Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 26 de marzo de 2015 [1]

Asunto C-63/14

Comisión Europea
contra

República Francesa

«Incumplimiento de Estado — Ayudas de Estado — Obligación de recuperación — Compensaciones por la delegación de un servicio público»

I. **Introducción**

1. El presente asunto se inscribe en la larga lista de asunto relativos a las ayudas de Estado concedidas por la República Francesa a la Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) SA (en lo sucesivo, «SNCM»). [2]

2. Mediante demanda presentada el 10 de febrero de 2014, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 3 a 5 de la Decisión 2013/435/UE de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, relativa a la ayuda de Estado SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Société Nationale Maritime Corse Méditerranée y la Compagnie Méridionale de Navigation [3] (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), en primer lugar, al no haber adoptado, dentro de los plazos establecidos, todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 2, apartado 1, de dicha Decisión, en segundo lugar, al no haber anulado, dentro de los plazos establecidos, todos los pagos de las ayudas mencionadas en dicho artículo 2, apartado 1, y, en tercer lugar, al no haber informado a la Comisión, en el plazo concedido, de las medidas adoptadas para atenerse a la referida Decisión.

1 — Lengua original: francés.

2 — Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia SNCM y Francia/Corsica Ferries France (C-533/12 P y C-536/12 P, EU:C:2014:2142); del Tribunal General, Corsica Ferries France/Comisión (T-349/03, EU:T:2005:221), y Corsica Ferries France/Comisión (T-565/08, EU:T:2012:415), así como el auto del Tribunal General Corsica Ferries France/Comisión (T-231/05, EU:T:2006:2). Véanse asimismo los asuntos Francia/Comisión (T-366/13), SNCM/Comisión (T-454/13), Francia/Comisión (T-74/14), y SNCM/Comisión (T-1/15) (pendientes ante el Tribunal General).

3 — DO L 220, p. 20.

II. **Marco jurídico**

3. El artículo 108 TFUE, apartado 2, dispone:

«Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

Si el Estado de que se trate no cumpliere esta decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante lo dispuesto en los artículos 258 [TFUE] y 259 [TFUE].

[…]»

4. El artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE],[4] establece:

«1. Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (denominada en lo sucesivo "decisión de recuperación"). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.

2. La ayuda recuperable con arreglo a la decisión de recuperación devengará intereses calculados a un tipo adecuado que fije la Comisión. Los intereses se devengarán desde la fecha en que la ayuda ilegal estuvo a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación.

3. Sin perjuicio de lo que el Tribunal de Justicia [de la Unión Europea] pueda disponer, de conformidad con el artículo [278 TFUE], la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho [de la Unión].»

III. **Marco fáctico**

A. *Hechos que motivaron la adopción de la Decisión controvertida*

5. Mediante resolución de 7 de junio de 2007, la Asamblea de Córcega concedió a la agrupación formada por la SNCM y la Compagnie Méridionale de Navigation SA (en lo sucesivo, «CMN») la delegación de servicio público relativa a la conexión marítima entre el puerto de Marsella y los puertos de Córcega. Mediante resolución del mismo día, el Presidente del Conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse (Consejo Ejecutivo de la Colectividad Territorial de Córcega) (CTC) fue autorizado a firmar el convenio de delegación de servicio público (en lo sucesivo, «CDSP»).

4 — DO L 83, p. 1.

6. El CDSP fue firmado por el período comprendido entre el 1 de julio de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. Su artículo 1 define su objeto como la prestación de servicios marítimos regulares en el conjunto de las líneas de la delegación de servicio público entre el puerto de Marsella y los puertos corsos de Ajaccio, Balagne, Bastia, Porto-Vecchio y Propriano.

7. El pliego de condiciones contenido en el anexo 1 del CDSP define la naturaleza de dichos servicios, haciendo la siguiente distinción:

— el servicio permanente de «pasajeros y mercancías» que el consorcio SNCM — CMN debe prestar durante todo el año (en lo sucesivo, «servicio básico») y

— el servicio adicional de «pasajeros» que deben prestar en los picos de tráfico, unas 37 semanas en las líneas Marsella-Ajaccio y Marsella-Bastia, así como en el período comprendido entre el 1 de mayo y el 30 de septiembre para la línea Marsella-Propriano (en lo sucesivo, «servicio adicional»).

