



Recopilación de la Jurisprudencia

Asuntos T-624/15 RENV, T-694/15 RENV y T-704/15 RENV

(Publicación por extractos)

**European Food SA y otros
contra
Comisión Europea**

Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 2 de octubre de 2024

«Ayuda de Estado — Artículos 107 TFUE y 108 TFUE — Tratado bilateral de inversión — Cláusula arbitral — Rumanía — Adhesión a la Unión Europea — Derogación de un régimen de incentivos fiscales antes de la adhesión — Laudo arbitral por el que se concede una indemnización por daños y perjuicios tras la adhesión — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior y se ordena su recuperación — Artículo 351 TFUE, párrafo primero — Obligación de motivación — Concepto de “ayuda de Estado” — Ventaja — Selectividad — Imputabilidad al Estado — Compatibilidad con el mercado interior — Ayuda destinada a favorecer el desarrollo económico de regiones desfavorecidas — Recuperación — Concepto de “unidad económica” — Confianza legítima — Derecho a ser oído»

1. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Interés en ejercitar la acción — Necesidad de un interés existente y efectivo — Recurso que puede reportar un beneficio al demandante — Incidencia de la fundamentación de las alegaciones formuladas por el demandante — Inexistencia*
(Art. 263 TFUE)

(véanse los apartados 46 a 53)

2. *Acuerdos internacionales — Acuerdos de los Estados miembros — Acuerdos anteriores a la adhesión a la Unión de un Estado miembro — Prohibición de que se vean afectados los derechos y obligaciones que resulten de esos acuerdos — Requisitos — Existencia de obligaciones exigibles por Estados terceros — Tratado Bilateral de Inversiones entre el Reino de Suecia y Rumanía — Tratado bilateral celebrado entre dos Estados miembros — Inexistencia de obligación exigible por terceros Estados*
(Arts. 107 TFUE, 108 TFUE y 351 TFUE, párr. 1)

(véanse los apartados 74 a 81 y 90 a 98)

3. *Acuerdos internacionales — Acuerdos de los Estados miembros — Acuerdos anteriores a la adhesión a la Unión de un Estado miembro — Prohibición de que se vean afectados los*

derechos y obligaciones que resulten de esos acuerdos — Requisitos — Existencia de obligaciones exigibles por terceros Estados — Tratado Bilateral de Inversiones entre el Reino de Suecia y Rumanía — Efectos de este Tratado tras la adhesión de Rumanía a la Unión — Disposición que permite a un inversor de un Estado miembro recurrir a un tribunal arbitral en caso de controversia con otro Estado miembro — Cláusula arbitral contraria al Derecho de la Unión — Improcedencia — Consecuencia — Prohibición de que los órganos jurisdiccionales nacionales ejecuten un laudo arbitral adoptado en virtud de dicha cláusula arbitral — Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados — Aplicación por un tribunal arbitral en caso de litigio entre dos Estados miembros — Inexistencia de obligación exigible por terceros Estados
(Art. 19 TUE, ap. 1, párr. 2; arts. 267 TFUE, 344 TFUE y 351 TFUE, párr. 1)

(véanse los apartados 99 a 109)

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Concesión de una ventaja a los beneficiarios — Necesidad de tomar en consideración los efectos de una medida para determinar la ventaja del beneficiario — Atribución por un tribunal arbitral de una indemnización como compensación de las consecuencias de la derogación de un régimen de incentivos fiscales por un Estado miembro antes de su adhesión a la Unión — Inclusión*
(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 121, 122, 133 a 136, 153 a 157, 162 a 165 y 171 a 189)

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Concesión de ventajas imputable al Estado — Implicación de las autoridades públicas en el abono efectivo de una indemnización concedida por un tribunal arbitral — Inclusión*
(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 206 a 218)

6. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado — Consideración del contexto y del conjunto de normas jurídicas*
(Art. 296 TFUE)

(véanse los apartados 288 a 292, 296 y 301)

