



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 15 de octubre de 2015¹

Asunto C-431/14 P

**República Helénica
contra**

Comisión Europea

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Ayudas compensatorias pagadas por el Instituto Griego de Seguros Agrarios (ELGA) en 2008 y 2009 — Decisión por la que se declaran las ayudas incompatibles con el mercado interior y se ordena su recuperación — Concepto de ayuda de Estado — Ayudas de Estado que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera»

1. Mediante su recurso de casación, la República Helénica solicita que se anule la sentencia del Tribunal General Grecia/Comisión (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»),² mediante la cual dicho Tribunal desestimó su recurso en el que solicitaba la anulación de la Decisión 2012/157/UE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2011, relativa a determinadas ayudas compensatorias pagadas por el Instituto Griego de Seguros Agrarios (ELGA) en 2008 y 2009 (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»)³.

Marco jurídico

TFUE

2. El artículo 107 TFUE, apartado 1, dispone que, salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, 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.

3. En virtud del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), podrán considerarse compatibles con el mercado interior, en particular, las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.

1 — Lengua original: francés.

2 — T-52/12, EU:T:2014:677.

3 — DO 2012, L 78, p. 21.

Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera

4. El 22 de enero de 2009, la Comisión Europea publicó una comunicación relativa al marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera (en lo sucesivo, «MTC»).⁴ En ella la Comisión señalaba, en particular, que esta crisis mundial requería medidas políticas excepcionales, más allá del apoyo de urgencia al sistema financiero.⁵ Ante la gravedad de esta crisis y a la luz de su impacto en el conjunto de la economía de los Estados miembros, la Comisión consideraba que algunas categorías de ayuda de Estado estaban justificadas, por un período limitado, para solucionar estas dificultades y que, por tanto, podían declararse compatibles con el mercado común en aplicación del que actualmente es el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

5. Al mismo tiempo que declaraba que autorizaría temporalmente y bajo determinadas condiciones la concesión de ayudas comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1, la Comisión precisaba que esta autorización no afectaba a los regímenes de ayuda en favor de empresas especializadas en la producción agrícola primaria.⁶

6. En el punto 7 del MTC, la Comisión indicaba, en particular, lo siguiente:

«La Comisión aplicará la presente Comunicación desde el 17 de diciembre de 2008, fecha en la que acordó en principio su contenido, habida cuenta del contexto económico y financiero, que requería una acción inmediata. Esta Comunicación está justificada por los actuales problemas financieros, de carácter excepcional y transitorio, derivados de la crisis bancaria, y no se aplicará después del 31 de diciembre de 2010. Tras consultar a los Estados miembros, la Comisión podrá revisarla con anterioridad a esa fecha en función de consideraciones económicas o de política de competencia importantes. [...]

[...]

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales, [7] la Comisión aplicará lo siguiente sobre la ayuda no comunicada:

a) la presente Comunicación, si la ayuda se hubiera concedido después del 17 de diciembre de 2008;

[...]»

7. La Comisión modificó el MTC mediante una comunicación publicada el 31 de octubre de 2009.⁸ A tenor del punto 1 de esta comunicación:

«[...]

La posibilidad prevista en el punto 4.2 [del MTC] de conceder una ayuda limitada compatible no se aplica a las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas. Sin embargo, los agricultores encuentran cada vez más dificultades para obtener crédito debido a la crisis financiera.

4 — DO C 16, p. 1.

5 — Punto 4.1, párrafo tercero, del MTC.

6 — Punto 4.2.2, párrafo tercero, letra h), del MTC.

7 — DO 2002, C 119, p. 22.

8 — DO C 261, p. 2.

[...] Conviene introducir una ayuda limitada compatible separada a las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas primarios.»

8. El punto 4.2.2, párrafo tercero, letra h), del MTC, en su versión modificada por esta comunicación, dispone lo siguiente:

«La Comisión considerará que dichas ayudas de Estado son compatibles con el mercado común sobre la base del artículo [107 TFUE], apartado 3, letra b), [...] siempre que se reúnan las condiciones siguientes:

[...]

h) la ayuda se aplicará como tal a las empresas especializadas en la transformación y comercialización de productos agrícolas [...], salvo si la concesión de la ayuda se supedita a la obligación de cederla total o parcialmente a productores primarios. Si la ayuda se concede a empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas [...], la subvención en metálico (o el equivalente en subvención bruta) no superará los 15 000 [euros] por empresa [...].»

