



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 29 de noviembre de 2012 *

«Adhesión de la República de Bulgaria a la Unión Europea — Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria — Sector siderúrgico — Ayudas públicas a la reestructuración concedidas antes de la adhesión — Requisitos — Viabilidad de los beneficiarios al final del período de reestructuración — Declaración de insolvencia de un beneficiario con posterioridad a la adhesión — Competencias respectivas de las autoridades nacionales y de la Comisión Europea — Resolución nacional en la que se declara la existencia de un crédito público consistente en ayudas que han pasado a ser ilegales — Decisión UE-BG n° 3/2006 — Anexo V del Acta de adhesión — Ayudas vigentes con posterioridad a la adhesión — Reglamento (CE) n° 659/1999 — Ayudas existentes»

En el asunto C-262/11,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria), mediante resolución de 12 de mayo de 2011, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de mayo de 2011, en el procedimiento entre

Kremikovtzi AD

y

Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Rosas, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y los Sres. U. Löhmus, A. Ó Caoimh (Ponente), A. Arabadjiev y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de julio de 2012;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Kremikovtzi AD, por el Sr. T. Bankov, administrador concursal, y los Sres. K. Atanasov, T. Chobanov y B. Cholakov;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por el Sr. T. Ivanov y la Sra. D. Drambozova, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Stobiecka-Kuik y S. Petrova, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de las disposiciones del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 358, p. 1; en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria» o «Acuerdo Europeo»); del artículo 3 del Protocolo adicional del Acuerdo Europeo, en lo referente a una prórroga del período establecido en el artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo (consilium 10827/02, en lo sucesivo, «Protocolo adicional»), en su versión modificada por la Decisión n° 3/2006 del Consejo de Asociación UE-Bulgaria, de 29 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «Decisión UE-BG n° 3/2006»); del título 2 del anexo V del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203; en lo sucesivo, «Acta de adhesión») y del artículo 14 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento n° 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 659/1999»).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Kremikovtzi AD (en situación de insolvencia) (en lo sucesivo, «Kremikovtzi») y el Ministar na ikonomikata, energetikata i turizma i zamestnik-ministar na ikonomikata, energetikata i turizma (Ministro y Viceministro de Economía, Energía y Turismo), en relación con una resolución sobre un crédito público a favor del Estado (n° APDV – 01, de 4 de septiembre de 2008; en lo sucesivo, «resolución impugnada en el litigio principal») en la que se declara la existencia de tal crédito público consistente en unas ayudas concedidas para la reestructuración de Kremikovtzi, más intereses.

Marco jurídico

Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria y sus Protocolos

- 3 Según el artículo 3, apartado 2, del Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria:

«A nivel ministerial, el diálogo político se llevará a cabo en el seno del Consejo de asociación. Éste tendrá la responsabilidad general de todos los asuntos que las Partes deseen plantearle.»
- 4 Conforme a su artículo 121, el Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria se celebró por un período ilimitado, sin perjuicio de que una o más Partes pudieran denunciarlo.

5 El Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo, sobre productos CECA (DO 1994, L 358, p. 91; en lo sucesivo, «Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo») establece, en su artículo 9:

«1. Serán incompatibles con el buen funcionamiento del Acuerdo, por cuanto puedan afectar al comercio entre la Comunidad y Bulgaria:

[...]

iii) la ayuda pública en cualquier forma salvo las excepciones concedidas con arreglo al Tratado CECA.

2. Toda práctica contraria al presente artículo se evaluará sobre la base de criterios derivados de la aplicación de [...] las normas sobre ayudas estatales, incluyendo la legislación derivada.

[...]

4. Las Partes contratantes reconocen que durante el primer quinquenio posterior a la entrada en vigor del Acuerdo, y sin perjuicio del inciso iii) del apartado 1 del presente artículo, Bulgaria, por lo que respecta a los productos del acero CECA, podrá excepcionalmente conceder ayuda pública a los efectos de la reestructuración, siempre que:

- lleve a la viabilidad de las sociedades que se beneficien de ella en condiciones normales de mercado al final del período de reestructuración;
- el importe y la intensidad de dicha ayuda se limiten estrictamente a lo que sea absolutamente necesario para restablecer dicha viabilidad y se reduzcan progresivamente;
- el programa de reestructuración esté vinculado a una racionalización global y a la reducción de la capacidad en Bulgaria.

5. Cada Parte asegurará la transparencia en el ámbito de la ayuda pública mediante un pleno y continuo intercambio de información a la otra Parte, incluyendo el importe, la intensidad y el propósito de la ayuda y un plan detallado de reestructuración.

