



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 17 de septiembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Competencia — Ayudas de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Concepto de “ayuda” — Garantías otorgadas por una empresa pública a un banco para la concesión de créditos a terceros — Garantías deliberadamente otorgadas por el Director de esa empresa pública contraviniendo las disposiciones estatutarias de ésta — Presunción de oposición de la entidad pública propietaria de dicha empresa — Imputabilidad de las garantías al Estado»

En el asunto C-242/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos), mediante resolución de 26 de abril de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de abril de 2013, en el procedimiento entre

Commerz Nederland NV

y

Havenbedrijf Rotterdam NV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. M. Alekseyev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de marzo de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Commerz Nederland NV, por el Sr. R. Wesseling, advocaat;
- en nombre de Havenbedrijf Rotterdam NV, por los Sres. E. Pijnacker Hordijk y A. Kleinhout, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Noort y M. Bulterman, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P.-J. Loewenthal y S. Noë, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de mayo de 2014;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Commerz Nederland NV (en lo sucesivo, «Commerz Nederland») y Havenbedrijf Rotterdam NV (en lo sucesivo, «Havenbedrijf Rotterdam»), empresa de explotación portuaria perteneciente íntegramente al Ayuntamiento de Rotterdam (Países Bajos), relativo a la validez de ciertas garantías otorgadas en nombre de Havenbedrijf Rotterdam por su administrador único, incumpliendo los estatutos de dicha empresa, a Commerz Nederland, para que ésta pusiese líneas de crédito a disposición de terceros.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 3 Mediante un contrato de 5 de noviembre de 2003, Commerz Nederland puso a disposición de RDM Vehicles BV (en lo sucesivo, «RDM Vehicles») una línea de crédito de 25 millones de euros destinada a financiar la fabricación de un vehículo blindado. Ese mismo día, el Director de Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (en lo sucesivo, «GHR»), empresa de explotación portuaria que constituía un servicio del Ayuntamiento de Rotterdam, otorgó una garantía en virtud de la cual GHR respondía frente a Commerz Nederland del cumplimiento por parte de RDM Vehicles de las obligaciones derivadas del crédito concedido.
- 4 El 1 de enero de 2004, la explotación portuaria se integró en Havenbedrijf Rotterdam, cuyo socio único era, en el momento de los hechos del procedimiento principal, el Ayuntamiento de Rotterdam.
- 5 El 4 de junio de 2004, el antiguo Director de GHR y administrador único de Havenbedrijf Rotterdam otorgó en nombre de esta última una garantía en favor de Commerz Nederland relativa al crédito concedido a RDM Vehicles. A cambio, Commerz Nederland renunció a sus derechos derivados de la garantía otorgada por GHR.
- 6 Commerz Nederland recibió dos «dictámenes jurídicos», de 10 de noviembre de 2003 y 4 de junio de 2004, elaborados por un despacho de abogados, según los cuales las garantías otorgadas en nombre de GHR y de Havenbedrijf Rotterdam, en relación con el crédito concedido a RDM Vehicles, constituían «obligaciones válidas, vinculantes y exigibles» frente al garante.
- 7 Mediante contratos de 27 de febrero de 2004, Commerz Nederland puso a disposición de RDM Finance I BV (en lo sucesivo, «RDM Finance I») y RDM Finance II BV (en lo sucesivo, «RDM Finance II») sendas líneas de crédito por importe de 7,2 millones de euros y 6,4 millones de euros, respectivamente, destinadas a la financiación de pedidos de material militar a RDM Technology BV.
- 8 El 2 de marzo de 2004, el administrador de Havenbedrijf Rotterdam otorgó unas garantías en virtud de las cuales dicha sociedad respondía frente a Commerz Nederland del cumplimiento de las obligaciones de RDM Finance I y de RDM Finance II derivadas de los créditos concedidos a éstas.
- 9 El 3 de marzo de 2004, el despacho de abogados a que se ha hecho referencia en el apartado 6 de la presente sentencia presentó a Commerz Nederland un «dictamen jurídico» comparable a los mencionados en ese mismo apartado.

