Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de marzo de 2016*

«Recurso de casación — Ayudas de Estado — Ayudas compensatorias pagadas por el Instituto Griego de Seguros Agrarios (ELGA) en 2008 y 2009 — Decisión por la que se declaran las ayudas incompatibles con el mercado interior y se ordena su recuperación — Concepto de ayuda de Estado — Artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b) — Directrices sobre ayudas estatales en el sector agrario — Obligación de motivación — Desnaturalización de las pruebas»

En el asunto C-431/14 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 19 de septiembre de 2014,

República Helénica, representada por el Sr. I. Chalkias y la Sra. A. Vasilopoulou, en calidad de agentes,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Bouchagiar, R. Sauer y D. Triantafyllou, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, en funciones de Presidente de la Gran Sala, los Sres. L. Bay Larsen, T. von Danwitz y A. Arabadjiev (Ponente), la Sra. C. Toader y los Sres. D. Šváby y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász y M. Safjan, las Sras. M. Berger y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 2015;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de octubre de 2015;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: griego.

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, la República Helénica solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea Grecia/Comisión (T-52/12, EU:T:2014:677; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que éste desestimó su recurso de anulación de la Decisión 2012/157/UE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2011, relativa a determinadas ayudas compensatorias pagadas por el Instituto Griego de Seguros Agrarios (ELGA) en 2008 y 2009 (DO 2012, L 78, p. 21; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 El punto 4.1 del Marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, según resulta de la Comunicación de la Comisión Europea de 17 de diciembre de 2008 (DO 2009, C 16, p. 1; en lo sucesivo, «MTC»), dispone:

«[...]

Ante la gravedad de la actual crisis financiera y a la luz de su impacto en el conjunto de la economía de los Estados miembros, la Comisión considera que algunas categorías de ayuda estatal están justificadas, por un periodo limitado, para solucionar estas dificultades y que pueden declararse compatibles con el mercado [interior] en aplicación del artículo [107 TFUE], apartado 3, letra b).»

3 A tenor del punto 4.2.2, párrafo tercero, del MTC:

«La Comisión considerará que dichas ayudas de Estado son compatibles con el mercado común sobre la base del artículo [107 TFUE], apartado 3, letra b), [...] siempre que se reúnan las condiciones siguientes:

[...]

h) el régimen de ayudas no se aplica a las empresas especializadas en la producción agrícola primaria [...]».

4 Según el punto 7 del MTC:

«[...]

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales [DO 2002, C 119, p. 22], la Comisión aplicará lo siguiente sobre la ayuda no comunicada:

a) la presente Comunicación, si la ayuda se hubiera concedido después del 17 de diciembre de 2008;

b) en todos los demás casos, las Directrices aplicables en el momento de concesión de la ayuda.

[...]»

5 El MTC fue modificado por la Comunicación de la Comisión publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 31 de octubre de 2009 (C 261, p. 2; en lo sucesivo, «MTC modificado»). Según el punto 1 de esta Comunicación:

«[...]

La posibilidad prevista en el punto 4.2 [del MTC] de conceder una ayuda limitada compatible no se aplica a las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas. Sin embargo, los agricultores encuentran cada vez más dificultades para obtener crédito debido a la crisis financiera.

[...] Conviene introducir una ayuda limitada compatible separada a las empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas primarios.»

6 El punto 4.2.2, párrafo tercero, del MTC modificado dispone:

«La Comisión considerará que dichas ayudas de Estado son compatibles con el mercado común sobre la base del artículo [107 TFUE], apartado 3, letra b), [...] siempre que se reúnan las condiciones siguientes:

[...]

h) [...] Si la ayuda se concede a empresas dedicadas a la producción primaria de productos agrícolas [...], la subvención en metálico (o el equivalente en subvención bruta) no superará los 15 000 [euros] por empresa [...]»

7 El MTC modificado entró en vigor el 28 de octubre de 2009.

Derecho griego

8 La Ley 1790/1988, sobre organización y funcionamiento del Instituto Griego de Seguros Agrarios y otras disposiciones (FEK A' 134/20.6.1988; en lo sucesivo, «Ley 1790/1988»), creó una entidad de utilidad pública, denominada «Instituto Griego de Seguros Agrarios» (ELGA). El ELGA es una persona jurídica de Derecho privado de titularidad exclusivamente estatal cuya actividad es, en particular, asegurar la producción agrícola y ganadera así como el capital vegetal y pecuario de las explotaciones agrícolas contra los daños resultantes de riesgos naturales.

9 Conforme al artículo 3 *bis* de la Ley 1790/1988, en su versión aplicable al litigio, el régimen de seguros del ELGA es obligatorio y cubre riesgos naturales.

10 El artículo 5 *bis* de la Ley 1790/1988, en su versión aplicable al litigio, impone una contribución especial de seguro a favor del ELGA a cargo de los productores agrícolas beneficiarios de este régimen de seguro. Esta disposición tiene el siguiente tenor:

«1. Estarán sujetos a la contribución especial de seguro en favor del ELGA los siguientes productos y subproductos agrícolas nacionales:

a) Los productos de origen vegetal, animal [...]

[...]

3. La contribución especial de seguro se fija en el 2 % para los productos de origen vegetal y en el 0,5 % para los productos de origen animal [...]. Estos porcentajes se calcularán sobre el valor de dichos productos.

