



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 24 de enero de 2013\*

«Incumplimiento de Estado — Ayudas de Estado incompatibles con el mercado común — Obligación de recuperación — Inejecución — Excepción de inadmisibilidad — Fuerza de cosa juzgada de una sentencia precedente del Tribunal de Justicia»

En el asunto C-529/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, interpuesto el 18 de diciembre de 2009,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. L. Flynn y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**Reino de España**, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešič y J.-J. Kasel (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

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

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

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: español.

## Sentencia

- 1 En su demanda la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 288 TFUE, párrafo cuarto, y 2 y 3 de la Decisión 1999/509/CE de la Comisión, de 14 de octubre de 1998, relativa a la ayuda otorgada por España a las empresas del grupo Magefesa y sus empresas sucesoras (DO 1999, L 198, p. 15), al no haber adoptado en el plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha Decisión en lo que respecta a la empresa Industrias Domésticas, S.A. (en lo sucesivo, «Indosa»).

### Marco jurídico

- 2 El decimotercer considerando 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), tiene la siguiente redacción:

«Considerando que, en caso de ayuda ilegal e incompatible con el mercado común, debe restablecerse la competencia efectiva; que, para ello, es necesario que la ayuda, con sus correspondientes intereses, se recupere sin demora; que conviene que dicha recuperación se efectúe con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional; que la aplicación de estos procedimientos no debe, impidiendo la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión, entorpecer el restablecimiento de la competencia efectiva; que, para lograr este resultado, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que la decisión de la Comisión surta efecto.»

- 3 El artículo 14 de dicho Reglamento, titulado «Recuperación de la ayuda», dispone:

«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.

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 comunitario.»

- 4 Según el artículo 23, apartado 1, del mismo Reglamento:

«Cuando el Estado miembro interesado no cumpla lo dispuesto en las decisiones negativas o condicionales, especialmente en los casos a que se refiere el artículo 14, la Comisión podrá someter directamente el asunto al Tribunal de Justicia [...] en virtud de lo establecido en el apartado 2 del artículo [108 TFUE].»

## Antecedentes del litigio

### *Marco fáctico*

- 5 Magefesa es un grupo de empresas industriales españolas que fabrican artículos de menaje doméstico.
- 6 El grupo Magefesa está formado, en particular, por cuatro empresas, a saber, Indosa, con domicilio social en el País Vasco; Cubertera del Norte, S.A. (en lo sucesivo, «Cunosa»), y Manufacturas Gur, S.A. (en lo sucesivo, «GURSA»), con domicilio social en Cantabria, y Manufacturas Inoxidables Gibraltar, S.A. (en lo sucesivo, «MIGSA»), con domicilio social en Andalucía.
- 7 Habiendo experimentado graves dificultades económicas desde el año 1983, se diseñó un programa de actuación para el grupo Magefesa que preveía, en particular, una reducción de su plantilla y la concesión de ayudas por parte del Gobierno central y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas del País Vasco, de Cantabria y de Andalucía, en las cuales estaban situadas las diferentes fábricas del grupo.
- 8 Para distribuir esas ayudas se crearon sociedades de gestión en las Comunidades Autónomas interesadas, a saber, Fiducias de la Cocina y Derivados, S.A. (en lo sucesivo, «Ficodesa»), en el País Vasco; Gestión de Magefesa en Cantabria, S.A., en Cantabria, y Manufacturas Damma, S.A., en Andalucía.
- 9 Toda vez que sin embargo la situación continuó deteriorándose, Cunosa cesó su actividad a comienzos de 1994 y fue declarada en quiebra el 13 de abril de 1994, MIGSA cesó su actividad en 1993 y fue declarada en quiebra el 17 de mayo de 1999, y GURSA dejó de tener actividad a partir de 1994 y más tarde fue declarada en situación de insolvencia.
- 10 Indosa, por su parte, fue declarada en situación de suspensión de pagos a instancias de sus trabajadores mediante resolución judicial de 19 de julio de 1994, retro trayéndose los efectos de esta declaración al día 24 de febrero de 1986. No obstante, mediante otra resolución judicial se autorizó a Indosa la continuación de sus actividades para evitar que se pusieran en peligro los puestos de trabajo de los 478 trabajadores de la empresa.
- 11 Por lo que respecta a las sociedades de gestión, Ficodesa fue declarada en quiebra el 19 de enero de 1995 y tanto Manufacturas Damma, S.A., como Gestión de Magefesa en Cantabria, S.A., cesaron su actividad.