- 10 Mediante escritos de 29 de abril de 2004, Commerz Nederland canceló los créditos concedidos a RDM Finance I y a RDM Finance II exigiendo el pago de los importes aún no reembolsados. Ante el impago de dichos importes, Commerz Nederland solicitó a Havenbedrijf Rotterdam, en virtud de las garantías otorgadas, la cantidad de 4 869,00 euros y de 14 538,24 euros, respectivamente, más el importe de los créditos accesorios. Havenbedrijf Rotterdam no atendió esta solicitud.
- 11 Mediante escrito de 20 de agosto de 2004, Commerz Nederland canceló el crédito concedido a RDM Vehicles y exigió el pago del importe aún no reembolsado. Al no efectuarse pago alguno, Commerz Nederland solicitó a Havenbedrijf Rotterdam, en virtud de la garantía otorgada, la cantidad de 19 843 541,80 euros, más el importe de los créditos accesorios. Havenbedrijf Rotterdam tampoco accedió.
- 12 El 20 de diciembre de 2004, Commerz Nederland interpuso una demanda contra Havenbedrijf Rotterdam ante el Rechtbank Rotterdam, reclamando el pago del importe adeudado en virtud de la garantía prestada por Havenbedrijf Rotterdam para la concesión del crédito a RDM Vehicles. Mediante sentencia de 24 de enero de 2007, dicho órgano jurisdiccional desestimó la demanda basándose en que esa garantía constituía una medida de ayuda, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, debería haberse notificado a la Comisión Europea y que, en consecuencia, era nula en virtud del artículo 3:40, apartado 2, del Código Civil neerlandés.
- 13 Commerz Nederland interpuso recurso de apelación contra la referida resolución ante el Gerechtshof 's-Gravenhage y amplió sus pretensiones solicitando asimismo la condena de Havenbedrijf Rotterdam al pago de los importes adeudados en virtud de las garantías otorgadas por ésta para la concesión de los créditos a RDM Finance I y RDM Finance II. Mediante sentencia de 1 de febrero de 2011, dicho órgano jurisdiccional confirmó la sentencia del Rechtbank Rotterdam y desestimó las pretensiones de Commerz Nederland, tal como se habían reformulado en la apelación.
- 14 En particular, el Gerechtshof 's-Gravenhage consideró que el análisis de los hechos a la luz de los criterios establecidos en la sentencia Francia/Comisión (C-482/99, EU:C:2002:294) conducía a la conclusión de que la concesión de las garantías que son objeto del procedimiento principal debía imputarse a las autoridades neerlandesas.
- 15 Para ello, el Gerechtshof 's-Gravenhage se basó en que el Ayuntamiento de Rotterdam posee la totalidad de las acciones de Havenbedrijf Rotterdam, que los miembros de la dirección y del consejo de vigilancia de dicha empresa son nombrados por la junta general de accionistas y, por lo tanto, por el Ayuntamiento, que el concejal encargado del puerto preside el consejo de vigilancia, que los estatutos de Havenbedrijf Rotterdam exigen la aprobación del consejo de vigilancia para conceder garantías como las del procedimiento principal y que el objeto social de Havenbedrijf Rotterdam según sus estatutos no es comparable al de una mera sociedad mercantil, habida cuenta del lugar preponderante que se atribuye al interés general.
- 16 El órgano jurisdiccional de apelación llegó a la conclusión de que el Ayuntamiento de Rotterdam ejerce, de hecho, una fuerte influencia sobre Havenbedrijf Rotterdam y que, por lo tanto, el contexto fáctico del procedimiento principal se distingue del asunto que dio lugar a la sentencia Francia/Comisión (EU:C:2002:294). Señaló que esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que el administrador de Havenbedrijf Rotterdam actuase arbitrariamente, ocultando deliberadamente las garantías otorgadas y absteniéndose de solicitar la aprobación del órgano de vigilancia de dicha empresa.
- 17 Por otra parte, el Gerechtshof 's-Gravenhage desestimó la alegación de Commerz Nederland según la cual las garantías en cuestión no conferían ventaja alguna ni a RDM Vehicles ni a RDM Finance I ni tampoco a RDM Finance II, puesto que habían sido otorgadas en virtud de un contrato celebrado entre RDM Holding NV y GHR el 28 de diciembre de 2002, por el que RDM Holding NV se había

obligado a no proporcionar tecnología en materia de submarinos a Taiwán, a cambio de que GHR otorgase garantías a los acreedores de las empresas del grupo RDM por un importe mínimo de 100 millones de euros (en lo sucesivo, «contrato relativo a los submarinos»). En efecto, según dicho órgano jurisdiccional, ese compromiso anterior no afecta al carácter de «ventajas», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, de tales garantías.