[...]

7. [...] la persona obligada por ley al pago de la contribución especial de seguro deberá abonarla a la Administración tributaria competente [...].

8. [...] estarán obligadas a pagar a la [Administración tributaria competente] la contribución especial de seguro todas aquellas personas que […] estén obligadas a emitir facturas por la compra o venta de productos agrícolas.

[...]

15. Cuando se compren productos agrícolas directamente a un productor y el precio de dichos productos se abone a éste mediante una orden de pago por banco, éste retendrá la contribución especial de seguro y la abonará al ELGA [...].

16. Los ingresos obtenidos por el ELGA de la contribución especial de seguro, recaudada por la Administración tributaria, se consignan en los Presupuestos generales del Estado como ingresos del Estado en una partida de ingresos específica. Dichos ingresos serán abonados al ELGA a través del presupuesto del Ministerio de Agricultura mediante la dotación anual de una provisión de fondos de igual cuantía con arreglo a una propuesta dirigida por el ELGA a dicho Ministerio. Sobre los importes mencionados de la contribución especial de seguro, recaudada por la Administración tributaria a favor del ELGA, el Estado efectuará una retención del dos por ciento (2 %) por la recaudación. Igualmente, sobre estos importes, recaudados por la Administración tributaria, con arreglo a las declaraciones de ingresos de las personas obligadas al pago de esta contribución y de otros documentos de recaudación, el Estado efectuará una retención del tres por ciento (3 %) por la comprobación [...]»

Antecedentes del litigio y Decisión controvertida

11 A raíz de las protestas que formularon en enero de 2009 numerosos agricultores griegos por las pérdidas que habían sufrido durante el año 2008 debido a malas condiciones climáticas, la República Helénica, mediante el Decreto interministerial n.º 262037 del Ministerio de Economía y del Ministerio de Desarrollo Rural y de la Alimentación, de 30 de enero de 2009, sobre la compensación a título excepcional por daños a la producción agrícola (FEK B' 155/2.2.2009; en lo sucesivo, «Decreto interministerial»), dispuso que el ELGA abonaría a los productores, con carácter excepcional, ayudas compensatorias por importe de 425 millones de euros. De este Decreto se desprendía que los gastos ocasionados por su aplicación que recayesen en el presupuesto del ELGA se financiarían mediante un préstamo bancario suscrito por esa entidad con la garantía del Estado.

12 Mediante escrito de 20 de marzo de 2009, enviado en respuesta a una solicitud de información de la Comisión, la República Helénica informó a ésta de que el ELGA había abonado indemnizaciones a los agricultores en 2008, por daños cubiertos por el seguro, por un importe de 386 986 648 euros. De esta cantidad, 88 353 000 euros procedían de las contribuciones de seguro pagadas por los productores y, otra parte, de los ingresos obtenidos mediante un préstamo de 444 millones de euros suscrito por el ELGA con un banco con la garantía del Estado, a devolver en diez años.

13 Mediante Decisión de 27 de enero de 2010 (DO C 72, p. 12), la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en el asunto C 3/10 (ex NN 39/09), en relación con los pagos compensatorios abonados por el ELGA en los años 2008 y 2009 (en lo sucesivo, «ayudas controvertidas»). El 7 de diciembre de 2011, la Comisión adoptó la Decisión controvertida.

14 La parte dispositiva de la Decisión controvertida establece lo siguiente:

«Artículo 1

1. Las indemnizaciones pagadas en 2008 y 2009 a los agricultores por el [ELGA] constituyen ayudas estatales.

2. De las ayudas compensatorias concedidas por el ELGA en 2008 en virtud del régimen de seguro especial obligatorio, son compatibles con el mercado interior las concedidas a los productores para compensar las pérdidas de la producción vegetal, por un importe total de 349 493 652,03 [euros], las concedidas para paliar las pérdidas de la producción vegetal ocasionadas por osos, por valor de 91 500 [euros], y las referidas a correcciones efectuadas en el contexto de esas ayudas. Las ayudas compensatorias restantes abonadas en 2008 en virtud del régimen de seguro especial son incompatibles con el mercado interior.

3. Las ayudas compensatorias de 27 614 905 [euros] concedidas en 2009 en virtud [del Decreto interministerial] son compatibles con el mercado interior.

Las ayudas compensatorias de 387 404 547 [euros] concedidas a los productores antes del 28 de octubre de 2009 son incompatibles con el mercado interior. Esta conclusión se entiende sin perjuicio de las ayudas que cumplían todas las condiciones fijadas en el Reglamento (CE) n.º 1535/2007 [de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos [107 TFUE y 108 TFUE] a las ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas (DO L 337, p. 35)] cuando se concedieron.

Artículo 2

1. La [República Helénica] tomará todas las medidas necesarias para que los beneficiarios de las ayudas incompatibles indicadas en el artículo 1, otorgadas ilegalmente, las reintegren.

[...]»

