



Recopilación de la Jurisprudencia

Asuntos acumulados T-60/06 RENV II y T-62/06 RENV II

**República Italiana y Eurallumina SpA
contra
Comisión Europea**

«Ayudas de Estado — Directiva 92/81/CEE — Impuesto especial sobre los hidrocarburos — Hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina — Exención del impuesto especial — Carácter selectivo de la medida — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente — Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional de 1998 — Confianza legítima — Seguridad jurídica — Principio *lex specialis derogat legi generali* — Principio de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones — Principio de buena administración — Obligación de motivación»

Sumario — Sentencia del Tribunal General (Sala Primera ampliada) de 22 de abril de 2016

1. *Recurso de anulación — Competencia del juez de la Unión — Pretensiones que tienen por objeto obtener una orden conminatoria dirigida a una institución — Inadmisibilidad*
(Arts. 230 CE y 233 CE, párr. 1)
2. *Procedimiento judicial — Alegación de motivos nuevos en el curso del proceso — Requisitos — Ampliación de un motivo existente — Procedencia*
[Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (1991), arts. 44, ap. 1, letra c), y 48, ap. 2]
3. *Derecho de la Unión Europea — Principios — Seguridad jurídica — Alcance — Intangibilidad de los actos de las instituciones — Respeto de las normas de competencia y de procedimiento — Obligación de evitar las incoherencias que puedan producirse en la aplicación de las diferentes disposiciones del Derecho de la Unión — Alcance y consecuencias en materia de ayudas de Estado*
(Art. 88 CE)
4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Apreciación a la luz de la situación objetiva, con independencia del comportamiento de las instituciones — Decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme a la Directiva 92/81/CEE, a establecer una exención del impuesto especial — Apreciación de la Comisión sobre la inexistencia, en este marco, de distorsión de la competencia y de perturbación del buen funcionamiento del mercado interior — Irrelevancia con respecto a la facultad de apreciación de la Comisión en materia de ayudas de Estado — Irrelevancia para el reparto por el Tratado de las citadas competencias — Inexistencia de extralimitación de las facultades y de infracción del artículo 18 de la Directiva 2003/96/CE*

(Arts. 87 CE, 88 CE y 93 CE; Directivas del Consejo 92/81/CEE, art. 8, aps. 4 y 5, y 2003/96/CE, art. 18; Decisión 2001/224/CE del Consejo)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Apreciación a la luz de la situación objetiva, con independencia del comportamiento de las instituciones — Decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme a la Directiva 92/81/CEE, a establecer una exención del impuesto especial — Apreciación de la Comisión sobre la inexistencia, en este marco, de distorsión de la competencia y de perturbación del buen funcionamiento del mercado interior — Irrelevancia con respecto a la facultad de apreciación de la Comisión en materia de ayudas de Estado — Inexistencia de violación de los principios de seguridad jurídica y de efecto útil así como del artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81/CEE*
(Arts. 87 CE, 88 CE y 93 CE; Directivas del Consejo 92/81/CEE, art. 8, aps. 4 y 5, y 2003/96/CE, art. 18; Decisión 2001/224/CE del Consejo)
6. *Procedimiento judicial — Escrito de interposición del recurso — Requisitos de forma — Exposición sumaria de los motivos invocados — Requisitos análogos para las alegaciones formuladas en apoyo de un motivo — Formulación imprecisa de una alegación — Inadmisibilidad*
[Art. 225 CE; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (1991), art. 44, ap. 1]
7. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Excepción al sistema tributario general — Marco de referencia para determinar la existencia de una ventaja económica*
(Art. 87 CE, ap. 1)
8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayudas existentes y ayudas nuevas — Procedimiento de control de las ayudas de Estado — Procedimientos distintos — Efectos de una decisión de incompatibilidad*
(Art. 88 CE)
9. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayudas existentes y ayudas nuevas — Calificación de ayuda existente — Decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme a las Directivas 92/81/CEE y 2003/96/CE, a establecer una exención del impuesto especial — Decisión que no pueda calificarse de decisión de autorización de un régimen de ayudas — Exención que no puede calificarse de ayuda existente*
[Arts. 87 CE, 88 CE y 93 CE; Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, art. 1, letra b); Directivas del Consejo 92/81/CEE, art. 8, ap. 4, y 2003/96/CE, art. 18 y anexo II; Decisión 2001/224/CE del Consejo, art. 1, ap. 2]
10. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Facultad de apreciación de la Comisión — Criterios de apreciación — Efecto de las directrices establecidas por la Comisión*
(Art. 87 CE, ap. 3; Comunicaciones de la Comisión 2001/C 37/03 y 98/C 74/06)
11. *Ayudas otorgadas por los Estados — Decisión de la Comisión — Control jurisdiccional — Límites — Apreciación de la legalidad en función de la información disponible al adoptarse la decisión*
(Arts. 88 CE, ap. 3, y 230 CE)

12. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Ayudas destinadas al desarrollo regional — Criterios — Existencia de una desventaja regional particular — Obligación de acreditar la necesidad de la ayuda para el desarrollo regional*

[Art. 87 CE, ap. 3, letra a); Comunicación 98/C 74/06 de la Comisión, puntos 4.15 a 4.17]

13. *Ayudas otorgadas por los Estados — Recuperación de una ayuda ilegal — Ayuda concedida sin respetar las normas de procedimiento del artículo 88 CE — Confianza legítima eventual de los beneficiarios — Requisitos y límites — Inacción de la Comisión — Inexistencia de confianza legítima — Circunstancias excepcionales — Inexistencia*

[Arts. 87 CE y 88 CE; Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, art. 14, ap. 1; Directivas del Consejo 92/81/CEE y 2003/96/CE]

14. *Ayudas otorgadas por los Estados — Recuperación de una ayuda ilegal — Ayuda concedida sin respetar las normas de procedimiento del artículo 88 CE — Confianza legítima eventual de los beneficiarios — Requisitos y límites — Fin de la confianza legítima a partir de la publicación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal incluso en circunstancias excepcionales*

[Arts. 87 CE y 88 CE; Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, art. 14, ap. 1; Directivas del Consejo 92/81/CEE y 2003/96/CE]

15. *Ayudas otorgadas por los Estados — Decisión de la Comisión de incoar un procedimiento de investigación formal de una medida estatal — Obligación de adoptar una decisión en un plazo razonable — Irrelevancia en caso de ayuda que no haya sido debidamente notificada a la Comisión — Incumplimiento — Inexistencia de obstáculos para la recuperación de la ayuda — Límites — Violación del derecho de defensa*

[Art. 88 CE; Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, arts. 7, ap. 6, y 13, ap. 2]

16. *Recurso de anulación — Motivos — Falta de motivación o motivación insuficiente — Motivo distinto del que impugna la legalidad en cuanto al fondo*

(Arts. 230 CE y 253 CE)

17. *Procedimiento judicial — Costas — Condena de la parte vencedora a cargar con una parte de sus propias costas*

[Art. 225 CE; Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (1991), art. 135]

1. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 43)

2. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 45 y 46)

3. El principio de seguridad jurídica es un principio general del Derecho de la Unión, que tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas comprendidas en el ámbito del Derecho de la Unión. A estos efectos, es esencial que las instituciones respeten la

intangibilidad de los actos que han adoptado y que afectan a la situación jurídica y material de los sujetos de Derecho, de modo que sólo podrán modificar estos actos respetando las normas de competencia y de procedimiento.

El respeto del principio de seguridad jurídica exige asimismo que las instituciones eviten, por principio, las incoherencias que pudieran producirse en la aplicación de las distintas disposiciones del Derecho de la Unión y, muy especialmente, en el supuesto de que esas disposiciones traten de alcanzar un mismo objetivo, tal como una competencia no falseada en el mercado común. A este respecto, en materia de ayudas de Estado, el principio de seguridad jurídica exige que, cuando la Comisión ha creado, incumpliendo el deber de diligencia que le incumbe, una situación ambigua, por la introducción de elementos de incertidumbre y por la falta de claridad en la normativa aplicable, junto con una falta de reacción prolongada por su parte a pesar de tener conocimiento de las ayudas en cuestión, le corresponde aclarar la citada situación antes de emprender cualquier acción para ordenar la devolución de las ayudas ya abonadas.

