



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 13 de septiembre de 2017 *

«Incumplimiento de Estado — Ayudas de Estado — Decisión 2011/678/UE — Ayuda de Estado en favor de la financiación para la detección de las encefalopatías espongiformes transmisibles (EET) en los animales de la especie bovina — Ayuda incompatible con el mercado interior — Obligación de recuperación — No ejecución»

En el asunto C-591/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, el 19 de diciembre de 2014,

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-F. Brakeland, B. Stromsky, S. Noë y H. van Vliet, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por las Sras. C. Pochet y L. Van den Broeck y el Sr. J.-C. Halleux, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. L. Van den Hende y J. Charles, avocats,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente) y C. Vajda, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de diciembre de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 2 a 4 de la Decisión 2011/678/UE de la Comisión, de 27 de julio de 2011, relativa a la ayuda estatal en favor de la financiación para la detección de las encefalopatías espongiformes transmisibles (EET) en los animales de la especie bovina, aplicada por Bélgica [ayuda de Estado C 44/08 (ex NN 45/04)] (DO 2011, L 274, p. 36; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), al no haber adoptado, dentro de los plazos establecidos a tal efecto, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 1, apartados 3 y 4, de dicha Decisión y al no haber informado a la Comisión, dentro del plazo señalado, de las medidas tomadas para atenerse a ella.

Marco jurídico

Reglamento (CE) n.º 659/1999

- 2 El Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), establece en su artículo 14, bajo la rúbrica «Recuperación de la ayuda», lo siguiente:

«1. Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (denominada en lo sucesivo “decisión de recuperación”). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho [de la Unión].

2. La ayuda recuperable con arreglo a la decisión de recuperación devengará intereses calculados a un tipo adecuado que fije la Comisión. Los intereses se devengarán desde la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación.

3. Sin perjuicio de lo que el Tribunal de Justicia de [la Unión Europea] pueda disponer, de conformidad con el artículo [278 TFUE], la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho [de la Unión].»

Directrices EET

- 3 La Comisión de las Comunidades Europeas adoptó, durante el año 2002, las Directrices comunitarias sobre la concesión de ayudas estatales en relación con las pruebas de detección de la EET, el ganado muerto y los residuos de los mataderos (DO 2002, C 324, p. 2; en lo sucesivo, «Directrices EET»). Los puntos 23 a 25 de tales Directrices establecen:

«23. Para fomentar la adopción de medidas de protección de la salud humana y animal, la Comisión ha decidido seguir autorizando ayudas estatales de hasta un 100 % de los costes de las pruebas de detección de la EET, según los principios del punto 11.4 de las “Directrices agrarias”.

24. No obstante, a partir del 1 de enero de 2003, en lo que respecta a las pruebas obligatorias de detección de la EEB entre el ganado vacuno sacrificado para el consumo humano, la ayuda pública total, tanto directa como indirecta, incluidos los pagos comunitarios, no podrá superar 40 euros por prueba. La obligación de efectuar las pruebas podrá fundamentarse en la legislación comunitaria o en la nacional. Este importe se refiere al coste total de la prueba es decir, el kit de prueba y las operaciones de obtención, transporte, almacenamiento y destrucción de la muestra, además de la realización de la prueba en sí. Este importe podrá reducirse en el futuro en función de la evolución de los costes de las pruebas.
25. Las ayudas estatales destinadas a cubrir los costes de las pruebas de la EET deberán concederse a los operadores donde la toma de muestras para las pruebas tiene lugar. No obstante, para facilitar su administración, dichas ayudas estatales podrán abonarse a los laboratorios, siempre que éstos puedan demostrar que el importe de la ayuda estatal ha sido transferido en su totalidad a los operadores. En cualquier caso, las ayudas estatales directa o indirectamente recibidas por los operadores que deban proceder a toma de muestras para las pruebas deberán reflejarse en una reducción equivalente de los precios, aplicados por esos operadores.»