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de febrero de 2012, la República Helénica interpuso un recurso de anulación de la Decisión controvertida. Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal General el mismo día, la República Helénica interpuso una demanda de medidas provisionales, con arreglo a los artículo 278 TFUE y 279 TFUE, con objeto de que se suspendiera la ejecución de esta Decisión. Mediante auto del Presidente del Tribunal General Grecia/Comisión (T-52/12 R, EU:T:2012:447), se suspendió la ejecución de dicha Decisión, en la medida en que ésta obligaba a la República Helénica a recuperar de sus beneficiarios las ayudas incompatibles a los que se refiere el artículo 1 de esta Decisión.

16 En apoyo de su recurso de anulación de la Decisión controvertida, la República Helénica invocó siete motivos. Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó el recurso en su totalidad.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

17 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de septiembre de 2014, la República Helénica presentó una demanda de medidas provisionales con arreglo a los artículos 278 TFUE y 279 TFUE dirigida, en particular, a que el Tribunal de Justicia suspendiera la ejecución de la sentencia recurrida hasta que se dictara la sentencia de casación.

18 Dicha demanda de medidas provisionales fue desestimada mediante auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia Grecia/Comisión (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418) por no cumplir el requisito del *fumus boni iuris*.

19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2015, el Gobierno helénico, conforme al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitó que éste actuara en Gran Sala. Esta petición fue estimada.

20 Mediante su recurso de casación, la República Helénica solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida y la Decisión controvertida.

— Condene en costas a la Comisión.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso de casación o lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la República Helénica.

Sobre el recurso de casación

Sobre el primer motivo, basado en el concepto de ayuda de Estado, la obligación de motivación y la desnaturalización de las pruebas

Alegaciones de las partes

22 Mediante la primera parte del primer motivo, la República Helénica reprocha al Tribunal General una infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, al haber desnaturalizado y calificado erróneamente los hechos cuando consideró que constituían recursos estatales las cotizaciones de seguro obligatorias pagadas en los años 2008 y 2009 por los agricultores que se beneficiaron de las ayudas compensatorias pagadas por el ELGA durante estos años.

23 En primer lugar, sostiene que el Tribunal General se apoyó en la sentencia Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298) para concluir que dichas ayudas constituían ayudas de Estado pero que, en el apartado 87 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, por el contrario, que, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, no disponía de los datos de hecho y de Derecho necesarios para decidir sobre la calificación de ayudas de Estado de las prestaciones ofrecidas por el ELGA.

24 En segundo lugar, afirma que el Tribunal General descartó erróneamente el carácter de recursos privados de las cotizaciones pagadas por los agricultores con el pretexto de que, conforme al artículo 5 *bis* de la Ley 1790/1988, se contabilizaban como ingresos del Estado. La República Helénica señala que de este artículo resulta que la contribución especial de seguro a favor del ELGA se recaudaba por el Estado o por bancos antes de pagarse al ELGA.

25 Pues bien, el hecho de que el legislador fije las modalidades según las cuales la contribución especial de seguro recaudada por el Estado se abona al ELGA no transforma esta contribución en un recurso estatal. En efecto, si se admitiera tal interpretación, la calificación de dicha contribución como recurso privado o recurso público dependería de su modo de recaudación y sería preciso entonces distinguir las contribuciones recaudadas por el Estado de las recaudadas con la intermediación de bancos y abonada

al ELGA. Además, si el Estado recaudara los recursos en cuestión sin estar obligado a abonarlas íntegramente, no habría previsto, en el artículo 5 *bis*, apartado 16, de la Ley 1790/1988, la percepción de una comisión.

26 Por consiguiente, según la República Helénica, el Estado o los bancos son meros intermediarios, o incluso recaudadores remunerados, de la contribución especial de seguro. Esta última, a su juicio, constituye exclusivamente un ingreso del ELGA y no está sujeta al control público, sino que simplemente es recaudada por entidades bancarias y por el Estado para ser abonada al ELGA sin haber estado en ningún momento a la disposición de la autoridad competente.

27 Mediante la segunda parte del primer motivo, la República Helénica reprocha al Tribunal un incumplimiento de su obligación de motivación al no responder a la alegación de que las contribuciones especiales de seguro deberían haberse deducido del importe de las ayudas de Estado que debían recuperarse, puesto que, teniendo en cuenta que fueron pagadas durante los años 2008 y 2009 por los agricultores beneficiarios de las supuestas ayudas, no cumplían el requisito relativo a la existencia de una ventaja económica.

28 Con carácter subsidiario, la República Helénica alega que el Tribunal General aplicó dicho requisito de manera errónea a los hechos de este caso, por cuanto, debido a la existencia de dichas contribuciones, el pago de ayudas compensatorias sólo tuvo un efecto limitado en la competencia, si es que tuvo alguno. Considera que, a través de su apreciación, el Tribunal General optó incluso por una interpretación de la Decisión controvertida contraria al principio de prohibición de la *reformatio in peius*.

29 La Comisión impugna tanto la admisibilidad de la alegación basada en una desnaturalización de los hechos como la fundamentación de las dos partes del presente motivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

30 En lo que respecta a la primera parte del primer motivo, procede recordar, en primer lugar, que, en cuanto a la alegación de que el Tribunal General ha desnaturalizado los hechos, de los artículos 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, y 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia resulta que el Tribunal General, por una parte, es el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, es el único competente para apreciar estos hechos (sentencias General Motors/Comisión, C-551/03 P, EU:C:2006:229, apartado 51, y ThyssenKrupp Nirosta/Comisión, C-352/09 P, EU:C:2011:191, apartado 179).

