



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 27 de octubre de 2016¹

Asuntos C-414/15 P y C-415/15 P

**Stichting Woonlinie,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting Woonstede (C-414/15 P)
Stichting Woonpunt,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)
contra**

Comisión Europea

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículo 108 TFUE — Examen de los regímenes de ayudas existentes — Régimen neerlandés de ayudas a entidades promotoras de viviendas sociales — Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Artículo 19, apartado 1 — Decisión de la Comisión por la que se declaran obligatorios los compromisos asumidos por el Estado miembro — Alcance del control jurisdiccional»

Introducción

1. Mediante los presentes recursos de casación, seis sociedades recurrentes² solicitan la anulación de dos autos del Tribunal General de la Unión Europea de 12 de mayo de 2015, Stichting Woonlinie y otros/Comisión³ y Stichting Woonpunt y otros/Comisión⁴ (en lo sucesivo, «autos recurridos»), por los que dicho Tribunal desestimó sus recursos dirigidos a la anulación de la Decisión C(2009) 9963 final de la Comisión, de 15 de diciembre de 2009, relativa a las ayudas estatales E 2/2005 y N 642/2009 — Países Bajos — Ayuda existente y proyecto de ayuda especial en favor de entidades promotoras de viviendas sociales (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

2. Estos recursos de casación, formulados en términos idénticos, lo que justifica su examen conjunto, brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad de trazar los límites del control jurisdiccional de las decisiones de la Comisión Europea por las que se aprueban los compromisos asumidos por un Estado miembro en relación con un régimen de ayudas existente.

1 — Lengua original: francés.

2 — Tres recurrentes, Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (asunto C-414/15 P) y Stichting Havensteder (asunto C-415/15 P), han desistido de sus recursos de casación.

3 — T-202/10 RENV, no publicado, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, no publicado, EU:T:2015:286.

Marco jurídico

3. El procedimiento de examen de los regímenes de ayudas existentes se regula en los artículos 17 a 19 del Reglamento (CE) n.º 659/1999.⁵

4. El artículo 17 del Reglamento n.º 659/1999 establece lo siguiente:

«1. La Comisión recabará toda la información necesaria al Estado miembro interesado para revisar, en cooperación con éste, los regímenes de ayudas existentes de conformidad con el apartado 1 del artículo [108 TFUE].

2. Cuando la Comisión considere que un régimen de ayudas no es o ha dejado de ser compatible con el mercado común, informará al Estado miembro interesado acerca de esta conclusión preliminar y le ofrecerá la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes. En casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.»

5. El artículo 18 de este Reglamento dispone lo siguiente:

«Si la Comisión, a la luz de la información facilitada por un Estado miembro en virtud de lo dispuesto en el artículo 17, llegara a la conclusión de que un régimen de ayudas existente no es o ha dejado de ser compatible con el mercado común, emitirá una recomendación en la que propondrá al Estado miembro interesado medidas apropiadas. Dicha recomendación podrá consistir, en particular, en:

- a) una modificación de fondo del régimen de ayudas,
- b) la fijación de requisitos de procedimiento, o
- c) la supresión del régimen de ayudas.»

6. El artículo 19 del Reglamento n.º 659/1999 establece lo siguiente:

«1. Cuando el Estado miembro interesado acepte las medidas propuestas e informe de ello a la Comisión, ésta lo hará constar e informará de ello al Estado miembro. La aceptación por parte del Estado miembro de las medidas propuestas le obligará a aplicarlas.

2. Cuando el Estado miembro interesado no acepte las medidas propuestas y la Comisión, teniendo en cuenta los argumentos de dicho Estado miembro, continúe estimando que las medidas apropiadas son necesarias, incoará el procedimiento establecido en el apartado 4 del artículo 4. Será de aplicación, *mutatis mutandis*, lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 9.»

Antecedentes de los litigios

Decisión impugnada

7. Las circunstancias en que se adoptó la Decisión impugnada, tal como se desprenden de los apartados 1 a 12 y 39 a 40 de los autos recurridos, pueden resumirse del siguiente modo.

5 — Reglamento del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [87 CE] (DO 1999, L 83, p. 1). El nuevo Reglamento (UE) 2015/1589, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), y que no es aplicable *ratione temporis* al caso de autos, contiene disposiciones análogas (artículos 21 a 23).

8. Las recurrentes son entidades promotoras de viviendas sociales (woningcorporaties; en lo sucesivo, «wocos») establecidas en los Países Bajos. Las wocos son organismos sin ánimo de lucro cuyo objeto es la adquisición, construcción y arrendamiento de viviendas destinadas a personas desfavorecidas y a colectivos socialmente desfavorecidos. Las wocos desarrollan asimismo otras actividades mercantiles.

9. El Reino de los Países Bajos mantiene un sistema de financiación de viviendas sociales que establece ayudas en favor de las wocos.