9. Esta modificación del MTC entró en vigor el 28 de octubre de 2009.

Derecho griego

10. La Ley n° 1790/1988 creó una entidad de interés público, denominada «Instituto Griego de Seguros Agrarios» (ELGA). El ELGA, que es una persona jurídica de Derecho privado de titularidad exclusivamente estatal, tiene por objeto, en particular, asegurar la producción agrícola y ganadera así como el capital vegetal y pecuario de las explotaciones agrícolas frente a los daños resultantes de riesgos naturales.

11. Conforme al artículo 3 *bis* de la Ley n° 1790/1988, en su versión aplicable al litigio, el régimen de seguros del ELGA es obligatorio y cubre riesgos naturales como inundaciones o sequías. El artículo 5 *bis* impone a tal efecto una contribución especial de seguro a favor del ELGA a cargo de los productores agrícolas beneficiarios de este régimen de seguro. El tipo de esta contribución, cuyos ingresos forman parte del presupuesto del Estado, varía en función del origen animal o vegetal del producto cubierto por el seguro.

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

12. El Ministro de Economía y Hacienda y el Ministro de Desarrollo Rural y de la Alimentación adoptaron, el 30 de enero de 2009, el Decreto interministerial n° 262037 sobre la compensación a título excepcional por daños a la producción agrícola (en lo sucesivo, «Decreto interministerial»). El Decreto interministerial preveía que el ELGA abonaría excepcionalmente compensaciones, por importe de 425 millones de euros, debido a la disminución de la producción de algunos cultivos vegetales experimentada en la campaña de cultivo de 2008 a causa de condiciones climáticas adversas. Los gastos ocasionados por su aplicación que recaían en el presupuesto del ELGA se financiaron mediante un préstamo bancario suscrito por esa entidad con la garantía del Estado.

13. Mediante escrito de 20 de marzo de 2009, enviado en respuesta a una solicitud de información de la Comisión, la República Helénica informó a ésta de que el ELGA había abonado también indemnizaciones a los agricultores en 2008 por daños cubiertos por el seguro, por un importe de 386 986 648 euros. Este importe procedía, en parte, de contribuciones de seguro pagadas por los productores y, en parte, de ingresos obtenidos gracias a un préstamo bancario de 444 millones de euros suscrito por el ELGA con la garantía del Estado.

14. Mediante Decisión de 27 de enero de 2010,⁹ la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en el asunto C 3/10 (ex NN 39/09), en relación con los pagos compensatorios abonados por el ELGA en los años 2008 y 2009.

15. El 7 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, que, en particular, dispone lo siguiente:

«*Artículo 1*

1. Las indemnizaciones pagadas en 2008 y 2009 a los agricultores por el [ELGA] constituyen ayudas estatales.

2. De las ayudas compensatorias concedidas por el ELGA en 2008 en virtud del régimen de seguro especial obligatorio, son compatibles con el mercado interior las concedidas a los productores para compensar las pérdidas de la producción vegetal, por un importe total de 349 493 652,03 [euros], las concedidas para paliar las pérdidas de la producción vegetal ocasionadas por osos, por valor de 91 500 [euros], y las referidas a correcciones efectuadas en el contexto de esas ayudas. Las ayudas compensatorias restantes abonadas en 2008 en virtud del régimen de seguro especial son incompatibles con el mercado interior.

3. Las ayudas compensatorias de 27 614 905 [euros] concedidas en 2009 en virtud [del Decreto interministerial] son compatibles con el mercado interior.

Las ayudas compensatorias de 387 404 547 [euros] concedidas a los productores antes del 28 de octubre de 2009 son incompatibles con el mercado interior. Esta conclusión se entiende sin perjuicio de las ayudas que cumplían todas las condiciones fijadas en el Reglamento (CE) n° 1535/2007 [de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] a las ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337, p. 35)] cuando se concedieron.

Artículo 2

1. [La República Helénica] tomará todas las medidas necesarias para que los beneficiarios de las ayudas incompatibles indicadas en el artículo 1, otorgadas ilegalmente, las reintegren.

[...]

