



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 12 de diciembre de 2018\*

«Ayudas de Estado — Ayuda en favor del sector lácteo de Baviera — Financiación de las pruebas de calidad de la leche — Decisión por la que se declara la ayuda incompatible con el mercado interior — Derechos procesales del estado federado de Baviera — Artículo 108 TFUE, apartado 2 — Artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999»

En el asunto T-683/15,

**Freistaat Bayern** (Alemania), representado por los Sres. U. Soltész y H. Weiß, abogados,

parte demandante,

contra

**Comisión Europea**, representada por el Sr. T. Maxian Rusche y las Sras. K. Herrmann y P. Němečková, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial de la Decisión (UE) 2015/2432 de la Comisión, de 18 de septiembre de 2015, relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas (DO 2015, L 334, p. 23),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y el Sr. L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín y la Sra. I. Reine (Ponente), Jueces;

Secretario: Sra. N. Schall, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de febrero de 2018;

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: alemán.

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

- 1 En Alemania, la calidad de la leche se ha garantizado tradicionalmente mediante pruebas de calidad independientes. Estas pruebas de calidad de la leche se financian en Baviera (Alemania), por una parte, mediante recursos procedentes de la tasa lechera que se impone a los compradores de leche y, por otra parte, con cargo al presupuesto general del demandante, el Freistaat Bayern (estado federado de Baviera, Alemania).

### *Marco jurídico nacional*

- 2 El artículo 22, apartado 1, de la Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten (Ley sobre el Comercio de Leche, Productos Lácteos y Materias Grasas) de 1952 (BGBl. 1952 I, p. 811; en lo sucesivo, «MFG»), modificada en último lugar por el artículo 397 del Decreto de 31 de agosto de 2015 (BGBl. 2015 I, p. 1474), establece que los Gobiernos de los estados federados, en consulta con la asociación del estado federado —que se crea de conformidad con la MFG y que constituyen los agentes económicos interesados del sector lácteo y los consumidores, cuyo objetivo es garantizar la representación común de sus intereses económicos— o con las organizaciones profesionales afectadas, pueden recaudar conjuntamente de las centrales lecheras, los centros de recogida de leche y las lecherías tasas en apoyo del sector lácteo. El artículo 22, apartados 2 y 2a, de la MFG dispone que los recursos obtenidos con arreglo al apartado 1 solo pueden dedicarse a financiar nueve fines, entre ellos el fomento y la conservación de la calidad de la leche, cuya financiación es objeto del presente recurso.
- 3 De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del Milch-Güterverordnung (Decreto de la Calidad de la Leche), de 9 de julio de 1980 (BGBl. 1980 I, p. 878; en lo sucesivo, «MGV»), modificado en último lugar mediante el Decreto de 17 de diciembre de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 2132), los compradores de la leche entregada están obligados a controlar o hacer que se controle la calidad de esta.
- 4 Con arreglo al artículo 4 del Bayerische Ausführungsverordnung zur Milch-Güterverordnung (Decreto Bávaro de Aplicación del MGV) de 15 de diciembre de 1980 (GVBl. 1981, p. 3), sustituido por el artículo 2, apartado 1, del Bayerische Ausführungsverordnung zur MGV (Decreto Bávaro de Aplicación del MGV) de 7 de diciembre de 1988 (GVBl. 1988, p. 387), el organismo de control de la leche, el Milchprüfing Bayern e.V. (en lo sucesivo, «Milchprüfing»), es el encargado de realizar dichos controles.
- 5 El artículo 1 del Milchumlageverordnung (Decreto relativo a una Tasa de la Leche), de 17 de octubre de 2007 (BayGVBl. 2007, p. 727), del Ministerio bávaro de Alimentación, Agricultura y Bosques, adoptado sobre la base del artículo 22, apartado 1, de la MFG, establece que se aplicará una tasa a los titulares de centrales lecheras por las cantidades de leche cruda que se les entreguen.
- 6 Conforme al artículo 23 del Haushaltsordnung des Freistaates Bayern (Reglamento Financiero del Estado Libre de Baviera), de 8 de diciembre de 1971 (BayRS 630-1-F; en lo sucesivo, «BayHO»), que se incluye en la parte II, «Establecimiento del presupuesto y del plan financiero», de dicha norma, los gastos y los créditos de compromiso para los pagos a organismos ajenos a la Administración del estado federado a fin de lograr fines específicos solo pueden incluirse en el presupuesto si el estado federado tiene un interés notable por el logro de tales fines, lo que no se conseguiría, o no en la medida necesaria, sin las subvenciones correspondientes.

- 7 El artículo 44 del BayHO, que figura en la parte III, titulada «Ejecución del presupuesto», del referido Reglamento Financiero, dispone que dichas subvenciones solo podrán pagarse en las condiciones previstas en el artículo 23 de esa misma norma.