[...]»

6 El Protocolo adicional, firmado el 21 de noviembre de 2002, en su artículo 1, prorrogó ocho años a partir del 1 de enero de 1998, o hasta la fecha de adhesión de la República de Bulgaria, si esta última era anterior, el período durante el cual la República de Bulgaria podía conceder excepcionalmente ayudas públicas para la reestructuración de la siderurgia.

7 Dicha prórroga se sujetaba a dos condiciones, establecidas en los artículos 2 y 3 del Protocolo adicional. El artículo 2 de éste exigía que se presentara a la Comisión de las Comunidades Europeas un programa de reestructuración y planes empresariales que cumplieran los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo. En virtud del artículo 3 del Protocolo adicional, la citada prórroga estaba supeditada a una evaluación final, por la Comisión, de dicho programa de reestructuración y de dichos planes empresariales.

8 Según lo dispuesto en su artículo 4, el Protocolo adicional podía modificarse mediante decisión del Consejo de Asociación establecido por el Acuerdo de Asociación CE-Bulgaria (en lo sucesivo, «Consejo de Asociación UE-Bulgaria»).

- 9 De este modo, dicho Protocolo se modificó en un primer momento mediante la Decisión n° 1/2004 del Consejo de Asociación UE-Bulgaria, de 28 de septiembre de 2004 (DO 2005, L 68, p. 41), que sustituyó los artículos 2 y 3 del Protocolo adicional. Del considerando 4 de esta Decisión se desprende que esta modificación tenía por objeto garantizar la conformidad del texto del Protocolo adicional con los cambios institucionales habidos en la República de Bulgaria.
- 10 En un segundo momento, la Decisión UE-BG n° 3/2006 modificó de nuevo el Protocolo adicional.
- 11 Del considerando 1 de esta Decisión resulta que la República de Bulgaria, en el marco de un programa de reestructuración modificado durante el año 2006, propuso que, si al supervisar la aplicación de dicho programa se observaba que no se habían cumplido los requisitos pertinentes del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo ni las medidas clave de reestructuración o que, dentro del período de reestructuración, la República de Bulgaria había concedido ayudas estatales adicionales a favor de la industria del acero, este Estado recuperaría cualquier ayuda concedida que incumpliera dichas condiciones antes o después de su adhesión a la Unión Europea.
- 12 En virtud de su artículo 1, la Decisión UE-BG n° 3/2006 sustituyó el artículo 3 del Protocolo adicional por el texto siguiente:

«La Comisión Europea supervisará regularmente en nombre de la Comunidad Europea la aplicación del programa de reestructuración y de los planes [...]. El Ministerio de Finanzas hará lo propio en nombre de Bulgaria. La Comisión Europea podrá requerir de Bulgaria que tome medidas apropiadas para modificar el plan de reestructuración para la empresa de Kremikovtzi AD en caso de que resulte improbable el cumplimiento de los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 al Acuerdo europeo.

La Comisión Europea decidirá si el programa de reestructuración y los planes se aplican plenamente y si se ajustan a los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 al Acuerdo europeo.

En caso de que al supervisar la aplicación del programa de reestructuración y de los planes se demuestre que no se han cumplido las condiciones pertinentes del Protocolo n° 2 al Acuerdo europeo [ni] las medidas clave de reestructuración, incluidas todas las inversiones ejecutadas, o que en el curso del período de reestructuración Bulgaria ha concedido una ayuda estatal adicional a favor de la industria del acero, y en especial a la empresa Kremikovtzi AD, Bulgaria recuperará del beneficiario cualquier ayuda concedida en infracción de estas condiciones antes o después de su adhesión a la Unión Europea.»

Derecho primario

- 13 Conforme al artículo 97 CA, el Tratado CECA expiró el 23 de julio de 2002.
- 14 A tenor del artículo 2 del Acta de adhesión:
- «Desde la fecha de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados con anterioridad a la adhesión por las instituciones y el Banco Central Europeo serán vinculantes para Bulgaria y Rumanía y aplicables en ambos Estados en las condiciones establecidas en dichos Tratados y en la presente Acta.»