8. En virtud del CDSP, los dos concesionarios perciben una contribución anual de la Office des transports de la Corse (Oficina de Transportes de Córcega) (OTC), como contrapartida del servicio básico y del servicio adicional. La compensación financiera final de cada concesionario por cada año se limitará al importe del déficit de explotación, causado por las obligaciones derivadas del pliego de condiciones, teniendo en cuenta un rendimiento razonable del capital náutico comprometido en proporción al número de jornadas en que se usa efectivamente para las travesías correspondientes a dichas obligaciones. En caso de que los ingresos reales fueran inferiores a los ingresos previstos fijados por los concesionarios en su oferta, dicho Convenio prevé un ajuste de la compensación pública.

9. Con posterioridad a su firma, el CDSP se modificó, de modo que se suprimieron más de 100 travesías por año, entre Córcega y Marsella, se redujeron los importes anuales de la compensación financiera de referencia en 6,5 millones de euros para los dos concesionarios y se impuso un tope al mecanismo de ajuste anual de ingresos por concesionario.

B. *Decisión controvertida*

10. A raíz de una denuncia de Corsica Ferries France SAS (en lo sucesivo, «Corsica Ferries») sobre ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior de las que la SNCM y la CMN se habrían beneficiado gracias al CDSP, la Comisión, mediante escrito de 27 de junio de 2012, informó a las autoridades francesas de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2, sobre las posibles ayudas en favor de la SNCM y de la CMN contenidas en el CDSP. [5]

11. Al decidir que las compensaciones previstas por el CDSP constituían ayudas estatales ilegales e incompatibles con el mercado interior, la Comisión consideró que dos de los cuatro criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) no se cumplían.

12. La Comisión comprobó, en primer lugar, que el servicio adicional prestado por la SNCM no era ni necesario ni proporcionado a la satisfacción de una necesidad real de servicio público. Consideró, en segundo lugar, por una parte, que las condiciones de la licitación no habían permitido garantizar una competencia efectiva y, por otra parte, que les compensaciones financieras no habían sido definidas por referencia a una base de costes establecida *a priori* o en comparación con la estructura de costes de otras empresas marítimas comparables.

5 — Véase el resumen que figura en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 5 de octubre de 2012 (DO C 301, p. 1).

13. La Comisión concluyó de ello que las compensaciones recibidas por la SNCM y la CMN en concepto de servicio adicional constituían ayudas estatales. Consideró que eran ilegales, en la medida en que no fueron notificadas previamente a la Comisión. Además, estimó que las compensaciones recibidas por la SNCM y la CMN en concepto de servicio básico eran compatibles con el mercado interior, a diferencia de las recibidas por la SNCM desde el 1 de julio de 2007, en concepto de servicio adicional.

14. A la vista de los mencionados elementos, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, en virtud de la cual:

«Artículo 1

Las compensaciones abonadas a la SNCM y a la CMN en el marco del [CDSP], de 7 de junio de 2007, constituyen ayudas estatales en el sentido del artículo 107 [TFUE], apartado 1 [...]. Estas ayudas estatales fueron concedidas incumpliendo las obligaciones establecidas en el artículo 108 [TFUE], apartado 3 [...].

Artículo 2

1. Las compensaciones abonadas a la SNCM respecto de la puesta en marcha de las capacidades adicionales previstas en los puntos I a) 2), I b) 2) y I d) 1.4) del [pliego de condiciones del CDSP] mencionado anteriormente, son incompatibles con el mercado interior.

2. Las compensaciones abonadas a la SNCM y la CMN para operar en los otros servicios previstos en el [CDSP] son compatibles con el mercado interior.

Artículo 3

1. Francia deberá obtener del beneficiario el reintegro de las ayudas contempladas en el artículo 2, apartado 1.

2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación efectiva.

3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 y el Reglamento (CE) nº 271/2008 que modifica el Reglamento (CE) nº 794/2004.

4. Francia cancelará todos los pagos de las ayudas contempladas en el artículo 2, apartado 1, que podrían tener lugar a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2, apartado 1, será inmediata y efectiva.

2. Francia se encargará de que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

Artículo 5

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia comunicará la siguiente información a la Comisión:

(a) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse del beneficiario;

(b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;

(c) los documentos que prueban que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda;

(d) la fecha y el importe exacto de los pagos mensuales y los ajustes anuales realizados desde la entrada en vigor del Convenio hasta la fecha de adopción de la presente Decisión.

2. Francia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2, apartado 1, haya concluido. Presentará inmediatamente, a petición de la Comisión, cualquier información relacionada con las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del beneficiario.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será la República Francesa.»

15. Según la Comisión, el importe de la ayuda que debía recuperarse se valoraba en el momento de la adopción de la Decisión controvertida, en unos 220,224 millones de euros.

