



Bruselas, XXX
[...] (2020) XXX draft

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales

Proyecto de Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales

1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. El sistema de control de las ayudas estatales	3
1.2. La obligación de suspensión	4
2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE AYUDAS ESTATALES	6
2.1. Principio de cooperación leal	6
2.2. Los principios de equivalencia y eficacia aplicados a los procedimientos nacionales	6
2.2.1. Legitimación procesal	7
2.2.2. Competencias	Error! Bookmark not defined.
2.2.3. Principio de cosa juzgada	9
3. FUNCIÓN DE LA COMISIÓN	10
3.1. Competencia exclusiva de la Comisión	10
3.2. Competencias de la Comisión para hacer cumplir las normas sobre ayudas estatales	11
4. FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES	12
4.1. Delimitación de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales	13
4.1.1. Tras una decisión de la Comisión.....	13
4.1.2. Tras decisiones de la Comisión por las que se declara la ayuda compatible.....	14
4.1.3. Tras una decisión de incoación de la Comisión	14
4.2. Competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales	15
4.2.1. Evaluar la existencia de ayuda.....	16
4.2.2. Apreciar si se ha incumplido la obligación de suspensión	16
4.2.2.1. Aplicación de las condiciones de los reglamentos de exención por categorías.....	17
4.2.2.2. Ayuda existente	18
4.2.3. Protección de los derechos individuales ante el incumplimiento de la obligación de suspensión	19
4.2.3.1. Suspensión o terminación de la ejecución de la medida.....	19
4.2.3.2. Recuperación	20
4.2.3.3. Medidas cautelares	22
4.2.3.4. Acciones de reparación de daños y perjuicios.....	23
5. COOPERACIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES	27
5.1. Asistencia de la Comisión a los órganos jurisdiccionales nacionales	27
5.1.1. Formas de cooperación.....	28
5.1.1.1. Transmisión de información a los órganos jurisdiccionales nacionales	28
5.1.1.2. Transmisión de dictámenes relativos a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales	29
5.1.1.3. Presentación de observaciones en calidad de <i>amicus curiae</i>	32
5.1.2. Punto de contacto único y publicación de dictámenes y observaciones en calidad de <i>amicus curiae</i>	33
5.2. Asistencia de los órganos jurisdiccionales nacionales a la Comisión	34
6. CONSECUENCIAS DE LA NO APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y DECISIONES SOBRE AYUDAS ESTATALES	35
6.1. Procedimientos ante la Comisión en relación con ayudas ilegales	35
6.2. Procedimientos de infracción	36
7. DISPOSICIONES FINALES	36

1. INTRODUCCIÓN

- 1) Desde 2012, la Comisión Europea ha implementado una agenda de modernización de las ayudas estatales¹. En el marco de la modernización de las ayudas estatales, la Comisión ha adoptado un paquete de legislación, directrices y comunicaciones para la evaluación de las medidas de ayuda estatal. Este paquete ha permitido a la Comisión centrar su control *ex ante* en los asuntos con mayor impacto en el mercado interior, estableciendo al mismo tiempo una cooperación más estrecha con los Estados miembros en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Con este fin, la Comisión amplió las posibilidades para que los Estados miembros concedieran ayudas sin un control previo de la Comisión al establecer nuevas exenciones de la obligación de notificar a la Comisión cualquier medida de ayuda estatal prevista. En consecuencia, ha aumentado el importe de ayudas concedidas con arreglo a exenciones por categorías². En esta situación, el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de garantizar el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales ha adquirido una importancia aún mayor.
- 2) En 2019, la Comisión publicó un estudio sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales y las decisiones de los órganos jurisdiccionales nacionales en 28 Estados miembros³ (el «Estudio sobre la aplicación»)⁴. Dicho estudio ha examinado más de 750 sentencias nacionales sobre asuntos de ayudas estatales, que se dividen en dos categorías: 1) asuntos en los que los órganos jurisdiccionales nacionales participan en la determinación de las consecuencias de la aplicación ilegal de la ayuda («ejecución privada») y 2) asuntos en los que los órganos jurisdiccionales nacionales participan en la ejecución de las decisiones de la Comisión por las que se ordena la recuperación («ejecución pública»).
- 3) El Estudio sobre la aplicación ha puesto de manifiesto que el número de asuntos de ayudas estatales remitidos a los órganos jurisdiccionales nacionales aumentó desde 2007 hasta 2017. A pesar de este aumento, los órganos jurisdiccionales nacionales solo aplicaron medidas correctoras en raras ocasiones, y las demandas por daños y perjuicios representan una pequeña minoría de casos. Además, los medios de cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales, introducidos en 2009 por la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales («Comunicación de 2009 relativa a la aplicación de la normativa»)⁵ y en 2015 por el Reglamento (UE)

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Modernización de las ayudas estatales en la UE, COM(2012) 209 final.

² Desde 2015, más del 96 % de las nuevas medidas de ayuda cuyos gastos se notificaron por primera vez estaba cubierto por el Reglamento general de exención por categorías. Véase http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ El Estudio sobre la aplicación se llevó a cabo antes de la firma del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (24 de enero de 2020) y antes de su entrada en vigor (1 de febrero de 2020). Toda referencia a los Estados miembros en el Estudio sobre la aplicación debe entenderse hecha también al Reino Unido.

⁴ Véase «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

⁵ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales (DO C 85 de 9.4.2009, p. 1).

2015/1589 del Consejo (el «Reglamento de procedimiento»)⁶ no han sido muy utilizados.

- 4) La presente Comunicación aporta a los órganos jurisdiccionales nacionales y otras partes interesadas información práctica sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a nivel nacional. Su principal objetivo es orientar a los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de aplicar estas normas y fomentar una cooperación más estrecha con la Comisión. La Comunicación tiene en cuenta las cuestiones planteadas por estos órganos jurisdiccionales en el contexto del Estudio sobre la aplicación o en los asuntos remitidos con carácter prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal de Justicia»). Algunos ejemplos son la coherencia entre los procedimientos ante la Comisión y los procedimientos judiciales nacionales, o las cuestiones planteadas por la aplicación incorrecta de los Reglamentos de exención por categorías.
- 5) La presente Comunicación tiene por objeto dar orientaciones a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, como se define en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»). No es vinculante para los órganos jurisdiccionales nacionales ni afecta a su independencia.
- 6) La jurisprudencia del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (conjuntamente, los «órganos jurisdiccionales de la Unión») ha evolucionado desde la Comunicación de 2009 relativa a la aplicación de la normativa. La presente Comunicación incorpora estos cambios y sustituye a la Comunicación de 2009 relativa a la aplicación de la normativa.
- 7) La presente Comunicación se centra principalmente en la ejecución privada. La Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles aborda los aspectos relacionados con la ejecución pública⁷. Por otra parte, la presente Comunicación tiene por objeto fomentar una cooperación más estrecha entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales mediante la utilización de todos los instrumentos de cooperación disponibles, y abordar las consecuencias en caso de infracción de las normas sobre ayudas estatales.

1.1. El sistema de control de las ayudas estatales

- 8) El artículo 107, apartado 1, del TFUE dispone que «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- 9) La prohibición general de las ayudas estatales se basa en un sistema de control doble, *ex ante* y *ex post*, de las intervenciones que impliquen ayuda estatal. De conformidad con el artículo 108 del TFUE, la Comisión debe examinar permanentemente todos los

⁶Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión codificada) ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 9](#)).

⁷[DO C 247 de 23.7.2019, p.1](#).

regímenes de ayudas existentes y evaluar cualquier proyecto de un Estado miembro de conceder nuevas ayudas o modificar ayudas existentes. Para que la Comisión pueda llevar a cabo este examen eficazmente, los Estados miembros deben cooperar facilitando toda la información pertinente y notificando las medidas de ayuda estatal.

- 10) Los Estados miembros están obligados, por una parte, a notificar a la Comisión toda medida destinada a conceder nuevas ayudas o a modificar ayudas existentes y, por otra, a no aplicar dicha medida prevista hasta que la Comisión haya evaluado su compatibilidad con el mercado interior (en lo sucesivo, «obligación de suspensión»)⁸. La obligación de suspensión derivada del artículo 108, apartado 3, del TFUE tiene efecto directo⁹: confiere a los particulares derechos que pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 11) De ello se deduce que la aplicación del sistema de control de las ayudas estatales, del que la disposición del artículo 108, apartado 3, del TFUE, constituye un elemento fundamental, corresponde tanto a la Comisión como a los órganos jurisdiccionales nacionales, ya que sus funciones respectivas son complementarias pero distintas. Si bien la Comisión tiene competencia exclusiva para evaluar la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado interior, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales salvaguardar los derechos de los particulares ante una posible infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE¹⁰.

1.2. La obligación de suspensión

- 12) El carácter inmediatamente aplicable del artículo 108, apartado 3, del TFUE implica que los órganos jurisdiccionales nacionales deben adoptar todas las medidas adecuadas, conforme a su Derecho nacional, para extraer las consecuencias de una infracción de dicha disposición¹¹.
- 13) Para que una medida esté sujeta a los requisitos del artículo 108, apartado 3, del TFUE, deben concurrir dos condiciones, una positiva y otra negativa: en primer lugar, que la medida se considere ayuda estatal¹²; y, en segundo lugar, que la medida no reúna todas las condiciones para beneficiarse de una exención de la obligación de notificación.

⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 2019, Dilly's Wellnesshotel, C-585/17, ECLI:EU:C:2019:969, apartado 54.

⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 88; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 22; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 29.

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 38; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2010, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, apartado 26; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartado 21; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 21.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 88 y 89; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartados 22 y 23.

¹² En este sentido, véase la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([DO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#)).

- 14) Si una medida no constituye ayuda estatal, los Estados miembros pueden, por tanto, aplicarla sin notificación previa a la Comisión. La Comisión dio orientaciones para la interpretación del concepto de ayuda estatal¹³.
- 15) En segundo lugar, la Comisión ha adoptado reglamentos de exención por categorías, por ejemplo el Reglamento general de exención por categorías¹⁴, en los que se establecen las condiciones en las que las medidas de ayuda deben o pueden considerarse compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartados 2, o 3¹⁵. Mediante reglamentos *de minimis*¹⁶, la Comisión también estableció las condiciones en las que se considera que las ayudas no afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros y no falsean o amenazan falsear la competencia¹⁷. Si una medida de ayuda cumple todas las condiciones pertinentes establecidas en dichos reglamentos, el Estado miembro de que se trate estará exento de su obligación de notificar la ayuda a la Comisión.
- 16) En tercer lugar, en la Decisión sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general¹⁸ y en el Reglamento sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera¹⁹, la Comisión estableció condiciones para considerar las compensaciones por obligaciones de servicio público compatibles con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 3, y al artículo 93 del TFUE. En

¹³ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([DO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#)); Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general ([DO C 8 de 11.1.2012, p. 4](#)); Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía ([DO C 155 de 20.6.2008, p. 10](#)).

¹⁴ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado ([DO L 187 de 26.6.2014, p. 1](#)).

¹⁵ De conformidad con el artículo 109 del TFUE, el Consejo de la Unión Europea podrá adoptar reglamentos para la aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE y determinar las categorías de ayudas que quedan excluidas de la obligación de notificación. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108, apartado 4, del TFUE, la Comisión podrá entonces adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas estatales que el Consejo haya determinado, de conformidad con el artículo 109 del TFUE.