7. *Competencia — Normas de la Unión — Destinatarios — Empresas — Concepto — Ejercicio de una actividad económica — Entidad que posee participaciones de control en una sociedad y se inmiscuye en su gestión — Inclusión — Criterios de apreciación para determinar la existencia de una unidad económica entre varias empresas que forman parte de un grupo*
(Art. 107 TFUE, ap. 1)

(véanse los apartados 309 a 311, 315 a 317, 329 a 333, 337 y 338)

8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior — Facultad de apreciación de la Comisión — Identificación del beneficiario de la ayuda — Grupo de empresas que constituye una sola unidad económica — Criterios de apreciación — Vínculos de capital, orgánicos, funcionales y económicos entre las empresas que pertenecen al mencionado grupo (Art. 107 TFUE, ap. 1)*

(véanse los apartados 312 a 314, 318 a 322 y 343 a 356)

9. *Ayudas otorgadas por los Estados — Recuperación de una ayuda ilegal — Restablecimiento de la situación anterior — Alcance — Recuperación de la ayuda de una entidad económica única — Procedencia (Art. 108 TFUE)*

(véanse los apartados 364 a 367 y 374 a 377)

Resumen

El Tribunal General, que conoce del asunto tras la devolución de este por parte del Tribunal de Justicia, desestima los recursos interpuestos contra la Decisión de la Comisión¹ por la que se califica de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior el abono por Rumanía de una indemnización a inversores suecos en ejecución de un laudo arbitral. En este contexto, precisa el alcance del artículo 351 TFUE, párrafo primero, según el cual las disposiciones de los Tratados no afectan a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados entre un Estado miembro antes de su adhesión y terceros Estados. El Tribunal General analiza, además, la cuestión de la identificación de los beneficiarios de una medida de ayuda ante una entidad económica única.

El 29 de mayo de 2002, el Reino de Suecia y Rumanía celebraron un tratado bilateral de inversión para la promoción y la protección recíproca de las inversiones (en lo sucesivo, «TBI»), que establecía medidas de protección cuando los inversores de un país invertían en el otro país, incluidas las inversiones realizadas antes de la entrada en vigor del TBI. El TBI establecía, además, que las controversias entre los inversores y los países signatarios se resolverían por un tribunal arbitral bajo los auspicios del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), de conformidad con el Convenio CIADI.²

En 2005, en el marco de las negociaciones de adhesión de Rumanía a la Unión Europea, el Gobierno rumano derogó un régimen nacional de incentivos fiscales a favor de determinados inversores de regiones desfavorecidas (en lo sucesivo, «régimen de incentivos fiscales»).

Varias sociedades pertenecientes al European Food and Drinks Group (EFDG), cuyos accionistas mayoritarios son los Sres. Ioan y Viorel Micula, ciudadanos suecos, habían realizado anteriormente inversiones en una zona desfavorecida cubierta por el régimen de incentivos fiscales. Considerando que, al derogar este último régimen, Rumanía había incumplido su obligación de garantizar un trato justo y equitativo a sus inversiones con arreglo al TBI, los

¹ Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión, de 30 de marzo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Rumanía — Laudo arbitral en el asunto Micula/Rumanía de 11 de diciembre de 2013 (DO 2015, L 232, p. 43; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

² Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, celebrado el 18 de marzo de 1965.

Sres. Ioan et Viorel Micula, así como otras tres sociedades (en lo sucesivo, «demandantes en el procedimiento arbitral») solicitaron la constitución de un tribunal arbitral, con el fin de obtener la reparación del perjuicio causado. Mediante laudo arbitral de 11 de diciembre de 2013, el tribunal arbitral condenó a Rumanía a abonar a dichos inversores, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, un importe de aproximadamente 178 millones de euros.

El 1 de octubre de 2014, Comisión informó a Rumanía de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2, respecto a la ejecución parcial del laudo arbitral por parte de Rumanía a principios de 2014, así como respecto a cualquier aplicación o ejecución posteriores de dicho laudo.