C. *Comportamiento de las autoridades francesas tras la adopción de la Decisión controvertida*

16. La Decisión controvertida fue comunicada a las autoridades francesas el 3 de mayo de 2013. Fue objeto de sendos recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal General por la República Francesa, el 17 de julio de 2013, y por la SNCM, el 27 de agosto de 2013.[6] También fue objeto de una demanda de medidas provisionales de la República Francesa, desestimada en primera instancia por el Presidente del Tribunal General[7] y, en casación, por el Vicepresidente del Tribunal de Justicia.[8]

17. Mediante escrito de 20 de junio de 2013, el Presidente del Conseil exécutif de la CTC, Sr. Giacobbi, se dirigió al Vicepresidente de la Comisión, Sr. Almunia, para que le informara de las formas de ejecución de la Decisión controvertida.

18. El 10 de julio de 2013, el Prefecto de Córcega remitió al Presidente del Conseil exécutif de la CTC un escrito al que se adjuntaba la Decisión controvertida. A tenor de dicho escrito, el Prefecto de Córcega solicitaba a dicho Presidente que le informara de la tramitación que se le diera. El Prefecto de Córcega manifestaba, además, que el Gobierno francés iba a impugnar la Decisión de la Comisión mediante un recurso de anulación acompañado de una demanda de medidas provisionales.

19. El mismo día, el Prefecto de Córcega remitió al Presidente de la SNCM una copia del escrito dirigido al Presidente del Conseil exécutif de la CTC, así como una copia de la Decisión controvertida.

20. Mediante escrito del 17 de julio de 2013, el Vicepresidente de la Comisión comunicó al Presidente del Conseil exécutif de la CTC que, con arreglo a la Decisión controvertida, los pagos de las compensaciones concedidas a la SNCM por el servicio adicional debían suspenderse inmediatamente, que ya se había agotado el plazo establecido en la Decisión controvertida para remitir la información detallada en su artículo 5, apartado 1 y que el plazo de ejecución establecido en el artículo 4,

6 — Se trata de los asuntos Francia/Comisión (T-366/13) y SNCM/Comisión (T-454/13) (pendientes ante el Tribunal General).

7 — Véase el auto del Presidente del Tribunal General Francia/Comisión (T-366/13 R, EU:T:2013:396).

8 — Véase el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia Francia/Comisión [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

apartado 2, debía cumplirse necesariamente. En dicho escrito, el Vicepresidente de la Comisión recordaba que, en principio, «la entidad que haya concedido las ayudas debe recuperarlas, sobre la base de un título plenamente ejecutivo emitido por dicha entidad (siempre que esté legalmente facultada para emitirlo) o, en su defecto, por otra autoridad pública investida de dicha facultad. Por lo tanto, en el presente asunto, la obligación de recuperación parece corresponder al Conseil exécutif [de la CTC] […] por ser este último quien concedió las ayudas incompatibles, como se señala en el considerando 28 de la Decisión [controvertida]».

21. Mediante escrito de 29 de julio de 2013, el Presidente del Conseil exécutif de la CTC informó al Vicepresidente de la Comisión de que había adoptado las disposiciones necesarias para cancelar los pagos de las compensaciones correspondientes al servicio adicional. Añadía que había tenido dificultades «con las autoridades del Estado francés, en particular, los servicios del Prefecto de Córcega y el Tribunal Regional de Cuentas de Córcega, que cuestionaban la validez de la Decisión de la Comisión, negándole todo carácter ejecutivo».

22. Mediante escrito de 2 de septiembre de 2013, la Comisión solicitó a las autoridades francesas que le informaran, dentro de los diez días siguientes a la fecha de dicho escrito, de las disposiciones que habían adoptado para aplicar la Decisión controvertida. En dicho escrito, la Comisión recordaba a las autoridades francesas que hasta tanto no se acordara válidamente la suspensión de una decisión de recuperación de las ayudas estatales, ésta seguía siendo plena y directamente ejecutiva. Solicitaba, además, a las autoridades francesas que le precisaran las consecuencias de la aplicación de la decisión controvertida en la situación financiera de la SNCM habida cuenta de que, según dichas autoridades, la ejecución de dicha Decisión supondría inevitablemente la insolvencia y la liquidación judicial de dicha sociedad. Por esta razón, la Comisión expresaba sus dudas en relación con las informaciones de que disponía, a tenor de las cuales el Conseil exécutif de la CTC tenía la intención, basándose en un informe de la OTC, de proponer a la Asamblea de Córcega que firmara con la agrupación formada por la SNCM y la CMN un nuevo CDSP para el transporte de pasajeros y de mercancías entre Marsella y los puertos de Córcega para el período comprendido entre el año 2014 y el año 2023.

