



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 20 de enero de 2022 \*

«Incumplimiento de Estado — Ayudas de Estado — Ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior — Obligación de recuperación — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara el incumplimiento — No ejecución — Incumplimiento de la obligación de recuperar las ayudas ilegales e incompatibles — Sanciones económicas — Carácter proporcionado y disuasorio — Multa coercitiva — Cantidad a tanto alzado — Capacidad de pago — Ponderación de los votos del Estado miembro en el Parlamento Europeo»

En el asunto C-51/20,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el 29 de enero de 2020,

**Comisión Europea**, representada por los Sres. A. Bouchagiar y B. Stromsky, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**República Helénica**, representada por el Sr. K. Boskovits y la Sra. A. Samoni-Rantou, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y la Sra. I. Ziemele y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 1 de julio de 2021;

\* Lengua de procedimiento: griego.

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:
  - Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 2017, Comisión/Grecia (C-481/16, no publicada, en lo sucesivo, «sentencia por la que se declara el incumplimiento», EU:C:2017:845) y del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de dicha sentencia.
  - Condene a la República Helénica a pagar a la Comisión una multa coercitiva diaria por importe de 26 697,89 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, desde la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto hasta la plena ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento.
  - Condene a la República Helénica a pagar a la Comisión una cantidad a tanto alzado, cuyo importe se obtendrá multiplicando el importe diario de 3 709,23 euros por el número de días transcurridos desde la fecha de pronunciamiento de la sentencia por la que se declara el incumplimiento hasta la fecha en que dicho Estado miembro puso fin a la infracción o, en caso de no haber puesto fin a la infracción, hasta la fecha en que se dicte la sentencia en el presente asunto.
  - Condene en costas a la República Helénica.

### Antecedentes del litigio

- 2 En el marco de su programa de ajuste económico, la República Helénica puso en marcha un programa de privatización. Larco General Mining & Metallurgical Company SA (en lo sucesivo, «Larco»), empresa minera y metalúrgica griega, figura entre las sociedades que debían ser privatizadas. Esa sociedad es una empresa especializada en la extracción y el tratamiento de mineral de laterita, la extracción de lignito y la producción de ferroníquel y sus subproductos. Sus actividades incluyen la prospección, el desarrollo, la explotación minera, la fundición y el comercio de sus productos en todo el mundo.
- 3 En marzo de 2012, el Hellenic Republic Asset Development Fund, sociedad creada con el fin de gestionar el proceso de privatización, informó a la Comisión del proyecto de privatización de Larco.
- 4 A continuación, la Comisión llevó a cabo un examen preliminar de dicho proyecto, con el fin de comprobar que este no contuviera elementos de ayuda de Estado.
- 5 La Comisión remitió un cuestionario a las autoridades helénicas. De las respuestas a este, recibidas en la Comisión el 16 de marzo de 2012, se desprende expresamente que Larco ya se había beneficiado de intervenciones del Estado griego. Acto seguido, la Comisión solicitó información adicional mediante correos electrónicos fechados en los días 18 de abril de 2012, 24 de abril de 2012, 5 de julio de 2012, 22 de agosto de 2012 y 7 de diciembre de 2012, y mediante escritos fechados en los días 4 de mayo de 2012 y 14 de enero de 2013, a los que las autoridades helénicas respondieron los días 20 de abril de 2012, 26 de abril de 2012, 3 de octubre de 2012,

13 de noviembre de 2012, 15 de noviembre de 2012, 7 de diciembre de 2012, 24 de diciembre de 2012 y 18 de enero de 2013. Los días 30 de abril y 11 de septiembre de 2012 se celebraron en Atenas (Grecia) y el 25 de enero de 2013, en Bruselas (Bélgica), sendas reuniones entre los servicios de la Comisión y representantes de las autoridades helénicas.

- 6 Mediante escrito de 6 de marzo de 2013, la Comisión notificó a la República Helénica su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en relación con diversas medidas, como las garantías estatales concedidas a Larco para los años 2008, 2010 y 2011, una ampliación de capital en 2009, un acuerdo de liquidación de deudas firmado en 1998 o la posibilidad de presentar cartas de garantía por importe de 1,5 millones de euros en lugar de pagar una multa tributaria de 190 millones de euros.
- 7 La Comisión instó a continuación a las autoridades helénicas y a los terceros interesados a que presentaran sus observaciones sobre esas medidas.
- 8 La Comisión solo recibió las observaciones de las autoridades helénicas, el 30 de abril de 2013.
- 9 El 27 de marzo de 2014, la Comisión adoptó la Decisión 2014/539/UE, relativa a la ayuda estatal SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) concedida por Grecia a Larco General Mining & Metallurgical Company SA (DO 2014, L 254, p. 24), cuyos artículos 2 a 5 de la parte dispositiva establecen que las medidas en cuestión son ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior, que dichas ayudas deben recuperarse de Larco y que debe presentarse información a la Comisión, en particular, en lo que respecta a las medidas ya adoptadas o previstas para el cumplimiento de esa Decisión.
- 10 Por otra parte, al informar la República Helénica a la Comisión de su propósito de vender determinados activos de Larco mediante dos licitaciones distintas, la Comisión adoptó el mismo día la Decisión relativa a la ayuda estatal SA.37954 (2013/N) referente a dicha venta (en lo sucesivo, «Decisión relativa a la venta de determinados activos de Larco»). En esta última Decisión, la Comisión indica que, según la información transmitida por la República Helénica, los dos procedimientos de licitación serían tramitados respectivamente por el Estado y por Larco, en su condición de propietarios de los activos puestos a la venta en cada licitación. En particular, según la Comisión, la primera licitación se refiere a la planta metalúrgica de Larimna (Grecia) y al 40 % de los derechos de explotación del mineral de laterita de Agios Ioannis (Grecia), mientras que la segunda tiene por objeto el 73 % de los derechos de extracción de la laterita de Eubea (Grecia) y la totalidad de los derechos de extracción de la laterita de Kastoriá (Grecia). Al término de los dos procedimientos de licitación y con independencia de sus resultados, Larco sería declarada en quiebra conforme a la legislación nacional y sus activos restantes se venderían en el marco del procedimiento de liquidación.
- 11 Habida cuenta de esta información, la Comisión estimó, en la Decisión relativa a la venta de determinados activos de Larco, que, siempre que se cumplieran una serie de disposiciones y requisitos, dicha venta, en primer término, no constituía una ayuda de Estado y, en segundo término, no implicaba continuidad económica alguna entre Larco y el propietario o los propietarios de los activos que se venderían. La Comisión consideró que, en estas circunstancias, la cuestión de la recuperación de las ayudas de Estado ilegales e incompatibles abonadas a Larco no afectará a los nuevos propietarios de los activos destinados a la venta.