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

- 4 Entre los años 2001 y 2006, el Reino de Bélgica sufragó total o parcialmente el coste de las pruebas de detección de las encefalopatías espongiformes transmisibles en los animales de la especie bovina (en lo sucesivo, «pruebas EEB»).
- 5 En el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2001, el coste de las pruebas EEB fue financiado íntegramente por el Tesoro Público.
- 6 Del 1 de enero de 2002 al 30 de junio de 2004, tales pruebas fueron prefinanciadas por el Bureau d'intervention et de restitution belge [Oficina de Intervención y Restitución Belga (BIRB)], institución pública federal dotada de personalidad jurídica.
- 7 Entre el 1 de julio y el 30 de noviembre de 2004, las pruebas EEB fueron financiadas por la Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire [Agencia federal para la seguridad de la cadena alimentaria, Bélgica (AFSCA)], institución pública dotada de personalidad jurídica.
- 8 A raíz de denuncias recibidas por ella, la Comisión remitió al Reino de Bélgica, el 27 de enero de 2004, una solicitud de información sobre las medidas de financiación de las pruebas EEB. Las autoridades belgas respondieron a tal solicitud el 6 de febrero y el 14 de mayo de 2004.
- 9 Mediante escrito de 23 de enero de 2004, el Reino de Bélgica notificó a la Comisión una medida de ayuda destinada a cubrir los costes de detección de las EEB en los animales. Esa medida contemplaba la prefinanciación de los costes de las pruebas EEB, cuyo importe debía reembolsarse posteriormente a través de exacciones parafiscales. Según las explicaciones ofrecidas por el Reino de Bélgica, el mecanismo de financiación notificado no era sino la revisión de un proyecto de Real Decreto que había sido aprobado por la Comisión en 2001, pero que no se había aplicado. Dado que la medida notificada ya había sido aplicada, fue inscrita con el número NN 45/04 en el Registro de las ayudas no notificadas.
- 10 El 16 de septiembre de 2004, las autoridades belgas comunicaron un nuevo proyecto de Real Decreto, que pasó a ser el Real Decreto de 15 de octubre de 2004, relativo a la financiación de la detección de encefalopatías espongiformes transmisibles en los animales (*Moniteur belge* de 8 de noviembre de 2004, p. 75290), que fijaba un sistema de retribución de 10,70 euros por animal de la especie bovina que fuera presentado para su sacrificio.

- 11 Mediante escrito de 26 de noviembre de 2008, la Comisión comunicó al Reino de Bélgica su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 12 En el considerando 121 de la Decisión controvertida, la Comisión señaló que, entre el 1 de enero de 2003 y el 30 de junio de 2004, el Reino de Bélgica había rebasado el importe máximo de la ayuda autorizada en el marco de la financiación de las pruebas EEB, fijado en las Directrices EET en 40 euros por prueba. La Comisión precisó que tal exceso de las ayudas sobre el importe máximo autorizado se había evaluado en 6 619 810,74 euros.
- 13 En efecto, en el considerando 92 de la citada Decisión, la Comisión consideró que «[...] las medidas financiadas a través de fondos estatales, entre ellos las contribuciones, otorgan una ventaja selectiva a los agricultores, mataderos y otras entidades que transforman, manipulan, venden o comercializan productos procedentes de bovinos y sometidos a una prueba [EEB] obligatoria en virtud de la legislación aplicable, en la medida en que aligeran las cargas soportadas por los beneficiarios. Dicha ventaja no se otorga a través de pagos directos, sino mediante la asunción de los costes de las pruebas [EEB] por las autoridades públicas, que pagan directamente su coste a los laboratorios que las efectúan a petición de los mataderos y facturan los costes a la AFSCA».
- 14 La Comisión indicó, en los considerandos 99 y 100 de la Decisión controvertida, por una parte, que la financiación de las pruebas EEB a través de contribuciones constituía una ventaja financiada con fondos estatales en favor de los agricultores, mataderos y otras entidades que transforman, manipulan, venden o comercializan productos procedentes de bovinos y sometidos a una prueba EEB obligatoria en virtud de la legislación aplicable y, por otra parte, que tal ventaja entraba en el ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 1. Tras haber mencionado que el Reino de Bélgica no le había notificado esas ayudas, dicha institución señaló que eran ilegales.
- 15 En los considerandos 126 a 128 de la Decisión controvertida, la Comisión examinó, por lo que respecta a las ayudas abonadas entre el 1 de enero de 2003 y el 30 de junio de 2004, el sistema de recuperación de ayudas mediante las contribuciones recaudadas para la financiación de la AFSCA, según había propuesto el Reino de Bélgica, que justificó el recurso a este enfoque global por las dificultades prácticas de llevar a cabo una recuperación individual de las citadas ayudas.
- 16 La Comisión señaló, en el considerando 129 de la Decisión controvertida, que el sistema de recuperación de las ayudas aplicado por el Reino de Bélgica no era conforme a los requisitos en materia de recuperación de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior en la medida en que, en contra de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, no obligaba al propio beneficiario real de tales ayudas a devolver la ventaja de que había disfrutado sobre sus competidores.
- 17 A la vista de estos elementos, mediante la Decisión controvertida, que fue notificada al Reino de Bélgica el 28 de julio de 2011, la Comisión declaró lo siguiente:

«Artículo 1

1. Las medidas financiadas a través de retribuciones no constituyen ayudas.
2. La financiación de las pruebas [EEB] a través de fondos estatales constituye una ayuda compatible con el mercado interior a favor de los agricultores, los mataderos y otras entidades que transforman, manipulan, venden o comercializan productos procedentes de bovinos y sometidos a una prueba [EEB] obligatoria durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2002 y el período comprendido entre el 1 de julio de 2004 y el 31 de diciembre de 2005.
3. La financiación de las pruebas [EEB] a través de fondos estatales durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 30 de junio de 2004 constituye una ayuda compatible con el mercado interior a favor de los agricultores, los mataderos y otras entidades que transforman, manipulan,

venden o comercializan productos procedentes de bovinos y sometidos a un examen [EEB] por lo que respecta a los importes iguales o inferiores a 40 EUR por prueba. Las ayudas que exceden de 40 EUR por prueba son incompatibles con el mercado interior y deben recuperarse, con excepción de las ayudas concedidas a proyectos específicos que, en el momento de la concesión de la ayuda, reuniesen todas las condiciones establecidas en el Reglamento *de minimis* aplicable.

4. Bélgica aplicó de forma ilegal la ayuda para la financiación de las pruebas [EEB], infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2001 y el 30 de junio de 2004.

Artículo 2

1. Bélgica adoptará las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas ilegales e incompatibles indicadas en el artículo 1, apartados 3 y 4.

2. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que se puso a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de acuerdo con las disposiciones previstas en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 [de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 659/1999 (DO 2004, L 140, p. 1)].

4. La recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que estos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión.

Artículo 3

La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1, apartados 3 y 4, será inmediata y efectiva.

Bélgica garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 4

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Bélgica presentará la siguiente información a la Comisión:

- a) la lista de los beneficiarios de una ayuda contemplada en el artículo 1, apartados 3 y 4, y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos;
- b) el importe total (principal más intereses de recuperación) que deben rembolsar los beneficiarios;
- c) una descripción detallada de las medidas adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- d) documentos que acrediten que se ha ordenado a los beneficiarios el reembolso de la ayuda.

2. Bélgica informará a la Comisión de los progresos realizados tras la adopción de las medidas nacionales para la ejecución de la presente Decisión, hasta que se termine la recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1, apartados 3 y 4.

3. Transcurrido el plazo de dos meses mencionado en el apartado 1, Bélgica, a petición de la Comisión, presentará un informe sobre las medidas adoptadas o que tiene previsto adoptar para dar cumplimiento a la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya reembolsados por los beneficiarios.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de Bélgica.»

Procedimiento administrativo previo

- 18 El 27 de septiembre de 2011, el Reino de Bélgica comunicó a la Comisión su desacuerdo con la Decisión controvertida.
- 19 En este sentido, el Reino de Bélgica sostuvo primeramente que la financiación del coste de las pruebas EEB por el Estado no constituía una ayuda de Estado, en la medida en que «no existe ninguna norma de la Unión que obligue a los Estados miembros a recuperar, total o parcialmente, los costes de las pruebas EEB de los actores económicos y, en particular, de los que operan en el sector agrícola». A continuación, el Reino de Bélgica subrayó la importancia de la inspección que estaban efectuando las autoridades de la competencia sobre sospechas de prácticas contrarias a la competencia llevadas a cabo por los laboratorios con motivo de las pruebas EEB.
- 20 En lo que atañe a la ejecución de la Decisión controvertida, el Reino de Bélgica alegó que, a la vista del amplio círculo de personas designadas por el artículo 1 de la Decisión controvertida como los beneficiarios de las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior, a saber, los agricultores, los mataderos y otras entidades que transforman, manipulan, venden o comercializan productos procedentes de animales de la especie bovina y que están sujetos a una prueba EEB obligatoria, era imposible «encontrar un vínculo objetivo entre el animal sometido a la prueba en el origen a efectos de [la EEB] y los beneficiarios en todas las fases, hasta la venta del producto final».
- 21 Por último, el Reino de Bélgica alegó que bastaba, en todo caso, con repartir en partes iguales el importe de dichas ayudas entre los seis sectores afectados (criadores, vendedores de animales vivos, mataderos, producción y transformación de productos, comercio mayorista y venta minorista) y dividirlo entre el número de operadores económicos que intervienen en tales sectores para constatar que, en aplicación de la norma *de minimis*, no procedía recuperarlas.
- 22 El 18 de julio de 2012, la Comisión indicó al Reino de Bélgica que el beneficiario de la ayuda «es el agente económico sujeto a la obligación de efectuar pruebas EEB, al que el matadero factura una retribución por los costes de las pruebas EEB», y que correspondía a dicho Estado miembro «verificar si, a lo largo del período de que se trata, los beneficiarios a título individual del servicio de pruebas EEB practicadas en sus animales de la especie bovina [habían] disfrutado de una ayuda incompatible (esto es, superior a 40 euros) que rebasara el *de minimis*». A este respecto, la Comisión propuso un método de cálculo que consistía, suponiendo que no se hubieran concedido otras ayudas, en dividir el importe *de minimis* entre el exceso sobre el umbral de 40 euros por prueba practicada, para obtener finalmente el número de pruebas EEB por agente económico más allá del cual la ayuda rebasaba los umbrales autorizados.
- 23 Tras varios intercambios de correspondencia, en particular, sobre el método de cálculo para determinar los importes de las ayudas que debían recuperarse, la Comisión, al considerar que el Reino de Bélgica no había adoptado las medidas necesarias para atenerse a la Decisión controvertida, interpuso el presente recurso mediante demanda de 19 de diciembre de 2014.