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

16. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de febrero de 2012, la República Helénica interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la República Helénica interpuso también una demanda de medidas provisionales, con arreglo a los artículos 278 TFUE y 279 TFUE,

⁹ — DO C 72, p. 12.

con objeto de que se suspendiera la ejecución de la Decisión controvertida. Mediante auto del Presidente del Tribunal Grecia/Comisión,¹⁰ se suspendió la ejecución de la Decisión controvertida, en la medida en que esta Decisión obligaba a la República Helénica a recuperar de sus beneficiarios las ayudas incompatibles a que se refiere su artículo 1.

17. La República Helénica invocó siete motivos en apoyo de su recurso de anulación de la Decisión controvertida. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia, motivos del recurso de casación y pretensiones de las partes

18. En su recurso de casación, interpuesto mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2014, la República Helénica solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia recurrida y de la Decisión controvertida, así como la condena en costas de la Comisión.

19. La República Helénica invoca tres motivos en apoyo de esta pretensión. El primero, que consiste, en esencia, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en una falta de motivación y en una desnaturalización de las pruebas, se subdivide en dos partes. En la primera, la República Helénica reprocha al Tribunal General haber calificado de fondos estatales las contribuciones obligatorias pagadas en 2008 y 2009 por los agricultores que se beneficiaron de las ayudas compensatorias durante estos años. En la segunda, reprocha al Tribunal General no haber considerado que los importes correspondientes a estas contribuciones debían deducirse de las ayudas que deben recuperarse, puesto que estos importes no han podido suponer para los agricultores en cuestión ninguna ventaja económica que pudiera falsear la competencia. Mediante su segundo motivo, que consiste en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, y en una falta de motivación, la República Helénica reprocha en esencia al Tribunal General haber estimado que los pagos compensatorios efectuados por el ELGA en 2009 habían supuesto para sus beneficiarios una ventaja económica selectiva que podía falsear la competencia y el comercio entre los Estados miembros y que constituían, por tanto, ayudas de Estado. Según la recurrente, la situación excepcional de crisis que atravesaba la economía griega en esta época impide llegar a esta conclusión. El tercer motivo consiste en un error en la interpretación y en la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), así como en una falta de motivación. En una primera parte, la República Helénica reprocha al Tribunal General haber estimado que los pagos controvertidos efectuados en 2009 no podían declararse compatibles con el mercado interior conforme a esta disposición en la medida en que la flexibilización del régimen de las ayudas de Estado prevista por el MTC no se aplicaba a las ayudas concedidas a las empresas especializadas en la producción agrícola primaria. La recurrente afirma que, a este respecto, el Tribunal General debería haber tenido en cuenta la situación de crisis que se ha recordado anteriormente. En una segunda parte, la República Helénica acusa al Tribunal General de no haber examinado sus alegaciones según las cuales la Decisión controvertida era excesiva en la medida en que ordenaba en diciembre de 2011 la recuperación de pagos compensatorios pagados por el ELGA en 2008 y 2009, cuando, precisamente durante ese tiempo, esta crisis se había agravado.

20. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare el recurso de casación inadmisibles o que lo desestime por infundado y que condene en costas a la República Helénica.

10 — T-52/12 R, EU:T:2012:447.

21. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de septiembre de 2014, la República Helénica presentó una demanda de medidas provisionales con arreglo a los artículos 278 TFUE y 279 TFUE dirigida, en particular, a que el Tribunal de Justicia suspendiera la ejecución de la sentencia recurrida hasta que se dictara la sentencia de casación. El Vicepresidente del Tribunal de Justicia desestimó esta demanda de medidas provisionales por considerar que no reunía el requisito del *fumus boni iuris*.¹¹

22. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2015, la República Helénica, conforme al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitó que éste actuara en Gran Sala.

23. En su reunión general de 30 de junio de 2015, el Tribunal de Justicia decidió atribuir el asunto a la Gran Sala en aplicación de esta disposición, a efectos de la posible aplicación del artículo 181 del Reglamento de Procedimiento. Por otro lado, consideró que el asunto no precisaba de celebración de vista ni de presentación de conclusiones.

24. Sin embargo, en su primera deliberación, la Gran Sala decidió que el examen de la primera parte del tercer motivo del recurso de casación justificaba la celebración de una vista y la presentación de conclusiones. Por consiguiente, en su reunión general de 2 de septiembre de 2015, el Tribunal de Justicia decidió abrir la fase oral e invitó a las partes a concentrar sus informes en dicha parte.