- 12 El plazo de dos meses dado a la República Helénica en el artículo 5 de la Decisión 2014/539 para que facilitara la información relativa a las medidas adoptadas para la recuperación de la ayuda de que se trata expiró el 28 de mayo de 2014, sin que la Comisión recibiera información alguna al respecto.
- 13 Mediante escrito de 23 de junio de 2014, la Comisión recordó a las autoridades helénicas sus obligaciones derivadas de la Decisión 2014/539 y les solicitó que le informaran, en un plazo de 20 días laborables, de las medidas de aplicación de tal Decisión. Dichas autoridades respondieron, mediante correo electrónico de 18 de julio de 2014, que no estaban en condiciones de proporcionarle indicaciones en ese plazo.
- 14 Por otra parte, la Comisión también recordó a la República Helénica que esta estaba obligada a cumplir el plazo de cuatro meses previsto en el artículo 4, apartado 2, de la Decisión 2014/539. No obstante, dicho plazo expiró el 28 de julio de 2014, sin que se comunicara a la Comisión información alguna sobre la aplicación de dicha Decisión.
- 15 Mediante escritos de 6 de octubre de 2014 y de 18 de diciembre de 2015, la Comisión instó a ese Estado miembro a que le facilitara dicha información y a que organizara un diálogo relativo a las modalidades de recuperación de las ayudas de que se trata. Sin embargo, el citado Estado miembro no respondió a esos escritos. Durante una reunión celebrada en Atenas entre la Comisión y las autoridades helénicas, estas no formularon ninguna alegación que pudiera justificar la inexistencia de medidas de ejecución de la Decisión 2014/539.
- 16 El 2 de septiembre de 2016, al considerar que la República Helénica no había cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Decisión 2014/539, la Comisión interpuso, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, un recurso por incumplimiento contra dicho Estado miembro con el que pretendía que se declarara que este no había adoptado, dentro del plazo señalado, todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a dicha Decisión o que, en cualquier caso, infringiendo lo dispuesto en el artículo 5 de la referida Decisión, no había informado suficientemente a la Comisión de las medidas adoptadas.
- 17 El 9 de noviembre de 2017, mediante la sentencia por la que se declara el incumplimiento, el Tribunal de Justicia determinó que la República Helénica no había adoptado, dentro de los plazos señalados, todas las medidas necesarias para la ejecución de la Decisión 2014/539 y no había informado a la Comisión de las medidas adoptadas con arreglo a dicha Decisión.

### ***Procedimiento administrativo previo***

- 18 A raíz del pronunciamiento de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, la Comisión dirigió, el 15 de noviembre de 2017, un escrito a las autoridades helénicas en el que les instaba a recuperar las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior, al que aquellas no respondieron.
- 19 El 13 de noviembre de 2018, mediante escrito dirigido al ministro de Hacienda griego, la Comisión solicitó información sobre la situación del procedimiento de recuperación de las ayudas en cuestión e indicó que podía interponer un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE. Dicho escrito tampoco recibió respuesta.

- 20 El 25 de enero de 2019, al comprobar que la Decisión 2014/539 aún no había sido ejecutada, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República Helénica con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, en el que le instaba a presentar sus observaciones en un plazo de dos meses.
- 21 El 29 de marzo de 2019, dicho Estado miembro respondió al escrito de requerimiento exponiendo, en particular, las dificultades a las que se vio confrontado y manifestando su voluntad de cooperar.
- 22 En estas circunstancias, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### ***Hechos acaecidos durante el presente procedimiento***

- 23 El 14 de febrero de 2020, la República Helénica adoptó la Ley 4664/2020. El artículo 21 de dicha Ley prevé la inclusión de Larco en un régimen de administración especial que debe conducir, mediante un procedimiento rápido y simplificado, a la liquidación de dicha sociedad (en lo sucesivo, «administración especial»).
- 24 A raíz de una solicitud presentada por ese Estado miembro actuando en su condición de acreedor de Larco, el Monomeles Efeteio Athinon (Juzgado de Apelación de Atenas, Grecia), mediante la resolución n.º 1407/2020, de 28 de febrero de 2020, sometió a dicha sociedad al régimen de administración especial, que no supuso el cese del funcionamiento de dicha sociedad. Mediante esa misma resolución, el citado órgano jurisdiccional designó a un administrador especial a quien se encomendó que llevara a cabo el inventario de todos los activos y pasivos de esta misma sociedad, e incoara un procedimiento de licitación pública para la cesión de los activos de esa sociedad.
- 25 El 13 de marzo de 2020, las autoridades helénicas, por una parte, instaron a Larco a abonar, en el plazo de treinta días naturales, el importe correspondiente a las ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior, más los intereses aplicables, y, por otra parte, informaron a la Comisión del régimen especial aplicable a Larco.
- 26 El 26 de marzo de 2020, el Tribunal de Justicia, mediante su sentencia Larko/Comisión (C-244/18 P, EU:C:2020:238), estimó el recurso de casación interpuesto por Larco contra la sentencia del Tribunal General de 1 de febrero de 2018, Larko/Comisión (T-423/14, EU:T:2018:57), mediante la que este había desestimado el recurso de anulación de la Decisión 2014/539 interpuesto por dicha sociedad. Anuló la sentencia del Tribunal General en la medida en que había desestimado la primera parte del primer motivo del recurso que tenía por objeto la garantía concedida por el Estado griego a Larco durante el año 2008 relativa a un préstamo de 30 millones de euros concedido por ATE Bank a dicha sociedad (en lo sucesivo, «medida n.º 2»).
- 27 A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia, Larco formuló objeciones contra el importe de la ayuda relativa a la medida n.º 2, que debe recuperarse.
- 28 El 7 de abril de 2020, el administrador especial de Larco demandó a la República Helénica con el fin de obtener la solución arbitral de la controversia relativa al régimen de propiedad de la fábrica de Larimna.
- 29 Mediante escrito de 27 de abril de 2020, las autoridades helénicas comunicaron a la Comisión las objeciones formuladas por Larco en relación con la medida n.º 2, a las que dicha institución respondió mediante escrito de 6 de mayo de 2020.