31 Por tanto, la apreciación de los hechos, salvo en el caso de desnaturalización de los elementos de prueba aportados ante el Tribunal General, no constituye una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia (sentencias Archer Daniels Midland y Archer Daniels Midland Ingredients/Comisión, C-397/03 P, EU:C:2006:328, apartado 85, y ThyssenKrupp Nirosta/Comisión, C-352/09 P, EU:C:2011:191, apartado 180).

32 Con arreglo a los artículos 256 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y 168, apartado 1, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando un demandante alega la desnaturalización de los elementos de prueba por parte del Tribunal General debe indicar de manera precisa los elementos que en su opinión han sido desnaturalizados por éste y demostrar los errores de análisis que, en su apreciación, han llevado al Tribunal General a dicha desnaturalización. Además, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, una desnaturalización debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos, sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y

de las pruebas (sentencias Lafarge/Comisión, C-413/08 P, EU:C:2010:346, apartado 16 y jurisprudencia citada, y Autriche/Scheucher-Fleisch y otros, C-47/10 P, EU:C:2011:698, apartado 59 y jurisprudencia citada).

33 En el caso de autos, el Tribunal General consideró, en los apartados 122 a 128 y 130 a 132 de la sentencia recurrida, lo siguiente:

«122
La Comisión recordó, en la Decisión [controvertida], que el Tribunal de Justicia ya había declarado en la sentencia Freskot [(C-355/00, EU:C:2003:298)] que "la legislación nacional controvertida en el asunto principal [demostraba] claramente que las prestaciones ofrecidas por el ELGA se [financiaban] con fondos estatales y que [eran imputables al Estado con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en especial, la sentencia Francia/Comisión, C-482/99, [EU:C:2002:294], apartado 24)" (considerando 58).

123 Sobre este particular, la Comisión observó:

"[...] según el artículo 5 *bis* de la Ley [...] 1790/1988 [...] y las demás disposiciones vigentes de la legislación griega, los ingresos del ELGA procedentes de la contribución especial son recaudados por la Administración tributaria, entran en los presupuestos del Estado en calidad de ingresos estatales y se abonan al ELGA con cargo al presupuesto del Ministerio de Agricultura (llamado ahora Ministerio de Desarrollo Rural y Alimentación). Así pues, el hecho de que esas contribuciones se contabilicen como ingresos estatales basta para considerar que las prestaciones ofrecidas por el ELGA se financian con fondos estatales" (considerando 58).

124 Estas observaciones, que no se impugnan por la República Helénica, bastan para concluir que los pagos compensatorios en su parte correspondiente a cotizaciones de los agricultores son recursos estatales e imputables al Estado.

125 Por tanto, al contrario de lo que sostiene la República Helénica, la parte de los pagos correspondiente a las cotizaciones de los agricultores no puede tener la consideración de fondos privados. Así pues, el hecho de que una parte de los pagos efectuados en 2008 esté financiada por cotizaciones de los agricultores no impide considerar que se trata de ayudas de Estado financiadas por recursos imputables al Estado.

126 Además, al contrario de lo que afirma la República Helénica, la calificación de ayuda de Estado no se refiere a las cotizaciones pagadas por los agricultores, sino a los pagos efectuados en 2008. Pues bien, a este respecto, es preciso recordar que, en el marco de los motivos primero y segundo, se ha señalado que ni el carácter compensatorio de las medidas ni su justificación por un objetivo social impiden que los pagos efectuados por el ELGA se consideren una ventaja.

127 Además, la República Helénica admite que las cotizaciones pagadas por los agricultores no son proporcionales al riesgo y que es posible que determinados agricultores paguen una cotización sin ser beneficiarios de pagos compensatorios efectuados por el ELGA. Los pagos efectuados en 2008 eran, por tanto, independientes de las cotizaciones pagadas por los agricultores y constituían una ventaja que la empresa beneficiaria no habría podido obtener en condiciones normales de mercado.

128 De lo anterior resulta que la Comisión consideró fundadamente que los pagos efectuados por el ELGA en 2008 eran ventajas financiadas por medio de recursos estatales, aun cuando estuvieran financiadas parcialmente por contribuciones de los agricultores. La República Helénica no ha probado que la Comisión haya cometido un error al calificar estos pagos de ayudas de Estado.

[...]

130 De la Decisión [controvertida] se desprende que los pagos compensatorios efectuados por el ELGA en 2009, por un importe total de 415 019 452 euros, se efectuaron sobre la base del Decreto interministerial. Procede recordar que el Decreto interministerial preveía compensaciones por importe de 425 millones de euros, a título excepcional, para daños producido en 2008 y que, para pagar estas compensaciones, el ELGA iba a contratar un préstamo con un banco, con la garantía del Estado, por la totalidad de este importe [...].

131 De ello se desprende que la Comisión consideró acertadamente que los pagos compensatorios efectuados en 2009 no se habían financiado a través de cotizaciones pagadas por el régimen de seguro obligatorio del ELGA [...].

132 Por tanto, al contrario de lo que sostiene la República Helénica, no puede considerarse que las cotizaciones pagadas en 2009 por los agricultores por el régimen de seguro obligatorio financian una parte de las ayudas pagadas en 2009.»