- 18 Commerz Nederland solicita al órgano jurisdiccional remitente que anule la sentencia dictada por el Gerechtshof 's-Gravenhage. Alega, en particular, que las circunstancias que tuvo en cuenta el órgano jurisdiccional de apelación no pueden fundamentar la conclusión de que el Ayuntamiento de Rotterdam estuviese implicado en la constitución de las garantías que son objeto del procedimiento principal. Commerz Nederland recuerda asimismo que, de haber sido informado, el Ayuntamiento de Rotterdam no hubiera aprobado tales garantías, que el administrador en cuestión tuvo que renunciar al cargo que ocupaba en Havenbedrijf Rotterdam y que fue condenado penalmente por su implicación en este asunto. Por último, Commerz Nederland niega la apreciación realizada por el órgano jurisdiccional remitente en lo que respecta a los efectos del contrato relativo a los submarinos sobre la calificación como «ventaja» de las garantías que son objeto del procedimiento principal.
- 19 A este respecto, el Hoge Raad der Nederlanden estima que el órgano jurisdiccional de apelación consideró con buen criterio que la constitución de una garantía es un acto jurídico autónomo, aunque se realice con el fin de cumplir una obligación contractual, particularmente teniendo en cuenta que el contrato relativo a los submarinos no especifica ni las sociedades en favor de las cuales deben otorgarse las garantías ni los importes que han de garantizarse.
- 20 Por lo que respecta a la imputabilidad de estas garantías al Estado, el órgano jurisdiccional remitente considera que cabe interpretar la sentencia Francia/Comisión (EU:C:2002:294) en el sentido de que dicha imputabilidad depende de si puede deducirse de un conjunto de indicios que las autoridades públicas han de considerarse implicadas en la adopción de las medidas controvertidas, entendiéndose que su intervención debe ser real y efectiva. En el caso de autos, esta interpretación tendría como consecuencia que el otorgamiento de dichas garantías no pudiera imputarse al Ayuntamiento de Rotterdam.
- 21 No obstante, según el citado órgano jurisdiccional, la sentencia Francia/Comisión (EU:C:2002:294) también puede interpretarse en el sentido de que para afirmar la intervención de las autoridades públicas en la adopción de la medida controvertida, basta que pueda deducirse de un conjunto de indicios que dichas autoridades determinan por regla general el proceso decisorio que se desarrolla en la empresa pública a la hora de adoptar medidas como la que es objeto del procedimiento principal o ejercen efectivamente una influencia fuerte y predominante sobre ese proceso. Por lo tanto, el hecho de que en el caso de autos el administrador de la empresa pública no pusiese la medida controvertida en conocimiento de las citadas autoridades y de que se incumpliesen deliberadamente los estatutos, de forma que las garantías se prestaron contra la voluntad de los órganos de vigilancia, así como del Ayuntamiento de Rotterdam y del Estado, no sería óbice para la imputabilidad de dichas medidas a las autoridades públicas.
- 22 En estas circunstancias, el Hoge Raad der Nederlanden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Queda necesariamente excluida la imputabilidad a las autoridades públicas —que es necesaria para calificar una ayuda de ayuda estatal en el sentido de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE— de una garantía concedida por una empresa pública en una situación en la que dicha garantía ha sido concedida, como en el caso de autos, por el administrador (único) de la empresa pública, que si bien estaba facultado para ello con arreglo al Derecho civil, actuó arbitrariamente, ocultó deliberadamente la constitución de la garantía e incumplió las disposiciones estatutarias de la

empresa pública al no solicitar la aprobación del consejo de vigilancia, cuando además cabe suponer que la entidad pública de que se trata (en el presente caso, el Ayuntamiento de Rotterdam) no quiso que se concediera tal garantía?