- 30 El 14 de mayo de 2020, dichas autoridades enviaron a las autoridades tributarias helénicas un escrito en el que solicitaban la recuperación íntegra de Larco de las ayudas en cuestión.
- 31 A raíz de una solicitud de información del Tribunal de Justicia basada en el artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la República Helénica aportó una serie de documentos relativos a la recuperación de las ayudas de que se trata.
- 32 De la respuesta dada a esta solicitud de información se desprende, en primer término, que, a fecha de 22 de marzo de 2021, Larco seguía estando bajo el régimen de administración especial, habida cuenta del tiempo necesario para dictar el laudo arbitral relativo al régimen de propiedad de la fábrica de Larimna y del hecho de que dicho régimen debía finalizar al término de un plazo de doce meses a partir de la fecha en que fue iniciado o de un período de nueve meses a partir de la fecha en que se dictó ese laudo.
- 33 En segundo término, mediante dicho laudo, dictado el 24 de septiembre de 2020 y rectificado el 8 de octubre de 2020, el tribunal arbitral reconoció el derecho de propiedad del Estado griego sobre la fábrica metalúrgica y el complejo minero de Larimna. Larco continuó como arrendataria de esos activos del Estado griego.
- 34 En tercer término, a raíz de ese mismo laudo, las dos licitaciones mencionadas en el apartado 10 de la presente sentencia, mediante las cuales la República Helénica manifestó su intención de vender determinados activos de Larco, fueron actualizadas y el administrador especial procedió a la preparación definitiva del inventario de la totalidad de los activos y pasivos de Larco.
- 35 En cuarto término, los procedimientos relativos a estas licitaciones se tramitaron paralelamente y debían finalizar a más tardar el 8 de julio de 2021.

## **Sobre el incumplimiento**

### *Alegaciones de las partes*

- 36 En primer lugar, la Comisión reprocha a la República Helénica no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, dado que, más de cinco años después de la adopción de la Decisión 2014/539 y más de dos años después de que se dictara dicha sentencia, las autoridades helénicas no han recuperado de Larco las ayudas de Estado en cuestión.
- 37 Según la Comisión, las autoridades helénicas no adoptaron medida alguna con vistas a la recuperación de esas ayudas hasta después del 29 de enero de 2020, fecha de interposición del presente recurso, incumpliendo con ello el requisito de la ejecución inmediata y efectiva de dicha Decisión. De entrada, señala que la Ley 4664/2020, que prevé la inclusión de Larco en un régimen de administración especial, no fue adoptada hasta el 14 de febrero de 2020. A continuación, indica que la inclusión de Larco en el régimen de administración especial se efectuó el 28 de febrero de 2020. Por último, observa que el 13 de marzo de 2020 las autoridades griegas instaron a Larco a transferir, en un plazo de 30 días, el importe correspondiente a dichas ayudas.
- 38 Por lo que respecta al régimen de administración especial de Larco, la Comisión señala, en primer término, que el artículo 21, apartado 4, de la Ley 4664/2020 dispone que esta sociedad puede beneficiarse de una subvención estatal para que pueda cubrir sus gastos vinculados a la

aplicación de dicho régimen. Según la Comisión, las ayudas relativas al funcionamiento de Larco previstas en esa disposición y destinadas a liberar a esa sociedad de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales constituyen una categoría de ayudas especialmente perjudicial para la competencia. La Comisión afirma que, en el caso de autos, las autoridades helénicas ya habían concedido a Larco ayudas de funcionamiento en el marco de la administración especial.

- 39 En segundo término, la Comisión estima que la República Helénica estaba obligada a iniciar un procedimiento de insolvencia contra Larco y a incluir en la relación de créditos aquellos relativos a la recuperación de las ayudas de que se trata en el plazo de cuatro meses previsto en el artículo 4 de la Decisión 2014/539. Según la Comisión, tal inclusión debería haber ido seguida de la recuperación íntegra de las ayudas de que se trata o de la liquidación del beneficiario y el cese definitivo de sus actividades.
- 40 Pues bien, la Comisión sostiene que, en el presente caso, la República Helénica no incluyó en la relación de créditos aquellos relativos a la recuperación de las ayudas de que se trata. A juicio de la Comisión, en virtud del artículo 21, apartado 9, de la Ley 4664/2020, una inscripción formal de ese tipo solo puede efectuarse después de la transmisión de los activos de Larco al mejor postor, tras la subasta de dichos activos.
- 41 Según la Comisión, aun suponiendo que el crédito de la República Helénica relativo a la recuperación de las ayudas controvertidas se hubiera incluido formalmente en la relación de créditos tras la cesión de los activos de Larco, como prevé el régimen de administración especial, la sentencia por la que se declara el incumplimiento solo podría ejecutarse íntegramente en el supuesto de que el producto de la liquidación bastara para recuperar la totalidad del importe de las ayudas de que se trata. Considera que, en su defecto, solo la liquidación y el cese definitivo de las actividades de Larco permiten garantizar la ejecución completa de dicha sentencia.
- 42 En segundo lugar, en cuanto a la obligación del Estado helénico de informar a la Comisión, esa institución alega que las autoridades de dicho Estado miembro no comunicaron, dentro de los plazos señalados, elemento alguno que permitiera verificar la exactitud del cálculo del importe de las ayudas que debían recuperarse.
- 43 Así pues, según la Comisión, dichas autoridades no ejecutaron la sentencia por la que se declara el incumplimiento.
- 44 Por otra parte, la Comisión considera que el hecho de que, a raíz de la sentencia de 26 de marzo de 2020, Larko/Comisión (C-244/18 P, EU:C:2020:238), continúe pendiente ante el Tribunal General el recurso de Larco por el que se solicita la anulación de la Decisión 2014/539 carece de pertinencia para el presente asunto. Alega que el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, es independiente del incoado con arreglo al artículo 263 TFUE. Esta institución precisa que, mediante dicha sentencia, el Tribunal de Justicia anuló parcialmente la sentencia de 1 de febrero de 2018, Larko/Comisión (T-423/14, EU:T:2018:57), pero no anuló la Decisión 2014/539, que sigue siendo plenamente ejecutiva. Sostiene que, por lo tanto, la República Helénica está obligada a ejecutar dicha Decisión en su totalidad.
- 45 En su escrito de contestación, la República Helénica afirma, en primer lugar, que las autoridades helénicas adoptaron una serie de medidas que constituyen un progreso sustancial en la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento. Así, afirma que, debido a las dificultades financieras de Larco, las autoridades helénicas previeron, el 14 de febrero de 2020, la inclusión de

Larco en un régimen de administración especial, que le fue aplicado el 28 de febrero de 2020 y que debía finalizar tras un plazo de doce meses a partir de la fecha en que se aplicó o de un plazo de nueve meses a partir del pronunciamiento del laudo arbitral relativo a la controversia sobre el régimen de propiedad de la fábrica de Larimna.