### ***Procedimiento administrativo***

- 8 Mediante escritos de 28 de noviembre de 2011 y de 27 de febrero de 2012, la Comisión Europea pidió a la República Federal de Alemania información adicional en relación con el informe anual de 2010 sobre ayudas en el sector agrario, que el referido Estado miembro había presentado con arreglo al artículo 21, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1). La República Federal de Alemania respondió a las preguntas de la Comisión mediante escritos de 16 de enero de 2012 y 27 de abril de 2012. A la luz de la respuesta de la República Federal de Alemania, la Comisión consideró que este Estado miembro había concedido ayuda financiera a su sector lácteo con arreglo a la MFG.
- 9 Mediante escrito de 2 de octubre de 2012, la Comisión informó a la República Federal de Alemania de que las medidas aplicadas por los distintos estados federados alemanes, incluidos los de Baviera y Baden-Wurtemberg, en virtud de la facultad que les concede el artículo 22 de la MFG, se habían registrado como ayudas no notificadas con el número SA.35484 (2012/NN). Mediante escritos de 16 de noviembre de 2012 y de 7, 8, 11, 13, 14, 15 y 19 de febrero, 21 de marzo, 8 de abril, 28 de mayo, 10 y 25 de junio y 2 de julio de 2013, la República Federal de Alemania transmitió información adicional a la Comisión.
- 10 Mediante escrito de 17 de julio de 2013 [C(2013) 4457 final] (DO 2014, C 7, p. 8), la Comisión notificó a la República Federal de Alemania su decisión de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (en lo sucesivo, «decisión de incoación del procedimiento» o «decisión de incoación»). Dicha decisión versa sobre varias medidas aplicadas en diversos estados federados alemanes en virtud de la MFG para apoyar al sector lácteo, incluidas las ayudas contempladas en la Decisión (UE) 2015/2432 de la Comisión, de 18 de septiembre de 2015, relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas (DO 2015, L 334, p. 23; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). La ayuda objeto del presente recurso era una de las medidas examinadas en dicha Decisión. Por lo que se refiere a esta ayuda, por una parte, la Comisión mencionó, en el apartado 2.5 de la decisión de incoación del procedimiento —apartado dedicado a la financiación de las medidas examinadas—, el artículo 22 de la MFG, relativo a la tasa lechera. Por otra parte, en el considerando 264 de la decisión de incoación, la Comisión señaló que las medidas examinadas se financiaban mediante una exacción parafiscal, remitiéndose a esa misma disposición de la MFG.
- 11 Como resultado de su análisis, la Comisión declaró que la ayuda controvertida era compatible con el mercado interior para el período comprendido entre el 28 de noviembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2006, si bien expresó sus dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior a partir del 1 de enero de 2007.
- 12 Mediante escrito de 20 de septiembre de 2013, la República Federal de Alemania presentó observaciones sobre la decisión de incoación del procedimiento.
- 13 La Comisión recibió observaciones de siete partes interesadas referentes a las medidas relativas a las pruebas de calidad de la leche objeto de la Decisión impugnada.
- 14 Las observaciones presentadas se comunicaron a la República Federal de Alemania mediante escritos de 27 de febrero, 3 de marzo y 3 de octubre de 2014.

- 15 El 3 de diciembre de 2014, la República Federal de Alemania se pronunció sobre una observación adicional de 8 de julio de 2014.

### *Decisión impugnada*

- 16 El 18 de septiembre de 2015, la Comisión adoptó la Decisión impugnada. Esta Decisión se refiere exclusivamente a la financiación de las pruebas de calidad de la leche realizadas a partir del 1 de enero de 2007 en Baden-Wurtemberg (Alemania) y en Baviera. El presente recurso se limita a las medidas que se refieren a este último estado federado.
- 17 En primer lugar, la Comisión examinó si los recursos procedentes de la tasa lechera eran fondos estatales en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. La Comisión consideró que la decisión final en cuanto a la utilización de los recursos recae en las autoridades del estado federado correspondiente, es decir, en el Estado, mientras que, en virtud del artículo 22, apartado 3, tercera frase, de la MFG, la asociación del estado federado o las organizaciones profesionales simplemente deben ser consultadas antes de utilizar los recursos. Por otra parte, en el artículo 22, apartado 2, puntos 1 a 6, de la MFG se establecen los fines para los que pueden utilizarse los recursos procedentes de la tasa lechera. Por consiguiente, la Comisión estimó que debía considerarse que los ingresos procedentes de la tasa lechera se encontraban bajo control público y que las medidas financiadas con los recursos de la tasa lechera se concedían mediante fondos estatales y eran atribuibles al Estado. Por último, trasladó esta apreciación a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera.
- 18 En segundo lugar, la Comisión consideró que, con el reembolso, mediante recursos procedentes de la tasa y del presupuesto general del estado federado de Baviera, de los costes correspondientes a las pruebas de calidad de la leche, las centrales lecheras de Baviera obtuvieron una ventaja selectiva. La Comisión estimó que estas pruebas de calidad de la leche redundan, en última instancia, en beneficio de las centrales lecheras, ya que son ellas las que están obligadas por ley a controlar la leche que se les entrega. Las centrales lecheras son empresas en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, y los costes de las pruebas de calidad de la leche en caso de que se encarguen a un organismo de ensayo deben considerarse costes de explotación habituales que las empresas afectadas, es decir, las centrales lecheras, deben soportar normalmente. Además, según la Comisión, la posible ventaja se concede solo a «determinadas empresas», ya que, al margen del sector de las centrales lecheras, existen otros muchos sectores económicos en Alemania que no se benefician de las medidas en cuestión. Por tanto, la posible ventaja conferida era selectiva. Por lo demás, en otros estados federados distintos de Baden-Wurtemberg y Baviera, a las centrales lecheras no se les reembolsan los costes de estos controles mediante recursos procedentes de la tasa lechera. Por último, en el considerando 145 de la Decisión impugnada, la Comisión tuvo en cuenta que la medida también se financiaba con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera. Por consiguiente, a su juicio, el beneficio que las centrales lecheras obtuvieron por el hecho de hacerse cargo de las pruebas de calidad de la leche no era necesariamente equivalente a las cantidades abonadas previamente en concepto de tasa lechera.
- 19 En tercer lugar, en la Decisión impugnada se consideró que, por lo que respecta a la concurrencia de una ayuda existente, el ministerio federal competente y los estados federados alemanes habían adoptado las medidas de ejecución que constituían las bases jurídicas de las medidas examinadas en dicha Decisión. La Comisión estimó que, con la excepción de la MFG, que no establecía el régimen de ayudas de que se trata, las autoridades alemanas no habían aportado información alguna que demostrase que existía una base jurídica adoptada antes de 1958 y que hubiera seguido siendo aplicable con su contenido original durante el período de investigación.
- 20 En cuarto y último lugar, la Comisión señaló que las ayudas para los controles de rutina de la leche no cumplían las condiciones del apartado 109 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario y forestal 2007-2013 (DO 2006, C 319, p. 1), en relación con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación

de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 70/2001 (DO 2006, L 358, p. 3), al que se remite el apartado 109.