15 El anexo V del Acta de adhesión establece, en su título 2, un mecanismo de control de medidas de apoyo estatal aplicadas en Bulgaria antes de la fecha de su adhesión a la Unión. Los artículos 1 a 3 de dicho título establecen lo siguiente:

«1. Los siguientes regímenes de ayuda y ayudas individuales aplicados en un nuevo Estado miembro con anterioridad a la adhesión y aún vigentes con posterioridad a la misma se considerarán, desde el momento de la adhesión, ayudas existentes con arreglo al apartado 1 del artículo 88 [CE]:

- a) las medidas de ayuda aplicadas antes del 10 de diciembre de 1994;
- b) las medidas de ayuda que figuran en el apéndice del presente Anexo;
- c) las medidas de ayuda que la autoridad de control de las ayudas públicas del nuevo Estado miembro haya evaluado y declarado compatibles con el acervo antes de la adhesión, y con respecto a las cuales la Comisión no haya formulado objeciones basadas en serias dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, con arreglo al procedimiento establecido en el [artículo] 2.

Todas las medidas que sigan siendo aplicables después de la adhesión que constituyan ayudas públicas y que no cumplan las condiciones arriba mencionadas serán consideradas, desde el momento de la adhesión, nuevas ayudas a efectos de la aplicación del apartado 3 del artículo 88 [CE].

[...]

2. [...]

Si la Comisión no formula objeciones a la medida de ayuda existente basadas en serias dudas acerca de su compatibilidad con el mercado común en los tres meses siguientes a la recepción de la información completa sobre dicha medida, o a la recepción de la declaración del nuevo Estado miembro en la que comunique a la Comisión que considera completa la información suministrada debido a que no se dispone de la información adicional solicitada o a que ya ha sido suministrada, se considerará que no hay objeciones por parte de la Comisión.

Todas las medidas de ayuda comunicadas antes de la adhesión a la Comisión en virtud del procedimiento descrito en la letra c) del [artículo] 1 se registrarán por el mencionado procedimiento independientemente de que en el transcurso del período de examen el nuevo Estado miembro ya haya pasado a ser miembro de la Unión.

3. La decisión de la Comisión de formular objeciones a una medida, con arreglo a la letra c) del [artículo] 1, se considerará una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento [nº 659/1999].

En caso de adoptarse una decisión de esta índole antes de la adhesión, dicha decisión no entrará en vigor hasta la fecha de la adhesión.»

Reglamento nº 659/1999

16 Del considerando 18 del Reglamento nº 659/1999 resulta que, con objeto de garantizar la compatibilidad de las ayudas existentes con el mercado común y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 108 TFUE, la Comisión debe proponer medidas apropiadas cuando tales

ayudas no sean o hayan dejado de ser compatibles con el mercado común y debe iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 108 TFUE si el Estado miembro de que se trate rehúsa aplicar las medidas propuestas.

17 A tenor del artículo 1 del Reglamento n° 659/1999:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

b) «ayuda existente»:

i) sin perjuicio de lo dispuesto [...] en el [título] 2 y la letra b) del [título] 3 del anexo V y en el apéndice de dicho anexo del Acta de adhesión de Bulgaria y Rumanía, toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda y las ayudas individuales que se hubieran llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma;

[...]

c) «nueva ayuda»: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

[...]»

18 El artículo 7 del Reglamento n° 659/1999, titulado «Decisiones de la Comisión de concluir el procedimiento de investigación formal», dispone en su apartado 5:

«Si la Comisión llega a la conclusión de que la ayuda notificada no es compatible con el mercado común, decidirá que no se ejecute la ayuda (denominada en lo sucesivo “decisión negativa”).»

19 El artículo 14 del Reglamento n° 659/1999 establece en su apartado 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 [...]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.»

20 Titulado «Consecuencias jurídicas de la proposición de medidas apropiadas», el artículo 19 del Reglamento n° 659/1999 se refiere a las ayudas existentes. Según este artículo:

«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.»