### *Las decisiones de la Comisión*

- 12 El grupo Magefesa fue objeto de dos procedimientos en materia de ayudas de Estado.
- 13 El 20 de diciembre de 1989 la Comisión adoptó la Decisión 91/1/CEE, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno español y los consejos de gobierno de varias Comunidades Autónomas españolas a Magefesa, fabricante de artículos de menaje de acero inoxidable y de pequeños aparatos electrodomésticos (DO 1991, L 5, p. 18), por la que declaró ilegales e incompatibles con el mercado común las ayudas concedidas a las empresas del grupo Magefesa, en forma de avales crediticios, de un crédito en condiciones diferentes a las de mercado, de subvenciones no reintegrables y de una subvención de intereses.
- 14 Las ayudas, concedidas por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que la Decisión 91/1 consideró ilegales e incompatibles con el mercado común consistían en:
  - un aval crediticio de 300 millones de pesetas otorgado directamente a Indosa;

- un aval crediticio de 672 millones de pesetas concedido a Ficodesa, y
  - una subvención de intereses por importe de 9 millones de pesetas.
- 15 En la misma Decisión se emplazó a las autoridades españolas, en particular, a suprimir los avales crediticios, a transformar el crédito de favor en un crédito normal y a recuperar las subvenciones no reintegrables.
- 16 En 1997 la Comisión recibió nuevas denuncias relativas a las ventajas que para las empresas del grupo Magefesa representaba la no restitución de las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común por la Decisión 91/1 y el incumplimiento de sus obligaciones financieras y fiscales. Posteriormente, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (posteriormente artículo 88 CE, apartado 2, actualmente artículo 108 TFUE), en relación con las ayudas concedidas a estas empresas o a sus sucesoras después del año 1989, y adoptó el 14 de octubre de 1998 la Decisión 1999/509, que fue notificada al Gobierno español el 29 de octubre de 1998.
- 17 En dicha Decisión la Comisión declaró ilegales e incompatibles con el mercado común las ayudas concedidas por las autoridades españolas, en particular, a Indosa, en forma de continuo impago de impuestos y cotizaciones de seguridad social, tanto hasta la fecha de su declaración de quiebra como después de ésta y hasta mayo de 1997.
- 18 En el artículo 2 de la misma Decisión se instó al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios dichas ayudas, precisando que los importes recuperados debían incluir los intereses devengados desde la concesión de esas ayudas hasta la fecha efectiva de su reembolso.
- 19 De conformidad con el artículo 3 de la Decisión 1999/509, el Reino de España debía informar a la Comisión, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la propia Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.
- 20 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 1998, con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (posteriormente, tras su modificación, artículo 230 CE, actualmente artículo 263 TFUE), el Reino de España solicitó la anulación de la Decisión 1999/509.
- 21 Por sentencia de 12 de octubre de 2000, España/Comisión (C-480/98, Rec. p. I-8717), el Tribunal de Justicia decidió:
- «1) Anular la Decisión [1999/509], en la medida en que incluye, entre los importes de las ayudas que deben recuperarse, los intereses devengados con posterioridad a la declaración de quiebra de las empresas Indosa y Cunosa sobre las ayudas ilegalmente recibidas antes de dicha declaración.
  - 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
  - 3) Condenar al Reino de España a cargar, además de con sus propias costas, con tres cuartas partes de las costas de la Comisión de las Comunidades Europeas.»
- 22 El 22 de diciembre de 1999 la Comisión interpuso, en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, un recurso por incumplimiento contra el Reino de España cuyo objeto era la declaración de que éste no había adoptado en los plazos señalados las medidas necesarias para dar cumplimiento a las Decisiones 91/1 y 1999/509.

- 23 Por sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España (C-499/99, Rec. p. I-6031), el Tribunal de Justicia decidió:
- «1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 249 CE, párrafo cuarto, así como de los artículos 2 y 3 de las Decisiones 91/1/CEE y 1999/509/CE, por un lado, al no haber adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Decisión [91/1], en la medida en que declaró ilegales e incompatibles con el mercado común determinadas ayudas concedidas a las empresas [Indosa], [GURSA], [MIGSA] y [Cunosa], y a la Decisión [1999/509], en la medida en que declaró ilegales e incompatibles con el mercado común determinadas ayudas concedidas a las empresas GURSA, MIGSA y Cunosa, y, por otro lado, al no haber informado a la Comisión, dentro de los plazos señalados, de las medidas adoptadas para la ejecución de la Decisión 1999/509, en la medida en que declaró ilegales e incompatibles con el mercado común determinadas ayudas concedidas a la empresa Indosa.
  - 2) Desestimar en todo lo demás el recurso de la Comisión de las Comunidades Europeas.
  - 3) Condenar en costas al Reino de España.»
- 24 Según resulta de los fundamentos de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de la Comisión, en cuanto pretendía que se declarase que el Reino de España no había adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de la Decisión 1999/509, basándose en que la junta de acreedores celebrada el 4 de julio de 2000 había decidido la liquidación de Indosa.

