



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 19 de marzo de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Ayuda de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 1 — Concepto de “ayuda de Estado” — Ayuda a la vivienda otorgada a determinados colectivos antes de la adhesión de Hungría a la Unión Europea — Gestión de la ayuda por entidades de crédito a cambio de una garantía estatal — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Medida que no ha sido notificada previamente a la Comisión Europea — Ilegalidad»

En el asunto C-672/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Fővárosi Törvényszék (Hungría), mediante resolución de 30 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de diciembre de 2013, en el procedimiento entre

OTP Bank Nyrt.

y

Magyar Állam,

Magyar Államkincstár,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. A. Borg Barthet, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. E. Levits y F. Biltgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

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

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de OTP Bank Nyrt., por el Sr. P. Nagy, ügyvéd;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. K. Talabér-Ritz y el Sr. L. Flynn, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE.
- 2 Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por una parte, OTP Bank Nyrt. (en lo sucesivo, «OTP Bank»), entidad de crédito húngara, y, por otra, el Magyar Állam (en lo sucesivo, «Estado húngaro») y el Magyar Államkincstár (en lo sucesivo, «Tesoro Público húngaro»), que trata de una solicitud de reembolso basada en una garantía concedida por el Estado húngaro a OTP Bank.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 A tenor de su artículo 2, apartado 2, el Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte [...], la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia [...] (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea (DO 2003, L 236, p. 17; en lo sucesivo, «Tratado de adhesión»), entró en vigor el 1 de mayo de 2004.
- 4 Según el artículo 1, apartado 2, del Tratado de adhesión, las condiciones de ingreso y las adaptaciones de los Tratados en que se fundamenta la Unión figuran en el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33; en lo sucesivo, «Acta de adhesión»).
- 5 El artículo 22 del Acta de adhesión, el cual, al igual que las demás disposiciones de ésta, forma parte integrante del Tratado de adhesión, dispone que las medidas enumeradas en el anexo IV del Acta de adhesión se aplicarán en las condiciones establecidas en dicho anexo.
- 6 El punto 3, rubricado «Política de la competencia», del anexo IV del Acta de adhesión tiene el siguiente tenor:
 - «1. Los siguientes regímenes de ayuda y ayudas individuales aplicados en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la adhesión y aún vigentes con posterioridad a la misma se considerarán, desde el momento de la adhesión, ayudas existentes con arreglo al apartado 1 del artículo [108 TFUE]:
 - a) las medidas de ayuda aplicadas antes de diciembre de 1994;

- b) las medidas de ayuda que figuran en el apéndice del presente anexo;
- c) las medidas de ayuda que la autoridad de control de las ayudas públicas del nuevo Estado miembro haya evaluado y declarado compatibles con el acervo antes de la adhesión, y con respecto a las cuales la Comisión no haya formulado objeciones basadas en serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 2.

Todas las medidas que sigan siendo aplicables después de la adhesión que constituyan ayudas públicas y que no cumplan las condiciones arriba mencionadas serán consideradas, desde el momento de la adhesión, nuevas ayudas a efectos de la aplicación del apartado 3 del artículo [108 TFUE].»

- 7 El Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 659/1999»), establece en su artículo 1, rubricado «Definiciones»:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- a) “ayuda”: toda medida que reúna todos los requisitos establecidos en el apartado 1 del artículo [107 TFUE];
- b) “ayuda existente”:
 - i) sin perjuicio de lo dispuesto en [...] el punto 3 del anexo IV y en el apéndice de dicho anexo del Acta de adhesión [...], toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma;
 - ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo;
 - iii) la ayuda que deba considerarse que ha sido autorizada con arreglo al apartado 6 del artículo 4 del presente Reglamento o con anterioridad al presente Reglamento pero de conformidad con este procedimiento;
 - iv) la ayuda considerada como ayuda existente con arreglo al artículo 15;
 - v) la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización;
- c) “nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

- d) “régimen de ayudas”: el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse [una] ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado;
- e) “ayuda individual”: la ayuda que no se concede en virtud de un régimen de ayudas y la ayuda concedida con arreglo a un régimen de ayudas pero que debe notificarse;
- f) “ayuda ilegal”: cualquier nueva ayuda que se lleve a efecto contraviniendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo [108 TFUE];

[...]»