23. Al no haber recibido respuesta alguna por parte de las autoridades francesas, la Comisión, mediante escrito de 20 de septiembre de 2013, «[requirió] nuevamente a las autoridades francesas para que procedieran de inmediato a la recuperación de la ayuda, intereses incluidos, a cancelar (y, en su caso, recuperar) todas las ayudas que debían abonarse por el servicio adicional desde el día en que fue notificada la [Decisión controvertida] y a facilitar un informe sobre la situación de la recuperación en el que se explicara el método seguido para el cálculo de los intereses». La Comisión les señaló que dichas informaciones debían remitirse en el plazo de 20 días hábiles siguientes a la fecha del escrito. Por último, la Comisión aclaraba que este plazo adicional no cambiaba en nada la obligación de ejecución inmediata de dicha Decisión y que, de no procederse a la misma, sus servicios se verían obligados a proponerle que interpusiera una acción contra la República Francesa, con arreglo al artículo 108 TFUE, apartado 2.

24. Dos meses más tarde, el 29 de noviembre de 2013, las autoridades francesas pusieron en conocimiento de la Comisión que la CTC había suspendido los pagos de las compensaciones relativas al servicio llamado «adicional» desde finales de julio de 2013, basándose en una estimación provisional calculada a partir de los importes mencionados en la Decisión controvertida. En cuanto al importe total de la compensación que debía recuperarse de los beneficiarios (en concepto de principal e intereses), las autoridades francesas explicaron sus dificultades a la hora de evaluarlo, dado que la disociación realizada por la Comisión entre «servicio básico» y «servicio adicional» era, en su opinión, artificial, al ser ambos servicios indisociables y participar en la consecución del objetivo de continuidad territorial.

25. El 18 de diciembre de 2013, el Presidente del Conseil exécutif de la CTC remitió al Secretario nacional de transportes del Sindicato de trabajadores corsos, Sr. Mosconi, un escrito dando cuenta de los objetivos que perseguía, señalando en particular que «la CTC no otorgar[ía] ningún título ni iniciar[ía] ningún proceso que llevara a precipitar el desenlace de [la SNCM]».

26. Después de la interposición del presente recurso por incumplimiento, el 10 de febrero de 2014, se han sucedido varios acontecimientos.

27. Durante la vista, la República Francesa manifestó que la petición de Veolia Transdev, de 29 de octubre de 2014, dirigida a que se le devolviera anticipadamente el préstamo concedido a la SNCM, había provocado, el 4 de noviembre de 2014, que dicha sociedad fuera declarada en suspensión de pagos.

28. Añadió que los días 7 y 19 de noviembre de 2014, la OTC había emitido dos cartas de pago, con objeto de recuperar la ayuda declarada incompatible, pero por un importe de unos 198 millones de euros, que, según la Comisión, seguía siendo inferior al indicado en la Decisión controvertida, a saber, 220,224 millones de euros.

29. El 28 de noviembre de 2014, el Presidente del tribunal de commerce de Marseille (Francia), a la vista de la declaración de suspensión de pagos de la SNCM, nombró un administrador con vistas a su posible saneamiento (redressement judiciaire) por un período de seis meses. [9] La resolución por la que se ordenaba la apertura de esta fase fue publicada el 14 de diciembre de 2014, con lo que se abrió el plazo de dos meses conferido a los acreedores para comunicar sus créditos.

30. El 9 de enero de 2015, las autoridades francesas incluyeron en el pasivo de la SNCM la ayuda declarada incompatible, por un importe de 198 millones de euros, aproximadamente.

31. Durante la vista, la República Francesa informó asimismo al Tribunal de Justicia de que, el 2 de febrero de 2015, varias empresas presentaron al tribunal de commerce de Marseille, en el marco del procedimiento seguido contra la SNCM, varias ofertas para hacerse cargo de la misma (la prensa hablaba de cinco, además de dos cartas de intención). [10]

32. Según algunas informaciones aparecidas en la prensa, estas ofertas están sujetas a condiciones suspensivas, como la transmisión de la delegación del servicio público entre Córcega y Francia continental, la renegociación de los acuerdos sociales y la «supresión» de la obligación de rembolso de las ayudas ilegales. [11]

D. *Contexto del litigio*

33. Como he mencionado en el punto 1 de las presentes conclusiones, el presente asunto se inscribe en la larga lista de asuntos relativos a las ayudas de Estado concedidas por la República Francesa a la SNCM. Las ayudas se dividen en dos grupos: las ayudas concedidas a la SNCM a través de su plan de reestructuración, y las ayudas concedidas a través de las compensaciones financieras por delegaciones del servicio público. Estos grupos han dado lugar a sendos procedimientos que es preciso diferenciar, máxime cuando los importes en cuestión son muy similares (alrededor de 220 millones de euros).

