



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 18 de julio de 2013¹

Asunto C-272/12 P

**Comisión Europea
contra Irlanda, República Francesa, República Italiana,
Eurallumina SpA,**

Aughinish Alumina Ltd

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Imputabilidad de la medida impugnada — Exención del impuesto especial — Hidrocarburos — Relación entre armonización fiscal y control de las ayudas de Estado — Principio de seguridad jurídica — Presunción de legalidad»

1. El presente asunto debe permitir al Tribunal de Justicia apreciar si el Tribunal General de la Unión Europea examinó de oficio un motivo que no podía ser tal.
2. Es la segunda vez que el Tribunal de Justicia conoce de este asunto. La Comisión Europea ha interpuesto nuevamente recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General de 21 de marzo de 2012, Irlanda y otros/Comisión,² mediante la que éste ha anulado de nuevo la Decisión 2006/323/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2005.³
3. Mediante esa Decisión, la Comisión calificó de ayudas de Estado incompatibles con el mercado común las exenciones de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos practicadas por la República Francesa, Irlanda y la República Italiana. Dichas exenciones habían sido autorizadas por el Consejo de la Unión Europea, a propuesta de la Comisión, varios años antes, conforme a las Directivas pertinentes en materia de impuestos especiales.
4. La Comisión ordenó también la recuperación de esas ayudas a partir de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de la incoación del procedimiento de investigación formal, por considerar que, antes de esa fecha, habían generado una confianza legítima en sus beneficiarios.
5. En la sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida y declaró que las Decisiones de autorización del Consejo, la última de las cuales es la Decisión 2001/224/CE,⁴ impedían, en principio, que la Comisión pudiera imputar a los Estados miembros interesados las exenciones litigiosas y, por lo tanto, que pudiera calificarlas de ayudas de Estado y ordenar su recuperación parcial. El Tribunal General señaló que, en las especiales circunstancias del caso de autos, la Decisión controvertida violaba el principio de seguridad jurídica y el principio de presunción de legalidad de los

1 — Lengua original: francés.

2 — T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV; en lo sucesivo, «sentencia recurrida».

3 — Decisión relativa a la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña, ejecutada respectivamente por Francia, Irlanda e Italia (DO 2006, L 119, p. 12; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

4 — Decisión del Consejo de 12 de marzo de 2001 relativa a los tipos reducidos y a las exenciones del impuesto especial aplicables a determinados hidrocarburos utilizados con fines específicos (DO L 84, p. 23).

actos de la Unión, en la medida en que ponía en tela de juicio directamente la validez de las exenciones litigiosas concedidas por los Estados miembros afectados hasta el 31 de diciembre de 2003 y ponía igualmente en tela de juicio, indirecta pero necesariamente, la validez de las Decisiones de autorización del Consejo, la última de las cuales es la Decisión 2001/224, y los efectos vinculados a éstas.

6. En apoyo de su pretensión de anulación de la sentencia recurrida, la Comisión alega, en particular, que el Tribunal General anuló la Decisión controvertida basándose en un motivo que examinó de oficio, a saber, el de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros, y que, a juicio de la Comisión, no podía ser tal y constituía el verdadero motivo de esa anulación.

7. En las presentes conclusiones, apoyaré la tesis de la Comisión y propondré al Tribunal de Justicia que declare que, efectivamente, el Tribunal General examinó de oficio un motivo que no podía ser tal y demostraré que esta declaración justifica por sí sola la anulación de la sentencia recurrida.

I. Marco jurídico

A. Régimen de las ayudas de Estado

8. El artículo 87 CE, apartado 1, establece lo siguiente:

«Salvo que el [Tratado CE] disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

9. El artículo 88 CE dispone:

«1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

[...]

3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

B. Normativa en materia de armonización fiscal

1. Directivas relativas a los impuestos especiales sobre los hidrocarburos

10. Los impuestos especiales sobre los hidrocarburos han sido objeto de varias Directivas, a saber, las Directivas 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos,⁵ 92/82/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos,⁶ y 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad,⁷ que ha derogado las Directivas 92/81 y 92/82 con efecto desde el 31 de diciembre de 2003.

11. En lo que respecta a la Directiva 92/81, el artículo 8, apartado 4, estaba redactado del siguiente modo:

«El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá autorizar a un Estado miembro a introducir otras exenciones o reducciones por motivos de políticas específicas.