Derecho húngaro

- 8 Con arreglo a las atribuciones conferidas en las leyes de presupuestos de la República de Hungría para los años 2000 a 2002, el Gobierno de dicho Estado miembro adoptó el Decreto Gubernamental n° 12/2001, de 31 de enero, por el que se establecen ayudas para favorecer el acceso a la vivienda (*Magyar Közlöny* 2001/11; en lo sucesivo, «Decreto de 2001»).
- 9 El artículo 24, apartado 1, de dicho Decreto, incluido en el capítulo VII de éste, disponía que, con independencia de quién sea el constructor, el promotor o el vendedor, las entidades de crédito llevarán a cabo la concesión y la puesta a disposición de los préstamos definidos en los capítulos II a VI del mismo Decreto, determinarán las amortizaciones y las ayudas y se encargarán de rendir cuentas al respecto a efectos del presupuesto central.
- 10 A tenor del artículo 24, apartado 15, del Decreto de 2001:
«La entidad de crédito celebrará un contrato con el Ministro y con el Tesoro Público en lo relativo a la puesta a disposición de las ayudas y los anticipos a que se refiere el apartado 11 y al sistema de gestión de tales ayudas y anticipos, así como al suministro de los datos necesarios para el control financiero. Una vez firmado el contrato, la entidad de crédito estará facultada para gestionar las ayudas y los anticipos.»
- 11 A tenor del artículo 25, apartados 1 y 2, del Decreto de 2001:
«1) El Estado reembolsará a la entidad de crédito el 80 % de la suma del préstamo contemplado en el artículo 13, apartado 1, que haya sido contratado con dicha entidad de crédito y que proceda calificar como fallido conforme a lo dispuesto en la Ley de contabilidad, y de los intereses y gastos —hasta un máximo equivalente a la mitad del importe del capital— de dicho préstamo, siempre y cuando el solicitante del préstamo, con el fin de acceder a una vivienda, hubiere disfrutado igualmente del subsidio para la construcción previsto en el artículo 5, apartado 4.
2) El Estado reembolsará a la entidad de crédito la suma del capital y de los intereses y gastos del préstamo en forma de anticipo que haya sido contratado con dicha entidad de crédito con arreglo al artículo 5/A y que proceda calificar como fallido conforme a lo dispuesto en la Ley de contabilidad.»

- 12 El artículo 25/C del Decreto de 2001, introducido por el artículo 10 del Decreto Gubernamental n° 257/2011, de 6 de diciembre de 2011 (en lo sucesivo, «Decreto de 2011»), establece:

«En el caso de los contratos de préstamo celebrados a partir del 1 de mayo de 2004, no podrá reclamarse la obligación de reembolso por parte del Estado establecida en el artículo 25, apartados 1 y 2[, del Decreto de 2001].»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 El 15 de septiembre de 2008 el Ministerio de Administraciones Locales, el Tesoro Público y OTP Bank celebraron un contrato de mandato con arreglo al artículo 24, apartado 15, del Decreto de 2001.
- 14 En virtud de la cláusula 1 del capítulo I de dicho contrato, el Ministerio de Administraciones Locales encargó a OTP Bank que, a efectos de la aplicación del Decreto de 2001, llevase a cabo las operaciones de gestión de las ayudas de Estado a la vivienda. En este marco, OTP Bank realizó las siguientes funciones: evaluación de las solicitudes de ayuda a la vivienda y de las solicitudes de préstamos hipotecarios subvencionados; puesta a disposición de las ayudas en las condiciones previstas en el Decreto de 2001; tramitación de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las hipotecas a favor del Estado y de las prohibiciones de transmisión y de gravamen; rendición de cuentas de los importes concedidos en concepto de ayudas a la vivienda a efectos del presupuesto, y comunicación de datos según lo dispuesto en el mismo Decreto.
- 15 Como contraprestación de estas funciones, OTP Bank percibía el reembolso de gastos previsto en la cláusula 5 del capítulo II del contrato de mandato de 15 de septiembre 2008, a saber, el 1,5 % de los importes en concepto de ayuda a la vivienda y el 3 % de los importes pactados en contratos de préstamo en forma de anticipo, de las ayudas a la vivienda a favor de jóvenes y de las ayudas concedidas en virtud del anterior régimen de devolución tributaria.
- 16 A tenor del artículo 25, apartado 1, del Decreto de 2001, en su versión vigente cuando se celebró el contrato de mandato de 15 de septiembre de 2008, es decir, antes de su modificación mediante el Decreto de 2011, el Estado húngaro tenía igualmente la obligación, cuando concurrían determinados requisitos, de reembolsar a la entidad de crédito el 80 % de la suma de los préstamos que se hubieran contratado con dicha entidad de crédito y que procediera calificar como fallidos conforme a lo dispuesto en la Ley de contabilidad, y de los intereses y gastos de dichos préstamos.
- 17 El artículo 25, apartado 2, del Decreto de 2001 establecía que el Estado debía garantizar igualmente el reembolso a la entidad de crédito de la suma del capital y de los intereses y gastos de los préstamos en forma de anticipo que se hubieran contratado en virtud del artículo 5/A de dicho Decreto y que procediera calificar como fallidos.
- 18 OTP Bank requirió infructuosamente en varias ocasiones al Estado húngaro para que cumpliera con el citado contrato de mandato en relación con el tercer trimestre de 2009 y con los períodos siguientes. El Estado húngaro se opuso a ello al amparo de lo dispuesto en el artículo 25/C del Decreto de 2001, introducido por el Decreto de 2011. A raíz de dicha modificación normativa, el Estado húngaro se consideraba liberado de las obligaciones previstas en el artículo 25, apartados 1 y 2, del Decreto de 2001 con respecto a los contratos de préstamo celebrados a partir del 1 de mayo de 2004.
- 19 En este contexto, OTP Bank interpuso una demanda ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal de la Capital), solicitando que se condenase al Estado húngaro a abonarle una cantidad de 1 261 506 204 de forintos húngaros (HUF), más los intereses y gastos pertinentes, y que se obligara al Tesoro Público a estar a lo dispuesto en la sentencia que se dictase. Según OTP Bank, mediante la adopción del artículo 25/C del Decreto de 2001 el Estado húngaro había hecho imposible el cumplimiento del

contrato de mandato de 15 de septiembre de 2008 y, con ello, había extinguido unilateralmente dicho contrato. Por consiguiente, OTP Bank solicitaba igualmente una rendición de cuentas con respecto a los servicios prestados, en virtud del artículo 479, apartado 3, del Código Civil húngaro.

- 20 El Estado húngaro y el Tesoro Público solicitaron la desestimación de la demanda de OTP Bank, alegando que la modificación del Decreto de 2001 mediante el Decreto de 2011 había sido necesaria porque la garantía otorgada por el Estado húngaro a tenor del artículo 25, apartados 1 y 2, del Decreto de 2001 (en lo sucesivo, «garantía estatal») constituye una ayuda de Estado prohibida en virtud del Derecho de la Unión. Por consiguiente, al adoptar el Decreto de 2011, el Estado húngaro sólo había pretendido adaptar el Derecho húngaro al Derecho de la Unión.
- 21 El Fővárosi Törvényszék desestimó la demanda de OTP Bank. El Fővárosi Ítéltábla (Tribunal de Apelación de la Capital) anuló dicha sentencia, señalando que podía estar justificado proceder a un examen de la compatibilidad de la supuesta ayuda de Estado con el mercado interior, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, y devolvió el asunto al Fővárosi Törvényszék.
- 22 Ante el Fővárosi Törvényszék, que conoce nuevamente del asunto, OTP Bank ha alegado que si dicho órgano jurisdiccional considera que la garantía estatal está comprendida en el artículo 107 TFUE, apartado 1, debe plantear al Tribunal de Justicia si dicha garantía es compatible con el mercado interior en virtud del Derecho de la Unión, en particular teniendo en cuenta la excepción de las ayudas sociales recogida en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra a), así como la circunstancia de que los beneficiarios de la modalidad de ayuda controvertida no son las entidades de crédito, sino los particulares.
- 23 Según el Fővárosi Törvényszék, la resolución de la controversia de que conoce precisa de una interpretación del Derecho de la Unión. En efecto, si la citada garantía no constituye una ayuda de Estado prohibida o si se trata de una ayuda compatible por otro motivo con el mercado interior en el sentido del artículo 107 TFUE, apartados 2 y 3, podría resultar, en su caso, que el Estado húngaro extinguió el contrato de mandato en cuestión sin fundamento válido en Derecho.
- 24 En estas circunstancias, el Fővárosi Törvényszék acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Constituye una garantía estatal concedida en el marco del Decreto [de 2001] y asumida antes de la adhesión de Hungría a la Unión Europea una ayuda de Estado y, en caso afirmativo, es compatible con el mercado interior?
- 2) Si la garantía estatal concedida en el marco del citado Decreto es incompatible con el mercado interior, ¿cómo puede repararse, con arreglo al Derecho [de la Unión], la lesión de intereses ocasionada en su caso a los afectados?»