25. La República Helénica y la Comisión presentaron sus informes durante la vista celebrada el 6 de octubre de 2015.

Análisis

Observaciones preliminares

26. Me limitaré a examinar la primera parte del tercer motivo del recurso de casación. Como he recordado anteriormente, ésta es, en efecto, la única parte de las alegaciones de la República Helénica que condujo a la Gran Sala a considerar, pese a las orientaciones inicialmente fijadas en la reunión general de 30 de junio de 2015, que el presente asunto requería la celebración de vista y la presentación de conclusiones.

27. He de subrayar, para empezar, que estas conclusiones tienen como objeto exclusivo el examen de la admisibilidad y de la fundamentación de esta alegación, que esencialmente se refiere al propio principio de la aplicación directa del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), independientemente de los requisitos establecidos en el MTC. Este examen jurídico no supone en absoluto el examen de la cuestión económica subyacente. Por tanto, me abstendré de confirmar o desmentir las dificultades por las que atravesaba el sector agrícola en Grecia desde 2008 o de valorar el alcance de éstas.¹²

11 — Auto Grecia/Comisión (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418).

12 — No considero, pues, pertinentes para el examen del presente recurso de casación las diversas explicaciones adicionales que, en relación con estas dificultades, fueron facilitadas durante la vista.

Examen de la primera parte del tercer motivo

Alegaciones de las partes

28. Según la República Helénica, el Tribunal General cometió un error al no declarar que los pagos controvertidos efectuados por el ELGA en 2009 eran compatibles con el mercado interior basándose directamente en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Según la recurrente, la crisis que atravesaba en esta época había originado una grave perturbación de su economía en el sentido de esta disposición, que justificaba la concesión de ayudas a las empresas del sector agrícola. La exclusión de tales ayudas del régimen de flexibilización previsto en el MTC antes de su modificación en octubre de 2009, en su opinión, carece de importancia. Las circunstancias excepcionales de crisis que afectaban a la economía griega en el momento de la concesión de dichas ayudas se diferenciaban, en efecto, de la situación financiera mundial que había justificado la adopción de esta Comunicación.

29. La Comisión afirma que esta parte de las alegaciones de la República Helénica es inadmisibile. Por una parte, considera que esta imputación pretende cuestionar una apreciación de los hechos realizada por el Tribunal. Por otra parte, considera que la alegación formulada en este sentido es extemporánea, por cuanto la República Helénica no demostró en primera instancia las circunstancias excepcionales de crisis que invoca en su recurso de casación. La Comisión cuestiona también la fundamentación de la primera parte del tercer motivo.

Apreciación

30. No puede acogerse la alegación de la Comisión en la que impugna la admisibilidad de la primera parte del tercer motivo.

31. Es cierto que, conforme al artículo 256 TFUE, apartado 1, y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el recurso de casación se limita a las cuestiones de Derecho. Así, el Tribunal General es el único competente para comprobar y apreciar los hechos pertinentes, así como para valorar los elementos de prueba. La apreciación de los hechos y elementos de prueba no constituye, pues, una cuestión de Derecho sujeta como tal al control del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación, salvo en el supuesto de desnaturalización de aquéllos.¹³

32. Sin embargo, la primera parte del tercer motivo no tiene por objeto que el Tribunal de Justicia proceda a una nueva apreciación de los hechos realizada por el Tribunal General en cuanto a las alegaciones de la República Helénica sobre la crisis económica por la que atravesaba en 2009. Mediante este extremo de su recurso de casación, la República Helénica denuncia exclusivamente el error de Derecho que supuestamente cometió el Tribunal General con respecto a la interpretación y a la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), al considerar que esta disposición no podía aplicarse directamente ni de manera independiente del MTC.

33. Tampoco me convence el razonamiento de la Comisión según el cual esta alegación supone invocar de manera extemporánea hechos que no se han demostrado ante el primer juez.