Los Estados miembros que deseen introducir dichas medidas deberán informar de ello a la Comisión y proporcionarle toda la información pertinente y necesaria. La Comisión informará a los demás Estados miembros de la medida propuesta, dentro del plazo de un mes.

La exención o reducción propuesta se considerará autorizada por el Consejo si, transcurrido un plazo de dos meses a partir de la fecha en que se haya informado a los demás Estados miembros con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo, ni la Comisión ni ningún Estado miembro solicita que el Consejo examine la cuestión.»

12. El artículo 8, apartado 5, de esta Directiva establecía lo siguiente:

«La Comisión presentará propuestas adecuadas al Consejo si estimare que las exenciones o reducciones previstas en el apartado 4 no pueden mantenerse por más tiempo por motivos de competencia desleal, de distorsión del funcionamiento del mercado interior o por motivos relacionados con la política comunitaria de protección del medio ambiente. El Consejo decidirá por unanimidad sobre dichas propuestas.»

13. En lo que se refiere a la Directiva 92/82, su artículo 6 fijó el tipo mínimo del impuesto especial sobre el fuelóleo pesado que los Estados debían aplicar, a partir del 1 de enero de 1993, en 13 euros por 1.000 kg.

14. Por lo que respecta a la Directiva 2003/96, el artículo 2, apartado 4, letra b), segundo guión, preveía que no se aplicará a los productos energéticos de doble uso, es decir, a los utilizados al mismo tiempo como combustible y para fines que no sean el de carburante de automoción ni el de combustible para calefacción. De este modo, desde el 31 de diciembre de 2003, fecha de entrada en vigor de esta Directiva, no existe el tipo mínimo del impuesto especial sobre el fuelóleo pesado usado en la producción de alúmina. Además, el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96 autorizó a los Estados miembros, sin perjuicio de un examen previo del Consejo, a continuar aplicando hasta el 31 de diciembre de 2006 los tipos reducidos o las exenciones enumeradas en el anexo II, que menciona las exenciones de impuestos especiales al fuelóleo pesado usado como combustible en la producción de alúmina en la región de Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña.

5 — DO L 316, p. 12.

6 — DO L 316, p. 19.

7 — DO L 283, p. 51.

2. Decisión 2001/224

15. El artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2001/224 establece que se autoriza a los Estados miembros a seguir aplicando los tipos reducidos o las exenciones del impuesto especial que se especifican en el anexo I de dicha Decisión.

16. El quinto considerando de esa Decisión tiene el siguiente tenor:

«La presente Decisión no prejuzga el resultado de los procedimientos que pudieran incoarse en relación con las distorsiones en el funcionamiento del mercado único, en particular en relación con los artículos 87 y 88 del Tratado. No exime a los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 del Tratado, de la obligación de notificar a la Comisión las ayudas estatales que pudieran instituirse.»

II. Antecedentes del litigio

17. Irlanda, desde 1983, la República Italiana, desde 1993, y la República Francesa, desde 1997, eximen de impuestos especiales a los hidrocarburos utilizados para la producción de alúmina en la región de Shannon, en Cerdeña y en la región de Gardanne, respectivamente.

18. Estas exenciones fueron autorizadas por el Consejo mediante las Decisiones 92/510/CEE,⁸ 93/697/CE,⁹ y 97/425/CE,¹⁰ respectivamente. Dichas autorizaciones fueron prorrogadas en varias ocasiones por el Consejo, en último lugar por la Decisión 2001/224, hasta el 31 de diciembre de 2006.

19. Mediante tres decisiones de 30 de octubre de 2001, publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 2 de febrero de 2002,¹¹ la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, respecto de cada una de las exenciones en cuestión. Como consecuencia de este procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión controvertida.

20. En el articulado de la Decisión controvertida, se indica que las exenciones litigiosas concedidas hasta el 31 de diciembre de 2003 constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, que las ayudas concedidas entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003 son incompatibles con el mercado común cuando los beneficiarios no hayan pagado como mínimo un tipo de 13,01 euros por 1.000 kg de fuelóleo pesado y que, en consecuencia, estas ayudas deben ser recuperadas por los tres Estados miembros afectados.