9 — Véase el artículo publicado en el diario *Le Monde* de 29 de noviembre de 2014, p. 16, titulado «SNCM: al parecer, cuatro empresas estudian hacerse cargo de la suspensa».

10 — Véase el artículo publicado en el diario *Le Monde* de 4 de febrero de 2015, titulado «SNCM: aparente seriedad de cuatro de las ofertas para retomar dicha sociedad», disponible en Internet: http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/04/sncm-quatre-offres-de-reprise-sont-jugees-serieuses_4569801_3234.html.

11 — Véase «El 18 de marzo la SNCM tiene una nueva cita judicial», *France 3*, de 5 de febrero de 2015, accesible en Internet: http://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes/2015/02/05/nouveau-rendez-vous-judiciaire-le-18-mars-pour-la-sncm-648939.html.

1. El primer procedimiento

34. El primero de los dos procedimientos se inició con la impugnación del importe de las ayudas abonadas a la SNCM a través del plan de reestructuración de 2002. La sociedad privada Corsica Ferries, competidora de la SNCM, interpuso un recurso de anulación contra la Decisión de la Comisión de 9 de julio de 2003 por la que se declaraba las ayudas compatibles con el mercado común. [12]

35. Mediante sentencia de 15 de junio de 2005, el Tribunal General anuló dicha Decisión, por estimar que la Comisión no había tomado en consideración «la totalidad del producto neto de la venta de los activos no indispensables para la determinación del carácter mínimo de la ayuda». [13] La sentencia del Tribunal no fue recurrida en casación.

36. El 8 de julio de 2008, la Comisión adoptó una nueva decisión, [14] a cuyo tenor, por una parte, las medidas del plan de restructuración de 2002 constituían ayudas estatales ilegales, pero eran compatibles con el mercado común y, por otra parte, las medidas del plan de privatización de 2006 no constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (actualmente artículo 107 TFUE, apartado 1).

37. Dicha Decisión fue anulada por la sentencia del Tribunal General Corsica Ferries France/Comisión (T-565/08, EU:T:2012:415), pronunciada el 11 de septiembre de 2012. El recurso de casación contra dicha sentencia fue desestimado mediante sentencia del Tribunal de Justicia pronunciada el 4 de septiembre de 2014. [15]

38. Mientras tanto, el 20 de noviembre de 2013, la Comisión ordenó la recuperación de los importes del plan de reestructuración de la SNCM a que se refieren dichas sentencias. [16] Tal decisión fue objeto de recursos de anulación por parte de la República Francesa ante el Tribunal, presentados en enero de 2014 [17] y en enero de 2015, respectivamente.

2. El segundo procedimiento

39. Este segundo procedimiento se refiere al CDSP firmado en 2007 y que establece compensaciones financieras para la SNCM y la CMN. En 2013, la Comisión declaró ilegales las compensaciones relativas al servicio adicional y ordenó su recuperación.

40. En la actualidad, dicha Decisión es objeto de sendos recursos de anulación interpuestos ante el Tribunal General por la República Francesa y la SNCM. En el marco de dichos recursos, la República Francesa presentó una demanda de medidas provisionales, solicitando la suspensión de la ejecución de la Decisión de la Comisión, desestimada, en primera instancia, por el Presidente del Tribunal [18] y, en casación, por el Vicepresidente del Tribunal de Justicia. [19]

12 — Véase la Decisión de la Comisión 2004/166/CE, de 9 de julio de 2003, relativa a la ayuda a la reestructuración que Francia tiene previsto ejecutar a favor de la Société Nationale Corse Méditerranée (SNCM) (DO 2004, L 61, p. 13).

13 — Sentencia Corsica Ferries France/Comisión (T-349/03, EU:T:2005:221), apartado 315.

14 — Véase la Decisión de la Comisión 2009/611/CE, de 8 de julio de 2008, sobre las medidas C 58/02 (ex N 118/02) ejecutadas por Francia en favor de la Société Nationale Maritime Corse-Méditerranée (SNCM) (DO 2009, L 225, p. 180).