*Las discusiones desarrolladas hasta la interposición del presente recurso*

- 25 A raíz de la sentencia Comisión/España, antes citada, la Comisión y el Reino de España intercambiaron una abundante correspondencia acerca de la recuperación de las ayudas a las que se referían las Decisiones 91/1 y 1999/509 y de la ejecución de dicha sentencia.
- 26 De los autos obrantes ante el Tribunal de Justicia se deduce que, aunque Indosa había sido declarada en estado de quiebra en 1994, esa empresa había continuado sus actividades.
- 27 En respuesta a las solicitudes de información de la Comisión de 25 de marzo y 27 de julio de 2004 y de 31 de enero de 2005, las autoridades españolas indicaron, en particular, mediante escrito de 31 de marzo de 2005, que el convenio de liquidación de Indosa había sido aprobado el 29 de septiembre de 2004, que esta aprobación había sido impugnada, sin efecto suspensivo, y que por tanto podía comenzar el proceso de liquidación de los activos de Indosa.
- 28 Mediante escritos de 5 de julio y 16 de diciembre de 2005, la Comisión observó que, casi tres años después de haberse dictado la sentencia Comisión/España, antes citada, Indosa continuaba sus actividades, el proceso de liquidación de sus activos todavía no se había iniciado y la ayuda ilegal no había sido recuperada. Además, esta institución solicitó que cesara la actividad de Indosa y que la liquidación de sus activos concluyera a más tardar el 25 de enero de 2006.
- 29 Durante ese mismo año 2006, la Comisión estimó que las Decisiones 91/1 y 1999/509 habían sido ejecutadas en relación con GURSA, MIGSA y Cunosa, ya que estas empresas habían cesado en sus actividades y sus activos se habían vendido a precio de mercado. Respecto a Indosa, por el contrario, la Comisión y las autoridades españolas continuaron el intercambio de correspondencia.
- 30 Mediante escrito de 30 de mayo de 2006, el Reino de España comunicó a la Comisión que el convenio de liquidación de Indosa había adquirido firmeza el 2 de mayo de 2006.

- 31 No obstante, en una serie de escritos, de 18 de octubre de 2006, 27 de enero de 2007 y 26 de septiembre de 2008, la Comisión puso de manifiesto que no se había producido el cese real de la actividad de Indosa y que no se habían liquidado sus activos. Según la Comisión, la información proporcionada por el Reino de España mostraba que las actividades de Indosa continuaban por medio de su filial al 100 %, a saber, la Compañía de Menaje Doméstico, S.L. (en lo sucesivo, «CMD»), que había sido creada por el síndico de la quiebra de Indosa para comercializar los productos de esta empresa y a la que se habían transferido todos los activos de Indosa, así como su personal. Considerando que los activos de Indosa no habían sido transferidos mediante un procedimiento abierto y transparente, la Comisión concluyó que CMD continuaba la actividad subvencionada y que, por consiguiente, se debían recuperar de CMD las ayudas en cuestión.
- 32 El Reino de España respondió con una serie de escritos, entre ellos los de 8 de octubre y 13 de noviembre de 2008, así como los de 24 de julio y 25 de agosto de 2009, de los que resulta que CMD había sido declarada en estado legal de concurso de acreedores el 30 de junio de 2008 y que sus administradores concursales habían presentado una solicitud de extinción colectiva de relaciones laborales de toda la plantilla, que había sido estimada por el órgano jurisdiccional nacional competente.
- 33 Por escritos de 18 de agosto y de 7 y 21 de septiembre de 2009, la Comisión solicitó que se le comunicara un calendario detallado que indicara la fecha exacta del cese de actividades de CMD, así como información más amplia sobre el procedimiento de enajenación de sus activos, incluida la prueba de que esa enajenación se había realizado en condiciones de mercado. Dicha institución también solicitó al Reino de España pruebas acreditativas de que las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común estaban inscritas en el pasivo de CMD como deudas de la masa.
- 34 En escritos de 21 de septiembre y de 13 y 21 de octubre de 2009, el Reino de España respondió en sustancia que CMD había cesado su actividad el 30 de julio de 2009, sin presentar no obstante a la Comisión el calendario detallado que ésta había solicitado.
- 35 El 3 de septiembre de 2009, antiguos trabajadores de CMD crearon una sociedad limitada laboral, denominada Euskomenaje 1870, S.L.L. (en lo sucesivo, «Euskomenaje»), cuya actividad consiste en la fabricación y la comercialización de utensilios de cocina y pequeños aparatos eléctricos. Según el Reino de España, Euskomenaje fue autorizada a desarrollar una «actividad provisional», para garantizar el mantenimiento de las instalaciones industriales y asumir los gastos fijos que minoraban la masa en el procedimiento concursal de CMD.
- 36 A raíz de la creación de dicha sociedad, los administradores concursales de CMD autorizaron la cesión provisional de los activos de esta última a Euskomenaje hasta la terminación del procedimiento de liquidación de CMD.
- 37 La Comisión reaccionó entonces de la siguiente manera.
- 38 Por un lado, interpuso el presente recurso, cuyo objeto es la inejecución por el Reino de España de la Decisión 1999/509 en lo que se refiere a Indosa.
- 39 Por otro lado, esa institución inició contra el Reino de España el procedimiento previsto en el artículo 228 CE (actualmente artículo 260 TFUE), enviándole un escrito de requerimiento el 23 de noviembre de 2009 en el que le reprochaba no haber ejecutado la sentencia Comisión/España, antes citada, en lo que se refiere a la Decisión 91/1 y en relación con Indosa.