Mediante la Decisión impugnada, adoptada el 30 de marzo de 2015, la Comisión consideró que el abono de la indemnización antes mencionada se había efectuado en favor de la unidad económica única integrada por los Sres. Ioan y Viorel Micula y el grupo de sociedades propiedad de estos últimos. La Comisión calificó ese abono de ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, prohibió su ejecución y ordenó la recuperación de los importes ya abonados.

Conociendo de varios recursos, el Tribunal General anuló dicha Decisión³ por considerar, en esencia, que la Comisión había aplicado retroactivamente sus competencias a hechos anteriores a la adhesión de Rumanía a la Unión el 1 de enero de 2007.

En casación, el Tribunal de Justicia, constituido en Gran Sala, anuló la referida sentencia y devolvió el asunto al Tribunal General⁴ para que se pronunciara sobre los motivos y alegaciones formulados ante él sobre los que no se había pronunciado.

Apreciación del Tribunal General

Por lo que respecta al fundamento de los recursos, el Tribunal General declara, en primer lugar, que la Decisión impugnada no infringió el artículo 351 TFUE, en virtud del cual las disposiciones de los Tratados no afectan a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados entre un Estado miembro antes de su adhesión y terceros Estados.

En efecto, el artículo 351 TFUE no es aplicable a los tratados bilaterales celebrados entre Estados miembros. En el caso de autos, el Tribunal General señala que, desde la adhesión de Rumanía a la Unión, el TBI debe considerarse un tratado relativo a dos Estados miembros. En estas circunstancias, en la fecha en que se concedió la ayuda, a saber, el día en que se dictó el laudo arbitral, el TBI no puede considerarse un convenio del que resulten, en el sentido del artículo 351 TFUE, derechos para terceros Estados y obligaciones para ese Estado miembro que puedan verse afectados por la aplicación, con arreglo a la Decisión impugnada, de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE. La circunstancia de que la derogación del régimen de incentivos fiscales o los hechos que subyacen a la responsabilidad de Rumanía se produjeran antes de su adhesión a la Unión no desvirtúa esta interpretación, puesto que el derecho a percibir la indemnización de que se trata fue concedido por el laudo arbitral, después de la adhesión de Rumanía a la Unión.

³ Sentencia de 18 de junio de 2019, European Food y otros/Comisión (T-624/15, T-694/15 y T-704/15, EU:T:2019:423).

⁴ Sentencia de 25 de enero de 2022, Comisión/European Food y otros (C-638/19 P, en lo sucesivo, «sentencia de casación», EU:C:2022:50).

El Tribunal General señala, además, que el sistema de recursos jurisdiccionales establecido en los Tratados UE y FUE sustituyó al procedimiento arbitral establecido en el TBI a partir de la adhesión de Rumanía a la Unión el 1 de enero de 2007. Pues bien, el tribunal arbitral de que se trata en el caso de autos no está comprendido en el sistema jurisdiccional de la Unión, de modo que el laudo arbitral controvertido, adoptado tras la adhesión de Rumanía a la Unión, no puede producir ningún efecto ni ejecutarse con el fin de proceder al abono de la indemnización concedida por este.

De ello se deduce que el Convenio CIADI, que establece la obligación de las partes en un laudo de dar efecto al laudo y la obligación de cada Estado contratante de reconocer su efecto vinculante, no ha creado ni obligaciones para Rumanía incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 351 TFUE ni derechos correspondientes en favor de terceros Estados.

El Tribunal General añade que, en la medida en que el Convenio CIADI tiene por objeto regular las relaciones bilaterales entre las partes contratantes de manera análoga a un tratado bilateral, no puede interpretarse en el sentido de que haya creado derechos, en el sentido del artículo 351 TFUE, párrafo primero, en favor de los Estados terceros signatarios de dicho Convenio, que habrían correspondido a las obligaciones de Rumanía de ejecutar el laudo arbitral.

En segundo lugar, el Tribunal General desestima el motivo según el cual la Comisión infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1, al considerar que se cumplían los requisitos para la existencia de una ayuda de Estado incompatible.