- 46 En primer término, la República Helénica señala que, en relación con el procedimiento ordinario de quiebra y con el procedimiento especial establecido por la Ley 4307/2014, la administración especial es un procedimiento específico de insolvencia, en el que el administrador especial procede rápidamente a la venta de los activos de la empresa afectada y organiza un procedimiento de licitación pública para evitar la depreciación de los activos.
- 47 Considera que, ciertamente, la inclusión de Larco en un régimen de administración especial no daría lugar al cese inmediato de sus actividades. Sin embargo, señala que el mantenimiento de la actividad de la fábrica de Larimna se estimó necesario para, por una parte, maximizar el precio de los activos de Larco y, por otra parte, garantizar la continuación de la producción de níquel en Grecia, que reviste una particular importancia tanto para la economía griega como para la economía europea.
- 48 Además, añade que el Ministerio griego de Medio Ambiente y Energía dispone en el Derecho nacional de la facultad de conceder subvenciones estatales destinadas a asumir los gastos necesarios para la ejecución de la administración especial, así como los gastos de funcionamiento para mantener la actividad de la empresa hasta el final de esta. No obstante, señala que los importes eventualmente abonados por este concepto deben deducirse del precio de venta de los activos y restituirse al Estado, sin que se tengan en cuenta los demás créditos inscritos en la relación de créditos.
- 49 En segundo término, la República Helénica aduce que, en los cinco días siguientes a la finalización del procedimiento de licitación, el administrador especial debe invitar a los acreedores a inscribir definitivamente sus créditos y elaborar después la relación de clasificación definitiva de los créditos. Por lo que respecta, más concretamente, a la fecha en la que se efectuó la inscripción en la relación de créditos, la República Helénica alega que, a diferencia del procedimiento concursal ordinario en el que la inscripción en la relación de créditos tiene lugar antes de la liquidación de la empresa, en el procedimiento de administración especial, esa inscripción se efectúa después de la venta de los activos de la sociedad de que se trate. Sostiene que, como excepción a las disposiciones generales aplicables, los créditos del Estado relativos al cobro de las ayudas ilegales e incompatibles priman sobre cualquier privilegio general o especial de los demás acreedores.
- 50 En tercer término, la República Helénica afirma que el cese definitivo de las actividades de Larco se producirá con la venta de los activos de dicha sociedad, de modo que se garantizará la inexistencia de continuidad económica y de distorsión de la competencia en el mercado de que se trata. Añade que, de ese modo, la inclusión de Larco en un régimen de administración especial constituye un procedimiento irreversible que debe dar lugar a la liquidación de dicha sociedad y al cese definitivo de su actividad. En cualquier caso, la República Helénica alega que, si el procedimiento de licitación pública resultara infructuoso, Larco sería declarada en quiebra y sus activos se liquidarían según el procedimiento concursal ordinario. El procedimiento se declarará infructuoso si, durante el procedimiento de administración especial, no se ha vendido el 75 % de los activos de dicha empresa.

- 51 Por lo demás, la República Helénica no niega que la Decisión 2014/539 sigue siendo plenamente ejecutiva tras el pronunciamiento de la sentencia de 26 de marzo de 2020, Larko/Comisión (C-244/18 P, EU:C:2020:238). No obstante, según dicho Estado miembro, en su Comunicación relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior, la Comisión considera que, cuando está pendiente un recurso contra una Decisión de recuperación, la ejecución provisional de dicha Decisión puede garantizarse, por ejemplo, mediante el abono, por el beneficiario de las ayudas, de la totalidad del importe que debe recuperarse en una cuenta bloqueada.
- 52 En segundo lugar, la República Helénica alega que, mediante su escrito de 13 de marzo de 2020, informó a la Comisión acerca de la totalidad de las medidas adoptadas para recuperar las ayudas de que se trata. Añade que, el 14 de mayo de 2020, ordenó la recuperación del importe total de dichas ayudas.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 53 Con carácter preliminar, procede señalar que el recurso de anulación interpuesto por Larco contra la Decisión 2014/539, que dio lugar a la sentencia de 26 de marzo de 2020, Larko/Comisión (C-244/18 P, EU:C:2020:238), no afecta al carácter ejecutivo de dicha Decisión ni, en consecuencia, influye en el presente litigio. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, como resulta del artículo 278 TFUE, de no existir una resolución del Tribunal General en sentido contrario, un recurso de anulación carece de efecto suspensivo. De ese modo, en principio, la interposición de un recurso de anulación no modifica el carácter ejecutivo de la Decisión cuya anulación se solicita (véase, en ese sentido, la sentencia de 9 de julio de 2015, Comisión/Francia, C-63/14, EU:C:2015:458, apartado 47).
- 54 En cuanto a la alegación de la República Helénica de que, en su Comunicación relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior, la Comisión prevé que, cuando esté pendiente un recurso contra una Decisión de recuperación, puede garantizarse la ejecución provisional de dicha Decisión, por ejemplo, mediante el abono por el beneficiario de la ayuda de la totalidad del importe que debe recuperarse en una cuenta bloqueada, basta señalar que, en el caso de autos, dicho Estado miembro no ha aportado elemento alguno que acredite tal abono.
- 55 Con carácter principal, es preciso, en primer lugar, recordar que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el Estado miembro destinatario de una Decisión por la que se le obliga a recuperar las ayudas ilegales declaradas incompatibles con el mercado interior está obligado, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, a 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 tales ayudas (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 56 En efecto, la recuperación de una ayuda ilegal declarada incompatible con el mercado interior debe efectuarse 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. Los Estados miembros de que se trate deben tomar para ello todas las medidas previstas en sus ordenamientos jurídicos respectivos, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho de la Unión (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 69 y jurisprudencia citada).