Decisión de la Comisión de diciembre de 2009

- 21 El artículo 1 de la Decisión de la Comisión, de 15 de diciembre de 2009, relativa al Programa Nacional de Reestructuración y al Plan de Empresa Individual para el fabricante búlgaro de acero Kremikovtzi (resumen publicado en el DO 2012, C 27, p. 3; en lo sucesivo, «Decisión de la Comisión de diciembre de 2009») indica que el «programa de reestructuración y los planes para Kremikovtzi AD no se han aplicado plenamente y, por consiguiente, no se ajustan a los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 al Acuerdo Europeo».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 22 Kremikovtzi es una persona jurídica búlgara de propiedad pública hasta 1999, año de su privatización.
- 23 Conforme al artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo, la República de Bulgaria disponía de un período de cinco años, desde el 1 de enero de 1993 hasta el 31 de diciembre de 1997, durante el cual podía excepcionalmente conceder una ayuda pública para la reestructuración de la siderurgia.
- 24 De los autos se desprende que, sin embargo, después del año 1997, Kremikovtzi recibió ayudas públicas bajo diversas formas, a saber, anulación de deudas frente al Estado, puesta a disposición de recursos estatales para pagar otras deudas y condiciones favorables de crédito.
- 25 En estas circunstancias, el Protocolo adicional prorrogó ocho años a partir del 1 de enero de 1998, o hasta la fecha de adhesión de la República de Bulgaria, si esta última era anterior, el período durante el cual este Estado podía conceder excepcionalmente ayudas públicas para la reestructuración de la siderurgia.
- 26 Conforme a la condición impuesta en el artículo 2 del Protocolo adicional, la República de Bulgaria presentó a la Comisión un programa de reestructuración y desarrollo de la siderurgia búlgara y un plan empresarial en relación con la única empresa siderúrgica que se había beneficiado de ayudas públicas a la reestructuración, a saber, Kremikovtzi.
- 27 En el marco de la elaboración de dicho programa y de dicho plan, mediante resoluciones de 6 de noviembre de 2003 y de 3 de febrero de 2004, la Komisija za zashtita na konkurentsijata (Comisión de defensa de la competencia, autoridad búlgara encargada, en aquel entonces, del control de las ayudas públicas) había señalado la concesión de diversas ayudas públicas en favor de Kremikovtzi por un importe total de 431.073.159 BGN. De los autos se desprende que la mayor parte de esta cantidad se abonó en 1999 y que el resto se concedió en 2004, en forma de un nuevo escalonamiento de la deuda que Kremikovtzi había contraído frente a sus proveedores de gas y electricidad.
- 28 En particular, del considerando 10 de la Decisión 2004/746/CE del Consejo, de 18 de octubre de 2004, relativa al cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 3 del Protocolo adicional del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, en lo referente a una prórroga del período previsto en el apartado 4 del artículo 9 del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo (DO L 328, p. 101), resulta que, en virtud del artículo 3 del Protocolo adicional por entonces vigente, la Comisión efectuó una evaluación final del programa de reestructuración y del plan empresarial. Dicha evaluación señaló, en concreto, que el importe de la ayuda estatal destinada a la reestructuración, según lo especificado en dicho plan, se reduciría progresivamente antes de desaparecer en el año 2005.

- 29 Según el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 12 de agosto de 2008, titulado «Primer informe de seguimiento de la reestructuración de la siderurgia en Bulgaria y Rumanía» [COM(2008) 511 final], no se concedió ninguna ayuda a Kremikovtzi en 2006.
- 30 Hacia finales del año 2006, se solicitó una prórroga hasta finales del año 2008 del plazo para la ejecución del referido plan debido a las modificaciones en los proyectos de inversión y al tiempo perdido, unidos al cambio de propietario de Kremikovtzi. Los considerandos de la Decisión UE-BG n° 3/2006 mencionan un programa de reestructuración y un plan empresarial modificados. Según la resolución de remisión, el programa de reestructuración modificado establecía que el proceso de reestructuración finalizaría antes del 31 de diciembre de 2008.
- 31 El 6 de agosto de 2008, Kremikovtzi se vio incurso en un procedimiento de quiebra. En este procedimiento, fue declarada oficialmente en estado de insolvencia a partir del 6 de junio de 2008.
- 32 Habida cuenta de esta declaración de insolvencia, el Viceministro de Economía y Energía adoptó la resolución impugnada en el litigio principal relativa a un importe de 431.073.159 BGN, más intereses. Según el Administrativen sad Sofia-grad, dicha resolución se basa en la idea de que la declaración de insolvencia de Kremikovtzi y la apertura del procedimiento de quiebra tuvieron como consecuencia la conclusión del plan individual de viabilidad de esta sociedad. En tales circunstancias, Kremikovtzi no estaba en situación de lograr la viabilidad en condiciones normales de mercado, lo que representaba una infracción del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo, que convertía en ilegal la ayuda pública. Para el autor de la resolución impugnada en el litigio principal, la recuperación de la ayuda debía regirse por el programa de reestructuración actualizado.
- 33 A raíz del recurso interpuesto por Kremikovtzi, el órgano jurisdiccional remitente (con una composición diferente) declaró la nulidad de la resolución impugnada en el litigio principal. El órgano jurisdiccional que conoció del fondo estimó que, conforme a la normativa vigente, la recuperación de la ayuda exige necesariamente que el Ministro de Finanzas remita previamente una comunicación a la Comisión, para que ésta dicte una decisión disponiendo la recuperación de la ayuda por ser ilícita. En el caso de autos no se había cumplido ninguno de estos dos requisitos.
- 34 Esta declaración de nulidad fue objeto de recurso por parte del Ministro de Economía, Energía y Turismo ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo Administrativo). Este último anuló la resolución de la anterior Sala del Administrativen sad Sofia-grad y ordenó la devolución del asunto para que fuera examinado de nuevo por otra Sala, devolución que acompaña de instrucciones vinculantes para la resolución del fondo del litigio, estando obligados los jueces que conocen del fondo a tener en cuenta las nuevas pruebas escritas, incluida la Decisión de la Comisión de diciembre de 2009.
- 35 En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, el administrador concursal de Kremikovtzi solicitó que se suspendiera el procedimiento y se planteara al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial para conocer, por un lado, qué autoridad es competente para declarar la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común y para exigir su recuperación por ser ilegal, y, por otro, el alcance jurídico de la Decisión de la Comisión de diciembre de 2009.
- 36 En estas circunstancias, el Administrativen sad Sofia-grad decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Las disposiciones del Acuerdo Europeo y, en concreto, las decisiones del Consejo de Asociación UE-Bulgaria, ¿son aplicables a las ayudas públicas concedidas con arreglo a las disposiciones del Acuerdo Europeo, y especialmente con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 [de dicho Acuerdo], antes de la adhesión de la República de Bulgaria a la [Unión],