15 — Sentencia SNCM y Francia/Corsica Ferries France (C-533/12 P y C-536/12 P, EU:C:2014:2142). Debe señalarse que la Comisión no se ha adherido a los recursos de casación interpuestos por la SNCM y la República Francesa, ni ha tenido intervención alguna en la substanciación de la casación.

16 — Véase la Decisión 2014/882/UE de la Comisión, de 20 de noviembre de 2013, relativa a las ayudas estatales SA 16237 (C58/02) (ex N118/02) ejecutadas por Francia en favor de la SNCM (DO 2014, L 357, p. 1).

17 — Véanse los asuntos Francia/Comisión (T-74/14) y SNCM/Comisión (T-1/15), pendientes ante el Tribunal.

18 — Véase el auto del Presidente del Tribunal General Francia/Comisión (T-366/13 R, EU:T:2013:396).

19 — Véase el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia Francia/Comisión [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

41. La no ejecución de la Decisión de la Comisión constituye asimismo el asunto central del presente recurso por incumplimiento.

42. Durante la vista, la Comisión añadió que, en septiembre de 2013, las autoridades francesas habían abonado nuevamente, sin notificarlo a la Comisión, importes considerables a la SNCM, concediéndole, entre otros beneficios, una nueva delegación de servicio público por un plazo de 10 años, en condiciones extremadamente controvertidas.

IV. **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

43. La Comisión interpuso su recurso el 10 de febrero de 2015. La República Francesa presentó su escrito de contestación el 23 de abril de 2014 y la Comisión, por su parte, presentó su réplica el 2 de junio de 2014. La fase escrita del procedimiento quedó cerrada con la presentación de la dúplica de la República Francesa, el 14 de julio de 2014.

44. El 5 de febrero de 2014, se celebró la vista, en la que la Comisión y la República Francesa presentaron sus observaciones orales.

V. **Sobre el incumplimiento reprochado a la República Francesa**

45. En su demanda, la Comisión sostiene que:

La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 3 a 5 de la Decisión controvertida,

— al no haber adoptado, dentro de los plazos establecidos, todas las medidas necesarias para recuperar del beneficiario las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 2, apartado 1, de dicha Decisión;

— al no haber anulado, dentro de los plazos establecidos, todos los pagos de las ayudas mencionadas en dicho artículo 2, apartado 1, y

— al no haber informado a la Comisión, en el plazo concedido, de las medidas adoptadas para atenerse a la referida Decisión.

A. *Sobre la primera imputación, basada en la no recuperación de las ayudas ilegales*

1. Introducción

46. Cuando la Comisión declara ilegal una ayuda, la recuperación de la misma que ordena debe realizarse con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo 14, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, a cuyo tenor:

«[…] la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho [de la Unión]».

47. La República Francesa reconoce que la autoridad francesa competente, a saber, la CTC, no ha tomado las medidas necesarias para recuperar las ayudas estatales declarada ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 2, apartado 1, de la Decisión controvertida.

48. Los documentos adjuntos al recurso de la Comisión lo demuestran de modo suficiente en Derecho.

49. Por una parte, mediante escrito de 29 de julio de 2013, el Presidente del Conseil exécutif de la CTC, Sr. Giacobbi, informó al Vicepresidente de la Comisión, Sr. Almunia, «[de las] dificultades con las que se encontr[aba] frente a *las autoridades del Estado francés*, en particular, los servicios del Prefecto de Córcega y el Tribunal Regional de Cuentas, que *cuestionan la validez de la Decisión de la Comisión, negándole todo carácter ejecutivo*».[20]

50. Por otra parte, mediante su escrito de 18 de diciembre de 2013, tranquilizaba al Secretario nacional de transportes del Sindicato de trabajadores corsos, Sr. Mosconi, asegurándole que «*la CTC no otorgará ningún título* ni iniciará ningún proceso que lleve a precipitar el desenlace de la compañía».[21]

2. Alegaciones de la República Francesa

51. Frente a esta negativa de denegación, la República Francesa invoca la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la Decisión controvertida, la cual constituye, según reiterada jurisprudencia, «el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo [108 TFUE], apartado 2».[22]

52. En el presente asunto, la República Francesa alega que le resulta imposible ejecutar la Decisión controvertida por cuanto su ejecución llevaría consigo necesariamente la insolvencia y la liquidación de la SNCM,[23] lo cual, a su vez, supondría graves problemas de orden público, así como un riesgo de ruptura de la continuidad territorial entre Francia continental y Córcega.