- 24 A raíz de la interposición de este recurso, el Tribunal General de la Unión Europea desestimó, mediante sentencia de 25 de marzo de 2015, Bélgica/Comisión (T-538/11, EU:T:2015:188), el recurso de anulación previamente interpuesto por el Reino de Bélgica contra la Decisión controvertida. Mediante la sentencia de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión (C-270/15 P, EU:C:2016:489), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por el Reino de Bélgica contra dicha sentencia del Tribunal General.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 25 La Comisión afirma que no tuvo lugar ninguna recuperación de las ayudas de que se trata en el plazo de cuatro meses desde la fecha de notificación de la Decisión controvertida, esto es, a más tardar el 28 de noviembre de 2011, y que el Reino de Bélgica tampoco ha acreditado que se hubiera encontrado en una situación de imposibilidad absoluta de ejecutar dicha Decisión.
- 26 A este respecto, la Comisión alega, en contra de lo sostenido por el Reino de Bélgica, que la Decisión controvertida permite identificar a los beneficiarios de las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior. En efecto, dicha Decisión no se refiere globalmente a los agricultores, mataderos y otras entidades que transforman, manipulan, venden o comercializan productos procedentes de animales de la especie bovina, sino que especifica que, entre tales personas, son beneficiarias de esas ayudas aquellas que están obligadas a realizar una prueba EEB y cuyos costes de explotación se vieron reducidos por el beneficio de tales ayudas.
- 27 De este modo, los beneficiarios reales de las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior son, en la mayoría de los casos y al margen de cualquier circunstancia particular, los productores primarios, pero podrían ser, en otras circunstancias y según los casos, bien el matadero, bien la entidad que haya transformado o manipulado el animal, bien quien haya vendido o comercializado los productos procedentes de animales de la especie bovina.
- 28 La referida institución añade que, en todos los intercambios de correspondencia con el Reino de Bélgica, no dejó de sugerir métodos prácticos y factibles de ejecución de la Decisión controvertida y que, en contra de lo que afirma dicho Estado, no modificó su postura relativa a las personas que debían considerarse, en el sentido de la citada Decisión, beneficiarios de las ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior.
- 29 La Comisión subraya que el Reino de Bélgica no puede invocar los Reglamentos *de minimis*, toda vez que se abstuvo de identificar a los beneficiarios individuales de las ayudas, por lo que le resulta imposible, por un lado, demostrar que la acumulación de tales ayudas no superaba efectivamente el límite máximo autorizado por los referidos Reglamentos y, por otro lado, acreditar que concurrían todos los demás requisitos fijados por ellos.
- 30 La Comisión añade que el Reino de Bélgica incurre en error al invocar la imposibilidad absoluta de ejecutar la Decisión controvertida y al alegar haber dado muestras de gran lealtad durante todo el procedimiento, siendo así que dicho Estado miembro no dejó de oponerse a la ejecución de la Decisión controvertida con argumentos contrarios a los suyos.
- 31 Como respuesta, el Reino de Bélgica alega, en primer lugar, que la financiación de las pruebas EEB no puede calificarse de ayuda de Estado, en la medida en que la obligación de proceder a dichas pruebas se fundamenta en la protección de la salud pública y no pueden considerarse un gasto que grava normalmente el presupuesto de una empresa.