cuando la apreciación de la incompatibilidad de las ayudas públicas así concedidas se efectúa después de la adhesión de la República de Bulgaria a la [Unión]? En caso de respuesta afirmativa, es necesaria la siguiente interpretación:

- a) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 2, del Protocolo [adicional] en el sentido de que sólo la Comisión Europea puede declarar si el programa de reestructuración y los planes con arreglo al artículo 2 de dicho Protocolo adicional se han aplicado íntegramente y se cumplen los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo nº 2 del Acuerdo Europeo? En caso de respuesta negativa, es necesaria la siguiente interpretación:
 - b) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 3, del Protocolo [adicional] en el sentido de que la autoridad nacional competente de la República de Bulgaria tiene derecho a dictar una decisión sobre la recuperación de una ayuda pública que no cumple los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo nº 2 del Acuerdo Europeo? En caso de respuesta negativa por parte del Tribunal de Justicia, se solicita la interpretación de la siguiente cuestión:
- 2) La disposición del número 1 del título 2, relativo a las normas sobre competencia, del anexo V [del Acta de adhesión], ¿debe interpretarse en el sentido de que la ayuda pública en cuestión es una “ayuda nueva” en el sentido del número 1, párrafo segundo, de dicho anexo? En caso de respuesta afirmativa, ¿son de aplicación a dichas “nuevas ayudas” las disposiciones de los artículos 107 TFUE y 108 TFUE (artículos 87 CE y 88 CE) relativas a las ayudas públicas, así como las disposiciones del Reglamento nº 659/1999?
- a) En caso de respuesta negativa, es necesario responder a la siguiente cuestión: [...] el anexo V del Acta de adhesión, ¿[debe] interpretarse en el sentido de que las autoridades nacionales competentes no pueden proceder a recuperar una ayuda pública como la del procedimiento principal si antes la Comisión no ha dictado una decisión en la que declare que la ayuda pública en cuestión es incompatible con el mercado común?
 - b) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿debe interpretarse la Decisión de la Comisión [...] de diciembre de 2009 [...] como decisión negativa referente a una ayuda ilegal en el sentido del artículo 14 del Reglamento nº 659/1999?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 37 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, sobre qué base jurídica es preciso apreciar y, en su caso, recuperar las ayudas a la reestructuración concedidas, antes de la adhesión –el 1 de enero de 2007– de la República de Bulgaria a la Unión, a la empresa siderúrgica Kremikovtzi, incurso en un procedimiento de quiebra y declarada en estado de insolvencia en el año 2008, es decir, después de dicha adhesión. En particular, el órgano jurisdiccional remitente desea determinar si un procedimiento de recuperación de las ayudas concedidas a Kremikovtzi debe basarse en el artículo 3 del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG nº 3/2006 o en los mecanismos que se derivan del anexo V del Acta de adhesión y del Reglamento nº 659/1999 y si, en cualquier caso, una decisión de la Comisión constituye un requisito previo obligatorio en el marco de la recuperación, por las autoridades búlgaras, de las ayudas concedidas antes de dicha adhesión.
- 38 Para responder a las preguntas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, es preciso recordar, de entrada, algunas de las circunstancias particulares del litigio principal que resultan de la documentación remitida al Tribunal de Justicia.