53. En cuanto a la insolvencia de la SNCM, la República Francesa plantea que, en la medida en que las cuentas del ejercicio 2012 de la SNCM ponen en evidencia que el activo disponible de dicha sociedad a 31 de diciembre de 2012, era de 87,831 millones de euros, la recuperación de un importe de 220,224 millones de euros habría conducido inevitablemente a dicha sociedad a una situación de suspensión de pagos. Dado que la tesorería de la SNCM dependía, según la República Francesa, en gran medida de un préstamo a medio plazo de 87,3 millones de euros concedido por su accionista mayoritario, Veolia Transdev, quien podría, en cualquier momento, solicitar su devolución anticipada, la ejecución de un recobro de 220,224 millones de euros hubiera imposibilitado la financiación de cualquier forma de continuación del negocio. Además, en la medida en que la empresa había tenido, en el ejercicio 2012, una pérdida neta de 14,251 millones de euros, a la que habrían de añadirse los 220,224 millones de euros, hubiese resultado muy improbable que alguna empresa hubiera tenido interés en hacerse cargo de la SNCM, lo cual habría conducido irremediablemente a su liquidación.

20 — El subrayado es mío.

21 — El subrayado es mío.

22 — Sentencia Comisión/Francia (C-214/07, EU:C:2008:619), apartado 44. Véanse igualmente, en este sentido, las sentencias Comisión/Bélgica (52/84, EU:C:1986:3), apartado 16; Comisión/Alemania (94/87, EU:C:1989:46), apartado 9; Comisión/Grecia (C-183/91, EU:C:1993:233), apartado 19; Comisión/Portugal (C-404/97, EU:C:2000:345), apartado 39; Comisión/Francia (C-261/99, EU:C:2001:179), apartado 23; Comisión/España (C-404/00, EU:C:2003:373), apartado 45, y Comisión/España (C-177/06, EU:C:2007:538), apartado 46.

23 — En el presente asunto, el debate afecta únicamente a la SNCM, por cuanto la CMN sólo recibió compensaciones financieras en concepto de servicio básico, que la Comisión declaró ayudas estatales ilegales pero compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 106 TFUE, apartado 2 (véase el considerando 213 de la Decisión controvertida).

54. La República Francesa alega asimismo que la liquidación de la SNCM podría ocasionar graves desórdenes públicos y comprometer la paz social, por cuanto el clima social en la SNCM y en el puerto de Marsella ya estaba suficientemente degradado. De esta forma, durante las huelgas de 2005, que siguieron al anuncio de privatización de la SNCM, los huelguistas ocuparon los barcos que se encontraban en el puerto de Marsella, bloqueando de esta manera a varios miles de pasajeros en tránsito, desviaron un buque y secuestraron al Presidente Director General de la SNCM. Añade que estas huelgas se extendieron, provocando un bloqueo generalizado del puerto de Marsella, que afectó tanto al transporte de pasajeros como al transporte de carga y al tráfico petroquímico.

55. Posteriormente, según la República Francesa, el clima social no mejoró dentro de la SNCM, donde estallaron nuevas huelgas, a principios de 2011. En marzo de 2014, los tres sindicatos de la SNCM y un sindicato de marinos de Marsella llamaron a la huelga al conjunto del personal, a raíz de las reuniones del consejo de vigilancia de la empresas celebradas en febrero y marzo de 2014, en las que Veolia Transdev se declaró contraria al encargo de cualquier nuevo buque y partidaria de iniciar un procedimiento concursal en relación con la SNCM.

56. La huelga del mes de junio de 2014 puso en evidencia las dificultades experimentadas por la economía corsa, que se produjeron en un contexto nacional marcado por una situación de crisis generalizada y por la multiplicación de regulaciones de empleo y despidos colectivos. Por esta razón, y respondiendo a las alegaciones de la Comisión, las autoridades francesas alegaron estar en la mejor posición para valorar los riesgos de situaciones descontroladas o de alteraciones del orden público y los riesgos de la utilización o no de la fuerza pública para prevenirlas o poner fin a las mismas.

57. La República Francesa añade que los desórdenes públicos derivados de la liquidación de la SNCM llevarían necesariamente a una ruptura de la continuidad territorial entre la Francia continental y Córcega, como ya ocurriera durante las huelgas del año 2005, en las que Córcega tuvo que hacer frente a importantes problemas de avituallamiento, tanto en relación con las reservas de medicamentos, de derivados de la sangre, carburantes y otros combustibles, como en cuanto a los productos de primera necesidad. Considera que esta ruptura afectaría también al transporte de varios miles de pasajeros, tanto profesionales como turistas o residentes.