Sobre la admisibilidad

- 25 El Gobierno húngaro y la Comisión dudan de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial o, al menos, de una u otra de las cuestiones planteadas.
- 26 A este respecto procede recordar, ante todo, que, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente,

cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase, entre otras, la sentencia Bruno y otros, C-395/08 y C-396/08, EU:C:2010:329, apartado 18 y jurisprudencia citada).

- 27 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas (sentencias van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, apartado 22, y Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 27).
- 28 De este modo, tan sólo en supuestos excepcionales corresponde al Tribunal de Justicia examinar las circunstancias en las que el juez nacional se dirige a él (véase, en este sentido, la sentencia PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, apartado 39). En efecto, el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone que, por su parte, el juez nacional tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es la de contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (sentencia Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 29 Seguidamente debe destacarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien no corresponde a este Tribunal, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión ni interpretar disposiciones legales o reglamentarias nacionales, sí es competente, en cambio, para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitir a éste resolver el asunto que le haya sido sometido (véase, entre otras, la sentencia Paint Graphos y otros, C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, apartado 34 y jurisprudencia citada).
- 30 Más concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que la competencia de la Comisión para apreciar la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior no impide que un órgano jurisdiccional nacional plantee ante el Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la interpretación del concepto de ayuda (sentencia DM Transport, C-256/97, EU:C:1999:332, apartado 15). En particular, el Tribunal de Justicia puede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que le permitan determinar si una medida nacional puede calificarse de «ayuda de Estado» en el sentido de dicho Derecho (véase, en este sentido, la sentencia Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 31 En efecto, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden conocer de litigios en los que se vean obligados a interpretar y a aplicar el concepto de ayuda al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, concretamente a efectos de determinar si una medida estatal debería o no haberse sometido al procedimiento de control previo establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3, y, en su caso, de verificar si el Estado miembro en cuestión ha cumplido con dicha obligación (véase, en este sentido, la sentencia P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 32 Finalmente, puesto que, tal y como se desprende del apartado 29 de la presente sentencia, corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, le compete, en su caso, reformular las cuestiones que se le han planteado (véase, entre otras, la sentencia Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 33 Habida cuenta de lo anterior, y con el fin de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, procede reformular ambas cuestiones, que habrán de examinarse conjuntamente, entendiendo que el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la garantía estatal puede calificarse de «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y, en caso afirmativo, si tal ayuda estaba sometida a la obligación de notificación prevista en el artículo 108 TFUE, apartado 3, así como, en su caso, cuáles son las consecuencias que se derivan del incumplimiento de dicha obligación.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 34 En relación con el control del cumplimiento de las obligaciones que imponen a los Estados miembros los artículos 107 TFUE y 108 TFUE, procede recordar, con carácter preliminar, cómo se articulan entre sí las disposiciones de este último artículo y cuáles son las facultades y responsabilidades que dichas disposiciones atribuyen a la Comisión, por un lado, y a los Estados miembros, por otro.
- 35 El artículo 108 TFUE establece distintos procedimientos según se trate de ayudas existentes o nuevas. Mientras que las nuevas ayudas, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, deben notificarse previamente a la Comisión y no pueden ejecutarse antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva, las ayudas existentes, conforme al artículo 108 TFUE, apartado 1, pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (sentencia P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 36 En el marco de este sistema de control, la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales asumen distintas obligaciones y competencias (sentencia Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, EU:C:1994:311, apartado 14).
- 37 Según la jurisprudencia citada en el apartado 31 de la presente sentencia, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden conocer de litigios en los que se vean obligados a interpretar y a aplicar el concepto de ayuda al que se refiere el artículo 107 TFUE, apartado 1, concretamente a efectos de determinar si una medida estatal debería o no haberse sometido al procedimiento de control previo establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3. Si dichos órganos jurisdiccionales llegan a la conclusión de que, efectivamente, la medida en cuestión tendría que haberse notificado a la Comisión, deberán declararla ilegal. En cambio, los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado interior, dado que ese control es competencia exclusiva de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia P, C-6/12, EU:C:2013:525, apartado 38 y jurisprudencia citada).