III. Procedimiento anterior a la sentencia recurrida

21. En lo que respecta al primer examen de los asuntos por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia, me remito a los apartados 25 a 43 de la sentencia recurrida.

8 — Decisión del Consejo de 19 de octubre de 1992 por la que se autoriza a los Estados miembros a seguir aplicando, a determinados hidrocarburos utilizados para fines específicos, los tipos reducidos existentes del impuesto especial o exenciones del mismo, con arreglo al procedimiento del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE (DO L 316, p. 16).

9 — Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 1993 por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aplicar o seguir aplicando, a determinados hidrocarburos utilizados para fines específicos, tipos reducidos del impuesto especial o exenciones del mismo, con arreglo al procedimiento del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE (DO L 321, p. 29).

10 — Decisión del Consejo de 30 de junio de 1997 por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar y a continuar aplicando a determinados hidrocarburos, cuando se utilicen para fines específicos, las exenciones o reducciones de tipos del impuesto especial vigentes, de conformidad con el procedimiento previsto en la Directiva 92/81/CEE (DO L 182, p. 22).

11 — DO C 30, respectivamente pp. 17, 21 y 25.

IV. Sentencia recurrida

22. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General anuló la Decisión controvertida por cuanto ésta declara que las exenciones de impuestos especiales sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina concedidas por la República Francesa, Irlanda y la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2003 constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basa en tal declaración, y en cuanto ordena a esos Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para recuperar dichas exenciones de sus beneficiarios en la medida en que éstos no hayan pagado una cuota del impuesto especial de, al menos, 13,01 euros por 1.000 kg de hidrocarburo pesado.

23. A tenor del apartado 58 de la sentencia recurrida, el Tribunal General señaló que, con arreglo al principio de economía procesal, consideraba que procedía examinar, en primer lugar, los motivos y las imputaciones basados en la violación del principio de seguridad jurídica y del principio de presunción de legalidad de los actos de la Unión. Mediante éstos, las partes demandantes recriminaban esencialmente a la Comisión que hubiera eliminado parcialmente los efectos jurídicos producidos por las Decisiones de autorización del Consejo, en último lugar por la Decisión 2001/224, que autorizaban a los Estados miembros interesados a aplicar las referidas exenciones hasta el 31 de diciembre de 2006.

24. Después de recordar, en los apartados 59 a 62 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia relativa a los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión, el Tribunal General examinó, en los apartados 63 a 74 de dicha sentencia, la cuestión de la articulación entre las normas referentes a los impuestos especiales y las relativas a las ayudas de Estado.

25. Recordó los medios de acción de la Comunidad Europea destinados a eliminar diferentes tipos de distorsiones que entorpecieran el buen funcionamiento del mercado interior en los dos ámbitos para partir del postulado de que las normas en materia de armonización de las legislaciones fiscales, en particular las relativas a los impuestos especiales, y las normas en materia de ayudas de Estado pretenden alcanzar un mismo objetivo, a saber, el fomento del buen funcionamiento del mercado interior luchando, en particular, contra las distorsiones de competencia. El Tribunal General consideró que, habida cuenta de su objetivo común, la aplicación congruente de estas distintas normas obliga a considerar que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, el concepto de distorsión de competencia tiene el mismo alcance y el mismo sentido en materia de armonización de las legislaciones fiscales nacionales y en materia de ayudas de Estado.

26. Señaló que las normas en materia de armonización de las legislaciones fiscales nacionales, en particular las relativas a los impuestos especiales, previstas en el artículo 93 CE y en la Directiva 92/81, confieren expresamente a las instituciones de la Unión, es decir, a la Comisión, que propone, y al Consejo, que dispone, la responsabilidad de apreciar la existencia de una posible distorsión de competencia, con el fin de autorizar o no a un Estado miembro a aplicar o seguir aplicando una exención del impuesto especial armonizado.

27. A continuación, el Tribunal General mencionó la jurisprudencia relativa al artículo 87 CE, apartado 1, que se refiere a las decisiones de los Estados miembros por las que éstos, con el fin de alcanzar sus propios objetivos económicos y sociales, ponen recursos a disposición de las empresas o de otros sujetos de derechos mediante decisiones unilaterales y autónomas, o les conceden ventajas destinadas a favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales perseguidos. Afirmó que, para que unas ventajas puedan calificarse de «ayudas» en el sentido de dicho artículo, deben, en particular, ser imputables al Estado.