- 21 En estas circunstancias, la Comisión declaró, en el artículo 1 de la Decisión impugnada, que las ayudas concedidas desde el 1 de enero de 2007 en Baviera eran ilegales e incompatibles con el mercado interior. En los artículos 2 a 4 de dicha Decisión, la Comisión ordenó la recuperación de las ayudas y estableció las condiciones en que esta había de llevarse a cabo.

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 22 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 26 de noviembre de 2015, el demandante interpuso el presente recurso.
- 23 La Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal el 2 de marzo de 2016.
- 24 El demandante presentó su escrito de réplica en la Secretaría del Tribunal el 23 de mayo de 2016.
- 25 Mediante resolución de 14 de junio de 2016 del Presidente del Tribunal, en razón de la renovación parcial del Tribunal, el presente asunto fue atribuido a una nueva Juez Ponente.
- 26 La Comisión presentó su escrito de dúplica en la Secretaría del Tribunal el 5 de septiembre de 2016.
- 27 Al haberse modificado la composición de las Salas del Tribunal, con arreglo al artículo 27, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la Juez Ponente fue adscrita a la Sala Cuarta, a la que se atribuyó en consecuencia el presente asunto.
- 28 En concepto de diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal formuló, el 9 de enero de 2018, varias preguntas escritas a las partes, a las que estas respondieron dentro del plazo señalado.
- 29 El 9 de febrero de 2018, como diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal formuló nuevas preguntas escritas para que fuesen respondidas en la vista.
- 30 En la vista celebrada el 27 de febrero de 2018, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal.
- 31 El demandante solicita al Tribunal que:
- Anule el artículo 1 de la Decisión impugnada, en la medida en que declara que, en relación con los controles de la calidad de la leche efectuados en el estado federado de Baviera, la República Federal de Alemania ha concedido ayudas estatales en favor de las empresas del sector lácteo afectadas de Baviera, infringiendo lo dispuesto en el artículo 108 TFUE, apartado 3, ayudas que son incompatibles con el mercado interior desde el 1 de enero de 2007.
  - Anule los artículos 2 a 4 de la Decisión impugnada, en la medida en que se ordena a las empresas afectadas del sector lácteo de Baviera que devuelvan las ayudas, más intereses.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 32 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso por infundado.

- Condene en costas al demandante.

### Fundamentos de Derecho

33 En apoyo de su recurso, el demandante invoca cinco motivos:

- el primer motivo se basa en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2, y de los artículos 6, apartado 1, y 24, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9);
- el segundo motivo se basa, en una primera parte, en la inexistencia de una ventaja en favor de los compradores de leche y, en una segunda parte, en la falta de carácter selectivo de la ventaja concedida a las centrales lecheras bávaras;
- el tercer motivo, invocado con carácter subsidiario, está basado en la inexistencia de incumplimiento de la obligación de notificación y en la ilegalidad subsiguiente de la recuperación en virtud del artículo 108 TFUE, apartados 1 y 3, así como del artículo 14 del Reglamento 2015/1589;
- el cuarto motivo, formulado con carácter subsidiario, se basa en el hecho de que la Comisión negó indebidamente la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior;
- el quinto motivo, invocado a título subsidiario, se basa en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima.

### *Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 108 TFUE, apartado 2, y de los artículos 6, apartado 1, y 20, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999*

34 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el demandante se refiere en su recurso al Reglamento 2015/1589. En respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal, el demandante puntualizó, por escrito y, posteriormente, en la vista, que pretendía referirse al reglamento aplicable a los hechos del presente asunto, esto es, al Reglamento n.º 659/1999, que no fue derogado y sustituido por el Reglamento 2015/1589 hasta después de la fecha en que se adoptó la Decisión impugnada. Debe añadirse que las disposiciones invocadas del artículo 6, apartado 1, y del artículo 24, apartado 1, del Reglamento 2015/1589 reproducen en términos idénticos lo dispuesto en los artículos 6, apartado 1, y 20, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.

35 Habida cuenta de lo anterior, solo se hará referencia, en la presente sentencia, al Reglamento n.º 659/1999.

### *Alegaciones de las partes*

36 En primer lugar, el demandante estima que la Decisión impugnada adolece de un grave error de procedimiento que no solo violó el derecho de defensa de la República Federal de Alemania y su derecho a participar en el procedimiento, sino que, además, falseó todo el procedimiento de investigación. Afirma que la Decisión impugnada ha ido más allá del objeto de la decisión de incoación del procedimiento en la que se basa, en la medida en que la financiación de las pruebas de calidad de la leche con recursos procedentes de su presupuesto general no fue objeto de la decisión de incoación. Además, al no haber dado ni a la República Federal de Alemania ni a las partes interesadas oportunidad de presentar sus observaciones a este respecto, la Comisión, según el demandante, adoptó una Decisión que adolece de un déficit de motivación y de investigación. En cualquier caso, aun

cuando debiera considerarse que los dos mecanismos de financiación constituyen una única medida de ayuda, son tan diferentes que deberían haber sido claramente identificados en la decisión de incoación. Por lo demás, el demandante alega que, aunque la financiación con recursos procedentes de su presupuesto general fue invocada en la fase de examen previo a la decisión de incoación del procedimiento, esto no impide que la Decisión impugnada sea ilegal, en la medida en que dicha financiación debería haberse definido de forma precisa en el objeto de la decisión de incoación.