34 A la vista de las apreciaciones del Tribunal General expuestas anteriormente, la alegación basada en la desnaturalización de los hechos debe desestimarse desde un principio, puesto que, mediante su razonamiento, la República Helénica no ha probado que de los documentos que obran en autos se deduzca manifiestamente una desnaturalización.

35 En segundo lugar, en lo que respecta a la alegación según la cual el Tribunal General calificó erróneamente los hechos, es preciso señalar que, tras recordar, en primer término, en el apartado 126 de la sentencia recurrida, que la calificación de ayuda de Estado no se refiere a las cotizaciones de la contribución especial de seguro pagadas por los agricultores, sino al pago de las ayudas compensatorias por el ELGA; tras observar, seguidamente, en el apartado 127 de dicha sentencia, que los pagos efectuados durante el año 2008 eran independientes de las cotizaciones y tras destacar, finalmente, en los apartados 130 a 132 de dicha sentencia, que los pagos efectuados a lo largo de 2009 no habían sido financiados a través de cotizaciones sino mediante un préstamo contratado a tal efecto con un banco con la garantía del Estado, el Tribunal General pudo concluir sin incurrir en error de Derecho que estos pagos eran ventajas financiadas mediante recursos estatales.

36 En tercer lugar, el Tribunal General tampoco cometió ningún error de Derecho al basarse, en el apartado 122 de la sentencia recurrida, en el apartado 81 de la sentencia Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298), por cuanto el Tribunal de Justicia declaró, en este último apartado y a propósito de una versión anterior del artículo 5 *bis* de la Ley 1790/1988, pero idéntico en esencia a la versión aplicable al litigio, que esta legislación «[demostraba] claramente que las prestaciones ofrecidas por el ELGA se [financiaban] con fondos estatales y que [eran] imputables al Estado con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia».

37 Además, ha de señalarse que la República Helénica no impugna que las cotizaciones de la contribución especial de seguro, en la medida en que eran recaudadas por la Administración tributaria, formaban parte del presupuesto del Estado.

38 En cuanto a la segunda parte del primer motivo, ha de recordarse que, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la obligación de motivar la sentencia que incumbe al Tribunal General en virtud de los artículos 36 y 53, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no le obliga a exponer exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos articulados por las partes del litigio. Así pues, la motivación puede ser implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones en las que se basó el Tribunal General y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control en el marco de un recurso de casación (véase, en particular, la sentencia A2A/Comisión, C-320/09 P, EU:C:2011:858, apartado 97).

39 En el caso de autos, el Tribunal General, en el apartado 126 de la sentencia recurrida, señaló que, al contrario de lo que afirmaba la República Helénica, la calificación de ayuda de Estado no se refería a las cotizaciones pagadas por los agricultores, sino a los pagos efectuados durante el año 2008 por el ELGA.

40 Además, en ese mismo apartado 126, el Tribunal General se remitió a las apreciaciones que había efectuado en el marco del examen de los motivos primero y segundo del recurso de anulación. Pues bien, en este examen, el Tribunal General precisó, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, «que el hecho de que los pagos efectuados por el ELGA en 2009 tuvieran como objetivo compensar daños causados a la producción agrícola por las malas condiciones climáticas no [excluía] la existencia de una ventaja y la calificación de ayudas de Estado» y, en el apartado 102 de esta sentencia, «que, según reiterada jurisprudencia, la competencia se falsea cuando una medida alivia las cargas de la empresa beneficiaria reforzando así su posición con respecto a la de otras empresas competidoras».

41 En estas circunstancias, debe señalarse que la motivación de la sentencia recurrida responde a las exigencias recordadas en el apartado 38 de la presente sentencia.

42 Además, tras señalar que los pagos de las ayudas compensatorias efectuados durante los años 2008 y 2009 eran independientes de las cotizaciones pagadas por los agricultores, el Tribunal General pudo concluir, sin incurrir en error de Derecho, que tales pagos constituían una ventaja que la empresa beneficiaria no habría podido obtener en condiciones normales de mercado y que, por tanto, afectaban a la competencia.

43 En efecto, teniendo en cuenta la independencia de las cotizaciones pagadas por los agricultores con respecto a las ayudas compensatorias recibidas por éstos, no puede considerarse que tales cotizaciones fueran cargas específicas que gravaban la ventaja constituida, en este caso, por el pago de las ayudas ni que dichas cotizaciones fueran inherentes a la aplicación de esa ventaja. Así, el Tribunal General concluyó con acierto que, en el caso de autos, la Comisión podía fundadamente, en el marco del artículo 107 TFUE, apartado 1, negarse a efectuar una compensación entre dicha ventaja y esas mismas cotizaciones (véase, en este sentido, la sentencia Francia Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartados 43 y 48).

44 Por consiguiente, debe desestimarse el primer motivo por ser, en parte, inadmisible y, en parte, infundado.

Sobre el segundo motivo, relativo al concepto de ayuda de Estado y a la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

45 La República Helénica reprocha al Tribunal General haber desestimado los motivos primero y segundo de su recurso de anulación apoyándose en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual se consideran ayudas de Estado las intervenciones que, bajo cualquier forma, puedan favorecer directa o indirectamente a las empresas o que deban considerarse una ventaja económica que la empresa beneficiaria no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, apartado 84 y jurisprudencia citada). En efecto, con este razonamiento, en opinión de la República Helénica, el Tribunal General ignoró el hecho de que los principios sólo son válidos en condiciones de mercado y de economía normales y no en las condiciones excepcionales que experimentaba la economía griega en 2009.