28. Basándose en estos principios y normas, el Tribunal General desestimó la alegación de la Comisión de que la Decisión 2001/224 era un requisito necesario, pero no suficiente, para que los Estados miembros interesados pudieran conceder las exenciones litigiosas con arreglo al quinto considerando de la Decisión 2001/224. Llegó a la conclusión de que ese considerando no podía referirse a un caso

como el controvertido en el litigio principal, en el que los Estados miembros aplican exenciones de impuestos especiales ajustándose pura y simplemente a una autorización otorgada por una institución de la Unión, ya que ello atentaría contra el imperativo derivado del principio de seguridad jurídica de garantizar una aplicación congruente de las distintas disposiciones del Derecho de la Unión.

29. El Tribunal General señaló que la Comisión no había ejercido nunca las facultades que ostentaba en virtud del artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o incluso de los artículos 230 CE o 241 CE para conseguir suprimir o modificar las Decisiones de autorización, anular estas mismas Decisiones u obtener una declaración de invalidez de la Directiva 92/81.

30. Los apartados 104 y 105 de la sentencia recurrida están redactados del siguiente modo:

«104 De ello se deduce que, como ha alegado acertadamente el Consejo en su respuesta a las preguntas del Tribunal [...], en el momento en que la Comisión adoptó la Decisión [controvertida], la Decisión 2001/224 existía y seguía siendo válida. Esta Decisión, las Decisiones de autorización del Consejo que la habían precedido, así como la Directiva 92/81, en particular su artículo 8, apartado 4, gozaban de la presunción de legalidad que se vincula a todo acto de la Unión. [Producían todos sus efectos jurídicos.] Por consiguiente, la República Italiana, Irlanda y la República Francesa podían basarse en las Decisiones de autorización del Consejo, la última de las cuales es la Decisión 2001/224, para seguir aplicando las exenciones [litigiosas] en Cerdeña, en la región de Shannon y en la región de Gardanne, respectivamente, en particular, hasta el 31 de diciembre de 2003. En principio, dichas Decisiones impedían que, en la Decisión [controvertida], la Comisión pudiera imputar a los Estados miembros interesados las exenciones [litigiosas] mencionadas y, por lo tanto, que pudiera calificarlas de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, y ordenar su recuperación parcial, en la medida en que las consideraba incompatibles con el mercado interior, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3.

105 En las especiales circunstancias del caso de autos procede declarar que, en la medida en que pone en tela de juicio directamente la validez de las exenciones [litigiosas] concedidas por la República Italiana, Irlanda y la República Francesa hasta el 31 de diciembre de 2003, la Decisión [controvertida] pone igualmente en tela de juicio, indirectamente pero necesariamente, la validez de las Decisiones de autorización del Consejo, de las cuales la última es la Decisión 2001/224, y los efectos a éstas vinculados. De este modo, viola el principio de seguridad jurídica, así como el principio de presunción de legalidad de los actos de la Unión.»

V. Pretensiones de las partes ante el Tribunal de Justicia

31. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia recurrida.
- Devuelva el asunto al Tribunal General.
- Reserve la decisión sobre las costas.

32. Irlanda, la República Francesa, la República Italiana y Aughinish Alumina Ltd (en lo sucesivo, «AAL») solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- Condene en costas a la Comisión.

33. Eurallumina SpA (en lo sucesivo, «Eurallumina») solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso de casación.
- En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no apruebe ninguno de los motivos invocados por el Tribunal General en apoyo de la sentencia recurrida, devuelva el asunto al Tribunal General para un nuevo examen.
- Condene en costas a la Comisión.

VI. Recurso de casación

34. En apoyo de su pretensión de anulación de la sentencia recurrida y de devolución del asunto al Tribunal General, la Comisión formula cinco motivos.

35. Los dos primeros motivos son, en parte, de carácter procesal, mientras que los otros tres se basan en una infracción sustantiva del Derecho de la Unión.