(véanse los apartados 63 y 183)

4. El procedimiento previsto en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos, que atribuía al Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, la facultad de autorizar a un Estado miembro a establecer exenciones o reducciones del tipo del impuesto especial distintas de las previstas en la propia Directiva por motivos de políticas específicas, tiene una finalidad y un ámbito de aplicación diferentes a los del régimen establecido por el artículo 88 CE.

En consecuencia, una decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme al artículo 8, apartado 4, de dicha Directiva, a establecer una exención del impuesto especial no puede tener por efecto impedir a la Comisión el ejercicio de las competencias que le atribuye el Tratado y, por tanto, la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE a efectos de examinar si esa exención constituye una ayuda de Estado y la eventual adopción al término del procedimiento de una decisión que declare la existencia de tal ayuda.

Por otro lado, la circunstancia de que las Decisiones de autorización del Consejo concedan exenciones totales de los impuestos especiales fijando condiciones de carácter geográfico y temporal precisas y que tales condiciones sean estrictamente respetadas por los Estados miembros no afecta a la distribución de competencias entre el Consejo y la Comisión y, por tanto, no puede privar a la Comisión de ejercer las suyas.

De ello se deduce que, al implementar, sin incoar previamente el procedimiento establecido en el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81, el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, para examinar si una exención del impuesto especial constituye una ayuda de Estado, y al adoptar, al término de este procedimiento, una decisión por la que se declara la existencia de tal ayuda a pesar de que el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224, relativa a los tipos reducidos y a las exenciones del impuesto especial aplicables a determinados hidrocarburos utilizados con fines específicos, autorizaba expresamente al Estado miembro de que se trata a continuar aplicando dicha exención, la Comisión no viola los principios de seguridad jurídica y de efecto útil de los actos de las instituciones, ni tampoco el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81. En efecto, las decisiones de autorización del Consejo, adoptadas a propuesta de la Comisión, sólo pueden producir sus efectos en el ámbito cubierto por las normas en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales y no prejuzgan los efectos de una posible decisión que la Comisión pueda adoptar en el ejercicio de sus competencias en materia de ayudas de Estado.

(véanse los apartados 65 a 67, 69 y 72)

5. El concepto de ayuda de Estado responde a una situación objetiva y no depende del comportamiento o de las declaraciones de las instituciones. Por consiguiente, el hecho de que la Comisión estimase, cuando se adoptaron las Decisiones del Consejo con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos, que las exenciones del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina no dan lugar a una distorsión de la competencia ni obstaculizan el buen funcionamiento del mercado común no puede impedir que las citadas exenciones se califiquen de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, si se cumplen los requisitos de la existencia de una ayuda de Estado. De ello se desprende, *a fortiori*, que la Comisión no está vinculada, a efectos de calificar las exenciones del impuesto especial como ayudas de Estado, por las apreciaciones del Consejo, en sus Decisiones en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales, según las cuales las citadas exenciones no dan lugar a distorsiones en la competencia ni obstaculizan el buen funcionamiento del mercado común.

De ello se deduce que, al incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE para examinar si la exención controvertida constituye una ayuda de Estado y al adoptar, al término de este procedimiento, una decisión por la que se declara una ayuda incompatible con el mercado común y por la que se ordena su devolución, la Comisión se limitó a ejercer las competencias que le confía el Tratado CE en materia de ayudas de Estado, y que, al actuar de este modo, no violó ni los principios de seguridad jurídica y de *lex specialis derogat legi generali*, ni la presunción de legalidad y el efecto útil de los actos de las instituciones.

(véanse los apartados 72 a 74, 77 y 81 a 84)

6. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 89 a 91)

7. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 97 a 99 y 101)

8. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 108)

9. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 110 y 111)

10. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 127, 128 y 147)

11. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 132)

12. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 143, 152 y 157)

13. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 174 a 176, 187, 188 y 192)

14. Un Estado miembro cuyas autoridades han concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, puede invocar la confianza legítima de la empresa beneficiaria para impugnar ante el juez de la Unión la validez de una decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda, pero no para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutarla. No obstante, habida cuenta de la función fundamental que desempeña la obligación de notificación para permitir la eficacia del control de las ayudas de Estado por parte de la Comisión, que reviste un carácter imperativo, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo podrán tener, en principio, una confianza legítima en la legalidad de una ayuda si ésta se ha concedido con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 88 CE, y normalmente un operador económico diligente debe poder verificar si se ha respetado dicho procedimiento.