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *de minimis* ([DO L 352 de 24.12.2013, p. 1](#)); Reglamento (UE) n.º 360/2012 de la Comisión, de 25 de abril de 2012, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general ([DO L 114 de 26.4.2012, p. 8](#)); Reglamento (UE) n.º 1408/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* en el sector agrícola ([DO L 352 de 24.12.2013, p. 9](#)); Reglamento (UE) n.º 717/2014 de la Comisión, de 27 de junio de 2014, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de *de minimis* en el sector de la pesca y de la acuicultura ([DO L 190 de 28.6.2014, p. 45](#)).

¹⁷ Esos reglamentos se adoptan sobre la base del Reglamento de habilitación, el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 1](#)).

¹⁸ 2012/21/UE: Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general [notificada con el número C(2011) 9380] ([DO L 7 de 11.1.2012, p. 3](#)).

¹⁹ Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera ([DO L 315 de 3.12.2007, p. 1](#)).

esos casos, las medidas en cuestión tampoco están sujetas a la obligación de suspensión.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS SOBRE AYUDAS ESTATALES

2.1. Principio de cooperación leal

- 17) El artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea²⁰ («TUE») obliga a los Estados miembros a ayudar a la Unión Europea en el cumplimiento de su misión. De conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en este artículo, la Unión Europea y los Estados miembros, actuando en el marco de sus competencias, deben prestarse asistencia mutua en la realización de dichas tareas.
- 18) La obligación de asistencia mutua que se deriva del artículo 4, apartado 3, del TUE también se aplica a los órganos jurisdiccionales nacionales²¹. Esto significa que la Comisión asiste a los órganos jurisdiccionales nacionales cuando aplican el Derecho de la Unión Europea²² y que, de la misma manera, los órganos jurisdiccionales nacionales asisten a la Comisión en el desempeño de sus funciones. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión y abstenerse de adoptar decisiones que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos del TUE y del TFUE (conjuntamente, los «Tratados»)²³.

2.2. Los principios de equivalencia y eficacia aplicados a los procedimientos nacionales

- 19) El Tribunal de Justicia ha reconocido reiteradamente el principio de autonomía procesal en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales²⁴. Según este principio, si no existe legislación de la Unión en la materia, los Estados miembros son libres de elegir el modo en que cumplen las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados, siempre que los medios que utilicen no menoscaben el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión. En consecuencia, los órganos jurisdiccionales nacionales

²⁰ [DO C 202 de 7.6.2016, p. 13](#).

²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2002, Roquette Frères, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603, apartado 31.

²² Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 50; sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991, Delimitis/Henninger Bräu, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, apartado 53.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, apartado 56; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 41.

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor GmbH, C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, apartados 22 y 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2002, Países Bajos/Comisión, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, apartado 90; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, apartados 39 a 42; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 72; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartados 40 y 41; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 135.

deben adoptar medidas apropiadas de conformidad con su legislación nacional para preservar la correcta aplicación de las normas sobre ayudas estatales cuando no existe una decisión de la Comisión sobre la compatibilidad de la medida²⁵.

- 20) La aplicación del Derecho nacional no puede hacer imposible o excesivamente difícil para los órganos jurisdiccionales nacionales garantizar el respeto del artículo 108, apartado 3, del TFUE²⁶. De conformidad con la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión, la legislación nacional aplicable no debe ser menos favorable que la correspondiente a situaciones similares de carácter interno («principio de equivalencia») y no debe estar articulada de tal manera que haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión («principio de eficacia»)²⁷.

2.2.1. Legitimación procesal

- 21) En aplicación del principio de autonomía procesal, los Estados miembros aplican sus normas nacionales sobre legitimación procesal a los litigios nacionales en materia de ayudas estatales, siempre que respeten los principios de equivalencia y eficacia.
- 22) En virtud del principio de eficacia, las normas nacionales relativas a la legitimación de un justiciable y a su interés para ejercitar una acción judicial no deben menoscabar su derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos que le confiere el Derecho de la Unión²⁸.
- 23) El Estudio sobre la aplicación puso de manifiesto que los órganos jurisdiccionales nacionales suelen pronunciarse sobre asuntos presentados por competidores del beneficiario de la ayuda, que se ven directamente afectados por el falseamiento de la competencia derivado de la aplicación de la ayuda ilegal²⁹.
- 24) No obstante, una persona física o jurídica puede tener interés en ejercitar la acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales no solo para eliminar el falseamiento de la competencia causado por la aplicación ilegal de ayudas de Estado. Los órganos jurisdiccionales nacionales deben evaluar el interés del demandante en ejercitar la acción, independientemente de si este último se ha visto directamente afectado por el falseamiento de la competencia derivado de la medida de ayuda. Por consiguiente, al aplicar las normas nacionales sobre legitimación, los órganos jurisdiccionales

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 89.

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartados 41 a 42 y 45; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 138 a 140.

²⁷ El respeto del principio de eficacia debe abordarse analizando las peculiaridades de dicha disposición y el lugar que ocupa dentro del conjunto del procedimiento. A este respecto, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartado 40.

²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2005, Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, apartado 18.

²⁹ Véase «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 71, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

nacionales deben tener en cuenta su deber de proteger los intereses de las partes que tengan un interés suficiente en ejercitar la acción (en lo sucesivo, «terceros»)³⁰.

- 25) Además, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta otros elementos a la hora de evaluar la legitimación y el interés de terceros en asuntos relativos a ayudas estatales concedidas mediante medidas fiscales. Solo puede considerarse que los terceros contribuyentes tienen interés en ejercitar una acción para obtener la devolución de un impuesto recaudado infringiendo la obligación de suspensión cuando el impuesto al que están sujetos forme parte de la financiación de la ayuda de Estado ilegal³¹. Su legitimación procesal no se basa en la existencia de una relación de competencia con el beneficiario de la ayuda³².
- 26) En cambio, los contribuyentes terceros no pueden invocar la ilegalidad de una medida de ayuda que dispensa del impuesto a determinadas empresas o sectores para eludir el pago de dicho impuesto o para obtener su devolución. Este es también el caso cuando operan en competencia con los beneficiarios³³. De hecho, tal solución reforzaría los efectos contrarios a la competencia de la ayuda estatal, ya que aumentaría el número de empresas que se benefician de una exención fiscal que constituye una ayuda estatal ilegal.

2.2.2. Jurisdicción

- 27) El principio de autonomía procesal implica que corresponde al ordenamiento jurídico nacional de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes en los procedimientos relativos a la concesión de una ayuda ilegal. También implica que los Estados miembros determinen la regulación procesal que rige estas acciones judiciales, siempre que se respeten los principios de equivalencia y eficacia³⁴.

³⁰ Por ejemplo, en Rumanía, toda persona afectada por una medida de ayuda estatal ilegal tiene legitimación procesal ante los tribunales. Véase el anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 404, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Asimismo, en Letonia, la legitimación procesal se basa directamente en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, por lo que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden basarse en la definición de «parte interesada» del Reglamento de procedimiento para determinar si una persona tiene legitimación procesal en un asunto. Véase el anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 300, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³¹ Se hace referencia, por ejemplo, a los casos en que la ayuda ilegal se financia mediante una exacción a la que está sujeto el demandante. Sin embargo, la situación es distinta cuando el litigio no versa sobre una solicitud de dispensa del impuesto impugnado, sino sobre la legalidad de las normas relativas a dicho impuesto. Véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 25, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de abril de 2018, ANGED, C-233/16, ECLI:EU:C:2018:280, apartado 26.

³² Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2005, Streekgewest, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, apartado 19.

³³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de noviembre de 2016, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Comisión C-449/14 P, ECLI:EU:C:2016:848, apartados 81 y 82; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus, C-164/15, ECLI:EU:C:2016:990, apartado 121; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartados 24 a 28.

³⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 72.

- 28) A falta de normas específicas del Derecho de la Unión, la construcción de los sistemas judiciales de los Estados miembros varía considerablemente. Mientras que algunos Estados miembros han creado tribunales especializados en materia de ayudas estatales, otros han atribuido la competencia exclusiva a salas de tribunales existentes o han adoptado regulación procesal que aclara la competencia de los tribunales en los asuntos de ejecución pública y privada³⁵. En la mayoría de los Estados miembros, los órganos jurisdiccionales civiles y administrativos son competentes en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales³⁶.

2.2.3. Principio de cosa juzgada

- 29) El principio de cosa juzgada establece que ya no pueda impugnarse una resolución judicial cuando esta sea firme. Es el caso cuando se hayan agotado las vías de recurso disponibles o hayan expirado los plazos previstos para dichos recursos. El principio de cosa juzgada tiene por objeto garantizar tanto la estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como la buena administración de la justicia y está consagrado tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales³⁷.
- 30) En virtud del principio de la primacía del Derecho de la Unión³⁸, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a garantizar la plena eficacia de las disposiciones del Derecho de la Unión, dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa cualquier disposición contraria de la legislación nacional. Esto se aplica también a las normas nacionales que consagran el principio de cosa juzgada³⁹.
- 31) Además, la jurisprudencia de los tribunales de la Unión ha limitado la fuerza del principio de cosa juzgada en el ámbito de las ayudas estatales. De este modo, la fuerza de cosa juzgada solo puede extenderse a los motivos ya resueltos expresamente, sin

³⁵ Por ejemplo, Irlanda ha atribuido la competencia exclusiva a la *Competition List* del Tribunal Supremo (*High Court*) para conocer de litigios relacionados con el Derecho de la competencia, incluidos los asuntos de ayudas estatales. Asimismo, en Italia se ha atribuido a los tribunales administrativos del país la competencia casi exclusiva para conocer de asuntos relativos a la aplicación pública y privada de las normas sobre ayudas estatales a partir del 19 de enero de 2013. Los órganos jurisdiccionales civiles han mantenido su competencia en relación con determinados tipos de procedimientos y demandas. Véase el anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, pp. 253 y 263 a 264, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Véase también «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», pp. 103 y 104.

³⁶ En concreto, en la mayoría de los Estados miembros, los tribunales administrativos son competentes cuando el demandante impugna un acto de la autoridad pública, como la orden por la que se ejecuta la recuperación o se concede la ayuda, mientras que los tribunales civiles son competentes en cuestiones relacionadas con la recuperación de ayudas estatales en el contexto de un procedimiento de insolvencia o de la concesión de una indemnización por daños y perjuicios. Véase «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 64, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartado 38.

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, Costa /E.N.E.L., C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66; sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

³⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, apartados 60 y 61.

perjuicio de los requisitos de equivalencia y eficacia, pero no a cuestiones que podrían haberse planteado, pero no se plantearon, en un litigio anterior⁴⁰.

- 32) El principio de la primacía del Derecho de la Unión también impide que la aplicación del principio de cosa juzgada limite la competencia exclusiva conferida a la Comisión por el TFUE⁴¹. El hecho de que un órgano jurisdiccional nacional se haya pronunciado sobre una medida de ayuda estatal antes de una decisión de la Comisión sobre esa misma medida no puede impedir a esta última concluir que la medida en cuestión constituye una ayuda estatal ilegal. Esto es así aun cuando un órgano jurisdiccional nacional que resuelve en última instancia hubiera excluido anteriormente tal conclusión.

3. FUNCIÓN DE LA COMISIÓN

- 33) El objetivo del sistema de control previo establecido por el artículo 108, apartado 3, del TFUE es garantizar que solo puedan ejecutarse las ayudas compatibles⁴². Para alcanzar este objetivo, la ejecución de un proyecto de ayuda se aplaza hasta que la Comisión adopte una decisión sobre su compatibilidad con el mercado interior⁴³.