- 37 En segundo lugar, el demandante alega que el procedimiento de investigación formal debe desarrollarse debidamente para que la Decisión impugnada sea válida. A su juicio, una decisión regular de incoación debe estar claramente limitada en lo que respecta a su objeto, conservando siempre la Comisión la posibilidad de adoptar una decisión de ampliación si procede. Según el demandante, si la Comisión va más allá del objeto de la decisión de incoación, el derecho de defensa y el derecho a ser oído de las personas afectadas resultan vulnerados. Un vicio de este tipo debe ser examinado de oficio por el Tribunal y debe conllevar, de manera incondicional, la anulación de la Decisión impugnada. Añade que, aun cuando, desde el punto de vista formal, solo el Estado miembro es destinatario de las decisiones de la Comisión, a los terceros afectados, directamente interesados, también debe concedérseles el derecho a ser oídos y el derecho a participar en el procedimiento. Además, se viola el derecho del demandante a participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada. Por lo demás, el demandante se considera legitimado para invocar procesalmente la violación del derecho de defensa del Estado federal en cuanto entidad que tramita el proceso por cuenta de este. Por último, el demandante confirmó en la vista que la violación del derecho de defensa y la del derecho a participar en el procedimiento administrativo constituyen dos imputaciones distintas, agrupadas en el mismo motivo.
- 38 En tercer lugar, el demandante considera que el procedimiento habría podido llevar a un resultado diferente si las partes interesadas hubiesen tenido la oportunidad de dar a conocer su punto de vista sobre la cuestión relativa a los recursos procedentes de su presupuesto general. Por una parte, el demandante sostiene que el hecho de poner a disposición del Milchprüfing recursos procedentes de su presupuesto general no conlleva ninguna ventaja (indirecta) pertinente a los efectos del Derecho en materia de ayudas. Afirma que tales recursos sirven para financiar controles complementarios, que van más allá de los que son legalmente obligatorios y que no son tampoco análisis adicionales a iniciativa de las centrales lecheras en el sentido de los artículos 3 y 4 del Decreto Bávaro de Aplicación del MGV, cuyo coste sufragan íntegramente las centrales lecheras. Tales controles no se realizan en interés de las centrales lecheras, sino en el de los consumidores y en aras del interés general. El demandante estima asimismo que los referidos recursos no son ayudas, sino una indemnización por la asunción de una actividad propia de los poderes públicos que el Milchprüfing realiza para el estado federado de Baviera. Por otra parte, el demandante afirma que la recuperación de esta supuesta ayuda está descartada, dado que la puesta a disposición de recursos procedentes de su presupuesto general constituye una «ayuda existente» y que existe una financiación similar desde los años treinta.
- 39 La Comisión responde, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, el demandante no puede invocar el derecho de defensa de la República Federal de Alemania puesto que se trata de un derecho subjetivo que solo puede ser invocado por esta. Añade que la violación del derecho a participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada, invocada por el demandante por primera vez en el escrito de réplica, constituye un motivo nuevo y resulta, por tanto, inadmisibile.
- 40 En segundo lugar, la Comisión sostiene que la financiación de las pruebas de calidad de la leche con recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera no supone una ayuda autónoma. Según la Comisión, la medida de ayuda objeto del procedimiento de investigación consiste en el hecho de quedar exonerado (algo de lo que se benefician los compradores de leche) de cargar con los costes de los análisis de su calidad. Los recursos presupuestarios empleados a tal fin son simplemente otra categoría de «fondos estatales», uno de los cuatro elementos constitutivos de una ayuda de Estado. Según afirma, estos recursos se dedican a los mismos análisis que se financian con la tasa lechera y la ventaja favorece a los mismos compradores. A juicio de la Comisión, el demandante

no niega que la medida impugnada se financie con fondos estatales, sino que simplemente lamenta que el importe y la procedencia de la ayuda no se detallasen suficientemente en la decisión de incoación del procedimiento, cuando en realidad él disponía de esa información. Por lo demás, la Comisión niega que la financiación con recursos presupuestarios del estado federado de Baviera se refiriese únicamente a los «controles complementarios que van más allá de los que son obligatorios». Añade que ni las partes interesadas ni el Estado miembro comunicaron durante el procedimiento formal que la financiación mediante la tasa lechera solo afectaba al número mínimo de muestras exigido en el artículo 2, apartados 1 a 8, del MGV.

- 41 En tercer lugar, la Comisión considera que el demandante se equivoca cuando afirma que la Decisión impugnada versa sobre una medida de ayuda no examinada en la decisión de incoación del procedimiento. A este respecto invoca una jurisprudencia reiterada según la cual la decisión de incoación puede limitarse a resumir las principales cuestiones de hecho y de Derecho y únicamente debe permitir a las partes interesadas participar de manera eficaz en el procedimiento de investigación formal. Para ello, basta con que las partes interesadas conozcan el razonamiento de la Comisión, que no está obligada, en esta fase, a presentar un análisis detallado sobre la ayuda en cuestión. Aun suponiendo que la decisión de incoación del procedimiento se limitase a la tasa, la motivación en ella recogida se aplicaría *a fortiori* a las medidas financiadas directamente con recursos presupuestarios.
- 42 En cuarto lugar, la Comisión refuta la alegación de que la financiación de las pruebas de calidad de la leche con recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera está excluida de la decisión de incoación y no está cubierta por el procedimiento de investigación formal. La Comisión no niega que dicha financiación no se haya mencionado explícitamente en la decisión de incoación, pero afirma que tampoco se excluyó expresamente del examen de la medida de ayuda. Añade que el punto 3.3.1 de la decisión de incoación del procedimiento no puede interpretarse en el sentido de que limita la investigación formal a la financiación mediante recursos procedentes de la tasa lechera, dado que la Comisión explicó que este tipo de financiación equivalía a la financiación con fondos estatales y que no era necesario abordarla. Además, la Comisión afirma que de la estructura general de la decisión de incoación del procedimiento se desprende que también se tuvieron en cuenta los recursos presupuestarios y que la «ayuda financiera» englobaba los dos aspectos: la tasa y los recursos presupuestarios. Según la Comisión, la redacción de la decisión de incoación no permite afirmar que la Decisión impugnada infrinja el artículo 108 TFUE, apartado 2, en la medida en que menciona expresamente el elemento constitutivo de la medida de ayuda, que no ha sido objeto de controversia, pero que debía indicarse expresamente para determinar el alcance de la recuperación.
- 43 En quinto y último lugar, la Comisión afirma que carece de pertinencia la alegación del demandante de que la decisión de incoación del procedimiento le impidió manifestarse sobre una serie de aspectos de la medida de ayuda financiada mediante los recursos presupuestarios. La Comisión recuerda, antes de nada, que el estado federado de Baviera pudo participar en el procedimiento de investigación a través de la participación del Gobierno federal alemán. Por otra parte, señala que los Estados miembros y las partes interesadas pudieron presentar sus alegaciones sobre la supuesta inexistencia de una ventaja para los compradores de leche, resultante de la asunción de los costes de los análisis efectuados por el Milchprüfing, o sobre la concurrencia de una ayuda existente. Además, la Comisión afirma que en 1970 se concedieron por primera vez subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado, mucho después de que entrase en vigor el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Con carácter subsidiario, la Comisión considera que, en caso de que se haya violado el derecho del demandante a presentar sus observaciones, tal violación no puede conllevar la anulación de la Decisión impugnada, ya que el procedimiento no podría haber llevado a un resultado diferente, con independencia de las observaciones presentadas.