- 57 En aquellos casos en los que las ayudas de Estado ilegalmente pagadas y declaradas incompatibles con el mercado interior deban recuperarse de una empresa beneficiaria que se halle en dificultades o sometida a un procedimiento concursal, procede recordar que tales dificultades no afectan a la obligación de recuperar las ayudas. En consecuencia, el Estado miembro está obligado, según los casos, a promover la liquidación de la sociedad, a hacer que se inscriba su crédito en el pasivo de la empresa o a adoptar cualquier otra medida que permita el reembolso de la ayuda (sentencia de 17 de enero de 2018, Comisión/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, apartado 36).
- 58 En particular, según reiterada jurisprudencia, el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de la distorsión de la competencia resultante de tales ayudas pueden, en principio, lograrse mediante la inclusión en la relación de créditos de los créditos relativos a la restitución de las ayudas de que se trate (sentencia de 17 de enero de 2018, Comisión/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 59 No obstante, es preciso señalar que, en el caso de que las autoridades estatales no pudieran recuperar la totalidad del importe de las ayudas, tal inclusión solo permite cumplir la obligación de recuperación si el procedimiento concursal lleva a la liquidación de la empresa, es decir, al cese definitivo de su actividad, que las autoridades estatales pueden impulsar en su condición de accionistas o de acreedoras (sentencia de 17 de enero de 2018, Comisión/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, apartado 38).
- 60 De ello se deriva que el cese definitivo de las actividades de la empresa beneficiaria de una ayuda de Estado solo es necesario en aquellos casos en los que la recuperación del importe íntegro de la ayuda es imposible a través del procedimiento concursal (sentencia de 17 de enero de 2018, Comisión/Grecia, C-363/16, EU:C:2018:12, apartado 39).
- 61 Asimismo, es preciso señalar que, por lo que se refiere al procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, procede considerar como fecha de referencia para apreciar la existencia de tal incumplimiento la de expiración del plazo señalado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de dicha disposición (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 62 En el caso de autos, como se ha recordado en el apartado 20 de la presente sentencia, al haber enviado la Comisión, el 25 de enero de 2019, un escrito de requerimiento a la República Helénica, conforme al procedimiento establecido en el artículo 260 TFUE, apartado 2, la fecha de referencia mencionada en el apartado anterior de la presente sentencia es la de expiración del plazo fijado en dicho escrito, a saber, el 25 de marzo de 2019.
- 63 Resulta evidente que, en esa fecha, las autoridades helénicas no habían cumplido la obligación de recuperar las ayudas de que se trata.
- 64 En efecto, como se desprende de los apartados 23 a 25, 45 y 52 de la presente sentencia, las autoridades helénicas no adoptaron medidas para recuperar las ayudas de que se trata hasta después del 29 de enero de 2020, fecha de interposición del presente recurso. En efecto, en primer término, la Ley 4664/2020 por la que se establece el régimen de administración especial fue adoptada el 14 de febrero de 2020, es decir, casi un año después de la expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento y casi seis años después de la fecha de expiración del plazo de ejecución inicial de la Decisión 2014/539. En segundo término, consta que la República Helénica sometió a Larco al régimen de administración especial el 28 de febrero de 2020. En tercer término, el requerimiento para que devolviera, en un plazo de treinta días, el importe correspondiente a las

ayudas de que se trata se envió a Larco el 13 de marzo de 2020. Por último, en cuarto término, el 14 de mayo de 2020, las autoridades helénicas enviaron a las autoridades tributarias helénicas un escrito en el que solicitaban la recuperación íntegra de Larco de las ayudas en cuestión.

- 65 En estas circunstancias, la República Helénica no puede sostener válidamente que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de requerimiento, había adoptado todas las medidas necesarias para incoar el procedimiento de recuperación de las ayudas de Estado de que se trata.
- 66 En segundo lugar, por lo que respecta a la falta de información de la Comisión, procede señalar que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el escrito de 25 de enero de 2019, la República Helénica no había presentado a la Comisión la información enumerada en el artículo 5 de la Decisión 2014/539.
- 67 Procede, pues, declarar que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento.

## **Sobre las sanciones económicas**

### ***Multa coercitiva***

#### *Alegaciones de las partes*

- 68 La Comisión considera que el incumplimiento imputado a la República Helénica perdura en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos.
- 69 La Comisión propone sancionar la no ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, entre otras cosas, con el pago de una multa coercitiva, sobre la base de su Comunicación SEC(2005) 1658, de 12 de diciembre de 2005, titulada «Aplicación del artículo [260 TFUE]» (DO 2007, C 126, p. 15; en lo sucesivo, «Comunicación de 2005»), su Comunicación sobre la modificación del método de cálculo de los pagos a tanto alzado y las multas coercitivas diarias propuestos por la Comisión en los procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (DO 2019, C 70, p. 1) y su Comunicación titulada «Actualización de los datos utilizados para el cálculo de las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que propondrá la Comisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los procedimientos de infracción» (DO 2019, C 309, p. 1). La Comisión señala que, según la fórmula mencionada en la Comunicación de 2005, la multa coercitiva diaria es igual al tanto alzado de base uniforme, de 3 116 euros, multiplicado por el coeficiente de gravedad, el coeficiente de duración y el factor «n».
- 70 En cuanto al coeficiente de gravedad, la Comisión alega que las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado infringidas en el presente asunto revisten un carácter fundamental. Esta institución pone de relieve el efecto perjudicial que las ayudas ilegales e incompatibles, no recuperadas, tuvieron en el mercado en el que Larco ejerce su actividad. Habida cuenta de las características de este mercado, la Comisión considera que el efecto nocivo de las ayudas no recuperadas para la competencia afecta a las empresas no solo en Grecia, sino también, con carácter más general, en la Unión Europea.

- 71 En cuanto a si existen circunstancias agravantes o atenuantes, la Comisión, por una parte, llama la atención sobre los incumplimientos reiterados de la República Helénica en el ámbito de las ayudas de Estado y, por otra parte, estima que en el presente asunto no puede tenerse en cuenta ninguna circunstancia atenuante. En consecuencia, propone aplicar un coeficiente de gravedad de 7 en la escala de 1 a 20 establecida en la Comunicación de 2005.
- 72 Por lo que respecta a la duración de la infracción, la Comisión alega que, en la fecha en la que decidió interponer recurso ante el Tribunal de Justicia en el presente asunto, a saber, el 27 de noviembre de 2019, la duración de la infracción, cuyo punto de partida se fija en la fecha en que se dictó la sentencia por la que se declara el incumplimiento, es decir, el 9 de noviembre de 2017, era de 24 meses, de modo que procede aplicar un coeficiente de duración de 2,4 en la escala de 1 a 3 establecida también en dicha Comunicación.
- 73 En cuanto a la capacidad de pago del Estado miembro demandado y, más concretamente, al factor «n», la Comisión señala que, en su sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), el Tribunal de Justicia consideró que, desde el 1 de abril de 2017, al haber cambiado el sistema de votación en el Consejo de la Unión Europea, el factor «n» ya no podía tener en cuenta el número de votos del Estado miembro afectado en el Consejo y que procedía basarse en el producto interior bruto (PIB) de los Estados miembros como factor dominante.
- 74 Pues bien, según la Comisión, es preciso conservar el peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate como elemento esencial del cálculo del factor «n», a efectos de la imposición de sanciones que sean a la vez proporcionadas y suficientemente disuasorias. En su opinión, la toma en consideración únicamente del PIB aumenta considerablemente la diferencia entre los Estados miembros por lo que respecta a este factor. La Comisión alega que el método de cálculo del factor «n» no debe basarse solo en el peso demográfico o económico, sino también en el hecho de que cada Estado miembro posee un valor intrínseco en el marco institucional de la Unión. Por lo tanto, a su entender, para mantener un equilibrio entre la capacidad de pago y el peso institucional en la Unión de un Estado miembro, el factor «n» debe calcularse sobre la base, por una parte, del PIB y, por otra parte, del número de escaños en el Parlamento Europeo atribuido al Estado miembro de que se trate. Por consiguiente, dicha institución estima que este factor «n» debe fijarse en 0,51 para la República Helénica.
- 75 La Comisión considera que, no obstante, la utilización del PIB y del número de escaños en el Parlamento, sin ajuste posible, da lugar a un valor de referencia netamente inferior al valor resultante de la aplicación del antiguo método de cálculo del factor «n». Así pues, a efectos del cálculo del tanto alzado de base uniforme para la multa coercitiva, propone recurrir a un factor de ajuste de 4,5 para garantizar que los importes de las sanciones propuestos por la Comisión al Tribunal de Justicia sean proporcionados y suficientemente disuasorios.
- 76 Por último, en cuanto a la periodicidad de la multa coercitiva, la Comisión considera que esta debería ser diaria y no semestral. Estima que, en el caso de autos, las multas coercitivas diarias deben carecer de toda reducción progresiva.
- 77 La República Helénica objeta que no procede imponer sanciones económicas en el presente asunto, debido a que se han realizado progresos sustanciales mediante la propia adopción de la Ley 4664/2020 y la inclusión de Larco en el régimen de administración especial. Además, ese Estado miembro subraya que el objetivo de este régimen es, en su conjunto, garantizar rápidamente la liquidación de Larco, ya sea mediante la venta de sus activos por el administrador