46 Según la República Helénica, en este contexto excepcional el Tribunal General debería haber interpretado y aplicado el artículo 107 TFUE de manera distinta y, más concretamente, apreciar si las ayudas compensatorias pagadas a los agricultores griegos durante el año 2009 habían supuesto efectivamente para estos últimos una ventaja y les había colocado en una posición más ventajosa en el contexto de sus transacciones comerciales en la Unión Europea.

47 En efecto, mientras la economía griega debía hacer frente, durante este período, a un conjunto de medidas presupuestarias cuyo objeto era su estabilización, como la sobreimposición de los agricultores, la introducción de contribuciones excepcionales y de solidaridad, el desmantelamiento del Estado del bienestar, el incremento del impuesto sobre el valor añadido, el aumento del precio del petróleo para calefacción o la reducción de salarios y pensiones, cualquier «ventaja económica» que los agricultores hubieran podido recibir del ELGA habría quedado anulada desde un principio.

48 Pues bien, la República Helénica sostiene que el Tribunal General debería haber examinado si, en tales condiciones excepcionales, el impacto financiero de las medidas adoptadas por el Decreto interministerial podía afectar de manera efectiva al comercio entre los Estados miembros y amenazar con falsear la competencia. En particular, habría sido necesario determinar si estas circunstancias excepcionales podían modificar los requisitos de aplicación del régimen *de minimis* sobre las ayudas sin un efecto significativo en el comercio y la competencia entre los Estados miembros.

49 Finalmente, la República Helénica alega, con carácter subsidiario, que el Tribunal General no examinó plenamente sus alegaciones.

50 La Comisión impugna tanto la admisibilidad como el fundamento del presente motivo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

51 De los autos de primera instancia se desprende que no se formuló ante el Tribunal General la alegación expuesta por la República Helénica ante el Tribunal de Justicia basada en que la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia sobre el concepto de ayuda de Estado, que figura en el apartado 45 de la presente sentencia, no es aplicable al caso de autos debido a las condiciones económicas excepcionales que experimentaba la República Helénica durante el año 2009.

52 En efecto, en primera instancia, la República Helénica reprochó a la Comisión no haber explicado suficientemente en la Decisión controvertida las razones por las que los pagos compensatorios habían supuesto para los agricultores en cuestión una ventaja competitiva que afectaba al comercio entre Estados miembros y que podía, por tanto, calificarse de ayuda de Estado, a pesar de la grave crisis que atravesaba la economía griega en esa época.

53 Pues bien, al invocar tal alegación, debe considerarse que la República Helénica formuló exclusivamente un motivo basado en la falta de motivación de la Decisión controvertida.

54 Por tanto, constituye un motivo nuevo la alegación de que el Tribunal infringió el artículo 107 TFUE, apartado 1, al no declarar que los pagos de ayudas compensatorias, en el contexto de grave crisis por la que atravesaba la economía griega durante el año 2009, no habían supuesto para los agricultores en cuestión ninguna ventaja competitiva ni afectado al comercio entre los Estados miembros.

55 Por consiguiente, esta alegación debe declararse inadmisible. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, permitir que una parte formule por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no ha invocado ante el Tribunal General equivaldría a permitirle someter al Tribunal de Justicia, cuya competencia en materia de recursos de casación es limitada, un litigio más amplio que aquel de que conoció el Tribunal General (véanse, en este sentido, las sentencias Alliance One

International y Standard Commercial Tobacco/Comisión y Comisión/Alliance One International y otros, C-628/10 P y C-14/11 P, EU:C:2012:479, apartado 111, y Groupe Gascogne/Comisión, C-58/12 P, EU:C:2013:770, apartado 35).

56 De ello resulta que el segundo motivo del recurso de casación sólo es admisible en la medida en que, mediante éste, la República Helénica reprocha al Tribunal General, en esencia, no haber dado respuesta a la imputación de insuficiencia de motivación de la Decisión controvertida.

57 A este respecto, según se ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, la obligación de motivar la sentencia que incumbe al Tribunal General no le obliga a exponer exhaustivamente y uno por uno todos los razonamientos articulados por las partes del litigio. Así pues, la motivación puede ser implícita, siempre que permita a los interesados conocer las razones en las que se basó el Tribunal General y al Tribunal de Justicia disponer de los elementos suficientes para ejercer su control en el marco de un recurso de casación (sentencia Isdin/Bial-Portela, C-597/12 P, EU:C:2013:672, apartado 21).

58 Pues bien, ya se ha declarado en el apartado 41 de la presente sentencia que la motivación de la sentencia recurrida permitió a las partes, y, en particular a la República Helénica, conocer las razones en las que se basó el Tribunal General para declarar la existencia de una ventaja económica que puede falsear la competencia.