3.1. Competencia exclusiva de la Comisión

- 34) Como norma general, la Comisión desempeña su función principal de evaluar la compatibilidad de una medida de ayuda en dos fases. En primer lugar, la Comisión evalúa si la medida puede considerarse ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE⁴⁴; en segundo lugar, examina si la medida es compatible con el mercado interior. La primera fase, consistente en la apreciación de la existencia de ayuda, es una competencia ejercida tanto por la Comisión como por los órganos jurisdiccionales nacionales, ya que estos últimos pueden tener que determinar si una medida está sujeta a la obligación de suspensión⁴⁵ (véanse las secciones 4.2.1 y 4.2.2). La segunda fase, consistente en la evaluación de la compatibilidad, es responsabilidad exclusiva de la Comisión. La apreciación de la compatibilidad debe incluirse en una

⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, apartados 57 a 59; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartados 30 y 42 a 43.

⁴¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, apartado 44; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, Buonotourist/Comisión, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, apartados 92 a 96; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, Azienda della Mobilità/Comisión, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, apartados 92 a 96.

⁴² Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 19.

⁴³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 25 a 26; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 84.

⁴⁴ Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([DO C 262 de 19.7.2016, p. 1](#));

⁴⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, Buonotourist/Comisión, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, apartado 90.

decisión de la Comisión⁴⁶, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión⁴⁷.

- 35) La Comisión puede evaluar la compatibilidad de una medida con el mercado interior mediante un examen preliminar (cuando no tenga dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior)⁴⁸ o un procedimiento de investigación formal (cuando tenga dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior)⁴⁹. Cuando inicia un procedimiento de investigación formal, la Comisión adopta una decisión en la que presenta sus conclusiones preliminares sobre el carácter de ayuda estatal de la medida y expone sus dudas sobre la compatibilidad de la medida con el mercado interior («decisión de incoación»)⁵⁰.
- 36) Mientras que durante la investigación formal el estatus de compatibilidad de la medida está pendiente, la Decisión de incoación tiene ciertas consecuencias jurídicas (véase la sección 4.1.3).
- 37) La evaluación de las medidas de ayuda estatal por parte de la Comisión en sus decisiones limita a los órganos jurisdiccionales nacionales en el ejercicio de sus competencias (véase la sección 4.1). Las decisiones previas de la Comisión son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales, en la medida en que un órgano jurisdiccional nacional debe seguir la apreciación de la Comisión sobre la existencia de una ayuda⁵¹. Por el contrario, si un órgano jurisdiccional nacional se pronuncia antes de cualquier decisión de la Comisión, esta sentencia no puede impedir a la Comisión ejercer en algún momento la competencia exclusiva que le confiere el TFUE (véase la sección 2.2.3)⁵².

3.2. Competencias de la Comisión para hacer cumplir las normas sobre ayudas estatales

- 38) Como norma general, a fin de imponer medidas correctoras por la infracción de las normas sobre ayudas estatales, cuando la Comisión llegue a la conclusión de que la medida examinada constituye ayuda estatal ilegal e incompatible, la Comisión debe adoptar una decisión final que ponga fin al procedimiento de investigación formal y ordene la recuperación de dicha ayuda («decisión de recuperación»)^{53 54}.

⁴⁶ Véanse los artículos 4 y 9 del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2016, Kotnik y otros, C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, apartado 37.

⁴⁸ Decisión de no formular objeciones, Reglamento de procedimiento, artículo 4, apartado 3.

⁴⁹ Véanse los conceptos de «decisión positiva» y «decisión negativa» en el artículo 9, apartados 3 y 5, respectivamente, del Reglamento de procedimiento.

⁵⁰ Véase el artículo 4, apartados 3 y 4, del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, apartado 33.

⁵² Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, Buonotourist/Comisión, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, apartados 92 a 96; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, Azienda della Mobilità/Comisión, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, apartados 92 a 96.

⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión («Boussac»), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, apartados 9 a 22. Esto no excluye la posibilidad de que la Comisión dicte un requerimiento de recuperación en casos específicos.

- 39) Mediante la adopción de normas de procedimiento en el ámbito de las ayudas estatales, la Comisión ha codificado sus competencias de ejecución⁵⁵. De conformidad con el artículo 16 del Reglamento de procedimiento, la Comisión debe ordenar la recuperación de las ayudas ilegales e incompatibles mediante la adopción de una decisión. Cuando la Comisión establece en una decisión que una medida de ayuda es ilegal e incompatible con el mercado interior, no dispone de ningún margen de apreciación y debe ordenar su recuperación⁵⁶, a menos que ello sea contrario a un principio general del Derecho de la Unión⁵⁷. Además, las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas están sujetas a un plazo de prescripción de diez años⁵⁸.
- 40) En algunos casos, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de procedimiento, la Comisión podría, a su discreción, adoptar medidas cautelares mientras termina de examinar la compatibilidad. En concreto, la Comisión puede emitir requerimientos de suspensión o de recuperación, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones⁵⁹⁶⁰. Estas medidas tienen por objeto limitar el perjuicio asociado a la ejecución de la ayuda incumpliendo las obligaciones de notificación y suspensión⁶¹.

4. FUNCIÓN DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES

- 41) Si bien la Comisión debe examinar la compatibilidad de una medida de ayuda con el mercado interior, incluso cuando haya establecido su ejecución infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE, la función principal de los órganos jurisdiccionales nacionales es preservar los derechos de los justiciables ante dicha infracción⁶².

⁵⁴ Cuando la Comisión simplemente establece que la ayuda estatal se ha concedido ilegalmente, sin notificarla previamente a la Comisión con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, no ordena la recuperación de la ayuda ya desembolsada, sino que antes adopta una decisión definitiva por la que se declare la ayuda incompatible con el mercado interior.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 66; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 110.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, apartado 99.

⁵⁷ Véase el artículo 16 del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁸ Véase el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, apartados 19 y 20; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, apartado 46; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, apartados 14 a 16; [anulada por el Tribunal de Justicia; véase el asunto C-456/18 P].

⁶⁰ Si el Estado miembro no cumple un requerimiento de suspensión o un requerimiento de recuperación, la Comisión está facultada, al tiempo de examinar el fondo del asunto, para someter directamente el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea solicitando que se declare que esta inobservancia constituye una violación del TFUE, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶¹ Véase el artículo 13, apartados 1 y 2, del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶² Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 38; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartados 11 y 12.

- 42) Los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la responsabilidad de proporcionar protección jurídica efectiva a terceros⁶³. Su contribución al sistema de control de las ayudas estatales es especialmente necesaria en los casos en que se concede ayuda ilegal, sin una decisión definitiva de la Comisión sobre la misma medida o hasta la adopción de dicha decisión, así como en los casos en que se haya concedido una ayuda compatible infringiendo la obligación de suspensión⁶⁴.

4.1. Delimitación de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales

- 43) Los órganos jurisdiccionales nacionales están facultados para interpretar y aplicar el artículo 107, apartado 1, y el artículo 108, apartado 3, del TFUE. En particular, cuando no exista una decisión de la Comisión relativa a la misma medida⁶⁵, los órganos jurisdiccionales nacionales solo están vinculados por el concepto objetivo de ayuda estatal cuando ejercen su competencia para apreciar la existencia de ayuda estatal.
- 44) La Comisión también evalúa la existencia de ayuda estatal, que suele ser un primer paso antes de evaluar su compatibilidad. Por lo tanto, cualquier procedimiento ante la Comisión, anterior o posterior al procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, podría afectar a este último⁶⁶, como se explica en las secciones 4.1.1 a 4.1.3.

4.1.1. Tras una decisión de la Comisión

- 45) Los órganos jurisdiccionales nacionales tienen competencias limitadas en lo que respecta a las decisiones y deben seguir su apreciación con respecto a la existencia de ayuda estatal. Los órganos jurisdiccionales nacionales tampoco son competentes para declarar inválidas las decisiones de la Comisión⁶⁷. Los órganos jurisdiccionales de la Unión son los únicos competentes en esa materia en virtud del artículo 263 TFUE⁶⁸.
- 46) Si un órgano jurisdiccional nacional alberga dudas sobre la interpretación o validez de una decisión de la Comisión, puede solicitar aclaraciones a la Comisión (véase la

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, *Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland* y otros, C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, apartados 8; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires* y otros/Francia, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartado 11; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *SFEI* y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 39.

⁶⁴ Sobre el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación pública de las ayudas estatales, véase la Comunicación de la Comisión — Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles ([DO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#)).

⁶⁵ Véase también la sentencia del Tribunal General de 20 de junio de 2019, *A&O hostel y hotel Berlin/Comisión*, T-578/17, ECLI:EU:T:2019:437, apartado 72.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, *CSTP Azienda della Mobilità/Comisión*, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, apartados 92 a 93; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, *Buonotourist/Comisión*, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, apartado 96.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452, apartado 20.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe y Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 y C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* y otros (I)/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, apartado 51; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, apartado 53.

sección 5.1) o, en función de las circunstancias, puede o debe⁶⁹ plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, de conformidad con el artículo 267 del TFUE⁷⁰.

4.1.2. Tras decisiones de la Comisión por las que se declara la ayuda compatible

- 47) Una decisión definitiva de la Comisión por la que se reconoce la compatibilidad de una ayuda ilegal después de su concesión no tiene por efecto regularizar retroactivamente las medidas de ejecución de la ayuda, que se habían adoptado incumpliendo la obligación de suspensión prevista en el TFUE.
- 48) En este contexto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben «garantizar a los justiciables que extraerán todas las consecuencias»⁷¹ de la infracción de la obligación de suspensión. Tales conclusiones se refieren, en particular, a la validez de los actos que dan efecto a la ayuda y a la recuperación de la ayuda financiera concedida incumpliendo la obligación de suspensión, de conformidad con su Derecho nacional.
- 49) De ello se deduce que, cuando un tercero solicita ante un órgano jurisdiccional nacional la eliminación de las ventajas vinculadas a la ejecución prematura de la ayuda, este debe estimar su recurso aun cuando la Comisión ya haya declarado compatible la ayuda en cuestión. Cualquier otra interpretación tendría como efecto permitir a los Estados miembros hacer caso omiso de las disposiciones del TFUE, privándolas así de eficacia⁷².

4.1.3. Tras una decisión de incoación de la Comisión

- 50) La situación es distinta cuando la Comisión se ha limitado a incoar, con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE, un procedimiento de investigación relativo a una medida de ayuda presentada ante un órgano jurisdiccional nacional. En la Decisión de incoación, la Comisión, en principio, expresa sus dudas sobre si una medida de ayuda

⁶⁹ Sobre la base del artículo 267 del TFUE, un órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial está obligado a iniciar una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia en determinadas circunstancias. Cuando la interpretación del Derecho de la Unión Europea pueda deducirse claramente de la jurisprudencia existente o cuando no haya lugar a una duda razonable, el órgano jurisdiccional nacional cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso judicial de derecho nacional no está obligado a iniciar una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, aunque puede hacerlo. Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, apartados 14 a 20; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, apartados 42 y 43; sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, apartados 47 a 50; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2018, Comisión / Francia (Retenciones), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, apartados 108 y siguientes.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 50 a 51; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 44.