- 39 Queda acreditado que el Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo comprendía disposiciones transitorias relativas a la ayuda a la reestructuración a fin de permitir que la República de Bulgaria llevara a cabo la reestructuración en su sector siderúrgico.
- 40 Así, en virtud del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo, dicho Estado pudo conceder ayudas para tal reestructuración, a condición, en particular, de que éstas llevaran a la viabilidad de las sociedades que se beneficiasen de ellas en condiciones normales de mercado al final del período de reestructuración.
- 41 Como señaló la Comisión, a diferencia de las Actas de adhesión correspondientes a algunos Estados (véase, como comparación, la sentencia de 24 de marzo de 2011, *ISD Polska y otros/Comisión*, C-369/09 P, Rec. p. I-2011, apartado 7), el Acta de adhesión relativa a la República de Bulgaria no contiene cláusulas especiales referentes a las ayudas concedidas a las empresas del sector siderúrgico con anterioridad a la adhesión de dicho Estado a la Unión. A este respecto, de la documentación remitida al Tribunal de Justicia se deduce que, durante las negociaciones de adhesión, la República de Bulgaria declaró que no concedería más ayudas a su industria siderúrgica y que retiró su solicitud de prórroga del período durante el cual podían concederse ayudas a dicho sector.
- 42 Sin embargo, poco antes de su adhesión a la Unión, la República de Bulgaria manifestó, en esencia, que no podía cumplirse el requisito de viabilidad de Kremikovtzi en el marco del programa nacional de reestructuración. Por lo tanto, presentó un programa de reestructuración y un plan empresarial modificados y solicitó una prórroga del período de reestructuración hasta finales del año 2008. Kremikovtzi era la única empresa comprendida en el programa nacional de reestructuración modificado.
- 43 Como se desprende del primer considerando de la Decisión UE-BG n° 3/2006, en el marco del programa de reestructuración modificado, la República de Bulgaria propuso, esencialmente, que si al supervisar la aplicación de dicho programa se observaba que no se habían cumplido los requisitos pertinentes enunciados en el Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo, recuperaría cualquier ayuda concedida que incumpliera dichas condiciones.
- 44 La Comisión evaluó el programa de reestructuración y el plan empresarial modificados y no emitió objeción alguna a la prórroga solicitada.
- 45 El 29 de diciembre de 2006, a propuesta de la Comisión, el Consejo de Asociación UE-Bulgaria adoptó la Decisión UE-BG n° 3/2006.
- 46 La situación financiera de Kremikovtzi continuó agravándose y ésta quebró en el año 2008.
- 47 En estas circunstancias, mediante la resolución impugnada en el litigio principal, las autoridades búlgaras, apoyándose en el artículo 3, párrafo tercero, del Protocolo adicional, en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006, incoaron un procedimiento de recuperación de las ayudas a la reestructuración identificadas en las resoluciones mencionadas en el apartado 27 de la presente sentencia.
- 48 En el litigio principal, Kremikovtzi cuestiona dicha resolución y la citada base jurídica. Sostiene, en esencia, que las autoridades búlgaras no pueden adoptar independientemente una resolución de recuperación sin que exista una decisión negativa de la Comisión en el sentido del Reglamento n° 659/1999.
- 49 Sobre este particular, procede recordar que el Tratado CE establece procedimientos distintos dependiendo de que las ayudas ya existan o sean nuevas (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 30 de junio de 1992, *Italia/Comisión*, C-47/91, Rec. p. I-4145, apartados 22 a 24, y de 9 de agosto de 1994, *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, Rec. p. I-3829, apartados 10 a 12).

Mientras que las nuevas ayudas, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, deben ser notificadas previamente a la Comisión y no pueden ser ejecutadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva, las ayudas existentes, conforme al artículo 88 CE, apartado 1, pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 20; de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec. p. I-3679, apartado 42, y C-298/00 P, Rec. p. I-4087, apartado 47, así como de 18 de noviembre de 2010, NDSHT/ Comisión, C-322/09 P, Rec. p. I-11911, apartado 52 y jurisprudencia citada).