36. El primer motivo tiene por objeto demostrar la falta de competencia del Tribunal General, las irregularidades procesales que lesionaron los intereses de la Comisión, la vulneración del principio dispositivo, del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de los artículos 44, apartado 1, y 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, y, con carácter subsidiario, una falta de motivación. El segundo motivo se basa en la falta de competencia del Tribunal General, en la infracción de los artículos 87 CE, apartado 1, y 88 CE, así como del artículo 61, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, y en irregularidades procesales que lesionaron los intereses de la Comisión. El tercer motivo pretende demostrar la infracción de los artículos 87 CE y 88 CE, la vulneración del principio de equilibrio institucional y el hecho de que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho al determinar las competencias respectivas del Consejo y de la Comisión, así como las relaciones entre armonización fiscal y control de las ayudas de Estado. En el cuarto motivo, la Comisión alega que el Tribunal General interpretó erróneamente la Decisión 2001/224 e infringió las normas relativas a la interpretación de los actos de las instituciones de la Unión. Por último, el quinto motivo se basa, por una parte, en la violación de los principios de seguridad jurídica, de la presunción de legalidad de los actos de la Unión y de buena administración, y, por otra parte, en una falta de motivación.

37. Comenzaré el análisis del recurso de casación por el primer motivo.

A. Alegaciones de las partes

38. El primer motivo se divide en dos partes.

39. En la primera parte, la Comisión reprocha, en definitiva, al Tribunal General haber examinado de oficio un motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad a los Estados miembros de las exenciones litigiosas, o haber efectuado una nueva calificación del propio objeto del recurso.

40. Según la Comisión, es evidente que el Tribunal General no declaró la anulación de la Decisión controvertida basándose en la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión, que sólo se abordaron con carácter general, sino únicamente porque las exenciones litigiosas no constituían ayudas de Estado, ya que eran imputables a la Unión

Europea.¹²

41. La Comisión considera que fue el Tribunal General quien, al pronunciarse después de la devolución del asunto, introdujo la cuestión de la imputabilidad en el debate al remitir a las partes, mediante escrito de la Secretaría de 20 de julio de 2011, la siguiente pregunta:

«En la medida en que fueron previamente autorizadas mediante decisiones del Consejo, aprobadas por unanimidad a propuesta de la Comisión con arreglo al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, en último lugar por la Decisión 2001/224, ¿puede considerarse objetivamente que las concesiones de las exenciones litigiosas por parte de Italia, Irlanda y Francia hasta el 31 de diciembre de 2003 cumplen el requisito de imputabilidad al Estado previsto en el artículo 87 CE, apartado 1?»

42. A juicio de la Comisión, las partes demandantes alegaron que las exenciones litigiosas no constituían ayudas de Estado porque eran imputables a la Unión y no a los Estados miembros únicamente en respuesta a esta pregunta.

43. Las partes recurridas en casación se oponen a esta argumentación.

44. En efecto, Irlanda y la República Italiana sostienen que el Tribunal General podía examinar de oficio la existencia de un vicio sustancial de forma, ya que, para cumplir su obligación de motivación, la Comisión debería haber indicado las razones por las que consideraba que las exenciones litigiosas eran imputables a los Estados miembros afectados.

45. Además, la República Francesa, Eurallumina y AAL afirman que el motivo relativo a la imputabilidad constituye una ampliación de los motivos que invocaron y que, en consecuencia, el Tribunal General simplemente había estimado y desarrollado los motivos basados en la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión.

46. Además, según la República Francesa, la República Italiana y Eurallumina, la tesis de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros reviste un interés relativo en la motivación de la sentencia recurrida, por lo que no constituye la razón principal de la anulación de la Decisión controvertida.

B. Apreciación

47. Las cuestiones que plantea la primera parte del primer motivo de la Comisión son si el Tribunal General examinó de oficio un motivo –el basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad a los Estados miembros de las exenciones litigiosas– que no podía ser tal y si ese motivo constituyó un verdadero motivo de anulación de la Decisión controvertida, que puede entrañar la anulación de la sentencia recurrida.

48. Con carácter preliminar, ha de recordarse que de las reglas que regulan el procedimiento ante los tribunales de la Unión, en particular de los artículos 21 del Estatuto del Tribunal y 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, se desprende que son las partes las que determinan y circunscriben el litigio. De ello se deduce que el juez de la Unión no puede exceder de las solicitudes que se le formulan en las pretensiones. En principio, también debe decidir sobre estas solicitudes en el marco de los elementos jurídicos y fácticos expuestos por las partes.