34. De los autos del procedimiento de primera instancia se desprende que, según ha recordado el Tribunal General en el apartado 135 de la sentencia recurrida, la República Helénica alegó en apoyo de su recurso de anulación la existencia de una grave crisis que afectaba a su economía desde finales de 2008. Esta alegación pretendía, entre otras cosas, demostrar que los pagos controvertidos efectuados por el ELGA en 2009 deberían haberse declarado compatibles con el mercado interior sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). Pues bien, el Tribunal General, en la sentencia recurrida, no se

13 — Véase, en particular, el auto *Industrias Alen/The Clorox Company* (C-422/12 P, EU:C:2014:57), apartado 37 y jurisprudencia citada.

pronunció sobre la existencia como tal de una grave perturbación de la economía griega en esta época, en el sentido de dicha disposición. En respuesta al cuarto motivo del recurso de anulación, dicho Tribunal consideró, en esencia, que la Comisión estaba vinculada por el MTC y que, por tanto, ésta no debía declarar los pagos efectuados por el ELGA en 2009 compatibles con el mercado interior directamente sobre la base del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).¹⁴ Como ya he indicado,¹⁵ este razonamiento jurídico es el único objeto de la primera parte del tercer motivo del recurso de casación.

35. En lo que respecta al fondo del asunto, es preciso en primer lugar recordar que el Tribunal General, en los apartados 185 a 188 de la sentencia recurrida, declaró lo siguiente:

«185 En lo que respecta a las alegaciones formuladas en el marco del cuarto motivo, es preciso declarar que, al contrario de lo que afirma la República Helénica, la Comisión debía basarse en el [MTC] y no aplicar directamente el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), para apreciar la compatibilidad de los pagos efectuados por el ELGA en 2009 en razón de la crisis económica que afectaba a Grecia.

186 En efecto, según la jurisprudencia, al adoptar reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véanse las sentencias Alemania y otros/Kronofrance, [C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482], apartado 60 y jurisprudencia citada, y [...] Holland Malt/Comisión, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], apartado 46).

187 Así, en el ámbito específico de las ayudas de Estado, la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado (véase la sentencia Holland Malt/Comisión, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], apartado 47 y jurisprudencia citada).

188 Por tanto, procede desestimar las alegaciones de la República Helénica según las cuales en razón de la grave perturbación de la economía griega debido a la crisis económica que se manifestaba en Grecia desde finales del año 2008 y durante el año 2009, la Comisión debería haber declarado compatibles los pagos efectuados por el ELGA en 2009 basándose directamente en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).»

36. Seguidamente, procede recordar la reiterada jurisprudencia según la cual el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), debe interpretarse estrictamente por cuanto establece una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común.¹⁶

37. Así, las ayudas que se sitúan dentro del ámbito de aplicación de esta disposición no son compatibles *ex lege* con el mercado interior, sino que la Comisión puede considerarlas compatibles con dicho mercado. Esta apreciación forma parte de la competencia exclusiva de esta institución, que actúa bajo el control de los tribunales de la Unión.¹⁷

14 — Apartados 185 a 188 de la sentencia recurrida, que cito también en el punto siguiente de las presentes conclusiones.

15 — Punto 32 *supra*.

16 — Sentencias Alemania/Comisión (C-301/96, EU:C:2003:509), apartado 106, y Freistaat Sachsen y otros/Comisión (C-57/00 P y C-61/00 P, EU:C:2003:510), apartado 98.

17 — Sentencia Banco Privado Portugués y Massa Insolvente do Banco Privado Portugués (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 66 y jurisprudencia citada.

38. Conforme a reiterada jurisprudencia recordada por el Tribunal General en el apartado 161 de la sentencia recurrida, la Comisión dispone a estos efectos de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica evaluaciones complejas de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. El Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la Comisión en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si esta última apreciación incurre en un error manifiesto o en desviación de poder.¹⁸

39. En el presente asunto, en lo que se refiere a la apreciación de las ayudas concedidas por el ELGA en 2009 a las empresas especializadas en la producción agrícola primaria en Grecia a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), la Comisión circunscribió el ejercicio de esta facultad de apreciación al adoptar el MTC. En su versión original, esta Comunicación, en efecto, excluía tales ayudas de la flexibilización del régimen de las ayudas de Estado que creaba.¹⁹ En la vista, la Comisión indicó, en esencia, que esta exclusión se justificaba por el carácter específico del sector de la producción agrícola primaria, que se beneficia de medidas de apoyo de la Unión Europea. También en el ejercicio de sus amplias facultades de apreciación la Comisión decidió posteriormente modificar el MTC sobre este extremo para que se beneficiaran de él, bajo determinadas condiciones, las ayudas a empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas concedidas a partir del 28 de octubre de 2009. Según la Comisión, el motivo de esta evolución era la creciente dificultad de los agricultores para la obtención de créditos.