- 50 Además, del artículo 2 del Acta de adhesión se deriva que los artículos 87 CE a 89 CE y el Reglamento n° 659/1999 sólo son aplicables en Bulgaria a partir de la adhesión de este Estado a la Unión, el 1 de enero de 2007, en las condiciones establecidas en el Acta de adhesión.
- 51 Por lo que respecta a las ayudas ejecutadas en Bulgaria antes de la adhesión de este Estado a la Unión, el anexo V del Acta de adhesión establece, en su título 2, un mecanismo de control. Este mecanismo tiende concretamente a delimitar el abanico de tales ayudas que pueden ser consideradas, desde el momento de la adhesión, «ayudas existentes» con arreglo al artículo 88 CE, apartado 1.
- 52 Conforme a dicho mecanismo, las medidas estatales ejecutadas antes de la referida adhesión pero que, por un lado, estén aún vigentes después de ésta y que, por otro, en la fecha de la adhesión, cumplan los criterios acumulativos del artículo 87 CE, apartado 1, quedan sujetas a las normas específicas establecidas en el anexo V del Acta de adhesión ya sea como ayudas existentes a efectos del artículo 88 CE, apartado 1, cuando estén comprendidas en una de las tres categorías mencionadas en dicho anexo, ya sea como ayudas nuevas en la fecha de la adhesión a efectos de la aplicación del artículo 88 CE, apartado 3, si no están comprendidas en una de esas tres categorías.
- 53 De lo anterior se deriva que, para poder estar sujetas a las referidas normas específicas del anexo V del Acta de adhesión, las medidas de apoyo estatal adoptadas antes de la fecha de adhesión deben estar, en concreto, aún «vigentes», en el sentido del citado anexo, después de dicha adhesión.
- 54 Como cabe deducir, en particular, del artículo 1, letras b), inciso i), y c), del Reglamento n° 659/1999, en relación con el artículo 2 del Acta de adhesión, únicamente a partir de dicha adhesión pueden aplicarse en Bulgaria directamente, como tales, los criterios recogidos en el artículo 87 CE, apartado 1, y ello sólo respecto a situaciones que se presenten a partir de tal fecha. Además, de la jurisprudencia expuesta en el apartado 49 de la presente sentencia, del considerando 18 del Reglamento n° 659/1999 y del artículo 19 de éste se deriva que las ayudas existentes pueden ser sólo objeto, en su caso, de una decisión de incompatibilidad que produzca efectos hacia el futuro.
- 55 Desde esta perspectiva, procede interpretar que las expresiones «aún vigentes» y «que sigan siendo aplicables» recogidas en el anexo V del Acta de adhesión se refieren, sustancialmente, a medidas aplicadas con anterioridad a la adhesión a la Unión y que, con posterioridad a dicha adhesión, pueden seguir generando gastos en el Estado miembro de que se trata o un aumento de la responsabilidad financiera de éste o incluso disminuir los ingresos presupuestarios de dicho Estado.
- 56 En el caso de autos, no se ha discutido ante el Tribunal de Justicia que las ayudas públicas controvertidas en el litigio principal se ejecutaron con anterioridad a la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión.
- 57 Además, como resulta de la documentación remitida a este Tribunal y de los apartados 27 y 28 de la presente sentencia, era posible calcular de manera precisa la responsabilidad financiera de la República de Bulgaria derivada de dichas medidas cuando se llevaron a efecto. Los importes concretos de las diversas ayudas concedidas eran oficialmente declarados y tenidos en cuenta en el marco de la elaboración del programa de reestructuración y del plan empresarial relativo a Kremikovtzi.