12 — La Comisión se refiere a la última frase del apartado 104 de la sentencia recurrida.

49. Sin embargo, las reglas relativas al procedimiento ante cada tribunal de la Unión y la jurisprudencia han determinado varios supuestos en los cuales el juez de la Unión, a fin de cumplir su misión de juez de la legalidad, dispone de la competencia para plantear de oficio un motivo de Derecho, es decir, un motivo de Derecho que no haya sido invocado por el demandante en apoyo de su solicitud. Es la naturaleza del motivo lo que determinará la actuación de oficio del juez de la Unión.

50. En el presente asunto, considero que deben desestimarse, desde un principio, las alegaciones de Irlanda y de la República Italiana de que el Tribunal General podía examinar de oficio la existencia de un vicio sustancial de forma porque la Comisión no había fundamentado la Decisión controvertida en cuanto a la cuestión de la imputabilidad al Estado.

51. En efecto, la imputabilidad al Estado es un elemento constitutivo del concepto de ayuda de Estado.

52. Ha de recordarse, a este respecto, que el artículo 87 CE, apartado 1, declara incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

53. Esta disposición supedita dicha incompatibilidad a que se cumplan cuatro requisitos, entre ellos el requisito de que debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales.¹³

54. Para que unas ventajas puedan ser calificadas de «ayudas» en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, la jurisprudencia ha señalado que es necesario, por una parte, que sean otorgadas directa o indirectamente mediante fondos estatales y, por otra parte, que sean imputables al Estado.¹⁴

55. Según reiterada jurisprudencia, el motivo relativo a la imputabilidad al Estado, en la medida en que se refiere a la legalidad de una decisión en cuanto al fondo, se inscribe en el ámbito de una infracción de una norma jurídica relativa a la aplicación del Tratado y solamente puede ser examinado por el Juez de la Unión si es invocado por el demandante.¹⁵

56. Por consiguiente, para determinar si el Tribunal General examinó o no de oficio este motivo, es preciso analizar, en primer lugar, si Irlanda, la República Francesa, la República Italiana, Eurallumina y AAL invocaron en primera instancia después de la devolución de los autos el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros.

57. En vista de los documentos que obran en autos, no cabe ninguna duda de que los Estados miembros de que se trata y los terceros interesados no alegaron en ningún momento en sus recursos en el procedimiento seguido tras la devolución al Tribunal General que las exenciones litigiosas no constituían ayudas de Estado porque no eran imputables a los Estados miembros afectados.

58. No obstante, la cuestión de la imputabilidad fue mencionada por la Comisión en la fase de su escrito de contestación en el asunto T-56/06 al responder al motivo de la República Francesa que alegaba que la exención francesa no constituía una ayuda porque ni falsea ni amenaza falsear la competencia.

13 — Sentencia de 30 de mayo de 2013, *Doux Élevage y Coopérative agricole UKL-ARREE* (C-677/11, apartado 25).

14 — *Ibidem* (apartado 27).

15 — Sentencia de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France* (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 67. Véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 2 de diciembre de 2009, *Comisión/Irlanda y otros* (C-89/08 P, Rec. p. I-11245), apartado 40.

59. La Comisión se refirió entonces al asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal General de 5 de abril de 2006, *Deutsche Bahn/Comisión*,¹⁶ para ilustrar supuestos en los que el Tribunal de Justicia y el Tribunal General tuvieron que apreciar medidas nacionales tanto con arreglo a las normas del Derecho de la Unión relativas a las ayudas de Estado como a otras disposiciones del Tratado. Mediante un razonamiento *a contrario*, la Comisión demostró que una exención autorizada por el Consejo en virtud de normas relativas a la armonización fiscal no excluye que dicha exención constituya también una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

60. Después de la sentencia *Comisión/Irlanda y otros*, antes citada, que ordenó la devolución al Tribunal General de los asuntos acumulados T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 y T-69/06, éste informó a todas las partes de que el procedimiento continuaba con arreglo a lo dispuesto en los artículos 117 y siguientes de su Reglamento de Procedimiento y de que tenían la posibilidad de presentar observaciones escritas.

61. Sin embargo, las partes demandantes en primera instancia tras la devolución de los autos no rebatieron, en esa fase del procedimiento, la interpretación que la Comisión hizo al referirse a la sentencia *Deutsche Bahn/Comisión*, antes citada.