*Los hechos posteriores a la interposición del presente recurso ante el Tribunal de Justicia*

- 40 El procedimiento por la inejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia declarativa de un incumplimiento por un Estado miembro del Derecho de la Unión, mencionado en el anterior apartado, dio lugar a la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España (C-610/10).
- 41 De esa última sentencia resulta que el 26 de enero de 2010 el Reino de España informó a la Comisión de que Indosa y CMD estaban en vías de liquidación y habían cesado sus actividades.
- 42 En escritos de 2 y 9 de junio de 2010 el Reino de España manifestó en particular que la Comunidad Autónoma del País Vasco no figuraba en la lista de los acreedores de CMD respecto a las ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado común por la Decisión 91/1, pero que se iba a personar en el procedimiento concursal de esa sociedad solicitando que se incluyera en dicha lista el crédito relativo a las referidas ayudas.
- 43 Mediante escrito de 7 de julio de 2010 el Reino de España comunicó a la Comisión el plan de liquidación de CMD y el auto del órgano jurisdiccional nacional competente de 22 de junio de 2010 que aprobaba dicho plan. Éste prevé que la totalidad de los activos de CMD debe venderse a los acreedores de ésta, que son principalmente los trabajadores de CMD, a cambio de una compensación parcial de sus créditos, a menos que sea presentada una mejor oferta en un plazo de quince días a partir de la publicación de dicho plan. No obstante, de dicho plan se desprende que las ayudas ilegales en cuestión no figuran entre los créditos reconocidos.
- 44 El 3 de diciembre de 2010 la Comunidad Autónoma del País Vasco presentó una solicitud de inclusión del crédito relativo a la restitución de las ayudas concedidas a Indosa y declaradas ilegales por la Decisión 91/1 en la lista de acreedores del procedimiento concursal de CMD. Dado que el crédito declarado por ese concepto ascendía a unos 16,5 millones de euros, esto es, una cantidad muy inferior a la totalidad de las ayudas en cuestión, esa Comunidad Autónoma la corrigió varias veces, hasta fijarla, según su última declaración de 7 de diciembre de 2011, en 22 683 745 euros, cantidad que corresponde a las estimaciones del crédito referido efectuadas por la Comisión.
- 45 Mediante auto de 12 de enero de 2011 el Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Bilbao dispuso el cese de la actividad de CMD y el cierre de sus establecimientos.
- 46 El 3 de marzo de 2011 la Comunidad Autónoma del País Vasco presentó una solicitud ante dicho Juzgado con objeto de que cesara la actividad de Euskomenaje que se desarrollaba en las instalaciones de CMD.
- 47 El 10 de marzo de 2011 la misma Comunidad Autónoma interpuso un recurso de apelación contra el auto de 22 de junio de 2010, mencionado en el apartado 43 de la presente sentencia, que había aprobado el plan de liquidación de CMD.
- 48 Mediante auto de 16 de enero de 2012 la Audiencia Provincial de Bizkaia revocó el auto referido y ordenó la liquidación de los activos de CMD mediante las reglas que respeten la libre y transparente concurrencia de terceros.
- 49 Por auto de 4 de abril de 2012 del Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Bilbao se inscribió en el pasivo de CMD un crédito de 22 683 745 euros a favor de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

## Sobre el recurso

- 50 Por escrito separado presentado el 4 de marzo de 2010 en la Secretaría del Tribunal de Justicia, el Reino de España opuso al recurso de la Comisión una excepción de inadmisibilidad en virtud del artículo 91, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia en su versión aplicable en esa fecha. El Tribunal de Justicia decidió el 31 de agosto de 2010 unir esa excepción al examen del fondo.

### *Sobre la excepción de inadmisibilidad*

#### Alegaciones de las partes

- 51 El Reino de España sostiene que el presente recurso es inadmisibile por vulnerar la fuerza de cosa juzgada de la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada.
- 52 Afirma sobre ello que concurren en el presente caso las tres condiciones requeridas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para estimar la excepción de fuerza de cosa juzgada, a saber, la identidad de las partes, del objeto y de la causa. En su opinión, el recurso enfrenta a las mismas partes, la Comisión y el Reino de España, el objeto es idéntico en ambos asuntos, ya que se trata de la Decisión 1999/509, y la causa es la misma, puesto que el recurso que dio lugar a la citada sentencia Comisión/España se basaba en el artículo 88 CE, apartado 2, disposición a la que corresponde actualmente el artículo 108 TFUE, apartado 2.
- 53 Dado que el Tribunal de Justicia resolvió en sustancia en su sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, que el Reino de España había cumplido las obligaciones que le imponía la mencionada Decisión, a juicio de ese Estado miembro debe declararse la inadmisibilidad del presente recurso ya que versa acerca de una cuestión que ya ha quedado resuelta. Según el Reino de España, en el apartado 43 de la referida sentencia el Tribunal de Justicia se limitó a constatar el incumplimiento por ese Estado miembro de la obligación de informar a la Comisión de las medidas que ya habían sido adoptadas y de las que iban a adoptarse para recuperar las ayudas concedidas a Indosa. De los apartados 40, 44 y 46 de la misma sentencia resulta que el recurso interpuesto por esa institución fue desestimado, en cambio, en cuanto imputaba al Reino de España no haber adoptado las medidas necesarias para recuperar las ayudas concedidas a Indosa, y ello porque, según los apartados 33 y 35 de la sentencia antes mencionada, la junta de acreedores había decidido la liquidación de esa empresa.
- 54 En lo que se refiere a la obligación de informar a la Comisión de las medidas adoptadas para el cumplimiento de la Decisión 1999/509 en el plazo fijado por ésta, el Reino de España añade que del apartado 42 de la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, resulta que ese plazo había terminado el 29 de diciembre de 1998, conforme al artículo 3 de esa Decisión, por lo que esa obligación es actualmente de imposible cumplimiento.
- 55 La Comisión solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad aducida por el Reino de España.
- 56 Esa institución expone al respecto que, según reiterada jurisprudencia, en los procedimientos por incumplimiento la fuerza de cosa juzgada sólo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que han sido efectiva o necesariamente resueltos por una sentencia del Tribunal de Justicia (véanse en particular las sentencias de 12 de junio de 2008, Comisión/Portugal, C-462/05, Rec. p. I-4183, apartado 23, y de 29 de junio de 2010, Comisión/Luxemburgo, C-526/08, Rec. p. I-6151, apartado 27).