Por lo que respecta, en primer lugar, a la existencia de una ventaja económica, el Tribunal General estima que la Comisión no incurrió en error al identificar que la medida de ayuda de que se trata consistía en el abono de la indemnización de aproximadamente 178 millones de euros y no en el laudo arbitral que la imponía. Esta afirmación no queda desvirtuada por el hecho de que, en la sentencia dictada en casación, el Tribunal de Justicia observara que solo el laudo arbitral concedió el derecho a la indemnización a los demandantes en el procedimiento arbitral. En efecto, al actuar de este modo, el Tribunal de Justicia se pronunció únicamente sobre la competencia *rationae temporis* de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada con arreglo al artículo 108 TFUE, y no sobre la calificación del abono de los importes de que se trata como ayuda de Estado a efectos del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Tras señalar que el laudo arbitral indemnizaba a los demandantes en el procedimiento arbitral por las consecuencias pecuniarias de la derogación del régimen de incentivos fiscales y no, como ellos sostenían, por un incumplimiento por parte de Rumanía de garantizar a las inversiones de estos últimos un trato justo y equitativo, infringiendo así el TBI, el Tribunal General también rechaza la tesis según la cual la indemnización de las consecuencias indirectas de la derogación del régimen de incentivos fiscales no puede calificarse de ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

El Tribunal General considera que la jurisprudencia invocada por los demandantes, según la cual la recuperación de una ayuda ilegal para restablecer la situación anterior no implica la restitución del eventual beneficio económico obtenido por el beneficiario por la explotación de la ventaja conferida por dicha ayuda, no es aplicable en el caso de autos. En efecto, la Decisión impugnada ordena la recuperación de la indemnización concedida en virtud del laudo arbitral, y no la recuperación de una hipotética ventaja derivada de su explotación por el beneficiario. Además, una acción de reparación no puede llevar a eludir la aplicación efectiva de las normas en materia de ayudas de Estado. De este modo, la indemnización por daños y perjuicios abonada como

consecuencia de la derogación de un régimen de ayudas no puede eludir la calificación de ayuda de Estado, ya que tal indemnización por daños y perjuicios constituye una ventaja económica en el sentido de dichas normas.

Por último, contrariamente a lo que sostenían los demandantes, la jurisprudencia derivada de la sentencia *Asteris*,⁵ según la cual las ayudas públicas revisten una naturaleza jurídica fundamentalmente diferente de la indemnización por daños y perjuicios, no impide calificar de ventaja en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, la indemnización obtenida por los demandantes en el presente asunto. Dado que el laudo arbitral no puede haber producido efectos respecto de los demandantes en el sistema jurisdiccional de la Unión a partir de la adhesión de Rumanía a la Unión, la Comisión estaba facultada para analizar la existencia de una ayuda de Estado con independencia de la calificación jurídica realizada por el tribunal arbitral. Pues bien, la Comisión concluyó, sin que los demandantes lo refutaran, que la medida de que se trata constituía una ventaja económica conferida como compensación de las consecuencias de la derogación del régimen de incentivos fiscales. Al no haber tenido el abono de los importes controvertidos como efecto la reparación de un perjuicio resultante de un comportamiento supuestamente culposo de Rumanía, la sentencia *Asteris* no permitía excluir la calificación de ayuda de Estado de dicha medida.

En lo que atañe, en segundo lugar, a la imputabilidad de la medida de ayuda de que se trata, el Tribunal General rebate la alegación de los demandantes según la cual dicha medida no era imputable a Rumanía, ya que esta tenía la obligación, frente a los demás firmantes del Convenio CIADI, de ejecutar el laudo arbitral. A este respecto, el Tribunal General reitera que, dado que Rumanía está sujeta al sistema jurisdiccional de la Unión a partir de su adhesión a la Unión, estaba obligada a no aplicar el laudo arbitral y los demandantes no pueden invocar su supuesta obligación de ejecutar dicho laudo.

En tercer lugar, el Tribunal General declara que la Comisión designó fundadamente como beneficiaria de la medida de ayuda a la entidad económica única compuesta por los Sres. Ioan y Viorel Micula y el grupo de sociedades propiedad de estos.