En estas condiciones, el retraso por parte de la Comisión para decidir que una ayuda es ilegal y que debe suprimirse y ser recuperada por un Estado miembro puede generar, en determinadas circunstancias, una confianza legítima de los beneficiarios de dicha ayuda que impida que la Comisión pueda requerir al Estado miembro para que ordene la devolución de esa ayuda. Sin embargo, habida cuenta de las exigencias que se derivan de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, tal situación ambigua creada por decisiones, adoptadas a propuesta de la Comisión, que autorizan a un Estado miembro a introducir exenciones o reducciones del tipo del impuesto especial en virtud de la Directiva 92/81, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos, sólo se opone a la recuperación de la ayuda concedida sobre la base de la exención controvertida hasta la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal. En cambio, a partir de la citada publicación, el beneficiario de la ayuda debe saber que, si esta constituye una ayuda de Estado, debe ser aprobada por la Comisión, de conformidad con el artículo 88 CE. De ello se deduce que la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal pone fin efectivamente a la confianza legítima que el beneficiario de la ayuda pudiera tener anteriormente en la legalidad de tal exención. En efecto, dicha publicación puede eliminar cualquier incertidumbre, derivada del tenor de las Decisiones de autorización del Consejo, en cuanto al hecho de que las medidas en cuestión tienen que ser aprobadas por la Comisión de conformidad con el artículo 88 CE, si constituyen ayudas de Estado.

Por último, respecto a circunstancias excepcionales que pudieran haber generado la confianza legítima del beneficiario de una ayuda ilegal en la regularidad de esta, cualquier aparente inactividad de la Comisión carece de significación cuando el régimen de ayudas no le ha sido notificado. Tal solución se impone también en un caso en que se ha ejecutado un régimen de ayudas sin que se haya comunicado previamente la ejecución como exige la sentencia de 11 de diciembre de 1973, *Lorenz*, 120/73, y, por tanto, sin que se tramite íntegramente el procedimiento previsto por el artículo 88 CE.

(véanse los apartados 179 a 181, 188 a 190 y 217)

15. El mero hecho de que el Reglamento n.º 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 88 CE, a excepción de un plazo de prescripción de diez años, a partir de la concesión de la ayuda, al cabo del cual no puede ordenarse su recuperación, no prevea ningún plazo, ni siquiera indicativo, para el examen por la Comisión de una ayuda ilegal, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del citado Reglamento, que dispone que la Comisión no está sujeta al plazo fijado en el artículo 7, apartado 6, de ese mismo Reglamento, no impide que el juez de la Unión compruebe si dicha institución no observó un plazo razonable o si actuó de manera excesivamente tardía.

En efecto, con arreglo al artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 659/1999, el plazo de referencia para llevar a cabo un procedimiento de investigación formal en el marco de las ayudas de Estado notificadas es de 18 meses. Este plazo, aun cuando no es aplicable a las ayudas ilegales, de

conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999, es una referencia útil para apreciar si la duración de un procedimiento de investigación formal relativo a una medida de ejecución que ha sido aplicada de manera ilegal es razonable.

A este respecto, un plazo de algo más de 49 meses entre la adopción de la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal y la adopción de una decisión que declara la existencia de una ayuda de Estado y que ordena su recuperación, que es un poco más del doble del previsto en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 659/1999 para llevar a cabo un procedimiento de investigación formal en el marco de las ayudas de Estado notificadas, no parece razonable. Tal plazo tampoco está justificado respecto a expedientes que no tienen ninguna dificultad manifiesta y sobre los que la Comisión pudo formarse una opinión mucho antes de la incoación del procedimiento de investigación formal.

No obstante, la violación del respeto de un plazo razonable sólo justifica la anulación de la decisión adoptada al término de ese plazo en caso de que ésta implique también una violación de los derechos de defensa de las empresas afectadas.

(véanse los apartados 182, 196, 199 a 201 y 210)

16. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 234)

17. Véase el texto de la resolución.

(véanse los apartados 245 y 247)