- 32 El Reino de Bélgica afirma, en segundo lugar, que existe una certeza razonable de que no se rebasaron los umbrales *de minimis*, por lo que en modo alguno se incumplieron las obligaciones emanadas de la Decisión controvertida. A este respecto, dicho Estado miembro alega que, dado que la EEB es una enfermedad que afectaba a toda la cadena alimentaria, desde la fase de la producción a la de la venta del producto terminado, es imposible identificar un vínculo objetivo entre el animal sometido a la prueba y los distintos beneficiarios en todas las fases del proceso de producción y de venta del producto terminado. Esa es la razón por la que dicho Estado miembro siempre ha sostenido, en consonancia con la Decisión controvertida, en particular con su considerando 92, que el coste de las pruebas EEB debía repercutirse a los seis sectores económicos relacionados con la carne bovina, máxime cuando, si se hubiera atribuido por partes iguales a tales sectores la ayuda que debía recuperarse, el importe medio de la ventaja por beneficiario y por sector se habría situado claramente por debajo de los umbrales *de minimis*, de manera que carece de sentido exigir a un Estado la realización de tareas extremadamente engorrosas que serían a todas luces inútiles.
- 33 El Reino de Bélgica añade que, en todo caso, la verificación de si los umbrales *de minimis* se han rebasado en función de cada uno de los beneficiarios de la ayuda sólo es posible si la Decisión controvertida permite identificar efectivamente a dichos beneficiarios, lo que no sucede en el caso de autos.
- 34 A este respecto, alega la existencia de incoherencias en la Decisión controvertida que no permiten determinar si las ayudas ilegales e incompatibles deben recuperarse sólo del propietario del animal o bien de todos los operadores económicos que intervienen en los sectores designados en dicha Decisión. A su entender, tales incoherencias implican que la citada Decisión debe considerarse inexistente, o que es imposible ejecutarla.
- 35 A este respecto, dicho Estado miembro sostiene que no puede reprochársele no haber cooperado lealmente con la Comisión, en la medida en que sólo la adopción del método global propuesto por él para ejecutar la Decisión controvertida podía permitir tal ejecución, a lo que se opuso la Comisión, la cual no dejó de variar en sus explicaciones sobre la determinación de las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 36 Con carácter preliminar procede señalar, siguiendo el criterio expresado por el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, que el Reino de Bélgica no niega que la financiación calificada de ayuda por el artículo 1, apartados 3 y 4, de la Decisión controvertida no ha sido objeto de ninguna medida de recuperación, ni que la información contemplada en el artículo 4 de dicha Decisión no se comunicó a la Comisión dentro de los plazos establecidos.
- 37 En consecuencia, deben examinarse los motivos que el Reino de Bélgica invoca en su defensa para justificar la no ejecución de la citada Decisión.
- 38 A este respecto, procede señalar que, salvo en los casos en que una decisión de recuperación ha sido objeto de una anulación en virtud del artículo 263 TFUE, el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar la decisión de la que es destinatario (véase la sentencia de 9 de julio de 2015, Comisión/Francia, C-63/14, EU:C:2015:458, apartado 48 y la jurisprudencia citada) y la inexistencia de la decisión de recuperación, suponiendo que dicha decisión adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 10 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-353/12, no publicada, EU:C:2013:651, apartado 43, y de 22 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-261/99, EU:C:2001:179, apartado 19).