## *Apreciación del Tribunal*

### *– Sobre la imputación basada en la violación del derecho de defensa*

- 44 Por lo que se refiere al derecho de las entidades infraestatales que hayan otorgado las ayudas de Estado, es preciso señalar que el procedimiento administrativo en materia de ayudas de Estado se incoa únicamente contra el Estado miembro de que se trate. Por lo tanto, solo este, como destinatario de la Decisión impugnada, puede invocar un verdadero derecho de defensa. Las entidades infraestatales que conceden las ayudas, como el demandante, al igual que las empresas beneficiarias de las ayudas y sus competidores, solo se consideran interesados en ese procedimiento, en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 2 (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, T-228/99 y T-233/99, EU:T:2003:57, apartado 122, y de 12 de mayo de 2011, Région Nord-Pas-de-Calais y Communauté d'Agglomération du Douaisis/Comisión, T-267/08 y T-279/08, EU:T:2011:209, apartado 71 y jurisprudencia citada). La violación del derecho de defensa constituye una ilegalidad intrínsecamente subjetiva, que debe ser invocada, pues, por el propio Estado miembro interesado (véanse las sentencias de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 238 y jurisprudencia citada, y de 1 de julio de 2010, ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Comisión, T-62/08, EU:T:2010:268, apartado 186 y jurisprudencia citada).
- 45 De ello se deduce que el estado federado de Baviera no puede invocar el derecho de defensa por lo que respecta a la República Federal de Alemania o en lo que a él se refiere. Solo goza del derecho a participar en el procedimiento administrativo en una medida adecuada en función de las circunstancias del caso concreto [véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de mayo de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisión, T-354/99, EU:T:2006:137, apartado 80 y jurisprudencia citada, y de 15 de diciembre de 2009, EDF/Comisión, T-156/04, EU:T:2009:505, apartado 107]. Por lo tanto, esta imputación debe ser desestimada.

### *– Sobre la imputación basada en la violación del derecho a participar en el procedimiento administrativo*

- 46 Debe recordarse que, en virtud del artículo 108 TFUE, apartado 2, la Comisión está obligada a emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones en la fase de investigación formal [véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de febrero de 2006, Le Levant 001 y otros/Comisión, T-34/02, EU:T:2006:59, apartado 78; de 31 de mayo de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisión, T-354/99, EU:T:2006:137, apartado 83 y jurisprudencia citada, y de 15 de diciembre de 2009, EDF/Comisión, T-156/04, EU:T:2009:505, apartado 106]. Dicha norma tiene el carácter de formalidad esencial (sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, apartado 55). Por lo que se refiere al deber señalado, es jurisprudencia reiterada que la publicación de un anuncio en el Diario Oficial constituye un medio adecuado para dar a conocer a todos los interesados la apertura de un procedimiento [sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, EU:C:1984:345, apartado 17, y de 31 de mayo de 2006, Kuwait Petroleum (Nederland)/Comisión, T-354/99, EU:T:2006:137, apartado 81]. Esta comunicación tiene por objeto, exclusivamente, obtener de los interesados todo tipo de información destinada a orientar la actuación futura de la Comisión (sentencias de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, 70/72, EU:C:1973:87, apartado 19; de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, T-266/94, EU:T:1996:153, apartado 256, y de 20 de septiembre de 2011, Regione autonoma della Sardegna y otros/Comisión, T-394/08, T-408/08, T-453/08 y T-454/08, EU:T:2011:493, apartado 73).
- 47 Además, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, la decisión de incoación del procedimiento debe resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión y exponer las dudas sobre la compatibilidad de la medida con el

mercado interior. El procedimiento de investigación formal, por su parte, permite profundizar en las cuestiones planteadas en la decisión de incoación y aclararlas (sentencia de 4 de marzo de 2009, Italia/Comisión, T-424/05, no publicada, EU:T:2009:49, apartado 69). A cambio, es necesario que la Comisión, sin estar obligada a presentar un análisis detallado sobre la ayuda en cuestión, defina suficientemente el marco del examen que ha efectuado para no vaciar de contenido el derecho de los interesados a presentar observaciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de julio de 2009, ISD Polska y otros/Comisión, T-273/06 y T-297/06, EU:T:2009:233, apartado 126 y jurisprudencia citada, y de 15 de diciembre de 2009, EDF/Comisión, T-156/04, EU:T:2009:505, apartado 108). Para ello, basta con que las partes interesadas conozcan el razonamiento que ha llevado a la Comisión a considerar provisionalmente que la medida de que se trata puede constituir una ayuda nueva incompatible con el mercado interior (sentencias de 11 de mayo de 2005, Saxonia Edelmetalle y ZEMAG/Comisión, T-111/01 y T-133/01, EU:T:2005:166, apartado 50, y de 15 de diciembre de 2009, EDF/Comisión, T-156/04, EU:T:2009:505, apartado 110).