10. El 14 de julio de 2005, la Comisión remitió a las autoridades neerlandesas un escrito al amparo del artículo 17 del Reglamento n.º 659/1999, en el que calificaba este sistema de régimen de ayudas existente y manifestaba sus dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior.

11. A raíz de este escrito, la Comisión y las autoridades neerlandesas iniciaron el procedimiento de cooperación con objeto de ajustar el régimen de ayudas en cuestión a lo dispuesto en el artículo 106 TFUE, apartado 2.

12. Tras una serie de consultas, a fin de garantizar la conformidad del régimen de ayudas la Comisión propuso, con arreglo al artículo 18 del Reglamento n.º 659/1999, las siguientes medidas apropiadas: i) la reserva de las viviendas sociales a un grupo destinatario claramente definido de personas o de colectivos socialmente desfavorecidos; ii) la realización de las actividades mercantiles en condiciones de mercado, así como la separación de las cuentas de las actividades de servicio público y de las actividades mercantiles y la aplicación de controles adecuados, y iii) la adaptación de la oferta de viviendas sociales a la demanda de personas desfavorecidas o de colectivos socialmente desfavorecidos.

13. Mediante escrito de 3 de diciembre de 2009, las autoridades neerlandesas aceptaron las medidas apropiadas propuestas por la Comisión, se comprometieron a reformar el sistema de financiación de las wocos y remitieron a la Comisión el proyecto relativo a las disposiciones nacionales correspondientes.

14. El 15 de diciembre de 2009, la Comisión adoptó la Decisión impugnada con arreglo al artículo 19 del Reglamento n.º 659/1999.

15. Las medidas analizadas en esta Decisión son las siguientes: a) las garantías del Estado para los préstamos concedidos con destino a la construcción de viviendas sociales; b) las ayudas del Fondo Central para la Vivienda (ayudas por proyecto o ayudas a la racionalización) en forma de préstamos a tipo preferencial o de subvenciones directas; c) la venta de terrenos por parte de los municipios a precios inferiores al precio de mercado y d) el derecho a pedir préstamos al Bank Nederlandse Gemeenten (Banco de los Ayuntamientos Neerlandeses).

16. En la Decisión impugnada, la Comisión calificó cada una de estas medidas de ayudas estatales⁶ y consideró que el sistema de financiación de las wocos constituía una ayuda existente. Indicó que las autoridades neerlandesas se habían comprometido a modificar ese sistema presentando un proyecto de nuevas normas. La Comisión concluyó, tras examinarlo, que este proyecto era compatible con el artículo 106 TFUE, apartado 2, y, en consecuencia, dejó constancia de los compromisos aceptados por las autoridades neerlandesas, de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.

6 — El 30 de agosto de 2010, la Comisión adoptó la Decisión C(2010) 5841 final, relativa a la ayuda estatal E 2/2005, por la que modificaba los apartados 22 a 24 de la Decisión controvertida en el sentido de indicar que no le era posible concluir que la medida relativa al derecho a pedir préstamos al Banco de los Ayuntamientos Neerlandeses cumpliera todos los criterios de una ayuda estatal.

Procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia

17. El 29 y el 30 de abril de 2010, las recurrentes interpusieron los recursos en que solicitaban la anulación de la Decisión impugnada.
18. Mediante dos autos dictados el 16 de diciembre de 2011, en los asuntos Stichting Woonlinie y otros/Comisión⁷ y Stichting Woonpunt y otros/Comisión,⁸ el Tribunal General declaró la inadmisibilidad de estos recursos, basándose en la inexistencia de afectación individual de las recurrentes.
19. Las recurrentes interpusieron recursos de casación contra estos autos.
20. Mediante dos sentencias dictadas el 27 de febrero de 2014, en los asuntos Stichting Woonpunt y otros/Comisión⁹ y Stichting Woonlinie y otros/Comisión,¹⁰ el Tribunal de Justicia anuló estos autos.
21. El Tribunal de Justicia declaró que el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho al declarar que la Decisión impugnada no afectaba individualmente a las recurrentes (apartados 44 a 51 de estas sentencias).
22. Pronunciándose con carácter definitivo sobre la admisibilidad del recurso, el Tribunal de Justicia declaró que las recurrentes tenían un interés en el ejercicio de la acción, puesto que la modificación del régimen de ayudas hacía menos favorables las condiciones para el ejercicio de sus actividades y la anulación de la Decisión impugnada tendría como consecuencia el mantenimiento de las condiciones anteriores (apartados 56 y 57 de dichas sentencias). A continuación, el Tribunal de Justicia estimó que la Decisión impugnada producía efectos directos en la situación jurídica de las recurrentes, en la medida en que hacía vinculantes las propuestas del Reino de los Países Bajos, con arreglo al artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 (apartados 59 a 61 de las citadas sentencias).
23. Tras hacer constar así que, por un lado, las recurrentes tenían un interés en el ejercicio de la acción contra la Decisión impugnada y, por otro lado, que esta Decisión las afectaba directa e individualmente, el Tribunal de Justicia declaró la admisibilidad de los recursos y devolvió los asuntos al Tribunal General para que éste resolviera sobre el fondo.
24. Tras la devolución de los autos, el Tribunal General se pronunció mediante los autos recurridos.
25. En apoyo de sus recursos, las recurrentes habían formulado ocho motivos, idénticos en los dos recursos.
26. En los apartados 43 a 53 de los autos recurridos, el Tribunal General desestimó el primer motivo de recurso, basado esencialmente en la calificación errónea de ayuda estatal aplicada a la medida c) de las mencionadas en el punto 15 de las presentes conclusiones, relativa a la venta de terrenos, motivo que no se retoma en los recursos de casación.
27. En los apartados 55 a 88 de los autos recurridos, el Tribunal General desestimó por manifiestamente infundados los motivos de recurso segundo a séptimo, basados en los supuestos errores de apreciación cometidos por la Comisión en el marco del control del régimen de ayudas en cuestión.