62. En efecto, en el asunto T-56/06 RENV, la República Francesa siguió estimando que faltaba necesariamente el requisito del artículo 87 CE, apartado 1, relativo al perjuicio para la competencia. En cuanto a la República Italiana, en el asunto T-60/06 RENV, siguió reprochando únicamente el criterio del carácter selectivo de la exención. Por su parte, Eurallumina y AAL, en los asuntos T-62/06 RENV y T-69/06 RENV, reiteraron las imputaciones que habían formulado en el procedimiento previo a la devolución de los autos, ninguna de las cuales tenía por objeto la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como tal. Además, en el asunto T-50/06 RENV, Irlanda persistió incluso en el hecho de considerar que la exención concedida a AAL constituía una ayuda existente.

63. Por lo tanto, es evidente, como la Comisión ha señalado en el apartado 19 de su recurso de casación, que fue el Tribunal General el que realmente introdujo en el debate la tesis de la imputabilidad con la pregunta que dirigió a las partes mediante escrito de la Secretaría de 20 de julio de 2011, que ofrecía a éstas la posibilidad de responder por escrito y de debatir al respecto en la vista que se celebró ante ese Tribunal el 14 de septiembre de 2011.

64. A continuación, es preciso examinar si, no obstante, es posible considerar que el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros, puede vincularse al motivo relativo a la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión, como sostienen algunas de las partes recurridas en casación.

65. A mi juicio, la cuestión de la imputabilidad no puede constituir un argumento adicional o complementario que el Tribunal General pudo estimar y desarrollar en el marco del motivo basado en la violación de estos principios.

66. En efecto, por definición, los motivos son las razones jurídicas que una parte invoca para fundamentar su pretensión. Un argumento complementario es un argumento que refuerza este motivo para llegar, en consecuencia, a la misma conclusión.

67. Ha de recordarse que, en el presente asunto, el Tribunal General examinó en primer lugar, con arreglo al principio de economía procesal, los motivos y las imputaciones basados en la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión, para llegar a la anulación de la Decisión controvertida.

16 — T-351/02, Rec. p. II-1047.

68. No veo, por varias razones, cómo podría unirse el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros, al motivo relativo a la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión.

69. En mi opinión, estos dos motivos son claramente distintos e independientes. En efecto, por un lado, la naturaleza de la norma jurídica a la que se refieren es diferente, ya que el primer motivo se basa en la infracción de una norma jurídica relativa a la aplicación del Tratado, mientras que el segundo atañe a la violación de principios generales del Derecho de la Unión. Por otro lado, las consecuencias derivadas de esa infracción y de esa violación también son diferentes.

70. En efecto, el motivo relativo a la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión tiene por objeto poner en tela de juicio el resultado al que llegó la Comisión, a saber, la recuperación de las ayudas.

71. Como el Tribunal General ha señalado, en los asuntos T-56/06 RENV y T-60/06 RENV, la República Francesa y la República Italiana han reprochado a la Comisión haber violado el principio de seguridad jurídica, en lo que respecta a la primera, y el principio de presunción de legalidad de los actos de la Unión, en lo que se refiere a la segunda, en la medida en que ordenó la recuperación de la ayuda supuestamente concedida entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003.¹⁷

72. En lo que atañe a los asuntos T-62/06 RENV y T-69/06 RENV, Eurallumina y AAL han recurrido a la Comisión haber violado los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión, en lo que respecta a la primera, y el principio de seguridad jurídica, en lo que respecta a la segunda, en la medida en que declaró la incompatibilidad parcial con el mercado común de la exención italiana y de la exención irlandesa, respectivamente.¹⁸

73. En cuanto al motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones a los Estados miembros, tiene por objeto, habida cuenta de que la imputabilidad forma parte del concepto de ayuda de Estado, que se llegue a la conclusión de que falta ese elemento.

74. Por lo tanto, no puedo compartir la opinión de Eurallumina, que sostiene que el concepto de imputabilidad no es más que la aplicación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión.

75. Además, debe ponerse de relieve que, hasta que el Tribunal formuló una pregunta a las partes para que respondieran por escrito, Irlanda no había discutido que la exención irlandesa no constituía una ayuda. Por el contrario, alegó que la Comisión había incurrido en error de Derecho al considerar que era una ayuda nueva y no una ayuda existente. Este dato confirma también la tesis de la simulación con el motivo basado en la infracción de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión.