- 48 Del artículo 7 del Reglamento n.º 659/1999 se deduce que, al término de ese procedimiento, el análisis de la Comisión puede haber evolucionado, ya que puede decidir finalmente que la medida no constituye una ayuda o que se han disipado las dudas sobre su incompatibilidad. Por consiguiente, la decisión final puede presentar ciertas divergencias con respecto a la decisión de incoación del procedimiento, sin que tales divergencias vicien, no obstante, la decisión final (sentencias de 4 de marzo de 2009, Italia/Comisión, T-424/05, no publicada, EU:T:2009:49, apartado 69, y de 16 de diciembre de 2010, Países Bajos y NOS/Comisión, T-231/06 y T-237/06, EU:T:2010:525, apartado 50).
- 49 Procede examinar la presente imputación a la luz de estos principios.
- 50 Con carácter preliminar, debe señalarse que, como se desprende del apartado 37 de la presente sentencia, y habida cuenta del contenido de la demanda, la invocación del derecho a participar en el procedimiento y del derecho a ser oído se confunde en realidad con la invocación por el demandante de su derecho a presentar sus observaciones en el procedimiento administrativo.
- 51 Además, es preciso hacer constar que, en contra de lo afirmado por la Comisión, el demandante ha invocado en los apartados 56 y 59 del escrito de demanda, y no en la fase de réplica, la violación del derecho a participar en el procedimiento administrativo de conformidad con el artículo 108 TFUE, apartado 2, y con los artículos 6, apartado 1, y 20 del Reglamento n.º 659/1999. De ello se deduce que esta imputación es admisible.
- 52 Por consiguiente, para apreciar la existencia de una violación de dicho derecho, es preciso examinar la Decisión impugnada a la luz de la decisión de incoación del procedimiento con el fin de determinar si la financiación mediante recursos del presupuesto general del estado federado de Baviera ya era objeto de esta última.
- 53 En primer lugar, como se ha indicado en el apartado 10 de la presente sentencia, el punto 2.5 de la decisión de incoación se refiere al marco de financiación de las ayudas objeto del procedimiento de investigación formal. En este punto, se remite al artículo 22 de la MFG. Esta disposición, titulada «Tasas», se refiere a las tasas lecheras, como por lo demás se indica en el considerando 8 de dicha decisión. Por consiguiente, la citada disposición fue identificada en la decisión de incoación del procedimiento como fundamento de la recaudación de la tasa lechera. En cambio, dicha disposición no se refiere en absoluto a los recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera.
- 54 Además, el BayHO, en particular sus artículos 23 y 44, citados en los apartados 6 y 7 de la presente sentencia, que la Comisión consideró, en la Decisión impugnada, que era la base jurídica de la ayuda, no se mencionaba en la decisión de incoación del procedimiento.

- 55 En segundo lugar, el punto 3.1 de la decisión de incoación, que tiene por objeto un comentario general sobre la evaluación realizada por la Comisión, y, en particular, el punto 3.3.1, titulado «Ayudas otorgadas por el Estado o mediante fondos estatales», versa también sobre la tasa lechera con arreglo a la MFG. En particular, en los considerandos 130 y 132 se expone que, en virtud de dicha Ley, la tasa se recauda de los operadores privados para apoyar las submedidas variables examinadas. En el considerando 133, la Comisión concluyó que «las medidas financiadas con los ingresos procedentes de la tasa se concedieron mediante fondos estatales y son imputables al Estado».
- 56 En tercer lugar, como se indica en el apartado 10 de la presente sentencia, el considerando 264 de la decisión de incoación del procedimiento señala también que la medida controvertida se financia mediante la tasa lechera.
- 57 En cambio, como se desprende del apartado 10 de la presente sentencia y como confirmó la propia Comisión, la financiación de las pruebas de calidad de la leche mediante recursos presupuestarios del estado federado de Baviera no se mencionaba en la decisión de incoación del procedimiento.
- 58 Por lo tanto, los interesados podían presumir legítimamente que el análisis de la Comisión en la decisión de incoación del procedimiento se refería exclusivamente a los recursos procedentes de la tasa lechera.
- 59 Esta apreciación no se ve desmentida por los argumentos de la Comisión.
- 60 En primer lugar, no puede aceptarse, como afirma la Comisión, que basta con que la decisión de incoación del procedimiento no descartase la financiación mediante recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera. A este respecto, es preciso señalar que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, «la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho». Por consiguiente, esta disposición establece una obligación positiva para la Comisión, en virtud de la cual esta no podía basarse en un argumento que vaciara de contenido tal obligación.
- 61 Con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 47 de la presente sentencia, si bien la Comisión no está obligada a presentar un análisis detallado sobre la ayuda en cuestión, sí es necesario que defina suficientemente el marco del examen que ha efectuado para no dejar sin contenido el derecho de los interesados a presentar observaciones.
- 62 En segundo lugar, debe desestimarse también la alegación de la Comisión de que todas las partes interesadas estaban al corriente de que la ayuda contaba con diversas fuentes de financiación y de que una remisión expresa en dicho sentido no era necesaria. Concretamente, el hecho de que la financiación de la ayuda mediante recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera se mencionase antes de adoptar la decisión de incoación del procedimiento no implica necesariamente que la Comisión hubiese considerado este elemento en el procedimiento de investigación formal. Así, en el presente asunto, la cuestión no es si las partes interesadas sabían que la financiación de la ayuda procedía de varias fuentes, sino si podían deducir de la decisión de incoación del procedimiento que la investigación de la Comisión se refería también a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera. Pues bien, como se ha indicado en el apartado 58 de la presente sentencia, no ocurría así en el presente asunto.
- 63 En tercer lugar, la Comisión tampoco puede sostener fundadamente que la procedencia de los fondos estatales carezca de pertinencia toda vez que están destinados, en todo caso, a financiar la misma medida de ayuda.
- 64 Por una parte, aceptar tal argumento vaciaría de contenido la obligación a cargo de la Comisión de identificar las «principales cuestiones de hecho y de derecho» a los efectos del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.