7 — T-202/10, no publicado, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, no publicado, EU:T:2011:766.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

28. En primer lugar, el Tribunal General recordó su jurisprudencia¹¹ según la cual la Comisión goza de un amplio margen de apreciación en la materia, de modo que el control que él realiza debe limitarse a comprobar que la Comisión no cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que los compromisos asumidos por el Estado miembro interesado eran idóneos para resolver los problemas de competencia planteados por el régimen de ayudas en cuestión.

29. A este respecto, por un lado, el Tribunal General desestimó por inoperantes las alegaciones de las recurrentes en las que se afirmaba que la Comisión había procedido a una apreciación incompleta del sistema de ayudas anterior a los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas. El Tribunal General juzgó que estas alegaciones no se dirigían contra la Decisión impugnada, sino que en realidad impugnaban el examen de este sistema anterior efectuado por la Comisión en el escrito de 14 de julio de 2005 y que no figuraba, pues, en la Decisión impugnada, de modo que no estaba comprendido en el ámbito del control ejercido por el Tribunal General en el caso de autos.

30. Por otro lado, el Tribunal General desestimó por manifiestamente infundadas las alegaciones de las recurrentes según las cuales la Comisión se había extralimitado en sus competencias al exigir ciertas medidas apropiadas. El Tribunal General estimó que las medidas apropiadas propuestas por la Comisión en el marco del control de los regímenes de ayudas existentes eran meras propuestas, que pasaron a ser vinculantes a causa de su aceptación por las autoridades neerlandesas.

31. Por último, en los apartados 89 a 97 de los autos recurridos, el Tribunal General desestimó por manifiestamente infundado el octavo motivo de recurso, basado en un abuso de procedimiento, y, por consiguiente, declaró los recursos manifiestamente infundados.

Pretensiones de las partes

32. En sus pretensiones, idénticas en ambos recursos de casación, las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule los autos recurridos, devuelva el asunto al Tribunal General y condene en costas a la Comisión.

33. La Comisión solicita con carácter principal la desestimación de los recursos de casación y la condena en costas de las recurrentes.

34. Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal de Justicia estimara los recursos de casación, la Comisión considera, por un lado, que no procede anular los autos recurridos en lo que respecta a la desestimación, en cada asunto, del primer motivo de recurso formulado en primera instancia, motivo que no se retoma en la fase de casación, y, por otro, que procedería devolver el asunto al Tribunal General.

Análisis de los recursos de casación

35. En apoyo de sus recursos de casación, las recurrentes formulan dos motivos, idénticos en ambos asuntos, dirigidos, el primero, contra los fundamentos de Derecho de los autos recurridos según los cuales el control ejercido por el Tribunal General en el caso de autos no se extiende a las apreciaciones de la Comisión relativas a la incompatibilidad del régimen de ayudas antes de su modificación (apartados 56 a 60, 69 a 74, 81 a 82 y 86 a 87 de los autos recurridos) y, el segundo, contra los fundamentos de Derecho de los autos según los cuales ese control tampoco se extiende a

11 — Sentencia de 11 de marzo de 2009, TF1/Comisión (T-354/05, EU:T:2009:66), apartados 188 y 189.

las apreciaciones relativas a las medidas apropiadas que la Decisión transforma en vinculantes (apartados 61 a 66, 78 a 80 y 90 a 95 de los autos recurridos). Según las recurrentes, estos fundamentos de los autos adolecen de un error de Derecho, de una «apreciación inexacta de los hechos» y de un defecto de motivación.

36. Estos dos motivos de casación censuran el planteamiento adoptado por el Tribunal General en cuanto al control de una decisión de la Comisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, lo cual ofrece al Tribunal de Justicia la posibilidad de examinar globalmente esta problemática.