76. Considero que el Tribunal General incurrió en un error de apreciación al equiparar el motivo relativo a la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros, con el motivo referente a la violación de dichos principios.

17 — Véanse los apartados 53 y 54 de la sentencia recurrida.

18 — Véanse los apartados 55 y 56 de la sentencia recurrida.

77. Por último, es preciso analizar la cuestión de si el motivo basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, como consecuencia de la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros, constituyó el verdadero motivo de anulación de la Decisión controvertida o al menos un motivo importante que justificaría la anulación de la sentencia recurrida.

78. Es cierto que, en dicha sentencia, sólo se dedican algunos apartados a ese motivo. Sin embargo, en mi opinión, éste no tiene un interés meramente relativo entre los motivos de esa sentencia, como sostienen la República Italiana y Eurallumina.

79. Esta paradoja entre la concisión del Tribunal General y la importancia que tiene este motivo se explica además, a mi juicio, por la circunstancia de que dicho Tribunal equiparó el motivo relativo a la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros con el motivo basado en la violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión.

80. El apartado 104 de la sentencia recurrida ilustra especialmente bien esta equiparación, ya que, después de haber señalado que las Decisiones de autorización del Consejo gozaban de la presunción de legalidad que se vincula a todo acto de la Unión, el Tribunal General declaró que esas Decisiones impedían, en principio, que, en la Decisión controvertida, la Comisión pudiera imputar a los Estados miembros interesados las exenciones litigiosas y, por lo tanto, que pudiera calificarlas de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, y ordenar su recuperación parcial, en la medida en que las consideraba incompatibles con el mercado interior, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3.

81. Ha de recordarse que el Tribunal General anuló la Decisión controvertida por cuanto «declara que las exenciones [controvertidas] constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basa en dicha declaración».

82. Pues bien, en mi opinión, la mera violación de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de la Unión no puede dar lugar a la anulación de la Decisión controvertida sobre la base de esa motivación.

83. Considero que el motivo sobre cuya base el Tribunal General pudo anular la Decisión controvertida por cuanto ésta declara o se basa en que las exenciones litigiosas constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basa en dicha declaración, es efectivamente el de la inimputabilidad de dichas exenciones a los Estados miembros.

84. De ello se deduce que debe acogerse la tesis de la Comisión de que el verdadero motivo de la anulación de la Decisión controvertida era la inimputabilidad de las exenciones litigiosas a los Estados miembros.

85. Por consiguiente, sin que sea necesario examinar el resto de las alegaciones y motivos de las partes, procede anular la sentencia recurrida en la medida en que anuló la Decisión controvertida por cuanto ésta declara que las exenciones del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina concedidas por la República Francesa, Irlanda y la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2003 constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basa en esa consideración, y ordena a esos Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para recuperar dichas exenciones de sus beneficiarios en la medida en que éstos no hayan abonado una cuota del impuesto especial de, como mínimo, 13,01 euros por 1.000 kg de hidrocarburo pesado.

86. Conforme al artículo 61, primera frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva. En el presente caso, el estado del litigio no permite que resuelva el Tribunal de Justicia.

87. Por consiguiente, procede devolver el asunto al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas.

VII. Conclusión

88. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 21 de marzo de 2012, Irlanda y otros/Comisión (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV), en la medida en que:
 - anuló la Decisión 2006/323/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2005, relativa a la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña, ejecutada respectivamente por Francia, Irlanda e Italia, por cuanto esa Decisión declara o se basa en que las exenciones del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina concedidas por la República Francesa, Irlanda y la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2003 constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basa en dicha declaración, y ordena a esos Estados miembros que adopten todas las medidas necesarias para recuperar dichas exenciones de sus beneficiarios en la medida en que éstos no hayan abonado una cuota del impuesto especial de, como mínimo, 13,01 euros por 1.000 kg de hidrocarburo pesado, y
 - condenó a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las de las demandantes, incluidas las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales del asunto T-69/06 R.
- 2) Devolver los asuntos acumulados T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV al Tribunal General de la Unión Europea.
- 3) Reservar la decisión sobre las costas.