59 Es necesario añadir que, en su respuesta a la imputación basada en la insuficiencia de motivación en lo que se refiere al requisito relativo al perjuicio a la competencia y al efecto sobre el comercio, el Tribunal General precisó, en el apartado 108 de la sentencia recurrida, que «la crisis económica que se produjo en la Unión a partir de 2008 no constituye una circunstancia que pueda cuestionar el hecho de que el sector agrícola está expuesto a una fuerte competencia en la Unión» y que «la Comisión adoptó además reglas específicas para autorizar determinadas ayudas de Estado durante la crisis económica, en particular el [MTC], que excluía la posibilidad de declarar compatibles con el mercado interior ayudas concedidas en el sector agrícola primario».

60 Por consiguiente, debe desestimarse el segundo motivo por ser, en parte, inadmisible y, en parte, infundado.

Sobre el tercer motivo, relativo a la interpretación y aplicación erróneas del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y a la obligación de motivación

Sobre la primera parte del tercer motivo, relativo a la interpretación y aplicación erróneas del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b)

– Alegaciones de las partes

61 La República Helénica reprocha al Tribunal General una infracción del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), al no haber examinado si la Comisión había cometido, como mínimo, un error manifiesto de apreciación al negarse a aplicar esta disposición a pesar de las graves perturbaciones que experimentaba la economía griega.

62 Además, sostiene que el Tribunal no examinó sus alegaciones relativas a una limitación errónea por parte de la Comisión del ámbito de aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), teniendo en cuenta las condiciones excepcionales que experimentaba la economía griega durante el año 2009 y que se distinguían de las recogidas en el MTC. Según la República Helénica, el Tribunal General,

basándose en el MTC modificado, se negó a aplicar directamente esta disposición, aun habiendo recordado que la validez de las comunicaciones de la Comisión estaba subordinada a su conformidad con las disposiciones del Tratado FUE.

63 Según la Comisión, la República Helénica invoca tardíamente las circunstancias excepcionales de la crisis económica en Grecia en el momento de los hechos, circunstancias que no fueron probadas ante el Tribunal General. Por consiguiente, no puede alegar válidamente ante el Tribunal de Justicia que estas circunstancias, que no han sido probadas, deberían haber llevado al Tribunal General a una conclusión diferente en cuanto a la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b). La Comisión impugna también la fundamentación de este argumento.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

64 En lo que respecta a la admisibilidad de la primera parte del tercer motivo del recurso de casación, de los autos de primera instancia se desprende que, en apoyo del cuarto motivo del recurso de anulación, mediante el cual se reprochaba a la Comisión un ejercicio inadecuado de su facultad de apreciación y la interpretación y aplicación erróneas del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), la República Helénica presentó pruebas que, desde su punto de vista, demostraban en particular, la existencia de una perturbación muy grave del conjunto de la economía griega durante el año 2009.

65 Por consiguiente, según observa la Abogado General en los puntos 32 y 34 de sus conclusiones, aun cuando de los apartados 185 a 188 de la sentencia recurrida se desprende que, en la respuesta dada al cuarto motivo del recurso de anulación, el Tribunal General no se pronunció sobre la existencia, durante el año 2009, de una perturbación muy grave a la que se enfrentaba la economía griega, la República Helénica está legitimada para sostener ante el Tribunal de Justicia que el Tribunal General cometió un error de Derecho al desestimar su alegación de que tal perturbación justificaba la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), a los hechos del caso de autos.

66 En lo que respecta al fondo del asunto, es preciso recordar que el Tribunal General, en los apartados 185 a 188 de la sentencia recurrida, declaró lo siguiente:

«185
En lo que respecta a las alegaciones formuladas en el marco del cuarto motivo, es preciso declarar que, al contrario de lo que afirma la República Helénica, la Comisión debía basarse en el [MTC] y no aplicar directamente el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), para apreciar la compatibilidad de los pagos efectuados por el ELGA en 2009 en razón de la crisis económica que afectaba a Grecia.

186 En efecto, según la jurisprudencia, al adoptar reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véanse las sentencias Alemania y otros/Kronofrance, [C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482], apartado 60, y la jurisprudencia citada, y [...] Holland Malt/Comisión, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], apartado 46).

187 Así, en el ámbito específico de las ayudas de Estado, la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado (véase la sentencia Holland Malt/Comisión, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], apartado 47, y la jurisprudencia citada).

188 Por tanto, procede desestimar las alegaciones de la República Helénica según las cuales en razón de la grave perturbación de la economía griega debido a la crisis económica que se manifestaba en Grecia desde finales del año 2008 y durante el año 2009, la Comisión debería haber declarado compatibles los pagos efectuados por el ELGA en 2009 basándose directamente en el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).»

67 A tenor del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), «podrán considerarse compatibles con el mercado interior [...] las ayudas [...] destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».

68 Según recordó el Tribunal General en los apartados 159 a 161 de la sentencia recurrida, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la Comisión, para la aplicación del artículo 107 TFUE, apartado 3, dispone de una facultad de apreciación cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social (sentencias Alemania y otros/Kronofrance, C-75/05 P y C-80/05 P, EU:C:2008:482, apartado 59, y Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, apartado 67).

69 Además, el Tribunal General recordó en los apartados 186 y 187 de la sentencia recurrida que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al adoptar reglas de conducta y anunciar mediante su publicación que las aplicará en lo sucesivo a los casos contemplados en ellas, la Comisión se autolimita en el ejercicio de dicha facultad de apreciación y no puede ya apartarse de tales reglas, so pena de verse sancionada, en su caso, por violación de los principios generales del Derecho, tales como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (sentencias Holland Malt/Comisión, C-464/09 P, EU:C:2010:733, apartado 46, y Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, apartado 69).