Sobre el control jurisdiccional de las decisiones adoptadas en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999

Observaciones preliminares

37. En materia de control de las ayudas estatales, las normas de procedimiento varían en función de si las medidas constituyen ayudas existentes o ayudas nuevas. El artículo 108 TFUE, apartado 1, faculta a la Comisión para proceder a un examen permanente de los regímenes de ayudas existentes. A diferencia del control de las ayudas nuevas, este examen recae únicamente en los regímenes de ayudas y es prospectivo, en el sentido de que persigue, eventualmente, la modificación o a la supresión para el futuro del régimen en cuestión.

38. De conformidad con los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999, este examen se desarrolla en varias fases. En primer lugar, cuando la Comisión considere que un régimen de ayudas existente no es o ha dejado de ser compatible con el mercado interior, permitirá que el Estado miembro presente sus observaciones (artículo 17, apartado 2, de dicho Reglamento). En segundo lugar, a la luz de estas observaciones, la Comisión podrá proponer al Estado miembro la adopción de medidas apropiadas (artículo 18 de dicho Reglamento).¹² Cuando el Estado miembro acepte las medidas propuestas, la Comisión lo hará constar así y cerrará el procedimiento establecido en los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999 (artículo 19, apartado 1, de dicho Reglamento). A falta de tal aceptación, la Comisión incoará el procedimiento de investigación formal (artículo 19, apartado 2, del citado Reglamento).

39. En el asunto que dio lugar a la sentencia TF1/Comisión,¹³ el Tribunal General declaró, al rechazar la posición contraria defendida por la Comisión, que el acto mediante el cual ésta hace constar los compromisos del Estado miembro, en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, constituye una decisión recurrible. El Tribunal General consideró que la Comisión y el Estado miembro pueden ciertamente debatir sobre las medidas apropiadas propuestas, pero que sin embargo, en definitiva, sólo cuando la Comisión decide aceptar que los compromisos del Estado dan respuesta a sus inquietudes tales compromisos se transforman en vinculantes y el procedimiento llega a su fin.

40. Esta interpretación fue confirmada en las sentencias Stichting Woonpunt y otros/Comisión¹⁴ y Stichting Woonlinie y otros/Comisión.¹⁵ En efecto, el Tribunal de Justicia declaró en ellas que la Decisión impugnada, basada en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, producía directamente efectos en la situación jurídica de las recurrentes, en la medida en que hacía vinculantes los compromisos asumidos por las autoridades neerlandesas.

12 — El Tribunal General ha señalado el carácter no recurrible de esta proposición. Véase la sentencia de 22 de octubre de 1996, Salt Union/Comisión (T-330/94, EU:T:1996:154), apartado 35, y el auto de 14 de mayo de 2009, US Steel Košice/Comisión (T-22/07, no publicado), apartado 55.

13 — Sentencia de 11 de marzo de 2009 (T-354/05, EU:T:2009:66), apartados 60 a 81, y en particular apartados 69 a 70.

14 — Sentencia de 27 de febrero de 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100), apartados 72 a 74.

15 — Sentencia de 27 de febrero de 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105), apartados 59 a 61.

41. En los autos recurridos, dictados tras la devolución de los asuntos, el Tribunal General se atuvo al análisis del Tribunal de Justicia sobre la admisibilidad de los recursos. A continuación, en cuanto al fondo, el Tribunal General consideró que la mayoría de los motivos y alegaciones formulados por las recurrentes era o bien inoperantes, o bien susceptibles de ser descartados de antemano, dado que rebatían apreciaciones que no figuraban en la Decisión impugnada.¹⁶ El Tribunal General estimó así que no quedaban comprendidas en el ámbito del control jurisdiccional ejercido en el caso de autos las pretendidas apreciaciones de la Comisión sobre la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas antes de su modificación y sobre el alcance de las medidas apropiadas.

42. En sus recursos de casación, las recurrentes rechazan los límites del control jurisdiccional definidos en los autos recurridos, sosteniendo que la adopción de una decisión basada en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 implica que la situación anterior no era compatible con el Tratado. Según las recurrentes, tal decisión encierra, pues, necesariamente una apreciación del régimen de ayudas existente antes de su modificación, destinada a saber si son necesarias ciertas medidas para hacer que este régimen de ayudas sea compatible con el mercado interior y a determinar, en caso de respuesta afirmativa, la naturaleza de tales medidas modificativas.

43. Pese a su posición en los procedimientos anteriores,¹⁷ la Comisión no invoca ya la inexistencia de acto recurrible. Sostiene no obstante que, habida cuenta de la especial naturaleza de la Decisión impugnada, el control jurisdiccional de su contenido debe limitarse a la calificación de las medidas en cuestión como pertenecientes a un régimen de ayudas existente y a la cuestión de si los compromisos asumidos por el Estado miembro de que se trata bastan para hacer que ese régimen sea compatible con el mercado interior.