Sobre el fondo

- 38 Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y con el fin de proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, ha de determinarse, en primer lugar, si la medida controvertida en el litigio principal constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE. A este respecto, procede proporcionar al órgano jurisdiccional remitente los criterios necesarios para la interpretación de los requisitos a los que el artículo 107 TFUE, apartado 1, supedita la calificación de una medida nacional como ayuda de Estado, a saber, la financiación de dicha

medida por el Estado o mediante fondos estatales, el carácter selectivo de la medida y la repercusión de ésta sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y la distorsión de la competencia resultante de la referida medida. Por tanto, procede examinar sucesivamente estos tres requisitos.

Sobre el requisito relativo a la financiación de la medida por el Estado o mediante fondos estatales

- 39 El artículo 107 TFUE, apartado 1, hace referencia a las «ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma».
- 40 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que comprende no sólo las prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones, en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véase, entre otras, la sentencia *Cassa di Risparmio di Firenze* y otros, C-222/04, EU:C:2006:8, apartado 131 y jurisprudencia citada).
- 41 En lo relativo al litigio principal, del expediente sometido al Tribunal de Justicia se desprende que, por un lado, la garantía estatal estaba prevista en el contrato de mandato celebrado el 15 de septiembre de 2008 entre el Ministerio de Administraciones Locales, el Tesoro Público y OTP Bank con arreglo al artículo 24, apartado 15, del Decreto de 2001.
- 42 Por otro lado, a efectos de la liquidación trimestral de la garantía estatal, las entidades de crédito enviaban sus solicitudes al Ministerio de Administraciones Locales o al Ministerio de Economía, los cuales les concedían las ayudas y los anticipos solicitados imputándolos a las partidas del presupuesto general destinadas a «Otras ayudas a la vivienda», dentro de la contabilidad llevada por el Tesoro Público.
- 43 De lo anterior se deduce que la garantía estatal constituye una ayuda otorgada por el Estado o mediante fondos estatales, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Sobre el requisito relativo al carácter selectivo de la medida

- 44 El artículo 107 TFUE, apartado 1, hace referencia a las ayudas que favorezcan «a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas de carácter selectivo.
- 45 Por consiguiente, ha de determinarse si la garantía estatal puede favorecer a determinadas empresas o producciones en relación con otras empresas que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo de la medida en cuestión.
- 46 Con carácter preliminar, debe señalarse que el Decreto de 2001, en virtud del cual se otorgó la garantía estatal, regula las ayudas para favorecer el acceso a la vivienda de determinados colectivos. Concretamente, el artículo 24, apartado 1, de dicho Decreto dispone que las entidades de crédito llevarán a cabo la concesión y la puesta a disposición de los préstamos y determinarán las amortizaciones y las ayudas. Como contrapartida, el artículo 25, apartados 1 y 2, del mismo Decreto confiere a las entidades de crédito en cuestión la citada garantía.
- 47 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando se concede una ayuda en forma de garantía, es esencial que los órganos jurisdiccionales nacionales identifiquen a los beneficiarios de dicha ayuda, los cuales pueden ser bien el prestatario, bien el prestamista o, en determinados supuestos, ambos conjuntamente (véase, en este sentido, la sentencia *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, apartado 37).