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 30; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 89; sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, Vodafone Magyarorszá, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2018, Rittinger y otros, C-492/17, ECLI:EU:C:2018:1019, apartado 42.

⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, Arriva Italia y otros, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, apartado 85.

es compatible con el mercado interior. Aunque estas dudas se refieren generalmente a la compatibilidad de la ayuda, la apreciación de la existencia de ayuda es de carácter preliminar y se basa en un examen inicial de la medida en cuestión⁷³.

- 51) De conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta la situación jurídica resultante de los procedimientos en curso ante la Comisión, aunque esta sea provisional.
- 52) Esto significa que, mientras esté en curso el procedimiento de investigación, la Decisión de incoación tiene, en sí misma, consecuencias jurídicas que los órganos jurisdiccionales nacionales deben extraer. Tras una decisión de incoación, un órgano jurisdiccional nacional no puede considerar que esta medida no constituye ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, so pena de comprometer la eficacia del artículo 108, apartado 3, del TFUE⁷⁴.
- 53) A tal fin, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales ordenar medidas adecuadas para subsanar la ejecución ilegal de la ayuda hasta que la Comisión adopte una decisión definitiva. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden decidir suspender la ejecución de la medida sometida a examen y ordenar la recuperación de los importes ya abonados. También pueden decidir la adopción de otras medidas cautelares con el fin de proteger, por un lado, los intereses de las partes afectadas y, por otro, el efecto útil de la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal⁷⁵.
- 54) Además, los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden limitarse a suspender el procedimiento hasta que la Comisión haya adoptado una decisión definitiva⁷⁶. Una decisión de suspender el procedimiento produciría, de hecho, el mismo resultado que una decisión de desestimación de la solicitud de medidas cautelares y equivaldría a mantener el disfrute de una ayuda durante el período de prohibición de ejecución.

4.2. Competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales

- 55) Como se indica en los apartados 11 a 13, los órganos jurisdiccionales nacionales deben determinar si se ha concedido ayuda estatal de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE dentro de los límites establecidos por la competencia exclusiva de la Comisión para evaluar la compatibilidad de la ayuda y cualquier decisión preexistente de la Comisión sobre la misma medida.
- 56) Los órganos jurisdiccionales nacionales realizan su evaluación en dos fases: en primer lugar, evalúan la naturaleza de la medida para determinar si puede considerarse ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE; en segundo lugar, si los

⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 37 a 40;

⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 38.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 41 a 43.

⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2010, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, apartados 31 y ss.; auto del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 2014, Flughafen Lübeck, C-27/13, ECLI:EU:C:2014:240, apartado 30.

órganos jurisdiccionales nacionales consideran que la medida constituye ayuda estatal, tienen que concluir si la medida está sujeta a la obligación de suspensión. Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales constaten una infracción de la obligación de suspensión, deben adoptar las medidas correctoras adecuadas para salvaguardar los derechos de las personas afectadas por dicha infracción.

4.2.1. Evaluar la existencia de ayuda

- 57) La constatación de que la ayuda se ejecutó ilegalmente requiere la comprobación previa de la existencia de ayuda estatal. Los órganos jurisdiccionales de la Unión han confirmado que, al igual que la Comisión, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes para interpretar el concepto de ayuda estatal⁷⁷.
- 58) Para determinar la existencia de ayuda estatal, suele ser necesario evaluar una serie de cuestiones complejas (véase el apartado 14). En su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE⁷⁸, la Comisión ha publicado orientaciones detalladas para prestar asistencia a los órganos jurisdiccionales nacionales.
- 59) Cuando surjan dudas sobre la existencia de elementos de ayuda estatal, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar a la Comisión que emita un dictamen (véase la sección 5.1.1.2). Los órganos jurisdiccionales nacionales también tienen la posibilidad o la obligación de plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 del TFUE.

4.2.2. Apreciar si se ha incumplido la obligación de suspensión

- 60) A la hora de apreciar si una medida de ayuda está sujeta a la obligación de suspensión, los órganos jurisdiccionales nacionales deben considerar si dicha medida entra en el ámbito de alguna de las excepciones a la obligación de notificación (véase la sección 1.2). En concreto, los órganos jurisdiccionales nacionales evalúan si la medida en cuestión cumple los criterios establecidos en un reglamento de exención por categorías o si constituye ayuda existente.
- 61) Si una medida de ayuda cumple todas las condiciones establecidas en un reglamento de exención por categorías, está exenta de notificación previa a la Comisión y es compatible con el mercado interior.
- 62) Por lo que se refiere a las «ayudas existentes», el Reglamento de procedimiento define las circunstancias en las que la ayuda debe considerarse existente con el fin de dar seguridad jurídica a los Estados miembros y a los beneficiarios⁷⁹. Debido a la

⁷⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, apartado 14; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 49; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartado 10; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de julio de 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, apartado 50; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 39.

⁷⁸ [DOC 262 de 19.7.2016, p. 1.](#)

⁷⁹ Reglamento de procedimiento, artículos 21 a 23.

evolución de la política de ayudas estatales, algunas medidas que no constituían nuevas ayudas en el momento en que se llevaron a efecto pueden haber pasado a ser ilegales. Cuando una medida constitutiva de ayuda estatal entra en la categoría de ayuda existente, no está sujeta a notificación por parte del Estado miembro, pero sigue sujeta al examen de la Comisión.

4.2.2.1. *Aplicación de las condiciones de los reglamentos de exención por categorías*

- 63) Los Estados miembros podrán considerar que una medida está exenta de la obligación de notificación si cumple las condiciones generales y específicas establecidas en los reglamentos de exención por categorías. No obstante, si un Estado miembro aplica una medida de ayuda que no cumpla todas las condiciones de la exención por categorías aplicable sin notificación previa a la Comisión, la ejecución de dicha ayuda es ilegal.
- 64) Las obligaciones de notificación y de suspensión derivadas del TFUE son vinculantes no solo para los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también para todos los órganos de la Administración de los Estados miembros⁸⁰.
- 65) Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales evalúan si una medida de ayuda estatal se ha aplicado legalmente, deben verificar si se cumplían las condiciones de un reglamento de exención por categorías para establecer que la medida estaba exenta de la obligación de notificación. El Tribunal de Justicia ha definido el alcance de las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales cuando determinan si las condiciones del Reglamento general de exención por categorías se aplicaron correctamente⁸¹, es decir, en qué medida los órganos jurisdiccionales nacionales pueden interpretar sus disposiciones.
- 66) La adopción de reglamentos de exención por categorías no tiene por objeto transferir a los Estados miembros la evaluación de la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado interior, que sigue siendo competencia exclusiva de la Comisión⁸². La evaluación de la compatibilidad de una medida de ayuda específica con criterios distintos de los establecidos en el correspondiente Reglamento de exención por categorías requeriría una evaluación compleja, que es competencia exclusiva de la Comisión⁸³. No obstante, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si las autoridades nacionales han concedido ayudas que cumplen plenamente las condiciones generales y específicas del Reglamento de exención por categorías aplicable, interpretado de forma estricta.
- 67) Cuando la ayuda se haya ejecutado en virtud de un reglamento de exención por categorías sin cumplir todas las condiciones aplicables, el beneficiario de la ayuda no

⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 90 a 92.

⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 101; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2019, BMW/Comisión, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, apartado 151.

⁸² Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2019, BMW/Comisión, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, apartados 132 y 133; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 67.

⁸³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 68.

podrá tener en ese momento una confianza legítima en la legalidad de la concesión de la ayuda⁸⁴. Las autoridades nacionales no están facultadas para adoptar decisiones definitivas por las que se declare que no existe obligación de notificar la ayuda⁸⁵.

4.2.2.2. *Ayuda existente*

- 68) Como se indica en el apartado 62, a diferencia de las ayudas nuevas, las ayudas existentes no están sujetas a la obligación de notificación. Si un órgano jurisdiccional nacional considera que una medida constituye una ayuda existente, no puede examinarla. De hecho, corresponde exclusivamente a la Comisión evaluar si una ayuda existente sigue siendo compatible con el mercado interior y proponer medidas apropiadas cuando un régimen ya no sea compatible. Al aplicar las normas sobre ayudas estatales, los órganos jurisdiccionales nacionales se limitan a apreciar si una medida de ayuda constituye ayuda existente en el sentido del artículo 108, apartado 1, del TFUE.
- 69) Los Tratados no dan orientaciones sobre la calificación de una medida de ayuda como ayuda existente. Donde se definen las circunstancias en las que la ayuda debe considerarse existente es en las disposiciones del Reglamento de procedimiento⁸⁶. Ahora bien, el Reglamento de procedimiento no contiene ninguna disposición relativa a las facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales, que siguen rigiéndose por las disposiciones del Tratado, tal como las ha interpretado el Tribunal de Justicia⁸⁷.
- 70) Por ejemplo, el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de procedimiento establece que las competencias de la Comisión para ordenar la recuperación de la ayuda están sujetas a un plazo de prescripción de diez años, mientras que el apartado 3 de dicho artículo establece que «[c]ualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción se considerará ayuda existente».
- 71) En este contexto, el plazo de prescripción de diez años no establece un principio general que transforme una ayuda nueva en una ayuda existente una vez transcurrido dicho plazo⁸⁸. El plazo de prescripción de diez años no puede aplicarse a los

⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, apartado 104; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, apartado 77; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 104.

⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 101; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de julio de 2019, BMW/Comisión, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, apartado 151.

⁸⁶ Reglamento de procedimiento, artículo 1, letra b), y artículo 17, apartado 3.

⁸⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 66; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 110.

⁸⁸ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 2002, Gobierno de Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, EU:T:2002:111, apartado 130.

procedimientos nacionales, ni siquiera por analogía⁸⁹, ya que la recuperación se efectúa con arreglo a las normas establecidas por el Derecho nacional aplicable.

4.2.3. Protección de los derechos individuales ante el incumplimiento de la obligación de suspensión

72) Para proteger los derechos individuales contra la aplicación ilegal de las ayudas estatales, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden adoptar diferentes tipos de medidas correctoras dependiendo de la situación. Por ejemplo, pueden decidir suspender o poner fin a la aplicación de la medida (sección 4.2.3.1), ordenar la recuperación de los importes ya desembolsados (sección 4.2.3.2) o adoptar diferentes medidas cautelares para proteger de otro modo los intereses de las partes afectadas (sección 4.2.3.3)⁹⁰. Por último, se les puede pedir que se pronuncien sobre la indemnización por los daños y perjuicios sufridos por terceros como consecuencia de la aplicación ilegal de la ayuda estatal (sección 4.2.3.4). En cualquier caso, los órganos jurisdiccionales nacionales deben ofrecer a los particulares la certeza de que se adoptarán todas las medidas adecuadas, de conformidad con su Derecho nacional, para deducir las consecuencias de la infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE⁹¹.

4.2.3.1 Suspensión o terminación de la ejecución de la medida

73) Cuando una autoridad estatal aún no haya ejecutado una medida de ayuda estatal concedida infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE, los órganos jurisdiccionales nacionales deben impedir dicha ejecución, bien suspendiéndola o poniéndole fin.

74) El Derecho de la Unión no impone ninguna consecuencia determinada que los órganos jurisdiccionales nacionales deban extraer obligatoriamente en cuanto a la validez del acto por el que se concede la ayuda estatal ilegal. Únicamente exige que estos adopten medidas eficaces para impedir el desembolso de la ayuda ilegal al beneficiario. No obstante, puede haber situaciones con arreglo al Derecho nacional en las que la suspensión de la ejecución ilegal de la medida pueda lograrse anulando el acto de concesión⁹².

75) Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden declarar la nulidad del contrato por el que se concede la ayuda, anular la decisión por la que se concede la ayuda o suspender su ejecución (por ejemplo, en caso de que la ayuda se conceda en forma de acceso a una instalación o servicio).

76)

⁸⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 108 y 109; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, apartado 33.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 43; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, *Comisión/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, apartado 29.

⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de diciembre de 2019, *Arriva Italia y otros*, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, apartado 84.

⁹² Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, apartados 44 a 47.

- 77) Cuando la ayuda se conceda por tramos, los órganos jurisdiccionales nacionales deben ordenar la suspensión de los pagos futuros.

4.2.3.2. Recuperación

- 78) Cuando la ayuda ilegal ya ha sido abonada al beneficiario, los órganos jurisdiccionales nacionales deben, en principio, y a falta de una decisión de la Comisión que declare la ayuda compatible, ordenar la recuperación íntegra del importe concedido ilegalmente⁹³. La supresión de la ayuda mediante la recuperación es la consecuencia lógica de su ilegalidad⁹⁴.
- 79) Para restablecer la situación existente antes de la concesión de la ayuda, los órganos jurisdiccionales nacionales deben suprimir completamente la ventaja concedida ilegalmente al beneficiario. Esta ventaja comprende tanto la ayuda (el «principal de la ayuda») como el no pagar los intereses que la empresa hubiera abonado si hubiera tenido que pedir prestado el importe de la ayuda en el mercado, durante el tiempo que dura la ilegalidad («interés por el período de ilegalidad») y, por tanto, la mejora de su posición competitiva⁹⁵. Por lo tanto, los órganos jurisdiccionales nacionales deben ordenar la recuperación tanto del principal de la ayuda como del interés por el período de ilegalidad.
- 80) Si hay procedimientos paralelos ante un órgano jurisdiccional nacional y ante la Comisión, y si la Comisión declara la ayuda incompatible, el órgano jurisdiccional nacional debe ejecutar la Decisión de la Comisión de conformidad con las disposiciones de la misma⁹⁶.
- 81) Si la Comisión declara la ayuda compatible, el Derecho de la Unión solo exige a los Estados miembros que recuperen los intereses por el período de ilegalidad⁹⁷, que se extiende desde el pago de la ayuda hasta la declaración de compatibilidad. La Decisión de la Comisión no tiene por efecto regularizar retroactivamente las medidas de ejecución que fueron adoptadas infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE⁹⁸.

⁹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2005, Xunta de Galicia, C-71/04, ECLI:EU:C:2005:493, apartado 49; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 40 y 68; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartado 12; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, apartado 43.

⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus, C-164/15 P y C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, apartado 116; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, apartado 70; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, apartado 33.

⁹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 132; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de diciembre de 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, apartado 39.

A este respecto, véase la Comunicación de la Comisión — Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles ([DO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#)).

⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 134.

⁹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo

- 82) Si se anula una decisión de la Comisión por la que se declara compatible la medida, esta medida no puede considerarse autorizada por la Comisión. Si la medida constituye ayuda estatal, su aplicación se considera ilegal⁹⁹. Además, cuando se interponga un recurso de anulación, el beneficiario no podrá invocar confianza legítima en la legalidad de la ayuda¹⁰⁰.
- 83) Para calcular el interés por el período de ilegalidad, no se aplican ni el artículo 16, apartado 2, del Reglamento de procedimiento ni los artículos 9 y 11 del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión¹⁰¹ a la recuperación de ayudas ilegales por parte de un Estado miembro en ausencia de una decisión de recuperación de la Comisión. Por consiguiente, en tales casos, las autoridades del Estado miembro de que se trate deben calcular el interés por el período de ilegalidad de conformidad con las normas aplicables del Derecho nacional, siempre que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, estas normas deben respetar los principios de equivalencia y eficacia (véase la sección 2.2); en segundo lugar, el interés por el período de ilegalidad debe calcularse a un tipo igual al que se habría aplicado si el beneficiario hubiera tenido que pedir prestado el importe de la ayuda controvertida en el mercado en el curso de ese período¹⁰².
- 84) Por lo que se refiere al plazo de prescripción aplicado a las competencias de los órganos jurisdiccionales nacionales para ordenar la recuperación, los órganos jurisdiccionales de la Unión han dictaminado que el plazo de prescripción de diez años previsto en el Reglamento de procedimiento se aplica únicamente a la Comisión¹⁰³. Cuando los procedimientos nacionales prevean un plazo de prescripción más largo, un juez nacional debe ordenar la recuperación de la ayuda concedida incumpliendo la obligación de suspensión, incluso después de que haya expirado el plazo de prescripción previsto para la Comisión. Los plazos de prescripción nacionales inferiores a los 10 años también vinculan a los órganos jurisdiccionales nacionales, salvo si existe una decisión de recuperación de la Comisión¹⁰⁴. Cuando la Comisión adopta una decisión de recuperación, los Estados miembros no pueden justificar no aplicar dicha decisión sobre la base de requisitos del Derecho nacional, como los plazos de prescripción nacionales¹⁰⁵.

de 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, apartado 76; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 59.

⁹⁹Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 63.

¹⁰⁰Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 68.

¹⁰¹ Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE ([DOL 140 de 30.4.2004, p. 1](#)).

¹⁰² Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 141.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 61.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartados 71 a 75.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, apartados 34 a 37; sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 2012, Comisión/Italia, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, apartado 35; sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2020, Nelson Antunes da Cunha, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, apartado 60.

4.2.3.3. Medidas cautelares

- 85) Como parte de sus obligaciones de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a dictar medidas cautelares cuando ello sea necesario para salvaguardar los derechos individuales y el efecto directo del artículo 108, apartado 3, del TFUE¹⁰⁶. Los órganos jurisdiccionales nacionales adoptan estas medidas, cuyo fin es eliminar provisionalmente los efectos contrarios a la competencia de la ayuda¹⁰⁷, de conformidad con su Derecho nacional, siempre que se cumplan las condiciones de equivalencia y eficacia (sección 2.2).
- 86) Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden decidir adoptar medidas cautelares cuando ya se haya pagado una ayuda ilegal¹⁰⁸ o esté a punto de pagarse. En el primer caso, pueden ordenar, o bien el reembolso de la ayuda con intereses por el período de ilegalidad, o bien la transferencia provisional de la ayuda, incluidos los intereses correspondientes al período comprendido entre la ejecución de la ayuda y su transferencia, a una cuenta bloqueada. Estas opciones garantizan que la ventaja vinculada a la ayuda ilegal no siga estando a disposición del beneficiario. Cuando existe un riesgo de pago inminente de la ayuda, el órgano jurisdiccional puede dictar una orden provisional que impida el desembolso de la ayuda supuestamente ilegal hasta que se resuelva el fondo del asunto¹⁰⁹.
- 87) De la misma manera, cuando el órgano jurisdiccional nacional desee esperar al resultado de la evaluación de la compatibilidad por parte de la Comisión antes de dictar una resolución definitiva, deberá adoptar las medidas cautelares pertinentes. Una investigación en curso de la Comisión no dispensa al órgano jurisdiccional nacional de su obligación de amparar los derechos individuales de conformidad con el artículo 108, apartado 3¹¹⁰.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartado 12; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, *Comisión/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, apartado 29; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 52; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 46.

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, *SFEI y otros*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 52; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 46.

¹⁰⁸ En el Estudio sobre la aplicación se informó de una interesante resolución de un órgano jurisdiccional francés a raíz de una decisión negativa de la Comisión: para compensar el efecto suspensivo automático de un recurso contra la orden de recuperación, el órgano jurisdiccional nacional condenó al beneficiario a ingresar las cantidades adeudadas en una cuenta bloqueada. Para ello, el órgano jurisdiccional recurrió a una disposición de Derecho francés que permite el pago provisional en caso de que no pueda cuestionarse seriamente la obligación de pago. Véase el anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 156, resumen del asunto FR8: *Cour administrative d'appel de Bordeaux*, 10 de diciembre de 2015, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹⁰⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 2016, *DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados*, C-590/14, ECLI:EU:C:2016:797, apartado 101.

¹¹⁰ Los órganos jurisdiccionales nacionales también pueden decidir adoptar medidas cautelares a la espera de un dictamen o información de la Comisión, o de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional superior o de los órganos jurisdiccionales de la Unión.

- 88) Los órganos jurisdiccionales nacionales tienen la obligación de adoptar medidas cautelares si se cumplen determinadas condiciones: i) no hay duda sobre la existencia de una ayuda de Estado; ii) la ayuda está a punto de ejecutarse o se ha ejecutado; y iii) no se han encontrado circunstancias excepcionales que hagan inadecuada la recuperación¹¹¹.

4.2.3.4. Acciones de reparación de daños y perjuicios

- 89) Como parte de su función con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden verse obligados a pronunciarse sobre las pretensiones de indemnización por daños y perjuicios causados a terceros por ayudas estatales ilegales. En caso de prosperar, una acción de reparación de daños y perjuicios concede a los demandantes una compensación económica directa por la pérdida sufrida.
- 90) El Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que los terceros afectados pueden interponer tales acciones de indemnización por daños y perjuicios ante los órganos jurisdiccionales nacionales, de conformidad con el Derecho nacional¹¹², que debe respetar los principios de equivalencia y eficacia (véase la sección 2.2). Por consiguiente, los fundamentos jurídicos en los que se han basado los demandantes hasta ahora varían considerablemente de un Estado miembro a otro.
- 91) Con independencia de la posibilidad de solicitar la reparación de daños y perjuicios conforme al Derecho nacional, las infracciones de la obligación de suspensión pueden dar lugar en principio a acciones de reparación de daños y perjuicios basadas en las sentencias Francovich¹¹³ y Brasserie du Pêcheur¹¹⁴ del Tribunal de Justicia¹¹⁵. Esta jurisprudencia confirma que los Estados miembros están obligados a compensar los daños y perjuicios causados a los particulares por las infracciones del Derecho de la Unión Europea cuya responsabilidad recaiga sobre el Estado¹¹⁶. Esta responsabilidad existe cuando: i) el objeto de la norma jurídica infringida sea conferir derechos a particulares; ii) la infracción sea suficientemente grave; y iii) exista un nexo causal

¹¹¹Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2010, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, apartado 36; auto del Tribunal General de 3 de marzo de 2015, Gemeente Nijmegen/Comisión, T-251/13, ECLI:EU:T:2015:142, apartado 45.

¹¹²Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 55; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 56; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 75; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 56.

¹¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci/Italia, C-6/90 y C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland y The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame y otros C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, apartado 51.

¹¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, apartado 41.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y Bonifaci/Italia, C-6/90 y C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, apartados 31 a 37. Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur / Bundesrepublik Deutschland y The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame y otros, C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, apartado 31.

directo entre la infracción de la obligación del Estado miembro y el daño sufrido por las partes¹¹⁷.