44. En cambio, según la Comisión, quedan excluidas de este control, por un lado, las inquietudes expresadas sobre la incompatibilidad de este régimen antes de su modificación y, por otro, la cuestión de si existen otras medidas apropiadas, menos restrictivas para los beneficiarios del régimen de ayudas. La Comisión alega que ella no se pronuncia sobre estos dos aspectos, sino que se limita a aceptar los compromisos asumidos por el Estado miembro, tras haber verificado que bastan para hacer que el régimen en cuestión sea compatible con el mercado interior.

45. Así pues, las alegaciones de las partes ponen de relieve su desacuerdo sobre la cuestión de si el control jurisdiccional se extiende a las apreciaciones de la Comisión relativas, por un lado, a la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas antes de su modificación y, por otro, a las medidas apropiadas que la Decisión impugnada transforma en vinculantes.

Sobre el control de las apreciaciones de la Comisión relativas a la compatibilidad del régimen de ayudas existente

46. Conviene señalar que el procedimiento establecido en los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999 persigue, eventualmente, la modificación o la supresión de un régimen de ayudas existente. La iniciativa de este procedimiento corresponde a la Comisión, que dispone de un margen de apreciación considerable al respecto.¹⁸ La apertura del procedimiento implica no obstante, según el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999, la consideración de que el régimen en cuestión no es —o ha dejado de ser— compatible con el mercado interior.

16 — Véanse los puntos 28 a 30 de las presentes conclusiones.

17 — En el marco de los asuntos C-132/12 P y C-133/12 P.

18 — Según la jurisprudencia del Tribunal General anterior a la adopción del Reglamento n.º 659/1999, la iniciativa al respecto corresponde a la Comisión, de modo que un competidor del beneficiario de un régimen de ayudas existente no puede impugnar la negativa de la Comisión a incoar el procedimiento. Véase la sentencia de 22 de octubre de 1996, Salt Union/Comisión (T-330/94, EU:T:1996:154), apartados 35 y 37.

47. A mi juicio, esta apreciación, que es ciertamente provisional en el momento de la apertura del procedimiento en cuestión, queda confirmada cuando la Comisión cierra este procedimiento mediante una decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999. En efecto, al adoptar tal decisión, la Comisión se pronuncia sobre la cuestión de si los compromisos asumidos por el Estado miembro responden a sus inquietudes sobre la incompatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas. Ahora bien, para poder pronunciarse sobre esta cuestión, la Comisión debe haber determinado previamente cuáles son sus inquietudes al respecto. Una decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, que hace vinculantes las modificaciones del régimen de ayudas aceptadas por el Estado miembro, se basa pues, necesariamente, en una apreciación de la Comisión sobre la incompatibilidad del régimen preexistente.

48. Si bien esta apreciación, a causa de su carácter provisional, no puede someterse a control jurisdiccional en la fase de apertura del procedimiento, sí debe quedar sometida a este control en el contexto de un recurso interpuesto contra el acto que ponga fin a dicho procedimiento.

49. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que limita la posibilidad de impugnar un acto intermedio se basa en la premisa de que la ilegalidad de tal acto podrá invocarse en el recurso dirigido contra la decisión final, para cuya elaboración aquél constituye una etapa, y que, en tales circunstancias, el recurso interpuesto contra la decisión que ponga fin al procedimiento garantizará una tutela judicial suficiente.¹⁹

50. De igual modo, en el caso de autos, si se excluyera definitivamente del control jurisdiccional la apreciación contenida en un acto provisional en el que la Comisión declara, con arreglo al artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999, que el régimen de ayudas existente no es compatible con el mercado interior o ha dejado de serlo, se estaría creando una laguna en la tutela judicial efectiva de los terceros interesados, a saber, los beneficiarios de este régimen.

51. Por otro lado, poco importa que la apreciación en cuestión se exprese en un acto distinto de la decisión que pone fin al procedimiento, a saber, en un escrito remitido al Estado miembro con arreglo al artículo 17, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999. En efecto, en la medida en que la decisión final de la Comisión confirme pura y simplemente la posición expresada previamente, esa posición puede tenerse en cuenta a efectos del control jurisdiccional de esa decisión final.²⁰

52. El hecho de que la apreciación de que se trata no esté formulada en términos definitivos, como alega la Comisión, tampoco impide que sea objeto de control judicial.²¹

53. Esta consideración influye, en cambio, en el alcance de la obligación de motivación de la Comisión y en la intensidad del control jurisdiccional.

19 — Véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión (60/81, EU:C:1981:264), apartado 12, y de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión (C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656), así como las conclusiones presentadas por el Abogado General Bot en estos asuntos acumulados (C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:445), punto 76.

20 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2014, Italia/Comisión (C-385/13 P, no publicada, EU:C:2014:2350), apartado 116, y de 11 de junio de 2015, Laboratoires CTRS/Comisión (T-452/14, no publicada, EU:T:2015:373), apartado 60. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Evonik Degussa/Comisión (C-162/15 P, EU:C:2016:587), punto 79.