40. Pues bien, según ha recordado fundadamente el Tribunal General en el apartado 187 de la sentencia recurrida, en el ámbito de las ayudas de Estado, la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado o de otras normas de Derecho primario.²⁰

41. Además, la República Helénica, a través de la primera parte del tercer motivo de su recurso de casación, no pretende cuestionar la parte de la sentencia recurrida en la que el Tribunal General examinó la excepción de ilegalidad alegada con respecto al punto 4.2.2, párrafo tercero, letra h), del MTC y basada en que este último excluía sin ninguna motivación de la flexibilización del régimen las ayudas concedidas a las empresas dedicadas al sector agrícola primario. Tampoco pretende criticar la parte de esta sentencia en la que el Tribunal General rechazó su alegación según la cual la Comisión debía aplicar la modificación del MTC llevada a cabo en octubre de 2009 con efecto retroactivo a 17 de diciembre de 2008.

42. Por lo tanto, en mi opinión, el Tribunal de Justicia debería pronunciarse sobre la primera parte del tercer motivo en el sentido de que el Tribunal General declaró fundadamente que la Comisión no podía apartarse del MTC y, en particular, de la exclusión que éste establecía en su punto 4.2.2, párrafo tercero, letra h), en lo que se refiere a las ayudas controvertidas concedidas por el ELGA en 2009, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima.²¹

18 — Sentencias Italia/Comisión (C-66/02, EU:C:2005:768), apartado 135; Portugal/Comisión (C-88/03, EU:C:2006:511), apartado 99, y Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774), apartado 71.

19 — Punto 4.2.2, párrafo tercero, letra h), del MTC. Estas ayudas seguían sometidas plenamente al Reglamento (CE) n° 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos (107 TFUE y 108 TFUE) a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 70/2001 (DO L 358, p. 3), al que se refieren las notas a pie de página 17 y 18 del MTC.

20 — Véanse, en particular, las sentencias Alemania/Comisión (C-288/96, EU:C:2000:537), apartado 62; Países Bajos/Comisión (C-382/99, EU:C:2002:363), apartado 24, y Holland Malt/Comisión (C-464/09 P, EU:C:2010:733), apartado 47.

21 — Véase, en este sentido, la sentencia Banco Privado Portugués y Massa Insolvente do Banco Privado Portugués (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 69 y jurisprudencia citada. El Tribunal de Justicia confirmó en esta sentencia, en esencia, que la Comisión podía, sin infringir el artículo 107 TFUE, apartado 3, declarar una ayuda incompatible con el mercado interior por el único motivo de no reunir los requisitos establecidos en su Comunicación relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la crisis financiera mundial (DO 2008, C 270, p. 8) (véanse los apartados 66 a 75 de la sentencia).

43. El hecho de que el MTC se adoptara sin obtener la aprobación de la República Helénica carece de pertinencia a este respecto, según señaló acertadamente en la vista la Comisión en respuesta a una pregunta planteada a las partes. Es cierto que las directrices propuestas por la Comisión a los Estados miembros conforme al *artículo 108 TFUE, apartado 1*, representan, según reiterada jurisprudencia, un elemento de la cooperación regular y periódica en el marco de la cual la Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes y propondrá a éstos las medidas apropiadas que exijan el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.²² En la medida en que estas propuestas de medidas apropiadas sean aceptadas por un Estado miembro, éstas adquieren efecto vinculante con respecto a éste.²³ Es obvio, sin embargo, que estos principios no se aplican a una comunicación como el MTC, comunicación mediante la cual la Comisión circunscribe el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de la que dispone al amparo del *artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)*, y que la vincula mientras no se aparte de las normas del Tratado.

Conclusión

44. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la primera parte del tercer motivo por ser manifiestamente infundada.

22 — Véanse, en particular, las sentencias *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383), apartados 36 y 37, y *Alemania/Comisión* (C-242/00, EU:C:2002:380), apartado 28 y jurisprudencia citada.

23 — Sentencias *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383), apartados 42 y 43; *Comisión/Consejo* (C-111/10, EU:C:2013:785), apartado 51; *Comisión/Consejo* (C-117/10, EU:C:2013:786), apartado 63; *Comisión/Consejo* (C-118/10, EU:C:2013:787), apartado 55, y *Comisión/Consejo* (C-121/10, EU:C:2013:784), apartado 52. Véase también, en este sentido, la sentencia *CIRFS y otros/Comisión* (C-313/90, EU:C:1993:111), apartado 35.