- 48 En el caso de autos, tal y como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, el Decreto de 2001 establece que corresponde a las entidades de crédito aplicar dicho Decreto y obtener con ello la garantía estatal. Por consiguiente, la medida controvertida parece beneficiar exclusivamente al sector de las entidades de crédito.
- 49 Ahora bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una ayuda puede tener carácter selectivo con arreglo al artículo 107 TFUE, apartado 1, incluso cuando afecte a todo un sector económico (véanse en este sentido, entre otras, las sentencias Bélgica/Comisión, C-75/97, EU:C:1999:311, apartado 33, y Paint Graphos y otros, C-78/08 a C-80/08, EU:C:2011:550, apartado 53).
- 50 Por consiguiente, cabe considerar que la garantía estatal tiene naturaleza selectiva. La circunstancia de que, en su caso, dicha garantía favorezca igualmente a beneficiarios que no sean entidades de crédito, como sucede en el caso de autos con determinados colectivos cuyos ingresos no les permitirían, de por sí, proceder a la adquisición de un bien inmueble, no desvirtúa la anterior conclusión, suficiente a efectos de la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 51 No obstante, ha de observarse que, durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, se puso de manifiesto que en el año 2008 se ha llevado a cabo una modificación del Decreto de 2001, mediante la cual parece haberse extendido a otros operadores económicos la posibilidad de aplicar dicho Decreto.
- 52 Dado que se trata de una circunstancia que atañe a los hechos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar la veracidad de esos datos y valorar si permiten cuestionar el carácter selectivo de la garantía estatal.
- Sobre los requisitos relativos a la repercusión de la medida en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a la distorsión de la competencia que puede resultar de dicha medida
- 53 El artículo 107 TFUE, apartado 1, prohíbe las ayudas que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros y que falseen o amenacen falsear la competencia.
- 54 A efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda de que se trate en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencias Italia/Comisión, C-372/97, EU:C:2004:234, apartado 44, y Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 54).
- 55 En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios comerciales intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (véase la sentencia Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 56 A este respecto, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en los intercambios intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión. Además, el fortalecimiento de la posición de una empresa que, hasta entonces, no participaba en los intercambios intracomunitarios puede colocarla en una situación que le permita penetrar en el mercado de otro Estado miembro (sentencia Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 58).

- 57 En lo relativo al litigio principal, ha de señalarse que la garantía estatal permite a las entidades de crédito conceder préstamos sin tener que asumir el correspondiente riesgo económico. De este modo, las entidades de crédito que hayan celebrado un contrato de mandato como el controvertido en el litigio principal no tienen que examinar necesariamente la solvencia de los prestatarios ni establecer ninguna prima de garantía. Además, los prestatarios suelen solicitar frecuentemente servicios añadidos ante estas entidades, como la apertura de una cuenta corriente. Por consiguiente, la garantía estatal confiere a estas entidades una ventaja, ya que da lugar a un aumento de su clientela y a un incremento de sus ingresos.
- 58 De ello se deduce que la garantía estatal produce el efecto de reforzar la posición de las entidades de crédito frente a otros operadores del mercado y dificultar que los operadores establecidos en los demás Estados miembros penetren en el mercado húngaro. Por consiguiente, dicha garantía puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 59 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la garantía estatal, otorgada en exclusiva a las entidades de crédito, constituye *a priori* una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar concretamente el carácter selectivo de tal garantía y determinar en particular si, a raíz de la modificación del Decreto de 2001 llevada supuestamente a cabo en el año 2008, dicha garantía puede otorgarse a otros operadores económicos distintos de las entidades de crédito y, en caso afirmativo, si esta circunstancia permite cuestionar el carácter selectivo de dicha garantía.
- 60 En segundo lugar, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente declare que la garantía estatal constituye una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, procede determinar, para permitirle apreciar su legalidad, si dicha garantía estaba sometida al procedimiento de notificación previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 3. A estos efectos, debe examinarse si dicha garantía constituye una ayuda existente o una nueva ayuda.
- 61 Según se desprende del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento nº 659/1999, constituye una ayuda existente, sin perjuicio de lo dispuesto en el anexo IV, punto 3, del Acta de adhesión, toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado FUE en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma.
- 62 El anexo IV, punto 3, del Acta de adhesión dispone que todas las medidas que sigan siendo aplicables después de la adhesión, que constituyan ayudas públicas y que no cumplan ninguna de las tres condiciones mencionadas en el punto 3, apartado 1, de dicho anexo, serán consideradas, desde el momento de la adhesión, nuevas ayudas.
- 63 En el caso de autos, ha de señalarse que el Decreto de 2001, en virtud del cual se otorgó la garantía estatal, entró en vigor después del 10 de diciembre de 1994, que no está incluido en el listado de ayudas recogido en el apéndice del anexo IV del Acta de adhesión y que no fue notificado a la Comisión en el marco del procedimiento denominado «de transición», contemplado en el anexo IV, punto 3, apartado 1, letra c), de dicha Acta.
- 64 En consecuencia, la garantía estatal no cumple las tres condiciones establecidas en el anexo IV, punto 3, apartado 1, del Acta de adhesión, por lo que deberá considerarse, en su caso, una nueva ayuda.
- 65 Con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3, las nuevas ayudas deben ser notificadas previamente a la Comisión y no pueden ejecutarse antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