21 — Conviene señalar que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal puede constituir un acto susceptible de recurso con arreglo al artículo 263 TFUE, siempre que entrañe efectos jurídicos autónomos, aun cuando las apreciaciones formuladas en la misma no revistan carácter definitivo. Véanse las sentencias de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión (C-400/99, EU:C:2001:528), apartados 62 y 69, y de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión (T-269/99, T-271/99 y T-272/99, EU:T:2002:258), apartados 38 a 40.

54. En lo que atañe a la obligación de motivación, desde el momento en que el Estado miembro no impugna la constatación de la incompatibilidad de un régimen de ayudas existente formulada en la fase de apertura del procedimiento, la Comisión no está obligada a aportar mayores precisiones sobre los motivos de esa incompatibilidad en la decisión que adopte en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, y puede limitarse a confirmar esa apreciación provisional. En efecto, basta con que la motivación de que se trata permita comprender las inquietudes expresadas por la Comisión y las medidas modificativas propuestas.

55. En lo referente a la intensidad del control jurisdiccional, conviene señalar que la constatación de la incompatibilidad del régimen de ayudas no reviste carácter definitivo en el momento de la apertura del procedimiento. En esa fase, basta con que la Comisión demuestre la existencia de inquietudes sobre la incompatibilidad del régimen de ayudas que justifiquen las proposiciones dirigidas a la modificación o a la supresión de este régimen de ayudas. Habida cuenta de esta circunstancia, el control jurisdiccional de dichas apreciaciones, en el marco de un recurso contra una decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, debe ser, a mi juicio, un control restringido.²²

56. Considero, pues, que las apreciaciones de la Comisión relativas a la compatibilidad de un régimen de ayudas existente están sometidas a control jurisdiccional en el marco del recurso contra la decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999. No obstante, dada la naturaleza del procedimiento en cuestión, este control se limita a la verificación de si la Comisión pudo demostrar, sin incurrir en un error manifiesto, la existencia de inquietudes sobre la incompatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente, inquietudes que justificaban las medidas apropiadas propuestas.

Sobre el control de las apreciaciones relativas a la medidas apropiadas

57. En su segundo motivo de casación, las recurrentes sostienen que incumbe a la Comisión determinar si procede proponer medidas apropiadas para garantizar la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente y, en caso de respuesta afirmativa, decidir cuáles deben ser esas medidas apropiadas. Consideran, pues, que la apreciación de la Comisión sobre la necesidad y el alcance de las medidas apropiadas forma parte de la Decisión impugnada y debe estar sometida al control jurisdiccional.

58. La Comisión sostiene, esencialmente, que ella está obligada a asegurarse de que los compromisos asumidos por el Estado miembro son suficientes para hacer compatible el régimen de ayudas y que, desde el momento en que dicho Estado miembro acepta las medidas propuestas, no le corresponde examinar si existen otras medidas apropiadas, menos restrictivas para los beneficiarios del régimen de ayudas.

59. Conviene señalar que el debate entre las partes versa, en esencia, sobre la cuestión de si, antes de dejar constancia de los compromisos aceptados por el Estado miembro, la Comisión está obligada, no sólo a determinar si dichos compromisos bastan para garantizar la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente, sino también a asegurarse de que dichos compromisos son indispensables y no van más allá de lo necesario. En otras palabras, las partes discuten si la Comisión está obligada a verificar la proporcionalidad de las medidas apropiadas, en particular a la vista de la situación de los beneficiarios del régimen de ayudas.

22 — Conviene señalar que, si ejerciera un control completo, el juez de la Unión se pronunciaría sobre cuestiones que únicamente han sido objeto de una apreciación provisional por parte de la Comisión y sobre las que la Comisión no estaba obligada a pronunciarse con carácter definitivo, al no haber sido impugnadas. Véase, en el contexto de un recurso interpuesto contra una decisión de apertura del procedimiento de investigación formal, la sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión (T-269/99, T-271/99 y T-272/99, EU:T:2002:258), apartados 48 y 49. Véase también, en este sentido, la sentencia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión (C-400/99, EU:C:2001:528), apartados 48 y 54.

60. Como principio general del Derecho de la Unión, el principio de proporcionalidad constituye un criterio para valorar la legalidad de todo acto de las instituciones de la Unión.²³ La Comisión está obligada, pues, a garantizar que los efectos jurídicos de su decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 no vulneran este principio.

61. Sin embargo, para determinar el contenido preciso de la obligación que incumbe a la Comisión a este respecto, es preciso tener en cuenta la naturaleza del procedimiento en cuestión.