especial para obtener el precio más elevado posible, o bien, en el supuesto de que la venta del 75 % de los activos no se realice dentro de un período de doce meses, sometiéndola al procedimiento concursal ordinario.

- 78 La República Helénica estima que, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que, no obstante, debe imponerse una multa coercitiva, el importe de la multa coercitiva solicitada por la Comisión no se ajusta a las circunstancias particulares del caso concreto y no resulta conforme con el principio de proporcionalidad.
- 79 Por lo que respecta a la gravedad de la infracción, la República Helénica alega, en primer lugar, que deben tenerse en cuenta, por una parte, las medidas adoptadas en esta fase y, por otra parte, el hecho de que en el presente asunto el importe que debe recuperarse, más los intereses, calculados a 14 de mayo de 2020, asciende a 160 millones de euros, mientras que en el asunto que dio lugar a la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), el importe que debía recuperarse era de 670 millones de euros. En este contexto, habida cuenta del tiempo necesario para realizar un progreso sustancial en el procedimiento de liquidación de Larco, dicho Estado miembro solicita que se fije la multa coercitiva sobre una base semestral.
- 80 En segundo lugar, la República Helénica alega que es improbable que esas ayudas hayan tenido repercusiones significativas en las condiciones de competencia dentro de la Unión y hayan provocado distorsiones de la competencia.
- 81 En tercer lugar, dicho Estado miembro sostiene que, por lo que respecta a la supuesta reiteración de su comportamiento infractor en el ámbito de las ayudas de Estado, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:903), las autoridades helénicas habían adoptado las medidas necesarias para finalizar el procedimiento de recuperación procediendo a la liquidación de los activos de la sociedad afectada.
- 82 En consecuencia, la República Helénica estima que no procede aplicar en el presente asunto un coeficiente de gravedad superior a 1.
- 83 Por lo que respecta al coeficiente de duración, la República Helénica considera que este no debe exceder de 1.
- 84 Por último, en cuanto a la capacidad de pago y, más concretamente, al factor «n», al igual que la Comisión, la República Helénica opina que, para calcular el valor de ese factor, hay que tomar en consideración no solo el peso económico, sino también el peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate. Por lo tanto, procede tener en cuenta el número de escaños en el Parlamento atribuido a ese Estado miembro.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 85 Con carácter preliminar, procede recordar que el procedimiento previsto en el artículo 260 TFUE, apartado 2, tiene por objeto incitar a un Estado miembro infractor a ejecutar una sentencia por incumplimiento y, por tanto, garantizar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión y que las medidas previstas en esa disposición, a saber, la multa coercitiva y la cantidad a tanto alzado, persiguen ambas ese mismo objetivo [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 134 y jurisprudencia citada].

- 86 Asimismo, debe recordarse que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 107 y jurisprudencia citada).
- 87 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la imposición de una multa coercitiva únicamente está justificada, en principio, en la medida en que el incumplimiento consistente en la falta de ejecución de una sentencia anterior perdure hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 137 y jurisprudencia citada].
- 88 Para determinar si el incumplimiento reprochado a la parte demandada ha perdurado hasta el momento del examen de los hechos del presente asunto por el Tribunal de Justicia, deben apreciarse las medidas que según el Estado demandado se adoptaron después del plazo fijado en el escrito de requerimiento (véanse, en ese sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 98, y de 17 de septiembre de 2015, Comisión/Italia, C-367/14, no publicada, EU:C:2015:611, apartado 89).
- 89 En el caso de autos, la República Helénica afirma que el régimen de administración especial de Larco no ha finalizado y que los dos procedimientos de licitación mediante los cuales podría realizarse la venta de los activos de Larco debían finalizar el 8 de julio de 2021.
- 90 Sin embargo, basta señalar que la República Helénica no ha demostrado que, en la fecha del examen de los hechos del caso de autos por el Tribunal de Justicia, hubiera adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento.
- 91 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar que el incumplimiento reprochado a la República Helénica perduró hasta el examen de los hechos del presente asunto por el Tribunal de Justicia.
- 92 En estas circunstancias, la condena de la República Helénica al pago de una multa coercitiva constituye un medio económico adecuado para incitarla a adoptar las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento declarado y para garantizar la completa ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento.
- 93 Según reiterada jurisprudencia, la multa coercitiva debe determinarse en función del grado de persuasión necesario para que el Estado miembro que no ejecute una sentencia de incumplimiento modifique su comportamiento y ponga fin al incumplimiento declarado [véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 147 y jurisprudencia citada].
- 94 Corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación en la materia, fijar la multa coercitiva de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada al incumplimiento declarado y a la capacidad de pago del Estado miembro interesado [sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 118 y jurisprudencia citada; de 22 de febrero de 2018, Comisión/Grecia, C-328/16,

EU:C:2018:98, apartado 90 y jurisprudencia citada, y de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 148 y jurisprudencia citada].