- 58 Como se desprende, en particular, de los apartados 27 a 29 de la presente sentencia, la aplicación de las ayudas públicas controvertidas en el litigio principal finalizó antes de la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión. Por consiguiente, dichas ayudas no podían suponer, con posterioridad a la adhesión, gastos o una mayor responsabilidad financiera a cargo de los organismos estatales búlgaros o disminuir los ingresos presupuestarios de la República de Bulgaria.
- 59 En estas circunstancias, las ayudas públicas controvertidas en el litigio principal no pueden considerarse «vigentes» con posterioridad a la adhesión en el sentido del anexo V del Acta de adhesión.
- 60 De lo anterior se deriva que el citado anexo no se aplica a las medidas de ayuda pública controvertidas en el litigio principal. En consecuencia, dichas medidas no pueden considerarse ni «ayudas existentes», ni «desde el momento de la adhesión, nuevas ayudas», en el sentido de dicho anexo.
- 61 Igualmente, tales medidas tampoco están comprendidas en el concepto de «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso i), del Reglamento n° 659/1999.
- 62 Además, como se deriva asimismo de los apartados 17, 50 y 54 de la presente sentencia, las referidas medidas tampoco están comprendidas en el concepto de «nueva ayuda», en el sentido del artículo 1, letra c), del citado Reglamento.
- 63 En cambio, la Decisión UE-BG n° 3/2006, adoptada con posterioridad a la firma del Acta de adhesión y en el contexto expuesto, en concreto, en los apartados 41 a 44 y 60 a 62 de la presente sentencia, se refiere específicamente a las medidas de apoyo estatal efectuadas en el marco de la reestructuración del sector siderúrgico en Bulgaria.
- 64 El artículo 3, párrafo primero, del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006 establece, en esencia, una supervisión conjunta por la Comisión y por el Ministerio de Finanzas búlgaro de la aplicación de las ayudas en apoyo de la reestructuración de Kremikovtzi.
- 65 En virtud de dicho artículo 3, párrafo tercero, la República de Bulgaria está obligada a recuperar cualquier ayuda pública concedida a la industria del acero búlgara que incumpla las condiciones que se derivan del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo. Entre tales condiciones figuran, en particular, la ejecución de todas las inversiones previstas en el programa de reestructuración y en los planes empresariales y la exigencia de que, al final del período de reestructuración concedido, dicha reestructuración haya llevado a la viabilidad de los beneficiarios del apoyo estatal de que se trate.
- 66 Es cierto que, de conformidad con el artículo 3, párrafo segundo, del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006, la Comisión debe decidir si el programa de reestructuración y los planes se aplican plenamente y si se ajustan a los requisitos del artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo.
- 67 Sin embargo, nada en el texto de dicho artículo 3 da a entender que una decisión de la Comisión adoptada en virtud del citado artículo 3, párrafo segundo, constituya un requisito previo para la recuperación establecida en el párrafo tercero de ese mismo artículo.
- 68 Además, habida cuenta del primer considerando de la Decisión UE-BG n° 3/2006 y de la supervisión conjunta mencionada en el apartado 64 de la presente sentencia, nada en la lógica interna del citado artículo 3 da a entender que sea éste el caso.
- 69 En cambio, del artículo 3, párrafo tercero, del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006 se desprende que la obligación de la República de Bulgaria de recuperar las ayudas públicas existe si, en el contexto de la supervisión de la aplicación del programa de

reestructuración y del plan empresarial para Kremikovtzi, la Comisión o las autoridades búlgaras constatan que no se han cumplido las condiciones pertinentes enunciadas en el Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo.

- 70 Por último, es preciso añadir, para proporcionar una respuesta completa a las preguntas del órgano jurisdiccional remitente, que una decisión adoptada en virtud del artículo 3, párrafo segundo, del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006 no equivale en absoluto a una decisión adoptada de conformidad con el artículo 14 del Reglamento n° 659/1999, que, como resulta concretamente de los apartados 50, 61 y 62 de la presente sentencia, no se aplica a las ayudas públicas controvertidas en el litigio principal.
- 71 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las preguntas planteadas que un procedimiento de recuperación de ayudas públicas concedidas a Kremikovtzi con anterioridad a la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión, medidas de ayuda que, con posterioridad a dicha adhesión, no estaban «vigentes» en el sentido del anexo V del Acta de adhesión, debe basarse –en el supuesto de que se incumplan los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo– en el artículo 3 del Protocolo adicional en su versión modificada por la Decisión UE-BG n° 3/2006. En este contexto, las autoridades nacionales competentes de la República de Bulgaria pueden adoptar, de conformidad con el párrafo tercero de dicho artículo, una decisión de recuperación de ayudas públicas que no cumplan los referidos requisitos. Una decisión adoptada por la Comisión sobre la base del artículo 3, párrafo segundo, del citado Protocolo adicional no constituye una condición previa para la recuperación, por dichas autoridades, de tales ayudas.

Costas

- 72 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

Un procedimiento de recuperación de ayudas públicas concedidas a Kremikovtzi AD con anterioridad a la adhesión de la República de Bulgaria a la Unión Europea, medidas de ayuda que, con posterioridad a dicha adhesión, no estaban «vigentes» en el sentido del anexo V del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, debe basarse –en el supuesto de que se incumplan los requisitos establecidos en el artículo 9, apartado 4, del Protocolo n° 2 del Acuerdo Europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Bulgaria, por otra, celebrado y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 94/908/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994– en el artículo 3 del Protocolo adicional de este Acuerdo Europeo, en su versión modificada por la Decisión n° 3/2006 del Consejo de Asociación UE-Bulgaria, de 29 de diciembre de 2006. En este contexto, las autoridades nacionales competentes de la República de Bulgaria pueden adoptar, de conformidad con el párrafo tercero de dicho artículo, una decisión de recuperación de ayudas públicas que no cumplan los referidos requisitos. Una decisión adoptada por la Comisión Europea sobre la base del artículo 3, párrafo segundo, del citado Protocolo adicional no constituye una condición previa para la recuperación, por dichas autoridades, de tales ayudas.

Firmas