62. En el contexto de la aplicación de los artículos 101 TFUE y 102 TFUE, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que las obligaciones que incumben a la Comisión en virtud del principio de proporcionalidad tienen un alcance y un contenido diferentes en el contexto de las decisiones de constatación de infracciones y de las decisiones sobre compromisos, adoptadas respectivamente en virtud de los artículos 7 y 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003.²⁴

63. En lo referente a las decisiones sobre compromisos, el papel de la Comisión se limita a verificar si los compromisos propuestos por las empresas de que se trate responden a las inquietudes de aquélla en materia de competencia y si esas empresas no han propuesto compromisos menos restrictivos, pero igualmente adecuados. Aunque la Comisión debe tener en cuenta los intereses de terceros, el control jurisdiccional se limita únicamente a la cuestión de si la apreciación efectuada por la Comisión es manifiestamente errónea.²⁵

64. Del mismo modo, en el presente asunto, el alcance de la obligación de garantizar el respeto del principio de proporcionalidad debe determinarse en función del papel atribuido a la Comisión.

65. Considero que el principal papel de la Comisión, cuando adopta una decisión en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, consiste en verificar que los compromisos asumidos por el Estado miembro garantizan la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente. En este contexto, la Comisión está igualmente obligada a garantizar que las restricciones de la competencia derivadas del régimen de ayudas una vez modificado son proporcionadas a los objetivos perseguidos. En cambio, no le corresponde examinar si existen otras medidas apropiadas que serían menos restrictivas para el Estado miembro interesado y para los beneficiarios del régimen de ayudas.

66. Este reparto de papeles es consecuencia de la especial naturaleza del procedimiento establecido en los artículos 17 a 19 del Reglamento n.º 659/1999, basado en consultas entre la Comisión y el Estado miembro interesado y que desemboca en la aceptación de unos compromisos por parte de este último.

67. A diferencia de una decisión de la Comisión adoptada al término de un procedimiento de investigación formal de ayudas estatales, el contenido de las medidas específicas de las que deja constancia la decisión adoptada en virtud del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 es el resultado de un consenso entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate.

23 — Véase, en particular, la sentencia de 24 de mayo de 2007, *Maatschap Schonewille-Prins* (C-45/05, EU:C:2007:296), apartado 45.

24 — Reglamento del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1).

25 — Sentencia de 29 de junio de 2010, *Comisión/Alrosa* (C-441/07 P, EU:C:2010:377), apartados 38 a 42. Siguiendo un razonamiento similar, el Tribunal General ha declarado que, en el contexto de las decisiones por las que se declara una ayuda compatible bajo determinadas condiciones, la aplicación del principio de proporcionalidad varía en función de que las condiciones hayan sido impuestas por la Comisión o se desprendan de compromisos suscritos voluntariamente por el Estado miembro. Véanse las sentencias de 8 de abril de 2014, *ABN Amro Group/Comisión* (T-319/11, EU:T:2014:186), apartados 72 a 82; de 17 de julio de 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen-und Giroverband/Comisión* (T-457/09, EU:T:2014:683), apartados 347 a 351, y de 12 de noviembre de 2015, *HSH Investment Holdings Coinvest-C y HSH Investment Holdings FSO/Comisión* (T-499/12, EU:T:2015:840), apartados 108 a 113.

68. En las consultas dirigidas a alcanzar este consenso, la Comisión debe velar por que se dé una respuesta satisfactoria a sus inquietudes en materia de competencia. Es al Estado miembro interesado a quien incumbe asegurarse de que los compromisos asumidos no van más allá de lo necesario, tanto en lo que respecta a sus propios intereses, como en relación con los eventuales intereses legítimos de los beneficiarios del régimen de ayudas.

69. Si en las consultas con el Estado miembro la Comisión estuviera obligada a asegurarse, al mismo tiempo, de que los compromisos asumidos bastan para responder a sus inquietudes en materia de competencia y de que no van más allá de lo necesario para responder a las mismas, su papel en estas consultas sería similar al que desempeña en el procedimiento decisorio habitual, con lo que quedaría en entredicho el carácter consensual del procedimiento de que se trata en este caso.

70. Por consiguiente, considero que, antes de hacer vinculantes los compromisos aceptados por el Estado miembro mediante la adopción de una decisión basada en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, la Comisión no está obligada a verificar si las medidas mencionadas en esos compromisos son necesarias, examinando si existen otras medidas apropiadas que serían menos restrictivas para el Estado miembro de que se trate y para los beneficiarios del régimen de ayudas. El control jurisdiccional de esta decisión no abarca, pues, este aspecto.

Apreciación de los motivos de casación a la luz de las consideraciones expuestas

Sobre el primer motivo de casación

71. En su primer motivo de casación, idéntico en ambos recursos, las recurrentes critican los apartados 56 a 60, 69 a 74, 81 a 82 y 86 a 87 de los autos recurridos invocando, en particular, un error de Derecho.