- 57 Más concretamente, conforme a esa misma jurisprudencia, en caso de modificación de las circunstancias del caso específico, corresponde a la Comisión determinar si esa modificación constituye un cambio fundamental de la premisa en la que el Tribunal de Justicia se sustentó en su anterior sentencia, y en caso afirmativo la Comisión está legitimada para interponer un nuevo recurso.
- 58 Pues bien, eso es precisamente lo que, a juicio de la Comisión, ocurre en el presente caso.
- 59 Según la Comisión, en el apartado 33 de su sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, el Tribunal de Justicia se basó en la premisa de que «el 4 de julio de 2000 se celebró una junta de acreedores para decidir acerca de la continuidad o el cese de las actividades de Indosa. La junta acordó la liquidación de la empresa en un plazo de cuatro meses».
- 60 Sin embargo, posteriormente se puso de manifiesto que, en contra de lo que se había acordado en esa junta de acreedores, Indosa no había sido liquidada sino que por el contrario sus actividades continuaron, desarrolladas directamente en un primer momento por la propia Indosa y más tarde a través de CMD, filial de ésta.
- 61 Por consiguiente, las premisas fácticas esenciales en las que se fundaba la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada, no se materializaron. Los hechos mencionados en el anterior apartado constituyen en efecto aspectos nuevos, no resueltos por esa misma sentencia, de modo que el objeto del presente litigio difiere del objeto del asunto que dio lugar a dicha sentencia.
- 62 Por otro lado, la Comisión no podía ejercer ante el Tribunal de Justicia una acción contra el Reino de España en aplicación del artículo 260 TFUE, apartado 2, ya que en ese momento el Tribunal de Justicia aún no había constatado el incumplimiento por ese Estado miembro de la obligación de recuperar las ayudas ilegales pagadas a Indosa que había ordenado la Decisión 1999/509.
- 63 La Comisión añade que, en caso de que el Tribunal de Justicia acogiera la excepción de inadmisibilidad, se vería privada de los instrumentos que el Tratado FUE ha puesto a su disposición para obligar a un Estado miembro a ejecutar una decisión adoptada para corregir una distorsión de la competencia generada por ayudas declaradas incompatibles con el mercado común. La tesis defendida por el Reino de España privaría, de este modo, de todo efecto útil tanto a la normativa en materia de control de ayudas de Estado como a la decisión que declaró la ilegalidad de las ayudas objeto del presente asunto.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 64 En primer lugar, es preciso recordar la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de cosa juzgada (véase la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 26 y la jurisprudencia citada).
- 65 Como el Tribunal de Justicia ya ha juzgado, ese principio también es aplicable en los procedimientos por incumplimiento (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 27).
- 66 De una jurisprudencia bien asentada del Tribunal de Justicia resulta, sin embargo, que la fuerza de cosa juzgada sólo afecta a los extremos de hecho y de Derecho que han sido efectiva o necesariamente resueltos por la resolución judicial de que se trate (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 27 y la jurisprudencia citada).

- 67 Para determinar si la Comisión ha vulnerado el principio de cosa juzgada al interponer el presente recurso, hay que apreciar si, atendiendo al marco fáctico y jurídico de los dos procedimientos referidos, existe en sustancia una identidad de hecho y de Derecho entre el presente asunto y el que dio lugar a la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada (véase la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 28).
- 68 Se trata de apreciar, más en concreto, si el objeto del presente litigio es el mismo que el del asunto que dio lugar a la citada sentencia Comisión/España (véase en ese sentido la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 27).
- 69 En segundo lugar, se ha de observar que la vía de recurso establecida por el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, no es más que una variante del recurso por incumplimiento, específicamente adaptada a los problemas particulares que plantean a la competencia en el mercado interior las ayudas de Estado (véase la sentencia de 3 de julio de 2001, Comisión/Bélgica, C-378/98, Rec. p. I-5107, apartado 24 y la jurisprudencia citada).
- 70 El Tribunal de Justicia ha juzgado reiteradamente que, en los procedimientos incoados con arreglo al artículo 258 TFUE, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no se pueden tomar en consideración (véase en especial la sentencia Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 25).
- 71 Según resulta también de una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, debido a que el artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, no prevé ninguna fase administrativa previa, a diferencia del artículo 258 TFUE, y que, por consiguiente, la Comisión no emite ningún dictamen motivado que imponga a los Estados miembros un plazo para ajustarse al Derecho de la Unión, la fecha pertinente para la apreciación de un incumplimiento con fundamento en la disposición mencionada en primer lugar es en principio la fijada en la decisión de la Comisión de cuyo incumplimiento se discute (véanse en particular las sentencias de 14 de abril de 2011, Comisión/Polonia, C-331/09, Rec. p. I-2933, apartado 50 y la jurisprudencia citada; de 1 de marzo de 2012, Comisión/Grecia, C-354/10, apartado 61, y de 28 de junio de 2012, Comisión/Grecia, C-485/10, apartado 31).
- 72 En lo que se refiere al plazo fijado en el presente caso, el artículo 3 de la Decisión 1999/509 establecía un plazo de dos meses a partir de su notificación para que el Reino de España informara a la Comisión de las medidas adoptadas en cumplimiento de dicha Decisión.
- 73 Dado que la referida Decisión fue notificada al Reino de España el 29 de octubre de 1998, el plazo de dos meses señalado en su artículo 3 terminó el 29 de diciembre siguiente.
- 74 No obstante, como ya se ha manifestado en el apartado 28 de la presente sentencia, en el presente asunto es preciso observar que, en el contexto de las largas discusiones que tuvieron lugar entre las partes acerca de la recuperación de las ayudas en cuestión, la Comisión había fijado en su escrito de 16 de diciembre de 2005 un nuevo plazo que finalizaba el 25 de enero de 2006 para que ese Estado miembro cumpliera sus obligaciones derivadas de la Decisión 1999/509.
- 75 Hay que considerar por tanto que el plazo fijado en el artículo 3 de esa Decisión fue sustituido por el derivado del escrito de 16 de diciembre de 2005, por lo que este último plazo es el pertinente para apreciar el incumplimiento imputado por la Comisión en el presente asunto (véanse en ese sentido las sentencias, antes citadas, Comisión/Bélgica, apartado 28; Comisión/Polonia, apartado 50, y de 28 de junio de 2012, Comisión/Grecia, apartado 31).