- 66 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una medida de ayuda que se ejecute sin observar las obligaciones derivadas del artículo 108 TFUE, apartado 3, es ilegal (sentencia *Casino France y otros*, C-266/04 a C-270/04, C-276/04 y C-321/04 a C-325/04, EU:C:2005:657, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 67 Pues bien, en el asunto principal, resulta que Hungría no notificó la garantía estatal a la Comisión.
- 68 De lo anterior se deduce que, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente declare que la garantía estatal constituye una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, dicha garantía deberá considerarse una nueva ayuda que, como tal, está sometida a la obligación de notificación previa a la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si el Estado miembro en cuestión cumplió con esa obligación y, si no es así, habrá de declarar la ilegalidad de dicha garantía.
- 69 En tercer lugar, en cuanto atañe a las consecuencias de tal ilegalidad, concretamente frente a los beneficiarios de la ayuda ilegal, ha de señalarse, para comenzar, que el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales extraer las consecuencias de la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 3, conforme a su Derecho nacional, tanto en lo que atañe a la validez de los actos de ejecución de las medidas de ayuda como a la recuperación de los apoyos económicos concedidos contraviniendo esta disposición (véanse, en este sentido, las sentencias *van Calster y otros*, C-261/01 y C-262/01, EU:C:2003:571, apartado 64; *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, apartado 49, y *CELF y Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, apartado 41).
- 70 La consecuencia lógica de la declaración de ilegalidad de una ayuda es su supresión mediante su recuperación para restablecer la situación anterior (véanse, entre otras, las sentencias *Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión*, C-328/99 y C-399/00, EU:C:2003:252, apartado 66, y *Mediaset/Comisión*, C-403/10 P, EU:C:2011:533, apartado 122).
- 71 De este modo, el principal objetivo de la recuperación de una ayuda de Estado concedida ilegalmente es eliminar la distorsión de la competencia que ha provocado la ventaja competitiva procurada por dicha ayuda (véanse, en este sentido, las sentencias *Alemania/Comisión*, C-277/00, EU:C:2004:238, apartado 76, y *Comisión/MTU Friedrichshafen*, C-520/07 P, EU:C:2009:557, apartado 57). En efecto, mediante la devolución de la ayuda, el beneficiario pierde la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior al abono de la ayuda (sentencia *Comisión/Italia*, C-350/93, EU:C:1995:96, apartado 22).
- 72 Solamente si se dan circunstancias excepcionales puede, en su caso, no resultar oportuno ordenar la devolución de la ayuda (véase la sentencia *Residex Capital IV*, C-275/10, EU:C:2011:814, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 73 En el litigio principal, del expediente sometido al Tribunal de Justicia no se desprende que se haya alegado ante el órgano jurisdiccional remitente la concurrencia de tales circunstancias excepcionales. Por consiguiente, el juez nacional tiene, en principio, el deber de ordenar la devolución de la ayuda controvertida en dicho asunto, con arreglo a su Derecho nacional.
- 74 Seguidamente, ha de recordarse que la Comisión es la única competente para apreciar la compatibilidad de una ayuda con el mercado interior, y que realiza dicho examen incluso en los casos en que el Estado miembro infrinja la prohibición, establecida en el artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, de ejecutar las medidas de ayuda. En efecto, en tal situación, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo protegen, hasta la decisión definitiva de la Comisión, los derechos de los justiciables frente a un posible incumplimiento de dicha prohibición por parte de las autoridades estatales (véase, en este sentido, la sentencia *CELF y Ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, EU:C:2008:79, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 75 Por consiguiente, corresponde a la Comisión examinar la compatibilidad de la garantía estatal con el mercado interior a efectos de apreciar, en particular, si dicha ayuda puede acogerse a la exención de las ayudas sociales recogida en el artículo 107 TFUE, apartado 2, letra a).
- 76 No obstante, aun suponiendo que la Comisión declare, mediante la correspondiente decisión definitiva, que la garantía estatal es compatible con el mercado interior, el juez nacional seguirá teniendo el deber de ordenar la devolución de dicha ayuda de Estado con arreglo a su Derecho nacional. En efecto, so pena de vulnerar el efecto directo del artículo 108 TFUE, apartado 3, última frase, y de ignorar los intereses de los justiciables que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la misión de proteger, dicha decisión definitiva de la Comisión no produce el efecto de regularizar *a posteriori* los actos de ejecución que fueran inválidos por haber sido adoptados incumpliendo la prohibición prevista en tal artículo. Cualquier otra interpretación conduciría a fomentar la inobservancia, por parte del Estado miembro interesado, del apartado 3, última frase, del citado artículo y privaría a dicho precepto de su eficacia (véanse, en este sentido, las sentencias *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* y *Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, apartado 16, y *SFEI* y otros, C-39/94, EU:C:1996:285, apartados 67 a 69).
- 77 Finalmente, por lo que respecta a los beneficiarios de la garantía estatal, debe destacarse que, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que con arreglo al artículo 108 TFUE efectúa la Comisión, por un lado, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo podrán, en principio, confiar legítimamente en la validez de la ayuda cuando ésta se conceda respetando el procedimiento que prevé dicho artículo y, por otro lado, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si se ha respetado dicho procedimiento. En particular, cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que es ilegal en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 3, el beneficiario de la ayuda no puede, en ese momento, confiar legítimamente en la legalidad de la concesión de dicha ayuda (sentencia *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 78 De las anteriores consideraciones se desprende que los beneficiarios de una garantía estatal como la controvertida en el litigio principal, que se ha otorgado incumpliendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, y que, por consiguiente, es ilegal, carecen de vía de recurso conforme al Derecho de la Unión.
- 79 A la vista del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente del modo siguiente:
- la garantía estatal otorgada en exclusiva a las entidades de crédito constituye *a priori* una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar concretamente el carácter selectivo de tal garantía y determinar en particular si, a raíz de la modificación del Decreto de 2001 llevada supuestamente a cabo en el año 2008, dicha garantía puede otorgarse a otros operadores económicos distintos de las entidades de crédito y, en caso afirmativo, si esta circunstancia permite cuestionar el carácter selectivo de dicha garantía;
 - en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente declare que la garantía estatal controvertida en el litigio principal constituye una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, dicha garantía deberá considerarse una nueva ayuda que, como tal, está sometida a la obligación de notificación previa a la Comisión Europea con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si el Estado miembro en cuestión cumplió con esa obligación y, si no es así, habrá de declarar la ilegalidad de dicha garantía;