- 65 En este contexto es preciso señalar que el artículo 107 TFUE, apartado 1, utiliza la expresión «fondos estatales» en un sentido muy amplio, ya que establece la incompatibilidad con el mercado interior de las ayudas otorgadas mediante tales fondos «bajo cualquier forma». Por consiguiente, estos fondos pueden revestir formas diversas y, por tanto, la Comisión debe identificarlos y analizarlos cuidadosamente, teniendo en cuenta que los fondos estatales son uno de los elementos constitutivos de la calificación de ayuda. A este respecto, debe considerarse que la expresión «ayuda financiera», empleada por la Comisión en la decisión de incoación del procedimiento, aun suponiendo que pudiera interpretarse en el sentido de que se refiere a las dos fuentes de financiación, no es suficientemente precisa.
- 66 Es cierto, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 48 de la presente sentencia, que la decisión final puede presentar ciertas divergencias con respecto a la decisión de incoación del procedimiento, en particular a raíz de las alegaciones presentadas por las partes en respuesta a esta última decisión, sin que tales divergencias vicien, no obstante, la decisión final (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Países Bajos y NOS/Comisión, T-231/06 y T-237/06, EU:T:2010:525, apartados 48 y 49). Sin embargo, esa divergencia no está justificada en el presente asunto. Como reconoce la Comisión, fue informada por el Estado miembro de la financiación mediante recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera mucho antes de que se adoptara la decisión de incoación del procedimiento. Por lo tanto, cuando se adoptó la decisión de incoación, la Comisión ya disponía de información que le permitía identificar el presupuesto general del estado federado de Baviera como fuente de financiación de la ayuda controvertida. Además, la Comisión no alega que la referencia al presupuesto general del estado federado de Baviera en la Decisión impugnada resulte del hecho de haber tenido en cuenta datos aportados en respuesta a la decisión de incoación del procedimiento.
- 67 Por otra parte, como se ha indicado en el apartado 18 de la presente sentencia, la Comisión invocó, en el considerando 145 de la Decisión impugnada, la financiación de la ayuda mediante recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera para respaldar su razonamiento. Además, en los considerandos 170 y 173 de la Decisión impugnada, la Comisión puntualizó expresamente que, a diferencia de la otorgada en Baden-Wurtemberg, en Baviera la ayuda no solo se había concedido mediante la financiación con cargo a la tasa lechera, sino también al presupuesto general de este último estado federado. Por tanto, la Comisión ha reconocido que la financiación mediante recursos procedentes del presupuesto general del estado federado de Baviera no era un elemento carente de pertinencia en su análisis.
- 68 A la luz de las consideraciones anteriores, es preciso señalar que la Decisión impugnada se adoptó sin dar a las partes interesadas la posibilidad de definir su postura acerca de la financiación con cargo a los recursos del presupuesto general del estado federado de Baviera.
- 69 Por consiguiente, procede concluir que la Decisión impugnada fue adoptada violando el derecho del demandante a participar en el procedimiento administrativo y, por tanto, infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 2, y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999.
- 70 En este contexto, ha de señalarse que la obligación a cargo de la Comisión de permitir a los interesados presentar observaciones en la fase de la decisión de incoación del procedimiento tiene el carácter de formalidad esencial (sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, apartado 55), cuya inobservancia conlleva consecuencias, como la anulación del acto viciado, con independencia de que tal inobservancia haya causado un perjuicio a quien la invoca o de que el procedimiento administrativo hubiese podido llevar a un resultado diferente (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2016, Goldfish y otros/Comisión, T-54/14, EU:T:2016:455, apartado 47).
- 71 De ello se desprende que la violación por parte de la Comisión del derecho del demandante a participar en el procedimiento administrativo es suficiente para estimar el presente motivo.

- 72 A mayor abundamiento, no puede descartarse que, de no haberse producido la irregularidad señalada, es decir, si el demandante hubiese tenido efectivamente la posibilidad, en el procedimiento de investigación formal, de presentar observaciones sobre la financiación mediante su presupuesto general, el procedimiento hubiera podido llevar a un resultado diferente (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2006, *Le Levant 001 y otros/Comisión*, T-34/02, EU:T:2006:59, apartado 95).
- 73 Ante todo, la Comisión, al reprochar al demandante que no invocase en la fase del procedimiento de investigación formal la alegación de que la financiación con cargo a recursos presupuestarios de este se refería únicamente a los controles adicionales que van más allá de lo obligatorio, confirma la repercusión concreta de la falta de mención, en la decisión de incoación del procedimiento, de la financiación con cargo a recursos presupuestarios.
- 74 A continuación, la Comisión refuta la alegación del demandante de que la financiación de las pruebas de calidad de la leche mediante recursos del presupuesto general de este es una ayuda existente en la medida en que existía desde los años treinta, es decir, antes de que se adoptase la MFG en 1952. En efecto, la Comisión afirma que esta financiación no se implantó hasta 1970. De este debate entre las partes se desprende claramente que el origen de la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera reviste cierta importancia, al menos por lo que respecta al examen de si se está ante una ayuda existente.
- 75 Por último, de los apartados 17 a 20 de la presente sentencia se desprende que la Decisión impugnada no contiene un análisis diferenciado de cada uno de los dos métodos de financiación. En efecto, en dicha Decisión, la Comisión, o bien efectuó un análisis sin referirse al método de financiación en cuestión, o bien trasladó su razonamiento sobre la financiación mediante la tasa lechera a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera. Por consiguiente, no es descartable que alegaciones relativas a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera como las expuestas en los apartados 73 y 74 de la presente sentencia habrían podido llevar a un resultado diferente si se hubiesen formulado durante el procedimiento de investigación formal.
- 76 En consecuencia, procede estimar el primer motivo.
- 77 No obstante, es preciso examinar en qué medida debe anularse la Decisión impugnada, habida cuenta de que el primer motivo se refiere a la violación del derecho del demandante a participar en el procedimiento administrativo por lo que respecta, más concretamente, a la financiación de la ayuda con cargo a su presupuesto general.
- 78 Ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la anulación parcial de un acto de la Unión Europea solo es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto. No se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modifica la esencia de este (sentencia de 3 de abril de 2014, *Comisión/Países Bajos e ING Groep*, C-224/12 P, EU:C:2014:213, apartado 57, y auto de 11 de diciembre de 2014, *Carbuniön/Consejo*, C-99/14 P, no publicado, EU:C:2014:2446, apartado 26).
- 79 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la cuestión de si el importe inicial de una ayuda debía actualizarse aplicando un tipo de interés simple o un tipo de interés compuesto era separable del importe inicial de la ayuda y no influía en la apreciación de que esta era incompatible con el mercado interior. Además, el Tribunal de Justicia ha señalado que la decisión de la que se trataba distinguía, en su artículo 1, entre el importe inicial de la ayuda en cuestión y el importe actualizado (sentencia de 11 de diciembre de 2008, *Comisión/Département du Loiret*, C-295/07 P, EU:C:2008:707, apartados 107 y 108).