- 92) Los dos primeros requisitos se cumplirán generalmente en relación con el artículo 108, apartado 3, del TFUE. El Tribunal de Justicia ha confirmado la existencia de derechos individuales en virtud de dicho artículo y ha aclarado que la protección de estos derechos individuales es la verdadera función de los órganos jurisdiccionales nacionales¹¹⁸.
- 93) Del mismo modo, dado que, en principio, las autoridades de los Estados miembros están obligadas a notificar las medidas de ayuda estatal antes de su aplicación, la infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE será suficiente en la mayoría de los casos para demostrar la existencia de una infracción grave con arreglo a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de la Unión. Si existe ayuda estatal, las autoridades del Estado miembro no pueden sostener que desconocían la obligación de suspensión, ya que hay suficiente jurisprudencia y orientaciones de la Comisión sobre la aplicación del artículo 107, apartado 1, y el artículo 108 apartado 3, del Tratado. En caso de duda y por razones de seguridad jurídica, los Estados miembros siempre pueden notificar la medida a la Comisión¹¹⁹.
- 94) El tercer requisito para que la infracción del Derecho de la Unión Europea haya causado al demandante un daño económico real y cierto puede cumplirse de diversas maneras. El Estudio sobre la aplicación señaló que los órganos jurisdiccionales nacionales rara vez han concedido una indemnización por daños y perjuicios, y que su principal reto es localizar el nexo causal entre el perjuicio y la ayuda ilegal¹²⁰.
- 95) A menudo los demandantes alegarán que la ayuda fue la causa directa de un lucro cesante. En este tipo de demandas, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

¹¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, apartado 45.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartados 12 a 14. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de octubre de 2003, *van Calster y Cleeren*, C-261/01 y C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571, apartado 53; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, *CELF y ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartado 38.

¹¹⁹ No obstante, en algunos casos, los órganos jurisdiccionales de la Unión han considerado que, para determinar si una mera infracción del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro constituye una infracción suficientemente grave, los órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta varios factores, como el carácter excusable de la infracción o el hecho de que la posición adoptada por una institución de la Unión haya podido contribuir a dicha infracción. A este respecto, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 2007, *Robins y otros*, C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56, apartado 71; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, *Haim*, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, apartado 38; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 1996, *The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Irlanda)*, C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, apartado 28.

¹²⁰ Sin embargo, en algunos casos, los órganos jurisdiccionales nacionales han aceptado el principio de responsabilidad del Estado. A este respecto, véase la sentencia del Tribunal Administrativo de Apelación de Marsella, *CTC contra Corsica Ferries France* de 12 de febrero de 2018; *Rapport d'expertise, CTC contra Corsica Ferries France* de 28 de febrero de 2019, N/REF: 500060, anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 152, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

- a) En virtud de los requisitos de equivalencia y eficacia previstos en el Derecho de la Unión Europea, las normas nacionales no pueden excluir la responsabilidad del Estado miembro por el lucro cesante¹²¹. En caso de que el Derecho nacional contenga tal exclusión, el órgano jurisdiccional nacional debería abstenerse de aplicar la disposición por lo que se refiere a las demandas de reparación de daños y perjuicios por infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE;
 - b) La determinación del importe real del lucro cesante será más fácil cuando la ayuda ilegal haya hecho posible que el beneficiario consiguiera un contrato o una oportunidad empresarial específica del demandante y ya hayan sido ejecutados por el beneficiario.
 - c) Cuando la ayuda solo supone una pérdida de cuota de mercado, son necesarias cuantificaciones de los daños más complejas. Una posible manera de tratar estos casos sería comparar los ingresos reales del demandante (basándose en la cuenta de pérdidas y ganancias) con la situación hipotética de sus ingresos si no se hubiese concedido la ayuda ilegal¹²².
 - d) En determinadas circunstancias el daño sufrido por el demandante puede ser superior al lucro cesante. Esto puede ocurrir si, a consecuencia de la ayuda ilegal, el demandante debe abandonar sus actividades empresariales.
- 96) En algunos casos, las normas procesales nacionales permitirán que los órganos jurisdiccionales nacionales se basen en informes periciales o en estimaciones razonables para determinar el importe real de la compensación por los daños y perjuicios. Cuando esto ocurra, y siempre que se respete el principio de eficacia¹²³, el empleo de tales estimaciones también será posible en las demandas de reparación de daños que se planteen de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE.
- 97) La posibilidad de solicitar la reparación de daños y perjuicios es, en principio, independiente de cualquier investigación paralela de la Comisión referente a la misma medida de ayuda. Ninguna investigación en curso por parte de la Comisión exime a los órganos jurisdiccionales nacionales de su obligación de salvaguardar los derechos

¹²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur / Bundesrepublik Deutschland* y *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* y otros, C-46/93 y C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, apartados 87 y 90.

¹²² En el Estudio sobre la aplicación se informó de un caso interesante en el que un tribunal administrativo francés, a raíz de una decisión de la Comisión por la que se ordenaba la recuperación de la ayuda incompatible, decidió conceder daños y perjuicios por la pérdida de cuota de mercado al principal competidor del beneficiario. El órgano de apelación anuló parcialmente la sentencia anterior sobre la estimación de los daños y perjuicios y designó un perito independiente para calcular el importe exacto de la compensación. El perito evaluó el número de clientes que habían pasado del denunciante al beneficiario debido a la ayuda incompatible y cuantificó el importe de los ingresos posteriormente perdidos. Esta cuantificación suele ser compleja y dependerá de las características del mercado y del número de competidores. Véase el anexo 3: Informes nacionales del «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 152, resumen del asunto FR6: Tribunal administratif de Bastia, 23 de febrero de 2017, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Véase también la sentencia del Tribunal de Apelación de Marsella, CTC contra Corsica Ferries France de 12 de febrero de 2018; Rapport d'expertise, CTC contra Corsica Ferries France de 28 de febrero de 2019, N/REF: 500060.

¹²³ Véase la sección 2.2.

individuales de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE¹²⁴. Puesto que los demandantes deben poder demostrar que sufrieron una pérdida debido a la aplicación prematura de la ayuda, y, más específicamente, a consecuencia de la ventaja temporal ilegal del beneficiario, tampoco cabe excluir que las demandas de reparación de daños y perjuicios prosperen en aquellos casos en los que la Comisión ha declarado la ayuda compatible antes de que se pronunciara el órgano jurisdiccional nacional¹²⁵.

- 98) En algunos casos, la Comisión ha decidido que la reparación concedida por los daños y perjuicios con arreglo al Derecho nacional constituía ayuda ilegal¹²⁶. El Tribunal de Justicia recordó que la naturaleza jurídica de las ayudas estatales difiere fundamentalmente de los daños y perjuicios que las autoridades nacionales pudieran ser condenadas a pagar a los particulares como reparación de un perjuicio que hayan causado¹²⁷. No obstante, al pronunciarse sobre la compensación a terceros por los costes ocasionados directamente por una ayuda ilegal, los órganos jurisdiccionales nacionales deben procurar no adoptar decisiones que tengan como único efecto ampliar el círculo de beneficiarios¹²⁸.
- 99) En algunos otros casos, los beneficiarios de ayudas ilegales intentaron reclamar una indemnización por daños y perjuicios al Estado tras haber sido condenados a reembolsar el importe. En general, estos beneficiarios adujeron argumentos relativos a la supuesta vulneración de su confianza legítima. No obstante, el Tribunal de Justicia dictaminó que una medida concedida ilegalmente no podía generar confianza legítima en el beneficiario, que debería ser capaz de determinar si se ha seguido el procedimiento correcto para la concesión de la ayuda¹²⁹.
- 100) Las acciones de reparación de daños y perjuicios se dirigen generalmente contra la autoridad que concede la ayuda estatal. En la sentencia «SFEI» el TJCE abordó explícitamente la cuestión de si se pueden interponer acciones directas de reparación de daños y perjuicios contra el beneficiario con arreglo al Derecho de la Unión Europea y concluyó que, dado que el artículo 108, apartado 3, del TFUE no impone obligaciones directas al beneficiario, la infracción de dicho artículo no constituye una base suficiente para que el beneficiario incurra en responsabilidad¹³⁰. Esto se entiende

¹²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 44; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartados 57 a 58.

¹²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2008, CELF y ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, apartados 53 y 55; sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 60.

¹²⁶ Decisión (UE) 2015/1470 de la Comisión, de 30 de marzo de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ejecutada por Rumanía — Laudo arbitral Micula/Rumanía de 11 de diciembre de 2013 ([DOL 232 de 4.9.2015, p. 43](#)).

¹²⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1988, Asteris AE y otros/Grecia y CEE, C-106 a 120/87, ECLI:EU:C:1988:457, apartado 23; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Aer Lingus, C-164/15 P y C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, apartado 72.

¹²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 57.

¹²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 98 a 104; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, apartado 104; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de marzo de 2015, OTP Bank, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, apartado 77.

¹³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 72 a 74;

sin perjuicio de la posibilidad de interponer una acción por daños y perjuicios contra el beneficiario de conformidad con el Derecho nacional, por ejemplo sobre la base de las disposiciones nacionales en materia de responsabilidad extracontractual¹³¹.

5. COOPERACIÓN ENTRE LA COMISIÓN Y LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES

101) De conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE, la Comisión debe asistir a los órganos jurisdiccionales nacionales en el cumplimiento de su función clave en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. A su vez, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar la asistencia de la Comisión cuando apliquen estas normas en el contexto de un asunto pendiente. La estrecha cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y la Comisión contribuye a aumentar el nivel de coherencia¹³² y eficacia en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en toda la Unión Europea.

5.1. Asistencia de la Comisión a los órganos jurisdiccionales nacionales

102) En su asistencia a los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión debe respetar su deber de secreto profesional y salvaguardar su funcionamiento e independencia¹³³. En el cumplimiento de su obligación en virtud del artículo 4, apartado 3, del TFUE para con los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión se compromete a mantenerse neutral y objetiva. La Comisión podrá solicitar a los órganos jurisdiccionales nacionales que transmitan la información necesaria para prestar la asistencia solicitada. Cuando la Comisión asiste a los órganos jurisdiccionales nacionales, no servirá a los intereses privados de las partes. En efecto, la contribución de la Comisión forma parte de su deber de garantizar la correcta aplicación de las normas sobre ayudas estatales y defender el interés público¹³⁴. Así pues, la Comisión no atenderá a ninguna de las partes de un procedimiento nacional.

103) La asistencia ofrecida a los órganos jurisdiccionales nacionales conforme al artículo 29 del Reglamento de procedimiento es voluntaria y sin perjuicio de la posibilidad u obligación¹³⁵ de que los órganos jurisdiccionales nacionales planteen al Tribunal de

¹³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 75. Cuando exista un conflicto de leyes, la norma aplicable se determina de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II») ([DO L 199 de 31.7.2007, p. 40](#)).

¹³² Considerando 37 del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 12](#)).

¹³³ Auto del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, apartados 10 y 11; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Postbank/Comisión, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, apartado 93.

¹³⁴ Considerando 37 del Reglamento de procedimiento ([DO L 248 de 24.9.2015, p. 12](#)).

¹³⁵ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, apartados 14 a 20; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2008, Unión General de Trabajadores de La Rioja, C-428/06 a C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, apartados 42 y 43; sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de julio de 2016, Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, apartados 47 a 50; sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, apartado 40; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de octubre de 2018, Comisión / Francia (Retenciones), C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, apartados 108 y siguientes.

Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación o a la validez del Derecho de la Unión Europea de conformidad con el artículo 267 del Tratado TFUE¹³⁶.

5.1.1. Formas de cooperación

104) El artículo 29 del Reglamento de procedimiento codifica tres formas de cooperación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales. En las secciones 5.1.1.1, 5.1.1.2 y 5.1.1.3 de la presente Comunicación se explican con más detalle estas formas de cooperación.