- 76 De ello se deduce que, para apreciar el incumplimiento imputado en el presente procedimiento, el Tribunal de Justicia debe examinar la situación de hecho y de Derecho existente a 25 de enero de 2006, y que por tanto la fecha pertinente en este asunto es muy posterior a la del pronunciamiento de la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada.
- 77 Siendo así, no cabe mantener válidamente que el presente litigio y el que dio lugar a la sentencia Comisión/España tengan el mismo objeto.
- 78 Pues bien, como se ha recordado en los apartados 67 y 68 de la presente sentencia, la identidad de objeto de los dos asuntos considerados, en el sentido de que se sustenten en la misma situación de hecho y de Derecho, es una de las condiciones necesarias para que se reconozca la fuerza de cosa juzgada de la primera decisión jurisdiccional en relación con el presente asunto.
- 79 Por consiguiente, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad invocada por el Reino de España y fundada en la fuerza de cosa juzgada de la sentencia de 2 de julio de 2002, Comisión/España, antes citada.

### *Sobre el fondo*

#### Alegaciones de las partes

- 80 La Comisión reprocha al Reino de España no haber tomado las medidas necesarias para la ejecución de la Decisión 1999/509 en lo que se refiere a la recuperación de las ayudas ilegales concedidas a Indosa.
- 81 Según la Comisión, aunque dicha empresa fue declarada en quiebra en 1994, esas ayudas no han sido recuperadas de ésta, ni siquiera han sido incluidas como deudas de la masa de la quiebra de esa empresa.
- 82 Además, las actividades de Indosa han proseguido no obstante su declaración de quiebra, en un primer momento desarrolladas por la propia Indosa, y más tarde, en un segundo momento, por su filial al 100 % CMD. Por otro lado, la transferencia de los activos de Indosa a CMD se realizó de forma no transparente y sin procedimiento competitivo.
- 83 En cuanto a CMD, sociedad que posteriormente fue declarada en estado legal de concurso de acreedores, la Comisión estima que las autoridades españolas tampoco llevaron a cabo la recuperación de las ayudas ilegales en cuestión a cargo de esa empresa, ni la inclusión del crédito relativo a la restitución de esas ayudas en la lista de acreedores del procedimiento concursal de la citada empresa.
- 84 Además, después del cese de la actividad de CMD, la ventaja competitiva derivada del disfrute de las ayudas ilegales se mantuvo en favor de Euskomenaje, una empresa creada por antiguos trabajadores de CMD para continuar la actividad desarrollada antes por ésta. Todo ello mueve a considerar que esa operación sirvió una vez más para eludir las obligaciones inherentes a la liquidación de la sociedad beneficiaria de las ayudas ilegales, ya que la transferencia de los activos de CMD a Euskomenaje se produjo sin publicidad ni contrapartida alguna.
- 85 Por el contrario, el Reino de España afirma haber adoptado todas las medidas a su alcance para lograr la ejecución de la Decisión 1999/509.
- 86 Sobre ello, ese Estado miembro alega en sustancia, en primer lugar, que, por lo que se refiere a la inclusión del crédito relativo a la restitución de las ayudas ilegales en cuestión en la lista de acreedores del procedimiento concursal de CMD, la Comunidad Autónoma del País Vasco emprendió una serie de actuaciones con este fin.