- 95 Las propuestas de la Comisión relativas a la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y no constituyen sino una base de referencia útil. Del mismo modo, directrices como las contenidas en las comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, pero contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando esta institución presenta propuestas al Tribunal de Justicia. En efecto, en un procedimiento basado en el artículo 260 TFUE, apartado 2, relativo a un incumplimiento de un Estado miembro que persiste pese a que ese incumplimiento ya fue declarado en una primera sentencia dictada con arreglo al artículo 258 TFUE o al artículo 108 TFUE, apartado 2, el Tribunal de Justicia debe seguir siendo libre de determinar la multa coercitiva que se ha de imponer en el importe y en la forma que considere adecuados para incitar a ese Estado miembro a poner fin al incumplimiento de las obligaciones derivadas de aquella primera sentencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 119 y jurisprudencia citada).
- 96 A efectos de determinar el importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar su naturaleza coercitiva, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate. Para aplicar estos criterios deben tenerse en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 149 y jurisprudencia citada].
- 97 En primer lugar, por lo que respecta a la gravedad de la infracción, es preciso subrayar el carácter fundamental de las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 150 y jurisprudencia citada].
- 98 En efecto, las normas objeto de la Decisión 2014/539 y de la sentencia por la que se declara el incumplimiento constituyen la expresión de una de las misiones esenciales conferidas a la Unión en virtud del artículo 3 TUE, apartado 3, a saber, el establecimiento de un mercado interior, así como del Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que, con arreglo al artículo 51 TUE, forma parte integrante de los Tratados y a tenor del cual el mercado interior incluye un sistema que garantiza que no se falsee la competencia.
- 99 La importancia de las disposiciones de la Unión infringidas en un caso como el presente se refleja, en particular, en que, mediante la devolución de las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior, se elimina la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva proporcionada por ellas y en que, por efecto de esta devolución, el beneficiario pierde la ventaja de la que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 151 y jurisprudencia citada].

- 100 En cuanto al incumplimiento declarado en el presente asunto, procede recordar, en primer término, que, pese a que la República Helénica adoptó medidas para recuperar las ayudas de Estado de que se trata, no recuperó íntegramente esas ayudas. Dicho esto, habida cuenta de la norma, recordada en el apartado 94 de la presente sentencia, según la cual la multa coercitiva debe ser adecuada a las circunstancias y proporcionada al incumplimiento declarado, debe tenerse en cuenta que, aunque Larco siguió siendo arrendataria de la fábrica metalúrgica y del complejo minero de Larimna, a raíz del laudo arbitral dictado el 24 de septiembre de 2020 y rectificado el 8 de octubre de 2020, el tribunal arbitral reconoció el derecho de propiedad del Estado griego sobre dichos activos.
- 101 En segundo término, procede subrayar la notable cuantía de la ayuda no recuperada. En efecto, dicho importe, más los intereses, ascendía, el 14 de mayo de 2020, a 160 millones de euros.
- 102 En tercer término, debe tenerse en cuenta el hecho de que el mercado en el que Larco ejerce su actividad, en particular el del ferroníquel, es transfronterizo. Por consiguiente, las ayudas ilegales e incompatibles no recuperadas tienen un efecto perjudicial en el mercado que no se limita al territorio de la República Helénica.
- 103 Por último, procede observar una reiteración del comportamiento infractor de dicho Estado miembro en el ámbito de las ayudas de Estado. En efecto, la República Helénica fue condenada, por un lado, en el marco de unos recursos en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, por no ejecutar decisiones de recuperación de ayudas, en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 1 de marzo de 2012, Comisión/Grecia (C-354/10, no publicada, EU:C:2012:109); de 28 de junio de 2012, Comisión/Grecia, (C-485/10, no publicada, EU:C:2012:395); de 17 de octubre de 2013, Comisión/Grecia (C-263/12, no publicada, EU:C:2013:673); de 9 de noviembre de 2017, Comisión/Grecia (C-481/16, no publicada, EU:C:2017:845), y de 17 de enero de 2018, Comisión/Grecia (C-363/16, EU:C:2018:12), y, por otro lado, en el marco de un recurso en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, párrafo tercero, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 7 de julio de 2009, Comisión/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428).
- 104 Es necesario señalar que, en el presente caso, la infracción de las normas del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado reviste un carácter consecuente.
- 105 En segundo lugar, por lo que respecta a la duración de la infracción, debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquel en el que la Comisión interpone el recurso [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 156 y jurisprudencia citada].
- 106 En estas circunstancias, al no haber podido demostrar la República Helénica que puso fin al incumplimiento de su obligación de ejecutar plenamente la sentencia por la que se declara el incumplimiento, procede considerar que dicho incumplimiento perdura desde hace más de cuatro años desde la fecha del pronunciamiento de la referida sentencia, lo que constituye una duración considerable.
- 107 En tercer lugar, por lo que se refiere a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que hay que tener en cuenta la evolución reciente del PIB de ese Estado miembro, tal como se presenta en la fecha en la que el Tribunal de Justicia examina los hechos [sentencias de 11 de diciembre de 2012, Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 131; de 12 de marzo de 2020,

Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 158 y jurisprudencia citada, y de 25 de febrero de 2021, Comisión/España (Directiva de datos personales — Ámbito penal), C-658/19, EU:C:2021:138, apartado 83 y jurisprudencia citada].

- 108 Para garantizar el carácter proporcionado y disuasorio de las sanciones, la Comisión propone que se tenga en cuenta, además del PIB del Estado miembro de que se trate, el peso institucional de este en la Unión expresado por el número de votos de que dispone ese Estado miembro en el Parlamento. La Comisión estima asimismo que debe aplicarse un coeficiente de ajuste de 4,5 para garantizar el carácter proporcionado y disuasorio de las sanciones.
- 109 A este respecto, procede recordar, como se desprende del apartado 95 de la presente sentencia, que las propuestas de la Comisión relativas a la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y no constituyen sino una base de referencia útil.
- 110 En efecto, dado que las variables matemáticas utilizadas por la Comisión para calcular el importe de una multa coercitiva son normas indicativas, que definen la conducta que la Comisión pretende seguir, contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de su actuación, así como la proporcionalidad del importe de las multas coercitivas que decida proponer (véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356, apartados 86 y 87).
- 111 En este contexto, por una parte, de la jurisprudencia posterior al 1 de abril de 2017, fecha a partir de la cual ya no es aplicable el antiguo sistema de votos ponderados que determina el número de votos de los Estados miembros en el seno del Consejo, se desprende que el Tribunal de Justicia tiene en cuenta, a efectos de la apreciación de la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata, el PIB de dicho Estado miembro como factor predominante (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartados 141 y 142).
- 112 Por otra parte, por lo que respecta a la toma en consideración del peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate para garantizar el carácter proporcionado y disuasorio de las sanciones, procede recordar, en primer término, que de la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 94 de la presente sentencia se desprende que la proporcionalidad de las sanciones económicas se aprecia en relación con el incumplimiento declarado y con la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate.
- 113 En segundo término, procede considerar, como hace el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, que el objetivo consistente en fijar sanciones suficientemente disuasorias no requiere necesariamente que se tenga en cuenta el peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate.
- 114 En efecto, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, el peso institucional en la Unión del Estado miembro de que se trate es independiente de las características del incumplimiento en cuestión.
- 115 Por consiguiente, la toma en consideración del peso institucional del Estado miembro de que se trate no resulta indispensable para garantizar una disuasión suficiente e inducir a dicho Estado miembro a modificar su comportamiento actual o futuro relacionado con la concesión de las ayudas de Estado.