5.1.1.1. Transmisión de información a los órganos jurisdiccionales nacionales

105) De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de procedimiento, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar a la Comisión que les remita la información que obre en su poder¹³⁷.

106) Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar a la Comisión que les facilite información sobre procedimientos en materia de ayudas estatales ante la Comisión. Esto incluye, por ejemplo, información sobre: i) si está pendiente ante la Comisión un procedimiento relativo a una medida de ayuda estatal; ii) si un Estado miembro ha notificado debidamente de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE una medida de ayuda determinada; iii) si la Comisión ha iniciado una investigación formal; y iv) si la Comisión ya ha adoptado una decisión¹³⁸.

107) Además, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden solicitar que la Comisión les transmita documentos que obren en su poder. Puede tratarse de copias de decisiones existentes de la Comisión si dichas decisiones no se han publicado ya en el sitio Internet de la Comisión, datos concretos, estadísticas, estudios de mercado y análisis económicos.

108) El deber de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE obliga a la Comisión a facilitar a los órganos jurisdiccionales nacionales cualquier información que estos puedan solicitar¹³⁹. Esto incluye también la información amparada por el secreto profesional.

109) Al transmitir la información a los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión debe respetar las garantías dadas a las personas físicas y jurídicas en virtud del artículo 339 del TFUE¹⁴⁰. El artículo 339 del TFUE impide que los miembros, funcionarios y otros agentes de la Comisión revelen información que esté amparada por la obligación

¹³⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 44; Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 2016, PGE, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, apartado 40.

¹³⁷ Artículo 29, apartado 1, primera parte, del Reglamento de procedimiento.

¹³⁸ Cuando reciba esta información, el órgano jurisdiccional nacional solicitante podrá pedir actualizaciones periódicas sobre el estado del asunto.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Postbank/Comisión, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, apartado 64; auto del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1990, Zwartveld y otros, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:315, apartados 16 a 22.

¹⁴⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 1991, Delimitis/Henninger Bräu, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, apartado 53; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, Postbank/Comisión, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, apartado 90.

de secreto profesional. Esto puede incluir la información confidencial y los secretos comerciales.

- 110) Cuando la Comisión tenga la intención de transmitir a un órgano jurisdiccional nacional información amparada por el secreto profesional, pedirá a este que confirme que garantizará la protección de dicha información confidencial y de los secretos comerciales. Cuando el órgano jurisdiccional nacional ofrezca tal garantía, la Comisión transmitirá la información solicitada, indicando las partes que están amparadas por el secreto profesional y que, por tanto, no deben divulgarse. En cambio, cuando el órgano jurisdiccional nacional no pueda ofrecer tal garantía, la Comisión se abstendrá de transmitir la información solicitada¹⁴¹.
- 111) La Comisión tampoco podrá revelar información a los órganos jurisdiccionales nacionales en otras situaciones. En especial, la Comisión puede negarse a transmitir la información a un órgano jurisdiccional de un Estado miembro cuando la divulgación de dichos datos pueda obstaculizar el funcionamiento y la independencia de la Unión Europea. Así ocurriría si la divulgación comprometiera la realización de las tareas encomendadas a la Comisión¹⁴² (por ejemplo, información referente al proceso decisorio interno de la Comisión).
- 112) Para garantizar la eficacia de su cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión se esfuerza por facilitar a estos la información solicitada en el plazo de un mes a partir de la fecha de la solicitud. Cuando la Comisión necesite pedir aclaraciones adicionales a los órganos jurisdiccionales nacionales sobre sus solicitudes iniciales o consultar a terceros directamente afectados por la transmisión de la información, el plazo de un mes comenzará a contar de nuevo a partir del momento en que se reciba la aclaración o concluya la consulta¹⁴³.

5.1.1.2. Transmisión de dictámenes relativos a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales

- 113) El artículo 29 del Reglamento de procedimiento también prevé la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales nacionales pidan a la Comisión que emita un dictamen sobre cuestiones relativas a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales¹⁴⁴.
- 114) Al aplicar las normas sobre ayudas estatales en un litigio, los órganos jurisdiccionales nacionales deben atenerse a las normas de la Unión Europea pertinentes y a la jurisprudencia de los tribunales de la Unión. Sin perjuicio de la interpretación final de los Tratados por los órganos jurisdiccionales de la Unión, estos pueden orientarse

¹⁴¹ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, *Postbank/Comisión*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, apartado 93; auto del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 1990, *Zwartveld y otros*, -2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, apartados 10 y 11.

¹⁴² Auto del Tribunal de Justicia de 6 de diciembre de 1990, *Zwartveld y otros*, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, apartado 11; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2002, *First y Franex*, C-275/00, ECLI:EU:C:2002:711, apartado 49; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1996, *Postbank/Comisión*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, apartado 93.

¹⁴³ Esto podría ocurrir, por ejemplo, con ciertos tipos de información presentada por personas físicas, o cuando la información presentada por un Estado miembro haya sido solicitada por un órgano jurisdiccional de un Estado miembro diferente.

¹⁴⁴ Artículo 29, apartado 1, segunda parte, del Reglamento de procedimiento.

sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales en la práctica decisoria de la Comisión, así como en las correspondientes comunicaciones y directrices de la Comisión. Los órganos jurisdiccionales nacionales también pueden orientarse con dictámenes u observaciones anteriores de la Comisión publicados en el sitio web de la Comisión, cuando las cuestiones presenten elementos de analogía con otros que se plantean a otros órganos jurisdiccionales nacionales¹⁴⁵.

- 115) No obstante, pueden darse circunstancias en las que decisiones o dictámenes anteriores de la Comisión y sus comunicaciones y directrices no proporcionen orientación suficiente a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. De conformidad con el principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE, y habida cuenta del cometido crucial que desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, la Comisión ofrece a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros la oportunidad de solicitar el dictamen de la Comisión sobre cuestiones relevantes relativas a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales¹⁴⁶.
- 116) La solicitud de dictámenes de la Comisión puede, en principio, referirse a todos los aspectos económicos, fácticos o jurídicos relativos a la ayuda estatal que se planteen en el contexto de un procedimiento nacional. Los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros podrán preguntar a la Comisión, entre otras cosas:
- a) Si una medida determinada presenta elementos de ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE y, en caso afirmativo, solicitar orientación sobre cómo cuantificar el importe de la ayuda. Tales solicitudes pueden referirse a un elemento específico de ayuda estatal con arreglo al artículo 107 del TFUE (a saber, el concepto de empresa, la existencia de una ventaja selectiva, la imputabilidad de la medida al Estado miembro y la implicación de fondos estatales, el posible falseamiento de la competencia y el efecto en el comercio entre Estados miembros).
 - b) Si una medida determinada de ayuda cumple un requisito de un reglamento de exención por categorías, por lo que no es necesaria la notificación previa a la Comisión y no se aplica la obligación de suspensión prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.
 - c) Si una ayuda individual entra en el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas notificado a la Comisión y declarado compatible con el mercado interior mediante una decisión de la Comisión, o si puede calificarse de ayuda existente, por lo que no se aplica la obligación de suspensión prevista en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

¹⁴⁵ Véase la sección 5.1.2.

¹⁴⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 50.

- d) Si concurren circunstancias excepcionales¹⁴⁷ que impedirían al órgano jurisdiccional nacional ordenar la recuperación íntegra con arreglo al Derecho de la Unión.
- e) Cuáles son los requisitos jurídicos previos de las acciones de reparación de daños y perjuicios conforme al Derecho de la Unión Europea y orientaciones sobre cómo cuantificar el daño sufrido.
- 117) Los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para evaluar la compatibilidad de una medida de ayuda sobre la base del artículo 107, apartados 2 y 3, el artículo 106, apartado 2, y el artículo 93 del TFUE¹⁴⁸. Por lo tanto, no pueden pedir a la Comisión que emita un dictamen sobre la compatibilidad de una medida de ayuda determinada con el mercado interior. No obstante, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden preguntar a la Comisión si ya está evaluando la compatibilidad de una medida de ayuda determinada, como se explica en la sección (101).1.
- 118) Al emitir su dictamen, la Comisión, en consonancia con el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del TUE, facilitará al órgano jurisdiccional nacional la información sobre los hechos o la aclaración económica o jurídica solicitada. A diferencia de la interpretación judicial del Derecho de la Unión realizada por los órganos jurisdiccionales de la Unión, el dictamen de la Comisión no es jurídicamente vinculante para el órgano jurisdiccional nacional.
- 119) La Comisión presentará su dictamen a los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con sus normas y prácticas procesales. Para garantizar una cooperación eficaz con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, la Comisión se esforzará por facilitar al órgano jurisdiccional nacional el dictamen solicitado en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de la solicitud. Cuando la Comisión necesite pedir al órgano jurisdiccional nacional alguna aclaración suplementaria relativa a su solicitud, podrá prorrogarse este período de cuatro meses.
- 120) Los órganos jurisdiccionales nacionales deben amparar los derechos individuales de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE también durante el período en que la Comisión elabore el dictamen solicitado. Como se ha expuesto anteriormente, la obligación del órgano jurisdiccional nacional de amparar los derechos individuales de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE, incluso mediante medidas cautelares¹⁴⁹, se aplica con independencia de un dictamen pendiente de la Comisión.

¹⁴⁷ A este respecto, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 68 a 71. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartados 92 a 94.

¹⁴⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2020, CSTP Azienda della Mobilità/Comisión, C-587/18 P, EU:C:2020:150, apartado 90; sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, apartados 50 a 52.

¹⁴⁹ Véase la sección 4.2.3.3.

5.1.1.3. Presentación de observaciones en calidad de *amicus curiae*

- 121) De conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento de procedimiento, la Comisión podrá presentar observaciones por escrito a los órganos jurisdiccionales nacionales que apliquen las disposiciones sobre ayudas estatales. Con el permiso del correspondiente órgano jurisdiccional nacional también podrá presentar observaciones verbales. Estas observaciones se conocen también como «observaciones *amicus curiae*». La Comisión presenta observaciones *amicus curiae* por propia iniciativa.
- 122) No obstante, los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros o las partes en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional pueden pedir a la Comisión que presente observaciones *amicus curiae* en un asunto cuando se diriman cuestiones de ayuda estatal. La decisión de intervenir como *amicus curiae* en un asunto ante un órgano jurisdiccional nacional es una prerrogativa exclusiva de la Comisión y entra plenamente en el ámbito de su facultad discrecional. Por consiguiente, la Comisión no está obligada a responder a estas solicitudes ni a adoptar una posición al respecto.
- 123) La Comisión presenta observaciones *amicus curiae* en el contexto de los procedimientos judiciales nacionales para garantizar una aplicación coherente del artículo 107, apartado 1, o del artículo 108, apartado 3, del TFUE¹⁵⁰. Para evaluar la necesidad y adecuación de su contribución, la Comisión podrá considerar, entre otras cosas:
- a) si se prevé que la importancia del asunto supere el asunto concreto en cuestión (por ejemplo, cuando el asunto se refiere a una cuestión general de ayuda estatal);
 - b) si las observaciones de la Comisión pueden contribuir a la eficacia de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales afectados;
 - c) si el asunto se refiere a una cuestión de fondo novedosa que no esté contemplada en la práctica decisoria de la Comisión o en las comunicaciones y directrices; o
 - d) si el asunto está pendiente ante un órgano jurisdiccional cuya resolución no puede ser objeto de ulterior recurso.
- 124) La Comisión respeta plenamente la independencia y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales nacionales. En cuanto a los dictámenes de la Comisión mencionados en la sección 5.1.1.2, las observaciones en calidad de *amicus curiae* no son vinculantes para el órgano jurisdiccional nacional que conoce del asunto en el que interviene la Comisión. Antes de presentar por propia iniciativa observaciones en calidad de *amicus curiae*, la Comisión informa al Estado miembro de que se trate por carta dirigida a su Representación Permanente ante la Unión Europea.