- 2) Si las circunstancias mencionadas más arriba no excluyen necesariamente la imputabilidad de dicha garantía a las autoridades públicas, ¿carecen de pertinencia para responder a la cuestión de si la concesión de la garantía puede imputarse a las autoridades públicas, o debe el juez realizar una ponderación a la vista de los demás indicios en favor o en contra de la imputabilidad a las autoridades públicas?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 23 La fase oral se declaró concluida el 8 de mayo de 2014, tras la presentación de las conclusiones del Abogado General.
- 24 Mediante escrito de 5 de julio de 2014, recibido en el Tribunal de Justicia el mismo día, Commerz Nederland solicitó al Tribunal que acordara la reapertura de la fase oral.
- 25 En apoyo de dicha solicitud, se alega que las conclusiones del Abogado General, en primer lugar, pusieron de manifiesto una insuficiente exposición de los hechos, seguidamente, reflejan un insuficiente esclarecimiento de las consecuencias de una de las interpretaciones alternativas propuestas por el órgano jurisdiccional remitente, y, por último, se basan en consideraciones jurídicas sobre las que las partes del procedimiento no pudieron intercambiar suficientemente sus puntos de vista.
- 26 A este respecto, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia podrá ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o también cuando el asunto deba resolverse sobre la base de un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados previstos en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia Reino Unido/Consejo, C-431/11, EU:C:2013:589, apartado 27 y la jurisprudencia citada).
- 27 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, considera que dispone de todos los elementos necesarios para responder a las cuestiones planteadas y que tales elementos han sido objeto de debate ante él.
- 28 En consecuencia, debe denegarse la solicitud de reapertura de la fase oral formulada por Commerz Nederland.

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 29 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de determinar si ciertas garantías otorgadas por una empresa pública son imputables o no a la autoridad pública que la controla, son relevantes las circunstancias de que, por una parte, el administrador único de dicha empresa que otorgó las garantías actuó de forma irregular, ocultó deliberadamente su concesión e incumplió los estatutos de su empresa, y, por otra parte, la citada autoridad pública se habría opuesto a la concesión de esas garantías, si hubiese sido informada de ella. El órgano jurisdiccional remitente desea saber, además, si tales circunstancias excluyen esa imputabilidad en un supuesto como el del litigio principal.