A este respecto, el Tribunal General recuerda, en primer lugar, que, cuando personas físicas o jurídicas distintas desde el punto de vista jurídico constituyen una unidad económica, deben ser tratadas como una sola empresa, en particular cuando se trata de identificar al beneficiario de una ayuda de Estado.

En este sentido, debe considerarse que una entidad que posee el control de una sociedad y ejerce efectivamente dicho control interviniendo directa o indirectamente en la gestión de esta última participa en la actividad económica desarrollada por la empresa controlada y constituye por tanto, en sí misma, una empresa en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

En el caso de autos, el Tribunal General observa que los Sres. Ioan y Viorel Micula intervenían en las actividades económicas de las empresas demandantes en el procedimiento arbitral, interfiriendo directa o indirectamente en su gestión. La circunstancia de que el tribunal arbitral concediera una indemnización colectiva a los demandantes en el procedimiento arbitral también corrobora la falta de autonomía tanto funcional como organizativa de dichas empresas respecto de

⁵ Sentencia de 27 de septiembre de 1988, *Asteris y otros* (106/87 a 120/87, EU:C:1988:457).

los Sres. Ioan y Viorel Micula. Además, del laudo arbitral se desprende que estos últimos no fueron indemnizados exclusivamente en su condición de accionistas de las empresas de que se trata.

Por otra parte, el hecho de que la Comisión no considerara que los Sres. Ioan y Viorel Micula también debían ser considerados, cada uno de ellos, empresas carece de incidencia en la calificación de los beneficiarios de la medida de ayuda de que se trata. En efecto, la Decisión impugnada señala que formaban con todas las empresas demandantes una entidad económica única, que constituía la empresa en cuestión para la aplicación de la normativa sobre ayudas de Estado.

El Tribunal General considera que la Comisión tampoco incurrió en error al designar a determinadas empresas que no eran parte en el procedimiento arbitral y que, por tanto, no habían obtenido ninguna indemnización, como beneficiarias de la medida de ayuda, dado que tales empresas estaban controladas por los Sres. Ioan y Viorel Micula y que todas las empresas controladas por dichos accionistas forman un grupo único que constituye un todo coherente, tanto desde el punto de vista financiero como industrial.

Además, habida cuenta de las funciones de promoción y de financiación de los Sres. Ioan y Viorel Micula, los importes abonados a los demandantes en el procedimiento arbitral podían beneficiar, directa o indirectamente, a las empresas que no eran parte en el procedimiento arbitral.

Por último, el Tribunal General considera que la Comisión no incurrió en error de Derecho en la recuperación de la ayuda.

A este respecto, los demandantes alegaban, en particular, que, en virtud de la jurisprudencia,⁶ la recuperación de los importes de que se trata no podía reclamarse a la entidad económica única antes mencionada, sino únicamente a las empresas que hubieran disfrutado efectivamente de dichos importes.

El Tribunal General observa, por un lado, que las sentencias citadas por los demandantes no se referían a la recuperación de una medida de ayuda de empresas que formaban parte de una entidad económica única, como en el caso de autos. Por otro lado, recuerda que el criterio decisivo a efectos de la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión es la existencia de una unidad de comportamiento en el mercado. Pues bien, por sus funciones de promoción y de financiación, los Sres. Ioan y Viorel Micula pueden hacer que todas las empresas del grupo EFDG se beneficien de la medida de ayuda de que se trata. La devolución de esta medida de ayuda por la entidad económica única mencionada permite así restablecer la situación anterior al abono de la ayuda, eliminando la ventaja competitiva que de ella se deriva para dicha entidad.

Al haber desestimado la totalidad de los motivos de los demandantes, el Tribunal General desestima íntegramente los recursos.

⁶ Sentencias de 11 de mayo de 2005, Saxonia Edelmetalle y ZEMAG/Comisión (T-111/01 y T-133/01, EU:T:2005:166, apartado 113), y de 19 de octubre de 2005, Freistaat Thüringen/Comisión (T-318/00, EU:T:2005:363, apartado 324).