¹⁵⁰ Desde 2014, la Comisión ha presentado observaciones en calidad de *amicus curiae* sobre la existencia de ayuda, la definición de servicio de interés económico general, la ejecución de las decisiones de recuperación de la Comisión y orientaciones sobre si procede aplicar el Derecho nacional o el Derecho de la Unión Europea. A este respecto, véase «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2019, p. 111, que puede consultarse en <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

- 125) Para poder presentar observaciones útiles, la Comisión podrá solicitar al órgano jurisdiccional nacional competente que le transmita los documentos de que disponga que sean necesarios para que la Comisión evalúe la cuestión. La Comisión solo utilizará estos documentos con el único fin de preparar sus observaciones.
- 126) El Reglamento de procedimiento no establece un marco procesal en el que deban presentarse las observaciones en calidad de *amicus curiae*. Por consiguiente, la Comisión presenta sus observaciones de conformidad con las normas y prácticas procesales de los Estados miembros, incluidas las que protegen los derechos de las partes. Cuando un Estado miembro aún no haya establecido el marco procesal pertinente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar qué normas procesales deben seguirse para la presentación de observaciones en calidad de *amicus curiae* en el asunto del que conoce.
- 127) El marco procesal nacional debe respetar los principios establecidos en la sección 2.2 de la presente Comunicación. Esto implica que el marco procesal nacional para la presentación de observaciones sobre cuestiones relativas a la aplicación del artículo 107, apartado 1, y el artículo 108, apartado 3, del TFUE no puede hacer que la presentación de tales observaciones a) sea imposible en la práctica o excesivamente difícil (de conformidad con el principio de eficacia); y b) más difícil que la presentación de observaciones en procedimientos judiciales en los que se aplica el Derecho nacional equivalente (de conformidad con el principio de equivalencia).

5.1.2. Punto de contacto único y publicación de dictámenes y observaciones en calidad de *amicus curiae*

- 128) Para lograr una mayor eficacia de la cooperación y comunicación entre la Comisión y los órganos jurisdiccionales nacionales, la Comisión ha establecido un punto de contacto único, al que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden dirigir sus solicitudes:

Comisión Europea
Dirección General de Competencia
COMP Amicus State Aid
1049 Bruselas
BÉLGICA
Teléfono: 0032 2 29 76271
Fax: 0032 2 29 53584
Correo electrónico: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu

- 129) La Comisión pide a los órganos jurisdiccionales nacionales que sigan utilizando este punto de contacto único para transmitirle cualquier información o solicitud de conformidad con las secciones 5.1.1.1 5.1.1.2 y 5.1.1.3 de la presente Comunicación. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden enviar sus observaciones en cualquiera de las 24 lenguas oficiales de la Unión Europea¹⁵¹.

¹⁵¹ En el artículo 55, apartado 1, del TUE figura la lista completa de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

- 130) La Comisión informará sobre su cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales en su Informe Anual sobre la Política de Competencia. También publicará sus dictámenes y observaciones en su sitio web¹⁵².
- 131) Al presentar dictámenes u observaciones en calidad de *amicus curiae*, la Comisión pide a los órganos jurisdiccionales nacionales que autoricen su publicación. Esto le permite publicar en su sitio web los dictámenes y observaciones en calidad de *amicus curiae* presentados por la Comisión y, cuando estén disponibles, las sentencias dictadas por el órgano jurisdiccional nacional de que se trate.
- 132) La Comisión se esforzará por crear una plataforma en línea específica a la que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan enviarle preguntas sobre la política de ayudas estatales distintas de las mencionadas en los puntos 5.1.1.1, 5.1.1.2 y 5.1.1.3 de la presente Comunicación, que les puedan surgir en su trabajo diario.

5.2. Asistencia de los órganos jurisdiccionales nacionales a la Comisión

- 133) El deber de cooperación leal consagrado en el artículo 4, apartado 3, del TUE también implica que los Estados miembros, incluidas sus autoridades judiciales, tienen que ayudar a las instituciones de la Unión Europea a lograr los objetivos de la Unión Europea.
- 134) Para garantizar la aplicación efectiva de las normas sobre ayudas estatales, se pide a los órganos jurisdiccionales nacionales que transmitan sin demora a la Comisión una copia de cualquier sentencia escrita que hayan dictado a raíz de la comunicación por parte de la Comisión de información o de un dictamen, o de la presentación de observaciones en calidad de *amicus curiae*. Esto permite a la Comisión tener conocimiento de manera oportuna de asuntos en los que podría ser conveniente presentar observaciones, en caso de que una de las partes interpusiera un recurso contra la sentencia. Al transmitir una sentencia, los órganos jurisdiccionales nacionales indican a la Comisión si dan su autorización para que dicha sentencia se publique en el sitio web de la Comisión.
- 135) Para una aplicación más eficaz y coherente de las normas sobre ayudas estatales, la Comisión insta a los Estados miembros a crear puntos de coordinación para los jueces nacionales competentes en materia de ayudas estatales. La Comisión también considera que la creación de redes formales o informales de jueces competentes en materia de ayudas estatales, ya sea a nivel nacional o europeo, puede ser especialmente importante para el intercambio de conocimientos. Los puntos centrales de coordinación y las redes de jueces pueden permitir a los jueces nacionales compartir buenas prácticas en el ámbito de las ayudas estatales y facilitar la transmisión de información por parte de la Comisión sobre cualquier evolución reciente de la política de ayudas estatales, por ejemplo, mediante cursos de formación y boletines informativos.

¹⁵² La publicación de los dictámenes de la Comisión y de las observaciones en calidad de *amicus curiae* está supeditada al consentimiento del órgano jurisdiccional nacional.

6. CONSECUENCIAS DE LA NO APLICACIÓN DE LAS NORMAS Y DECISIONES SOBRE AYUDAS ESTATALES

- 136) Como se indica en las secciones 4.2.1 y 4.2.2 de la presente Comunicación, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden tener que aplicar directamente en sus ordenamientos jurídicos nacionales las disposiciones del artículo 107, apartado 1, y el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales, mediante sus sentencias, concedan nueva ayuda infringiendo la obligación de suspensión, la Comisión podrá incoar un procedimiento de investigación con arreglo al artículo 12 del Reglamento de procedimiento para evaluar la compatibilidad de la ayuda estatal ilegal con el mercado interior. Además, cuando los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros no garanticen el cumplimiento de las obligaciones derivadas de una decisión de recuperación de la Comisión o de los Tratados¹⁵³, la Comisión podrá incoar un procedimiento de infracción.
- 137) Como órganos de los Estados miembros, los órganos jurisdiccionales nacionales deben adoptar las medidas adecuadas para garantizar la aplicación efectiva de las decisiones de recuperación. Las consecuencias de la no aplicación por parte de los Estados miembros de las decisiones de recuperación de la Comisión se exponen en la Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles¹⁵⁴.
- 138) Los órganos jurisdiccionales nacionales también deben proteger los derechos individuales ante un posible incumplimiento de la obligación de suspensión¹⁵⁵. Como se indica en la sección 6.2 de la presente Comunicación, los Estados miembros, incluidos sus órganos jurisdiccionales nacionales, que no protejan estos derechos incumplen las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho de la Unión Europea¹⁵⁶.

6.1. Procedimientos ante la Comisión en relación con ayudas ilegales

- 139) Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden infringir directamente el artículo 108, apartado 3, del TFUE al conceder nuevas ayudas en el marco de sus procedimientos. Esto puede suceder cuando un órgano jurisdiccional nacional dicte una resolución que afecte a la ejecución de un acto por el que se concede ayuda estatal. Este es el caso, por ejemplo, cuando la interpretación de un contrato o de una decisión por la que se concede una ayuda tiene como efecto prolongar la duración inicial de una medida de ayuda¹⁵⁷.

¹⁵³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Alemania, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, apartado 56.

¹⁵⁴ ([DO C 247 de 23.7.2019, p. 1](#)), sección 6.

¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, apartado 38; sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, apartado 28.

¹⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, apartado 66; sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, apartado 110.

¹⁵⁷ La cuestión de si el órgano jurisdiccional nacional se pronuncia en el marco de un procedimiento de medidas cautelares o de un procedimiento sustantivo es irrelevante, ya que en ambos casos la resolución puede afectar a la medida de ayuda, aunque solo sea temporalmente.

- 140) En consecuencia, los órganos jurisdiccionales nacionales deben cumplir lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE y notificar a la Comisión toda decisión por la que se modifique o prorrogue un acto de concesión de ayuda estatal, por ejemplo interpretándola¹⁵⁸.
- 141) Si el órgano jurisdiccional nacional no garantiza el cumplimiento de la obligación de suspensión notificando la nueva ayuda y someténdola al examen de la Comisión, esta podrá iniciar una investigación sobre la ayuda estatal ilegal por propia iniciativa o tras recibir una denuncia de cualquier parte interesada de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de procedimiento.

6.2. Procedimientos de infracción

- 142) De conformidad con el artículo 258 del TFUE, si la Comisión considera que un Estado miembro ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, podrá incoar un procedimiento de infracción. El objetivo del procedimiento es poner fin a la infracción. La Comisión podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia tras una fase precontenciosa en la que esta emita un dictamen motivado tras un intercambio formal de puntos de vista con el Estado miembro de que se trate.
- 143) Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales no extraigan las consecuencias adecuadas de la infracción del artículo 108, apartado 3, del TFUE, infringirán las obligaciones que les incumben en virtud de los Tratados. Este puede ser el caso cuando los órganos jurisdiccionales nacionales no impidan la ejecución de una medida ilegal o no ordenen su recuperación¹⁵⁹.
- 144) Cuando los órganos jurisdiccionales nacionales no protejan los derechos individuales, infringiendo las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 108, apartado 3, del TFUE, esto también puede generar la responsabilidad del Estado miembro. El Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros son responsables de los daños resultantes de infracciones del Derecho de la Unión, incluidas las infracciones derivadas de una resolución de un órgano jurisdiccional nacional que resuelva en última instancia^{160 161}.

7. DISPOSICIONES FINALES

- 145) La presente Comunicación sustituye a la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales de 2009.

¹⁵⁸Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 2016, DEI y Comisión/Alouminion tis Ellados, C-590/14, ECLI:EU:C:2016:797, apartados 107 y 108.

¹⁵⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y otros/Francia, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, apartado 12; sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 70.

¹⁶⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, apartado 50.

¹⁶¹ Si la Comisión estima que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 258, apartado 2, del TFUE, aquella puede someter el asunto al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE, después de haber ofrecido al Estado miembro en cuestión la posibilidad de presentar sus observaciones.

- 146) Su objetivo es orientar a los órganos jurisdiccionales nacionales en su aplicación de las normas sobre ayudas estatales. No es vinculante para los órganos jurisdiccionales nacionales ni afecta a su independencia.
- 147) La Comisión podrá revisar la presente Comunicación sobre la base de modificaciones de las normas aplicables de la Unión Europea o de futuras novedades importantes de la jurisprudencia.