72. En los fundamentos de Derecho criticados, el Tribunal General rechazó por inoperantes las alegaciones de las recurrentes invocadas en los motivos segundo a séptimo del recurso interpuesto en primera instancia, según las cuales la Comisión había procedido a una apreciación incompleta e inexacta de la incompatibilidad del régimen de ayudas controvertido antes de su modificación. El Tribunal General declaró que el control jurisdiccional ejercido en el presente asunto no se extiende al examen del régimen de ayudas anterior a los compromisos asumidos efectuado por la Comisión (apartados 59, 73, 82 y 87 de los autos recurridos).

73. Pues bien, como se desprende del punto 56 de las presentes conclusiones, este fundamento de Derecho adolece de un error de Derecho. En efecto, incumbía al Tribunal General examinar la pertinencia de las alegaciones de las recurrentes y comprobar si la Comisión había podido comprobar, sin incurrir en un error manifiesto, las inquietudes sobre la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas existente, inquietudes que justificaban las medidas apropiadas propuestas.

74. De lo anterior se deduce que el primer motivo de casación es fundado.

Sobre el segundo motivo de casación

75. En su segundo motivo de casación, las recurrentes censuran los fundamentos de Derecho formulados en los apartados 61 a 66, 78 a 80 y 90 a 95 de los autos recurridos, invocando en particular un error de Derecho y un defecto de motivación.

76. Al examinar los motivos de recurso segundo, cuarto, sexto y octavo formulados en primera instancia, el Tribunal General se basó en estos fundamentos de Derecho para rechazar por manifiestamente infundadas las alegaciones de las recurrentes contra las apreciaciones de la Comisión sobre las medidas a las que la Decisión impugnada dio carácter vinculante.

77. A este respecto, el Tribunal General señaló que el Estado miembro podía aceptar o rechazar las medidas apropiadas propuestas por la Comisión y que era, pues, la aceptación de dichas medidas por parte de las autoridades neerlandesas lo que les confería carácter vinculante (apartados 65 y 79 de los autos recurridos). Además, el Tribunal General declaró, en el marco del examen del octavo motivo del recurso en primera instancia, que el alcance de las medidas afectadas había sido determinado, no por la Comisión, sino por las autoridades neerlandesas en los compromisos que propusieron (apartado 95 de los autos recurridos).

78. Estos fundamentos de Derecho me parecen censurables en la medida en que dan a entender que la Comisión no desempeña función alguna en la determinación de las medidas previstas en los compromisos asumidos por el Estado miembro, y que es la aceptación de esas medidas por parte de dicho Estado miembro lo que les da carácter vinculante. Conviene señalar que el Tribunal de Justicia ha declarado ya que es la decisión de la Comisión en la que se hacen constar los compromisos del Estado miembro la que produce efectos jurídicos vinculantes a este respecto.²⁶

79. No obstante, aun cuando se considerase que los fundamentos de Derecho formulados en los apartados 65, 79 y 95 de los autos recurridos adolecen de un error de Derecho, procedería confirmar, en cualquier caso, la conclusión del Tribunal General según la cual debían rechazarse las alegaciones de las recurrentes, en la medida en que negaban la necesidad y el carácter apropiado de las medidas contempladas en la Decisión impugnada.

80. En efecto, como se desprende de los puntos 65 a 70 de las presentes conclusiones, el papel de la Comisión en el caso de autos consistía en comprobar si los compromisos asumidos por el Reino de los Países Bajos garantizaban la compatibilidad con el mercado interior del régimen de ayudas; en cambio, no le incumbía examinar si existían otras medidas apropiadas que fueran menos restrictivas para este Estado miembro y para los beneficiarios del régimen de ayudas.

81. De ello se deduce de que procede desestimar el segundo motivo de casación.

82. A la vista de las consideraciones expuestas, propongo anular los autos recurridos en la medida en que el Tribunal General rechazó por inoperantes las alegaciones formuladas en los motivos de recurso segundo a séptimo invocados en primera instancia, que se refieren a las apreciaciones efectuadas por la Comisión sobre la incompatibilidad del régimen de ayudas existente antes de su modificación.

Sobre las consecuencias de la anulación de los autos recurridos

83. Conforme al artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

26 — Sentencias de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonpunt y otros/Comisión (C-132/12 P, EU:C:2014:100), apartado 72, y Stichting Woonlinie y otros/Comisión (C-133/12 P, EU:C:2014:105), apartado 59.

84. Considero que el estado del litigio no permite resolverlo. En efecto, el examen de la pertinencia de las alegaciones de las recurrentes llevaría al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre cuestiones de hecho basándose en datos que no fueron apreciados por el Tribunal General en los autos recurridos, ya que éste había rechazado tales alegaciones por inoperantes. Además, las alegaciones fácticas sobre el fondo del litigio no han sido objeto de debate ante el Tribunal de Justicia.

Conclusión

85. A la luz de cuanto precede, propongo al Tribunal de Justicia que anule los autos recurridos y devuelva los asuntos al Tribunal General, reservando la decisión sobre las costas.