correctamente los criterios enunciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [...]».

6.3.-Especialmente relevante para la resolución del presente litigio, como acertadamente destacó el abogado del Estado, resulta la STJUE, de 5 de octubre de 2006, C-232/05, por la que condenó a la República Francesa por no haber adoptado en el plazo señalado todas las medidas necesarias para que el beneficiario devolviese las ayudas ilícitas, precisamente, porque el procedimiento francés de recuperación prevé una suerte de suspensión automática de la deuda. Apuntaba la sentencia que «[50] (...) *es necesario que la ayuda se recupere sin demora. Por tanto, la aplicación de los procedimientos nacionales no debe suponer un obstáculo al restablecimiento de la competencia efectiva, impidiendo la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para conseguir este objetivo es preciso que los Estados miembros puedan adoptar todas las medidas necesarias que garanticen el efecto útil de tal decisión.*

51. No cabe considerar que, al dotar de efecto suspensivo a los recursos interpuestos contra las liquidaciones emitidas con el fin de recuperar una ayuda concedida, el procedimiento previsto por el Derecho francés y aplicado en el presente caso permita la ejecución «inmediata y efectiva» de la Decisión 2002/14 (...)

53 De lo anterior se desprende que el procedimiento previsto por el Derecho nacional en el presente caso no reúne los requisitos impuestos en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999. Por consiguiente, debería haberse dejado inaplicada la norma francesa que otorga efecto suspensivo a los recursos interpuestos contra las liquidaciones.

(...)

55 Ha de añadirse, en este contexto, que no cabe considerar que el efecto suspensivo de los recursos interpuestos ante los órganos jurisdiccional nacionales sea indispensable para garantizar la tutela judicial efectiva en lo que atañe al Derecho comunitario.

56 En efecto, esta tutela ya está plenamente garantizada por los instrumentos previstos en el Tratado CE, especialmente, en casos de esta índole, por el recurso de anulación establecido en el artículo 230 CE.

(...)

60 Por consiguiente, no cabe cuestionar ante un órgano jurisdiccional nacional la decisión de la Comisión relativa a la recuperación de las cantidades adeudadas. Esta cuestión queda reservada al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, que deberá resolver en el marco de un recurso de anulación interpuesto ante él. Además, del artículo 242 CE se deduce que, de no existir una resolución de dicho Tribunal en sentido contrario, tal recurso no tendrá efecto suspensivo. [...]».

La literalidad de esta sentencia revela que, ni el régimen jurídico introducido en nuestra LGT por la Ley 34/2015 ni la interpretación que hizo la Sala de instancia, son contrarios al marco con el que el Derecho de la Unión contempla la recuperación de las ayudas ilícitas.

SÉPTIMO.- Fijación de doctrina

7.1.-Tras los anteriores razonamientos y de la doctrina que podemos extraer de las sentencias citadas, estamos en condiciones de dar respuesta a la cuestión planteada por el auto.

Para ello no es preciso el planteamiento de una cuestión prejudicial porque la jurisprudencia del TJUE, confirma la improcedencia de la eficacia suspensiva del recurso siempre y cuando impida, como en este caso, la inmediata y efectiva ejecución de la recuperación de la ayuda ilícita.

7.2.-Es más, a la vista esos pronunciamientos no resultaría incompatible un procedimiento de recuperación que no contemplara la posibilidad de suspensión de la ejecutividad de esta decisión.

En el caso español no tenemos una suspensión inmediata contraria, como en el procedimiento francés, con el marco comunitario, puesto que la sola impugnación no tiene efectos suspensivos de la ejecutividad del acto. A pesar de que nuestro procedimiento de recuperación del artículo 264 de la LGT sí prevé la suspensión, resulta compatible con la efectividad exigida para el restablecimiento de la situación provocada por la ayuda ilícita, puesto que la exigencia del depósito del importe exigido, a la postre, constituye un pago sin efectos liberatorios hasta la conclusión del debate.

Esta particular regulación de régimen de suspensión de la ejecutividad de las deudas derivadas de los procedimiento de recuperación de ayudas ilícitas, es cierto que constituye una excepción al régimen de suspensión y contra cautelas previsto con carácter general por nuestro derecho nacional, pero resulta conforme con la efectividad e inmediatez del procedimiento en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJUE. En definitiva, permite con las limitaciones vistas, un cierto margen de justicia cautelar del que se podría haber prescindido sin transgredir el Derecho de la Unión.

7.3.-Fijamos como doctrina que no se oponen a los principios de equivalencia y de eficacia en materia cautelar, al contrario, es plenamente compatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, una regulación nacional que exija, para acordar la suspensión cautelar de la devolución de una ayuda de Estado y previa a la acreditación de la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, que se aporte una garantía en forma de dinero en la Caja General de Depósitos.

7.4.-La doctrina establecida no lleva a la desestimación del recurso de casación y a la íntegra confirmación de la sentencia impugnada que fue ajustada a Derecho conforme a esta doctrina.

OCTAVO.- Costas

En virtud de lo dispuesto en el artículo 93.4 LJCA, al no haber mala fe o temeridad en ninguna de las partes, no procede declaración de condena al pago de las costas causadas en este recurso de casación.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.-Fijar como doctrina la recogida en el fundamento jurídico séptimo de esta sentencia.

2.-No haber lugar al recurso de casación interpuesto por Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. representada por la procuradora doña Belén Montalvo Soto, contra la sentencia dictada el 3 de mayo de 2023 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional que desestimó el recurso núm. 767/2019.

3.-No hacer imposición de las costas procesales de esta casación.

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

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).