- 80 En cambio, el Tribunal General ha considerado que los criterios que condicionaban la autorización temporal de pagar una ayuda no eran separables del resto del acto impugnado (véase, en este sentido, el auto de 10 de diciembre de 2013, Carbunión/Consejo, T-176/11, no publicado, EU:T:2013:686, apartados 33 a 36).
- 81 Además, el Tribunal de Justicia ha estimado que una modificación de las condiciones de reembolso de una aportación de capital que suponía una ventaja adicional no era separable del acto impugnado, dado que ese elemento formaba parte integrante de la apreciación de la Comisión cuando se pronunció sobre la compatibilidad de la ayuda (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2014, Comisión/Países Bajos e ING Groep, C-224/12 P, EU:C:2014:213, apartados 59 a 63).
- 82 De ello resulta que la anulación parcial no se presume y que solo es posible siempre que se garantice que dicha anulación no tendrá por efecto modificar la esencia del acto impugnado.
- 83 En el presente asunto es preciso señalar que, como se ha indicado en el apartado 75 de la presente sentencia, la Decisión impugnada no contiene un análisis diferenciado en función de los métodos de financiación, máxime cuando la Comisión afirma, como se ha señalado en el apartado 63 de la presente sentencia, que, incluso aunque la ayuda de que se trata cuenta con dos fuentes de financiación, se trata de una única medida. Corrobora esta apreciación el hecho de que, a diferencia de los hechos controvertidos en el asunto que dio lugar a la sentencia citada en el apartado 79 de la presente sentencia, el artículo 1 de la Decisión impugnada, que declara la incompatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado interior, no especifica el método exacto de financiación de esta. Además, en los artículos 2 a 4 de la Decisión impugnada, relativos a la recuperación de la ayuda, no se distingue entre los dos métodos de financiación.
- 84 Por consiguiente, en el presente asunto, teniendo en cuenta el contenido y la estructura de la Decisión impugnada, es imposible, al leerla, desvincular las consideraciones relativas a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera del resto de dicha Decisión. Por consiguiente, al no cumplirse el requisito mencionado en el apartado 82 de la presente sentencia, no puede procederse a una anulación parcial de la Decisión impugnada limitada a la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera.
- 85 Además, es preciso recordar que, en el marco del control que los órganos jurisdiccionales de la Unión realizan de las apreciaciones económicas complejas hechas por la Comisión en materia de ayudas de Estado, no corresponde al juez de la Unión sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya (sentencia de 20 de septiembre de 2017, Comisión/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, apartado 63; véase también, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2017, Ellinikos Chrysos/Comisión, C-100/16 P, EU:C:2017:194, apartado 20).
- 86 Por consiguiente, en el presente asunto, no corresponde al Tribunal reconstruir el razonamiento de la Comisión para revelar el impacto de la financiación con cargo al presupuesto general del estado federado de Baviera en el examen de la ayuda controvertida en la Decisión impugnada.
- 87 Habida cuenta de lo anterior, procede estimar el recurso sobre la base del primer motivo.
- 88 En consecuencia, procede anular el artículo 1 de la Decisión impugnada en la medida en que se refiere a la ayuda concedida en Baviera.
- 89 Lo mismo sucede con respecto a los artículos 2 a 4 de dicha Decisión, cuya anulación también solicita el demandante, en la medida en que la recuperación de la ayuda que en ellos se establece es consecuencia directa del artículo 1. Así se desprende asimismo del tenor del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, que dispone que, 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».

- 90 Por consiguiente, los artículos 1 a 4 de la Decisión impugnada deben ser anulados en la medida en que se refieren a la ayuda concedida en Baviera, sin que sea necesario pronunciarse sobre los demás motivos invocados por el demandante.

### **Costas**

- 91 A tenor del artículo 134, 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. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las del demandante, conforme a lo solicitado por este.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

decide:

- 1) **Anular los artículos 1 a 4 de la Decisión (UE) 2015/2432 de la Comisión, de 18 de septiembre de 2015, relativa a las ayudas estatales SA.35484 (2013/C) [ex SA.35484 (2012/NN)] concedidas por Alemania a las pruebas de calidad de la leche en el marco de la Ley sobre la leche y las materias grasas, en la medida en que en ellos se declara que la concesión por parte de la República Federal de Alemania de ayudas estatales es incompatible con el mercado interior por lo que respecta a los controles de la calidad de la leche efectuados en Baviera y se ordena proceder a la recuperación de tales ayudas.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las del Freistaat Bayern.**

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 12 de diciembre de 2018.

Firmas