- 30 Con carácter preliminar, procede señalar que es patente que, en el procedimiento principal, el otorgamiento por parte de Havenbedrijf Rotterdam de las garantías que aseguraban los créditos concedidos a RDM Vehicles, a RDM Finance I y a RDM Finance II implica la utilización de fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, puesto que esas garantías conllevan un riesgo económico suficientemente concreto que puede generar obligaciones para Havenbedrijf Rotterdam y que, en el momento de los hechos del procedimiento principal, ésta era íntegramente propiedad del Ayuntamiento de Rotterdam.
- 31 Por lo que se refiere a la imputabilidad al Estado, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, de la prestación de esas garantías, hay que recordar que no puede deducirse del mero hecho de que éstas fuesen otorgadas por una empresa pública controlada por el Estado. En efecto, aunque el Estado esté en condiciones de controlar una empresa pública y ejercer una influencia determinante sobre sus actividades, no puede presumirse automáticamente el ejercicio efectivo de ese control en un caso concreto. Resulta necesario analizar además si resulta procedente la conclusión de que las autoridades públicas intervinieron de algún modo en la adopción de dichas medidas (véase, en este sentido, la sentencia Francia/Comisión, EU:C:2002:294, apartados 50 a 52).
- 32 A este respecto, no cabe exigir una demostración, basada en instrucciones concretas, de que las autoridades públicas incitaron específicamente a la empresa pública a adoptar las medidas de ayuda de que se trate. En efecto, la imputabilidad al Estado de una medida de ayuda adoptada por una empresa pública puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del asunto y del contexto en el que se produjo la medida (sentencia Francia/Comisión, EU:C:2002:294, apartados 53 y 55).
- 33 En particular, resulta pertinente cualquier indicio o bien de la intervención de las autoridades públicas en el caso concreto o de lo improbable de su falta de intervención en la adopción de la medida, habida cuenta igualmente del alcance de ésta, de su contenido o de las condiciones que establezca, o bien de la falta de intervención de dichas autoridades en la adopción de esa medida (sentencia Francia/Comisión, EU:C:2002:294, apartados 56 y 57).
- 34 A la luz de esta jurisprudencia, incumbe al órgano jurisdiccional remitente verificar si, en el caso de autos, la imputabilidad al Estado de las garantías prestadas por Havenbedrijf Rotterdam puede deducirse del conjunto de los indicios resultantes de las circunstancias del litigio principal y del contexto en el que se produjeron. Para ello, ha de determinarse si esos indicios permiten demostrar, en el caso de autos, la intervención de las autoridades públicas o lo improbable de su falta de intervención en la concesión de esas garantías.
- 35 A este respecto, como han alegado en particular Havenbedrijf Rotterdam y la Comisión y como puso de relieve el Abogado General en los puntos 78 y 79 de sus conclusiones, la existencia, en el caso de autos, de vínculos orgánicos entre Havenbedrijf Rotterdam y el Ayuntamiento de Rotterdam, como los descritos en el apartado 15 de la presente sentencia, tiende a demostrar en principio la intervención de las autoridades públicas o lo improbable de su falta de intervención en la concesión de tales garantías.
- 36 Además, ha de considerarse que el hecho de que el administrador único de la empresa pública actuase irregularmente no excluye, por sí solo, tal intervención. En efecto, como señalaron el propio órgano jurisdiccional remitente, y el Abogado General en los apartados 90 y 91 de sus conclusiones, la efectividad de las normas en materia de ayudas estatales podría verse considerablemente mermada si su aplicación pudiera excluirse por el mero hecho de que el administrador de una empresa pública ha incumplido los estatutos de ésta.
- 37 Dicho esto, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente pone de manifiesto que el administrador único de Havenbedrijf Rotterdam no sólo actuó de forma irregular e incumplió los estatutos de dicha empresa, sino que ocultó asimismo deliberadamente la concesión de las garantías que son objeto del procedimiento principal, debido fundamentalmente a que, según cabe presumir, la

autoridad pública interesada, el Ayuntamiento de Rotterdam, se habría opuesto a su concesión si hubiese sido informada de ella. Según el órgano jurisdiccional remitente, estos elementos tienden a demostrar que tales garantías se concedieron sin la intervención del Ayuntamiento de Rotterdam.

- 38 Incumbe a dicho órgano jurisdiccional apreciar si, habida cuenta del conjunto de los indicios pertinentes, los citados elementos demuestran o excluyen la implicación del Ayuntamiento de Rotterdam en la concesión de esas garantías.
- 39 Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de determinar si las garantías concedidas por una empresa pública son imputables o no a la autoridad pública que la controla, son relevantes, junto con el conjunto de los indicios derivados de las circunstancias del litigio principal y del contexto en el que se produjeron, las circunstancias de que, por una parte, el administrador único de la citada empresa que concedió esas garantías actuó irregularmente, ocultó deliberadamente su concesión e incumplió los estatutos de su empresa y, por otra parte, esa autoridad pública se habría opuesto a la concesión de dichas garantías si hubiese sido informada de ella. No obstante, en un supuesto como el del procedimiento principal, tales circunstancias por sí solas no excluyen esa imputabilidad.

Costas

- 40 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El artículo 107 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de determinar si las garantías concedidas por una empresa pública son imputables o no a la autoridad pública que la controla, son relevantes, junto con el conjunto de los indicios derivados de las circunstancias del litigio principal y del contexto en el que se produjeron, las circunstancias de que, por una parte, el administrador único de la citada empresa que concedió esas garantías actuó irregularmente, ocultó deliberadamente su concesión e incumplió los estatutos de su empresa y, por otra parte, esa autoridad pública se habría opuesto a la concesión de dichas garantías si hubiese sido informada de ella. No obstante, en un supuesto como el del procedimiento principal, tales circunstancias por sí solas no excluyen esa imputabilidad.

Firmas