- 39 Por lo que respecta a la alegación basada en una calificación incorrecta de la financiación de las pruebas EEB como ayudas de Estado, basta con señalar que, en realidad, equivale a rebatir la propia existencia de una ayuda de Estado y, en consecuencia, la validez de la Decisión controvertida, sin llegar a sostener la inexistencia de esta última. De este modo, dicha alegación sólo puede invocarse en el marco del recurso de anulación, tal como está establecido en el artículo 263 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de febrero de 2015, Comisión/Francia, C-37/14, no publicada, EU:C:2015:90, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 40 En todo caso, procede señalar que esta misma alegación ya fue examinada y rechazada en los apartados 79 a 81 de la sentencia de 25 de marzo de 2015, Bélgica/Comisión (T-538/11, EU:T:2015:188), mediante la que el Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto por el Reino de Bélgica contra la Decisión controvertida. Dicha sentencia fue confirmada por el Tribunal de Justicia mediante su sentencia de 30 de junio de 2016, Bélgica/Comisión (C-270/15 P, EU:C:2016:489).
- 41 De las consideraciones anteriores se desprende la inadmisibilidad de la alegación basada en una calificación incorrecta de la financiación de las pruebas EEB como ayudas de Estado.
- 42 Por lo que respecta a la alegación del Reino de Bélgica basada en la inexistencia de la Decisión controvertida, formulada para el caso de que la ayuda de que se trata deba recuperarse exclusivamente de los agricultores, procede señalar que, tanto en sus considerandos 90, 92 y 99 como en su artículo 1, apartado 3, la citada Decisión designa a los beneficiarios de las ayudas como aquellos en quienes recaía la carga de efectuar una prueba EEB obligatoria.
- 43 De ello se deduce que, aunque la Decisión controvertida no identificó más precisamente a los beneficiarios según un sector determinado o mediante características objetivas distintas de la contemplada en el apartado anterior, sí permitía determinar los beneficiarios de las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior, sin limitarlos a los agricultores. En consecuencia, tal Decisión no puede considerarse inexistente.
- 44 En cuanto a la alegación basada en dificultades para identificar a los beneficiarios reales de la ayuda de que se trata, formulada para el caso de que la obligación de recuperar dicha ayuda no se limite a los agricultores, procede recordar que el temor a que puedan surgir dificultades internas, incluso insuperables, ligadas en particular a la comprobación de la situación individual de cada empresa afectada con respecto a la recuperación de las ayudas ilegales o a la vasta difusión del régimen de las ayudas en el tejido productivo nacional no puede justificar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de abril de 2004, Comisión/Italia, C-99/02, EU:C:2004:207, apartados 22 y 23 y jurisprudencia citada).
- 45 Ahora bien, en el caso de autos, el Reino de Bélgica no ha demostrado que le resultara imposible identificar en la práctica a los beneficiarios reales de la ayuda de que se trata. En efecto, podría haberse dirigido, por ejemplo, a los laboratorios o a los operadores en cuyas instalaciones se extrajeron las muestras para la prueba EEB —entidades contempladas en el punto 25 de las Directrices EET— con el fin de determinar los demás operadores a los que se repercutió dicha ayuda.
- 46 Por lo que respecta a la alegación basada en que no se rebasaron los umbrales *de minimis*, procede recordar que, para determinar el beneficiario de una ayuda de Estado, es necesario identificar las empresas que han disfrutado efectivamente de ésta (sentencias de 3 de julio de 2003, Bélgica/Comisión, C-457/00, EU:C:2003:387, apartado 55, y de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity, C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990, apartado 90 y jurisprudencia citada). Esa jurisprudencia excluye la posibilidad de calcular el importe

de la ayuda que debe recuperarse efectuando una división por partes iguales del importe global de tales ayudas entre los sectores económicos designados por la Decisión controvertida —como propone el Reino de Bélgica— para demostrar que no se rebasaron los umbrales *de minimis*.

- 47 Por lo demás, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien es la Comisión la que debe demostrar la existencia del incumplimiento alegado de la obligación de recuperación, aportando al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción, corresponde en cambio al Estado miembro afectado, cuando se ha demostrado la falta de recuperación de una parte o de todas las ayudas de que se trata, acreditar los motivos por los que no procede tal recuperación respecto de determinados beneficiarios (sentencia de 12 de febrero de 2015, Comisión/Francia, C-37/14, no publicada, EU:C:2015:90, apartado 71). Ahora bien, aparte del método de cálculo, excluido por la jurisprudencia citada en el apartado anterior, el Gobierno belga no aporta ningún dato preciso y concreto que permita considerar que se respetaron los umbrales *de minimis* para los beneficiarios de que se trata.
- 48 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 2 a 4 de la Decisión controvertida, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 1, apartados 3 y 4, de dicha Decisión y al no haber informado a la Comisión de las medidas adoptadas para atenerse a ella.

Costas

- 49 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de Bélgica y se han desestimado los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 2 a 4 de la Decisión 2011/678/UE de la Comisión, de 27 de julio de 2011, relativa a la ayuda estatal en favor de la financiación para la detección de las encefalopatías espongiformes transmisibles (EET) en los animales de la especie bovina, aplicada por Bélgica [ayuda de Estado C 44/08 (ex NN 45/04)], al no haber adoptado todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 1, apartados 3 y 4, de dicha Decisión y al no haber informado a la Comisión Europea de las medidas tomadas para atenerse a ella.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Firmas