- 116 En estas circunstancias, sin perjuicio de la posibilidad de que la Comisión proponga sanciones económicas basadas en varios criterios, con el fin de permitir, en particular, mantener una diferencia razonable entre los distintos Estados miembros, procede basarse en el PIB de la República Helénica como factor predominante, a efectos de la apreciación de su capacidad de pago, sin tener en cuenta el peso institucional de la República Helénica expresado por el número de votos de que dispone dicho Estado miembro en el Parlamento a efectos de la fijación de sanciones suficientemente disuasorias y proporcionadas.
- 117 Por otra parte, en cuanto a la propuesta de la Comisión de utilizar un coeficiente de ajuste de 4,5, dicha institución no demostró los criterios objetivos sobre cuya base fijó el valor de dicho coeficiente.
- 118 Por lo que respecta a la periodicidad de la multa coercitiva, la Comisión considera que esta debe ser diaria.
- 119 No obstante, debe tenerse en cuenta la especificidad de las operaciones de recuperación de las ayudas de que se trata.
- 120 A este respecto, debe tomarse en consideración el hecho de que las autoridades helénicas adoptaron determinadas medidas que podrían servir de base para la ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento. Sin embargo, las consecuencias de estas medidas no pueden percibirse inmediatamente. Resulta, pues, que la ejecución completa de la Decisión 2014/539 y, por tanto, de la sentencia por la que se declara el incumplimiento no podrá obtenerse en breve plazo.
- 121 De ello se deriva que la eventual constatación del final de la infracción solo podría producirse después de un período razonable que permita evaluar la totalidad de los resultados obtenidos.
- 122 Por consiguiente, es preciso determinar una multa coercitiva semestral para que la Comisión pueda apreciar el estado de progreso de las medidas de ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, en consideración de la situación existente al término del período en cuestión.
- 123 A la vista de lo anterior y teniendo en cuenta la facultad de apreciación que confiere al Tribunal de Justicia el artículo 260 TFUE, apartado 3, procede condenar a la República Helénica a abonar a la Comisión una multa coercitiva de 4 368 000 euros por cada período de seis meses de retraso en la ejecución de las medidas necesarias para atenerse a la sentencia por la que se declara el incumplimiento, con efecto desde la fecha en que se dicte la presente sentencia hasta la fecha de la plena ejecución de la sentencia por la que se declara el incumplimiento.

### ***Sobre la cantidad a tanto alzado***

#### *Alegaciones de las partes*

- 124 La Comisión propone al Tribunal de Justicia que determine el importe de la cantidad a tanto alzado multiplicando un importe diario por el número de días de persistencia de la infracción.

- 125 La Comisión propone aplicar, para el cálculo de la cantidad a tanto alzado, el mismo coeficiente de gravedad y el mismo factor «n» que para la multa coercitiva. En cambio, fija en 1 039 euros por día el tanto alzado de base. A su entender, a diferencia del cálculo de la multa coercitiva, no se aplica un coeficiente de duración, puesto que la duración de la infracción ya se tiene en cuenta al multiplicar un importe diario por el número de días de persistencia del incumplimiento.
- 126 Por lo tanto, la Comisión propone que el importe de la cantidad a tanto alzado sea igual al tanto alzado de base, de 1 039 euros, multiplicada por el coeficiente de gravedad (7) y el factor «n» (0,51), es decir, la cantidad de 3 709,23 euros, multiplicada a su vez por el número de días entre la fecha del pronunciamiento de la sentencia por la que se declara el incumplimiento y la fecha en que el Estado miembro cumpla sus obligaciones o, en su defecto, la fecha en que se dicte la presente sentencia.
- 127 La República Helénica objeta que la cantidad a tanto alzado propuesta por la Comisión no se adapta a las circunstancias particulares y no es conforme al principio de proporcionalidad.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 128 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, en el ejercicio de la facultad de apreciación que se le confiere en el ámbito de que se trata, el Tribunal de Justicia está habilitado para imponer acumulativamente una multa coercitiva y una cantidad a tanto alzado [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 163 y jurisprudencia citada].
- 129 La condena al pago de una cantidad a tanto alzado y la fijación de la cuantía eventual de dicha cantidad deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes en relación tanto con las características del incumplimiento declarado como con el comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y determinar, en caso afirmativo, su cuantía [sentencia de 12 de marzo de 2020, Comisión/Italia (Ayudas concedidas ilegalmente al sector hotelero de Cerdeña), C-576/18, no publicada, EU:C:2020:202, apartado 164 y jurisprudencia citada].
- 130 En el presente asunto, el conjunto de elementos jurídicos y fácticos que ha llevado a declarar el incumplimiento constituye un indicador de que la prevención efectiva de la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión puede requerir la adopción de una medida disuasoria, como la imposición de una cantidad a tanto alzado.
- 131 En ese contexto, corresponde al Tribunal de Justicia, en el ejercicio de su facultad de apreciación, determinar el importe de la cantidad a tanto alzado de tal manera que, por una parte, sea adecuada a las circunstancias y, por otra, proporcionada a la infracción cometida (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 156 y jurisprudencia citada).
- 132 Entre los factores pertinentes a este respecto figuran la gravedad de la infracción declarada y el período durante el que dicha infracción ha persistido desde el pronunciamiento de la sentencia que la declaró (sentencia de 14 de noviembre de 2018, Comisión/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, apartado 157 y jurisprudencia citada).

- 133 Las circunstancias del caso de autos que deben tenerse en cuenta resultan principalmente de las razones expuestas en los apartados 97 a 117 de la presente sentencia, relativas a la gravedad y a la duración de la infracción, así como a la capacidad de pago del Estado miembro en cuestión.
- 134 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, se produce una justa apreciación de las circunstancias del presente caso si se establece en 5 500 000 euros el importe de la cantidad a tanto alzado que deberá abonar la República Helénica.
- 135 En consecuencia, procede condenar a la República Helénica a abonar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 5 500 000 euros.

### **Costas**

- 136 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Helénica y por haber sido declarado el incumplimiento, procede condenarla en costas.

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

- 1) La República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 9 de noviembre de 2017, Comisión/Grecia (C-481/16, no publicada, EU:C:2017:845).**
- 2) Condenar a la República Helénica a pagar a la Comisión Europea una multa coercitiva de 4 368 000 euros por cada período de seis meses desde la fecha de pronunciamiento de la presente sentencia hasta la fecha de la ejecución completa de la sentencia de 9 de noviembre de 2017, Comisión/Grecia (C-481/16, no publicada, EU:C:2017:845).**
- 3) Condenar a la República Helénica a abonar a la Comisión una cantidad a tanto alzado de 5 500 000 euros.**
- 4) Condenar en costas a la República Helénica.**

Firmas