- 87 En segundo lugar, en lo referente al cese de la actividad subvencionada, el Reino de España reconoce que ésta prosiguió en los locales de CMD a través de Euskomenaje. Sin embargo, considera haber llevado a cabo las actuaciones necesarias para poner fin a esa actividad.
- 88 En tercer lugar, en lo que atañe a la venta de los activos de CMD, el Reino de España, haciendo referencia a la sentencia de 17 de noviembre de 2011, Comisión/Italia (C-496/09, Rec. p. I-11483), estima que, a efectos del cumplimiento de una obligación de recuperación de una ayuda ilegal e incompatible con el mercado común, basta con que se incluya en la lista de acreedores el crédito relativo a la restitución de la ayuda en cuestión, sin que sea ya exigible la venta a precios de mercado de los activos del beneficiario de esa ayuda.
- 89 Finalmente, el Reino de España mantiene que los acreedores públicos no pudieron acelerar la liquidación de CMD, ya que ésta se desarrollaba bajo el control de un juez y conforme al procedimiento previsto por la legislación nacional aplicable. Diversas dificultades independientes de la voluntad del Reino de España explican los retrasos en esa operación de liquidación. La falta de recuperación de las ayudas concedidas se debe a la circunstancia de que las empresas afectadas están en situación de quiebra o de concurso de acreedores.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 90 Hay que recordar previamente que, según ha juzgado en numerosas ocasiones el Tribunal de Justicia, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad (véase en especial la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartado 54 y la jurisprudencia citada).
- 91 Por lo tanto, el Estado miembro destinatario de una decisión por la que se le obliga a recuperar las ayudas ilegales debe, en virtud del artículo 288 TFUE, adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar dicha decisión. Debe conseguir la recuperación efectiva de las cantidades adeudadas, para eliminar la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva proporcionada por la ayuda ilegal (véase la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartados 55 y 56).
- 92 En virtud del artículo 14, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, la recuperación de una ayuda declarada ilegal e incompatible por una decisión de la Comisión debe efectuarse, como resulta también del decimotercer considerando de ese Reglamento, sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de dicha decisión. Este último requisito refleja las exigencias del principio de efectividad enunciado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véanse las sentencias Comisión/Polonia, antes citada, apartado 59, y de 29 de marzo de 2012, Comisión/Italia, C-243/10, apartado 36).
- 93 Para apreciar el fundamento del presente recurso hay que verificar por tanto si los importes de las ayudas ilegales han sido restituidos por la empresa beneficiaria dentro del plazo fijado.
- 94 Se ha de observar de entrada que el litigio del que conoce el Tribunal de Justicia tiene por objeto únicamente las ayudas concedidas a Indosa y declaradas incompatibles con el mercado común por la Decisión 1999/509.
- 95 Es preciso recordar al respecto que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la fecha de referencia para la aplicación del artículo 108 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, es la prevista en la decisión cuya inexecución se discute, o en su caso la que la Comisión haya fijado con posterioridad (véase en particular la sentencia de 28 de junio de 2012, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 31).

- 96 Como ya se ha expuesto en los apartados 74 a 76 de la presente sentencia, la fecha pertinente en el presente asunto es la del término del plazo fijado por la Comisión en su escrito de 16 de diciembre de 2005, esto es, el 25 de enero de 2006.
- 97 Pues bien, consta que en esa última fecha no se habían recuperado de Indosa las ayudas ilegales de las que se había beneficiado. En relación con dicha empresa, es necesario constatar además que ninguna cantidad señalada en la Decisión 1999/509 había sido recuperada hasta la fecha de la vista en el presente asunto.
- 98 Dicha situación es manifiestamente incompatible con la obligación del Estado miembro interesado de lograr la recuperación efectiva de los importes adeudados y constituye de manera evidente un incumplimiento del deber de ejecución inmediata y efectiva de esa Decisión.
- 99 También según jurisprudencia consolidada, 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 el basado en la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión de esa institución que ordena la recuperación de la ayuda en cuestión (véase en especial la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartado 69 y la jurisprudencia citada).
- 100 Ahora bien, en el presente asunto el Reino de España ni siquiera ha alegado tal imposibilidad absoluta de ejecución.
- 101 En cualquier caso, es oportuno recordar, por un lado, que el requisito relativo a la existencia de una imposibilidad absoluta no concurre cuando el Estado miembro demandado se limita a invocar las dificultades jurídicas, políticas o prácticas con las que ha tropezado para dar cumplimiento a la decisión de que se trate, sin emprender verdaderas actuaciones frente a las empresas afectadas con el fin de recuperar la ayuda y sin proponer a la Comisión métodos alternativos para el cumplimiento de la decisión que hubieran permitido superar esas dificultades, y, por otro, que los supuestos problemas internos encontrados en la ejecución de la decisión de la Comisión no pueden justificar que un Estado miembro incumpla las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión (véase la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartados 70 y 72).
- 102 Siendo así, las explicaciones presentadas por el Reino de España en su defensa, que se basan en supuestas dificultades de orden interno, no pueden acogerse en ningún caso para justificar la inejecución de la Decisión 1999/509.
- 103 En cuanto a la circunstancia invocada por el Reino de España de que Indosa fue declarada en quiebra, y CMD, que la había sucedido, en concurso de acreedores, y de que la inexistencia de activos hizo imposible la recuperación de las ayudas consideradas, hay que señalar que, cuando las ayudas ilegalmente pagadas deben recuperarse de una empresa en quiebra o sometida a un procedimiento cuyo objeto es proceder a la realización del activo y al pago del pasivo, el Tribunal de Justicia ha juzgado repetidamente que el hecho de que esa empresa se halle en dificultades o en situación concursal no afecta a la obligación de recuperación (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, antes citada, apartado 71 y la jurisprudencia citada).
- 104 También según reiterada jurisprudencia, el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de la distorsión de la competencia resultante de las ayudas ilegalmente pagadas pueden, en principio, lograrse mediante la inclusión en la relación de créditos del crédito relativo a la restitución de las ayudas de que se trate (véase la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, antes citada, apartado 72 y la jurisprudencia citada).
- 105 En el presente asunto, consta que en la fecha pertinente, el 25 de enero de 2006, el importe de las ayudas ilegales no había sido incluido como crédito en la lista de acreedores.

