



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-117/10

**Comisión Europea
contra
Consejo de la Unión Europea**

«Recurso de anulación — Ayudas de Estado — Artículo 88 CE, apartados 1 y 2 — Ayuda concedida por la República de Polonia para la compra de tierras agrícolas — Competencia del Consejo de la Unión Europea — Régimen de ayudas existente — Adhesión de la República de Polonia a la Unión Europea — Ayuda concedida antes de la adhesión — Medidas apropiadas — Carácter indisoluble de dos regímenes de ayudas — Variación de las circunstancias — Circunstancias excepcionales — Crisis económica — Error manifiesto de apreciación — Principio de proporcionalidad»

Sumario — Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 4 de diciembre de 2013

1. *Ayudas otorgadas por los Estados — Facultad del Consejo de autorizar una ayuda de carácter excepcional debido a circunstancias excepcionales — Requisitos para su ejercicio — Petición al Consejo por parte del Estado miembro interesado antes de adoptar la Comisión una decisión que declare la ayuda incompatible con el mercado común y adopción de una decisión en un plazo de tres meses — Límite — Neutralización de la acción o de una decisión anterior de la Comisión*

[Art. 88 CE, ap. 2 (actualmente art. 108 TFUE, ap. 2)]

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Facultad del Consejo de autorizar una ayuda de carácter excepcional debido a circunstancias excepcionales — Requisitos para su ejercicio — Ayuda indisolublemente unida a una ayuda cuya incompatibilidad con el mercado interior fue declarada anteriormente por la Comisión — Ayuda concedida antes de la adhesión de la República de Polonia a la Unión Europea — Respeto del principio de seguridad jurídica — Límites — Gran cambio en las circunstancias económicas y financieras*

[Arts. 87 CE, 88 CE y 89 CE (actualmente arts. 107 TFUE, 108 TFUE y 109 TFUE); Acta de adhesión de 2003, anexo IV, capítulo 4]

3. *Recurso de anulación — Motivos — Desviación de poder — Concepto*

(Art. 230 CE)

4. *Agricultura — Normas sobre la competencia — Ayudas — Autorización de ayudas por el Consejo con carácter excepcional — Control jurisdiccional — Límites — Decisión del Consejo por la que se autoriza una ayuda concedida por el Estado polaco para la compra de tierras agrícolas que le pertenecen como consecuencia de una crisis económica y financiera — Inexistencia de error manifiesto de apreciación*

[Art. 88 CE, ap. 2, párr. 3 (actualmente art. 108 TFUE, ap. 2, párr. 3)]

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Facultad del Consejo de autorizar una ayuda de carácter excepcional debido a circunstancias excepcionales — Requisitos para su ejercicio — Violación del principio de proporcionalidad — Inexistencia — Circunstancias que deben considerarse*

[Art. 88 CE, ap. 2, párr. 3 (actualmente art. 108 TFUE, ap. 2, párr. 3)]

1. Si bien el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo cuarto, determina que la Comisión se pronuncie cuando el Consejo no haya adoptado una decisión en el plazo de tres meses a partir de la petición, formulada por un Estado miembro con el fin de que una ayuda sea declarada compatible con el mercado común, esta regla sólo es aplicable en caso de que la Comisión ya haya incoado el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, sin haber adoptado aún una decisión que declare la ayuda incompatible con el mercado común. En efecto, del tenor de los párrafos tercero y cuarto del artículo 88 CE, apartado 2, se desprende que la única finalidad de esta limitación temporal a la competencia del Consejo es evitar que la suspensión del procedimiento incoado por la Comisión que lleva aparejada la intervención del Consejo se prolongue indefinidamente, corriéndose el riesgo de paralizar la acción de la Comisión y de fragilizar de ese modo la función central que le confieren los artículos 87 CE y 88 CE para el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda.

Por otra parte, habida cuenta de la función central que el Tratado FUE reserva a la Comisión en el reconocimiento de la posible incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior, el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, se refiere a un caso excepcional y singular, de modo que la facultad que dicha disposición confiere al Consejo tiene un carácter manifiestamente excepcional. Ello implica que la citada disposición debe interpretarse necesariamente en sentido estricto.

Las disposiciones que figuran en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafos tercero y cuarto —según las cuales, por una parte, la petición de un Estado miembro al Consejo suspende durante un plazo de tres meses el examen que se esté llevando a cabo en la Comisión y, por otra parte, en caso de que el Consejo no adopte una decisión en ese plazo, corresponde decidir a la Comisión— deben interpretarse en el sentido de que, al expirar dicho plazo, el Consejo deja de ser competente para adoptar una decisión respecto a la ayuda de que se trate al amparo del mencionado párrafo tercero. Por consiguiente, si el Estado miembro afectado no dirige ninguna petición al Consejo, al amparo del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, el Consejo deja de estar autorizado para ejercer la facultad excepcional que le confiere el párrafo tercero de dicha disposición para declarar la ayuda compatible con el mercado interior.

Esta interpretación permite evitar la adopción de decisiones contradictorias y contribuye así a la seguridad jurídica.

El Consejo tampoco puede paralizar la eficacia de una decisión de la Comisión por la que se declara ilegal una ayuda declarando compatible con el mercado interior, al amparo del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, una ayuda destinada a compensar a los beneficiarios de la ayuda ilegal los reembolsos a los que están obligados con arreglo a esta decisión.