70 Sin embargo, en el ámbito específico de las ayudas de Estado, la Comisión está vinculada por las directrices que adopta en la medida en que éstas no se aparten de las normas del Tratado FUE, entre las que figura, en particular, el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), (véase, en este sentido, la sentencia Holland Malt/Comisión, C-464/09 P, EU:C:2010:733, apartado 47), y en la medida en que su aplicación no viole los principios generales del Derecho, como la igualdad de trato, en especial cuando existen circunstancias excepcionales, distintas de las contempladas por estas directrices, que caracterizan un determinado sector de la economía de un Estado miembro.

71 Por consiguiente, por una parte, la Comisión no puede infringir el artículo 107 TFUE, apartado 3, adoptando directrices viciadas de un error de Derecho o de un error manifiesto de apreciación, ni renunciar, mediante la adopción de directrices, al ejercicio de la facultad de apreciación que esta disposición le confiere. A este respecto, cuando adopta, en el contexto del este ejercicio, directrices de esta naturaleza, éstas deben ser objeto de una verificación continua para reconocer cualquier tipo de evolución significativa no cubierta por estos actos.

72 Por otra parte, la adopción de tales directrices no exime a la Comisión de su obligación de examinar las circunstancias específicas excepcionales que un Estado miembro invoca, en un caso particular, para solicitar la aplicación directa del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y de motivar, en su caso, su negativa a estimar una solicitud de este tipo.

73 En el caso de autos, no se discute que, al tratarse precisamente de los efectos de la crisis económica por la que atraviesan los Estados miembros y, en particular, la República Helénica, en el sector agrícola primario de la Unión, la Comisión ejercitó la facultad de apreciación que le confiere el artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), adoptando el MTC y después el MTC modificado, ya que tanto el primero como el segundo mencionaban expresamente este sector.

74 Pues bien, ha de señalarse que, aunque la República Helénica invocó ante el Tribunal General la aplicación directa del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), a los hechos del caso de autos, a pesar de la existencia de reglas de conducta enunciadas por el MTC y el MTC modificado, no alegó, en apoyo de esta pretensión, que existieran, en el caso de autos, circunstancias específicas excepcionales en el sector agrícola primario en cuestión, como las que se han recordado en los apartados 70 y 72 de la presente sentencia.

75 En efecto, según se desprende de los autos, los datos que la República Helénica aportó ante el Tribunal General se dirigían a determinar la existencia de una grave perturbación que afectaba a la economía griega desde finales del año 2008 y durante 2009, pero no probaban de manera suficiente en Derecho que esta economía se enfrentara a circunstancias específicas excepcionales que, en su caso, debieran haber llevado a la Comisión a apreciar las ayudas controvertidas directamente a la luz del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b).

76 Por consiguiente, la primera parte del tercer motivo debe desestimarse por infundada.

Sobre la segunda parte del tercer motivo, relativo a la obligación de motivación

– Alegaciones de las partes

77 La República Helénica reprocha al Tribunal General no haber dado respuesta a su alegación de que la Decisión controvertida era excesiva en cuanto exigía también la recuperación de aquellas ayudas compensatorias que constituían indemnizaciones de perjuicios reales. Además, añade que la situación del sector agrícola griego, ya excepcionalmente difícil cuando se pagaron las ayudas compensatorias, era aún más precaria en la fecha en la que se adoptó la Decisión controvertida.

78 Más concretamente, la República Helénica considera que el Tribunal General no examinó en qué medida la Decisión controvertida, en cuanto ordenaba la recuperación de las contribuciones pagadas a los agricultores, era conforme con las disposiciones del artículo 107 TFUE, apartado 3, letra b), y con las del artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO L 83, p. 1).

79 La Comisión considera que esta alegación es demasiado vaga, dado que no identifica con precisión la imputación alegada en primera instancia a la que el Tribunal supuestamente no ha dado respuesta y que, en cualquier caso, carece de fundamento.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

80 Por una parte, como alega acertadamente la Comisión, el Tribunal General dio respuesta detallada tanto a la imputación relativa a una supuesta violación del principio de proporcionalidad, invocada en el marco del quinto motivo del recurso de anulación, como a la imputación relativa al cálculo del importe de las ayudas que debían recuperarse, invocada en el marco del sexto motivo de dicho recurso.

81 Por otra parte, la República Helénica no indica con suficiente precisión las demás imputaciones que ha invocado en primera instancia y a las que considera que el Tribunal General no ha respondido.

82 En estas circunstancias, la segunda parte del motivo debe desestimarse por ser, en parte, infundada y, en parte, inadmisible.

83 De lo anterior resulta que el tercer motivo y, por tanto, el recurso de casación deben desestimarse por ser, en parte, inadmisibles y, en parte, infundados.

Costas

84 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.

85 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

86 Por haberse desestimado los motivos formulados por la República Helénica, procede condenarla en costas, de acuerdo con la pretensión de la Comisión.

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

1) Desestimar el recurso de casación.

2) Condenar en costas a la República Helénica.

Firmas