- 106 Atendiendo a las particularidades del presente asunto y a los argumentos expuestos por las partes, es oportuno precisar además que, en contra de lo afirmado por el Reino de España, aun si la inclusión del crédito relativo a las ayudas en cuestión en la lista de acreedores se hubiera producido dentro del plazo fijado, la realización de ese trámite no habría bastado por sí sola para cumplir la obligación de ejecutar la Decisión 1999/509 y hacer desaparecer la distorsión de la competencia creada por el disfrute de esas ayudas.
- 107 En efecto, como el Tribunal de Justicia ya ha juzgado en numerosas ocasiones, la inclusión en la relación de créditos del crédito relativo a la restitución de las ayudas de que se trate sólo permite cumplir la obligación de recuperación si, en el caso de que las autoridades estatales no pudieran recuperar la totalidad del importe de las ayudas, el procedimiento concursal lleva a la liquidación de la empresa beneficiaria de las ayudas ilegales, es decir, al cese definitivo de su actividad (sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, antes citada, apartado 104 y la jurisprudencia citada).
- 108 En el presente caso se pone de manifiesto sin embargo que no sólo Indosa no había sido liquidada al 25 de enero de 2006, sino que además sus actividades prosiguieron a través de CMD, y más tarde de Euskomenaje.
- 109 Pues bien, cuando la empresa beneficiaria de las ayudas ilegales está en situación concursal y se ha constituido una nueva sociedad con objeto de continuar las actividades de esa empresa en situación concursal, la prosecución de esa actividad sin que se hayan recuperado totalmente las ayudas de que se trate puede hacer perdurar la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva de la que esa empresa disfrutó en el mercado en relación con sus competidores. De esa manera, una sociedad de nueva constitución, si esa ventaja persiste a su favor, puede estar obligada a la devolución de las ayudas de que se trate. Así sucede en particular si se acredita que dicha sociedad conserva el disfrute efectivo de la ventaja competitiva ligada a la obtención de las referidas ayudas, en especial cuando ésta procede a la adquisición de activos de la empresa en liquidación sin pagar en contrapartida un precio acorde con las condiciones del mercado o cuando la creación de tal sociedad tuvo el efecto de eludir la obligación de restituir esas ayudas. Así es en particular cuando el pago de un precio ajustado a las condiciones del mercado no baste para neutralizar la ventaja competitiva ligada al disfrute de las ayudas ilegales. Las precedentes consideraciones no están en contradicción por otro lado con la sentencia de 17 de noviembre de 2011, Comisión/Italia, antes citada, que invoca el Reino de España (sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, antes citada, apartados 106 y 108).
- 110 Se tiene que poner de relieve al respecto que en el presente caso el Reino de España no adoptó dentro del plazo fijado ninguna medida apta para lograr la recuperación de las ayudas ilegales en cuestión.
- 111 De esa forma, por un lado, la Comunidad Autónoma del País Vasco no presentó hasta el 3 de diciembre de 2010 una solicitud de inclusión de una parte del crédito relativo a la restitución de las ayudas ilegales en la lista de acreedores del procedimiento concursal de CMD. Además, según resulta de los apartados 23 y 73 de la sentencia de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, antes citada, el crédito declarado por ese concepto correspondía a las ayudas declaradas ilegales por la Decisión 91/1, mientras que el presente litigio se refiere a las ayudas objeto de la Decisión 1999/509.
- 112 Por otro lado, no fue hasta el 3 de marzo de 2011 cuando esa Comunidad Autónoma presentó una solicitud al Juzgado de lo Mercantil nº 2 de Bilbao con objeto de que se paralizara la actividad de Euskomenaje que seguía desarrollándose en las instalaciones de CMD.
- 113 Por cuanto antecede, se ha de concluir que el Reino de España no puede alegar válidamente haber ejecutado la Decisión 1999/509, de modo que el recurso interpuesto por la Comisión debe considerarse fundado en su totalidad.

<sup>114</sup> En consecuencia, debe declararse que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 288 TFUE, párrafo cuarto, y 2 y 3 de la Decisión 1999/509, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, las medidas necesarias para dar cumplimiento a la referida Decisión en lo que se refiere a Indosa.

### **Costas**

<sup>115</sup> A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de España y han sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

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

- 1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 2 y 3 de la Decisión 1999/509/CE de la Comisión, de 14 de octubre de 1998, relativa a la ayuda otorgada por España a las empresas del grupo Magefesa y sus empresas sucesoras, al no haber adoptado, dentro del plazo fijado, las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha Decisión en lo que se refiere a la empresa Industrias Domésticas, S.A.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Firmas