(véanse los apartados 34, 35, 51 a 54 y 57)

2. A efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2, las respectivas competencias del Consejo y de la Comisión están delimitadas de modo que, en primer lugar, la competencia de la Comisión se ejerce con carácter principal, y el Consejo sólo es competente en circunstancias excepcionales. En segundo lugar, la competencia del Consejo, que permite a éste hacer una excepción en su decisión respecto de algunas disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado, debe ejercerse en un

marco temporal determinado. En tercer lugar, desde el momento en que la Comisión o el Consejo se pronuncie definitivamente sobre la compatibilidad de una ayuda controvertida, la otra institución ya no podrá adoptar una decisión en sentido contrario.

En este contexto, no es relevante el hecho de que la ayuda objeto de la decisión del Consejo constituya una ayuda existente o una ayuda nueva. En efecto, la eficacia de la decisión de la Comisión no sólo se cuestiona cuando el Consejo adopta una decisión por la que se declara compatible con el mercado interior la misma ayuda sobre la que la Comisión ya se ha pronunciado, sino también cuando la ayuda objeto de la decisión del Consejo es una ayuda destinada a compensar a los beneficiarios de la ayuda ilegal declarada incompatible con el mercado interior por los reembolsos a los que aquéllos están obligados con arreglo a la decisión de la Comisión. En esas circunstancias, la ayuda concedida en segundo lugar está unida de un modo tan indisociable a la ayuda cuya incompatibilidad con el mercado interior fue declarada anteriormente por la Comisión que resulta extremadamente artificial tratar de hacer una distinción entre esas ayudas a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2.

En estas circunstancias, cuando la Comisión, en el ejercicio de las competencias de que dispone en virtud de los artículos 87 CE y 88 CE, adopta directrices que indican cómo tiene la intención de ejercer, en virtud de los mencionados artículos, su facultad de apreciación en relación con ayudas nuevas o existentes, y propone a los Estados miembros las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior y cuando dichas medidas son aceptadas por un Estado miembro, de modo que tienen un efecto vinculante para este último, las obligaciones que incumben a un Estado miembro como consecuencia de haber aceptado esas propuestas sólo atañen a los regímenes de ayudas existentes y no se aplican a un régimen de ayudas nuevo, que puede ser correlativamente considerado compatible con el mercado interior por el Consejo.

A pesar de ello, el Consejo no puede aducir el mero carácter nuevo de un régimen de ayudas para reexaminar una situación sobre la que la Comisión ya ha hecho una apreciación definitiva, y contradecir dicha apreciación. Por lo tanto, el Consejo no es competente para decidir que un régimen de ayudas nuevo debe considerarse compatible con el mercado interior cuando dicho régimen está unido de un modo tan indisociable a un régimen de ayudas existente que un Estado miembro se ha comprometido a modificar o a suprimir, en el marco previsto en el artículo 88 CE, apartado 1, que resulta artificial tratar de hacer una distinción entre ambos regímenes a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 2.

Sin embargo, no puede considerarse que la apreciación realizada por la Comisión sobre este régimen de ayudas prejuzgue la que debería haberse hecho en un contexto económico radicalmente distinto del que la Comisión había tenido en cuenta. Así ocurre en el caso de un gran cambio, como una crisis económica y financiera. En consecuencia, la compatibilidad con el mercado interior de un régimen de ayudas nuevo que ha sido objeto de una petición dirigida al Consejo por el Estado miembro con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, debe evaluarse al término de una apreciación individual distinta de la del régimen evaluado por la Comisión, efectuada tomando en consideración las circunstancias económicas pertinentes en el momento en que se conceden dichas ayudas.

(véanse los apartados 58, 60, 62, 63, 75, 76, 82 y 89)

3. Véase el texto de la resolución.

(véase el apartado 96)

4. El Consejo goza de una amplia facultad de apreciación para aplicar el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en el contexto de la Unión. En ese contexto, el control jurisdiccional del ejercicio de dicha

facultad de apreciación se limita a la comprobación de que se han respetado las normas de procedimiento y de motivación y al control de la exactitud material de los hechos alegados y de la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto en la apreciación de los hechos o de desviación de poder. Pues bien, a la vista del carácter poco habitual e imprevisible y del alcance de los efectos de la crisis económica y financiera sobre la agricultura polaca, no cabe considerar que el Consejo haya incurrido en un error manifiesto de apreciación al estimar que esos efectos constituían circunstancias excepcionales en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. El hecho de que la crisis económica y financiera también haya tenido repercusiones considerables en otros Estados miembros no es determinante, en la medida en que dicha circunstancia carece de incidencia sobre el carácter excepcional de los efectos de dicha crisis por lo que se refiere a la evolución de la situación económica de los agricultores polacos.

(véanse los apartados 113 a 115)

5. Por lo que respecta al respeto del principio de proporcionalidad, el carácter manifiestamente inapropiado de una medida adoptada con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, en relación con el objetivo perseguido por el Consejo es lo único que puede afectar a la legalidad de tal medida. En consecuencia, habida cuenta del alcance de la facultad de apreciación de la que dispone el Consejo, no puede considerarse que una decisión de éste por la que se autoriza una ayuda de Estado para la compra de tierras agrícolas viole el principio de proporcionalidad por el mero hecho de que el Estado miembro de que se trate habría podido perseguir los objetivos relativos a la reducción de la pobreza en las zonas rurales de Polonia a por medio de otro tipo de régimen de ayudas. No obstante, la amplia facultad de apreciación de la que dispone el Consejo no le exime de tomar en consideración, en su apreciación, las medidas preexistentes destinadas específicamente a remediar las circunstancias excepcionales que justificaron la autorización del régimen de ayudas de que se trata.

(véanse los apartados 130, 131, 138 y 139)