— los beneficiarios de una garantía estatal como la controvertida en el litigio principal, que se ha otorgado incumpliendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, y que, por consiguiente, es ilegal, carecen de vía de recurso conforme al Derecho de la Unión.

Costas

⁸⁰ 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 Sexta) declara:

La garantía estatal otorgada por el Estado húngaro en virtud del artículo 25, apartados 1 y 2, del Decreto Gubernamental n° 12/2001, de 31 de enero, por el que se establecen ayudas para favorecer el acceso a la vivienda, concedida en exclusiva a las entidades de crédito, constituye *a priori* una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar concretamente el carácter selectivo de tal garantía y determinar en particular si, a raíz de la modificación del citado Decreto llevada supuestamente a cabo en el año 2008, dicha garantía puede otorgarse a otros operadores económicos distintos de las entidades de crédito y, en caso afirmativo, si esta circunstancia permite cuestionar el carácter selectivo de dicha garantía.

En el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente declare que la garantía estatal controvertida en el litigio principal constituye una «ayuda de Estado» en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, dicha garantía deberá considerarse una nueva ayuda que, como tal, está sometida a la obligación de notificación previa a la Comisión Europea con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 3. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si el Estado miembro en cuestión cumplió con esa obligación y, si no es así, habrá de declarar la ilegalidad de dicha garantía.

Los beneficiarios de una garantía estatal como la controvertida en el litigio principal, que se ha otorgado incumpliendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, y que, por consiguiente, es ilegal, carecen de vía de recurso conforme al Derecho de la Unión.

Firmas