58. La República Francesa sostiene que esta ruptura de la continuidad podría subsistir después de la estabilización de la situación social. Las autoridades francesas alegan, en efecto, que la participación de la SNCM en la conexión de Córcega es muy significativa, pues supone el 34,2 % del tráfico de pasajeros y el 39 % del transporte de carga.

59. Señala que, hasta ese momento, ninguna otra compañía se ha ofrecido a operar en los puertos de Córcega, cuyo tráfico actualmente atiende la SNCM (en particular, los de Balagne, Porto-Vecchio y Propriano), y que es muy improbable que Corsica Ferries o la CMN dispongan de medios suficientes para garantizar las conexiones marítimas a partir de Marsella en las condiciones fijadas en la delegación de servicio público para el período comprendido entre 2013 y 2024. Considera que podría decirse lo mismo si se constituyera una agrupación entre la CMN y Corsica Ferries para garantizar las conexiones entre el continente y Córcega.

60. En otras palabras, la República Francesa considera ilusorio pensar que otros operadores puedan, a corto plazo, poner en funcionamiento un servicio de transporte entre Córcega y Marsella, que permita suplir la desaparición de la SNCM, refiriéndose al considerando 146 de la Decisión controvertida según el cual «los otros operadores del mercado también reconocen que no hubieran podido prestar [el] servicio [básico]».

3. Apreciación

61. En mi opinión, los motivos alegados por la República Francesa para justificar que no se recuperen las ayudas ilegales de que se trata no llegan a constituir una imposibilidad absoluta de ejecución, en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

a) Alegación basada en el carácter ineludible de la liquidación de la SNCM, caso de que se ejecute la Decisión controvertida

62. Según la República Francesa, la ejecución de la Decisión controvertida llevaría ineludiblemente a la liquidación de la SNCM, por cuanto el importe de las ayudas pendientes de recuperación supera ampliamente el de los activos de la SNCM.

63. No estoy de acuerdo.

64. En primer lugar, la ejecución de la Decisión controvertida desde su notificación a la República Francesa no implicaba ineludiblemente la liquidación de la SNCM sino, en un primer momento, la adopción de medidas coercitivas de Derecho nacional que hicieran posible la recuperación del importe de la ayuda.

65. Como señala el Vicepresidente de la Comisión en su escrito de 17 de julio de 2013 al Presidente del Conseil exécutif de la CTC, «la entidad que haya concedido las ayudas recuperadas, *sobre la base de un título plenamente ejecutivo emitido por dicha entidad*».[24]

66. La emisión de dicho título no implica automáticamente la liquidación de la SNCM. En efecto, el Derecho de la Unión no prohíbe a los órganos jurisdiccionales nacionales que suspendan los efectos de un título ejecutivo de esta índole para evitar que se produzcan perjuicios graves e irreparables para la sociedad de que se trate.

67. Lo mismo hubiera ocurrido con una eventual condena por incumplimiento en el presente asunto, de no encontrarse la SNCM bajo un procedimiento con vistas a su saneamiento desde el 28 de noviembre de 2014.

68. Como declaró el Presidente del Tribunal General con ocasión de la demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión controvertida, ésta obliga a las autoridades francesas a adoptar medidas coercitivas, «que, por otra parte, son susceptibles de suspensión en caso de que se acuda al juez nacional […], lo cual podría impedir a las autoridades francesas llevar a término el procedimiento de recuperación».[25]

69. En efecto, según una jurisprudencia consolidada, «cuando una empresa beneficiaria de una ayuda estatal solicite al juez de la Unión que ordene la suspensión de la ejecución de una decisión de la Comisión que ordene la recuperación de dicha ayuda, la circunstancia de que existan vías de recurso internas que permitan a dicha empresa defenderse frente a las medidas de recobro a escala nacional puede permitir a dicha empresa evitar un perjuicio grave e irreparable como consecuencia de la devolución de dicha ayuda».[26]

24 — El subrayado es mío.

25 — Véase el auto del Presidente del Tribunal General Francia/Comisión (T-366/13 R, EU:T:2013:396), apartado 41, confirmado en casación por el auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 2014 Francia/Comisión [C-574/13 P(R), EU:C:2014:36].

26 — Véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia Alcoa Trasformazioni/Comisión [C-446/10 P(R), EU:C:2011:829], apartado 46. Véanse asimismo, en este sentido, los autos del Presidente del Tribunal de Justicia Deufil/Comisión (310/85 R, EU:C:1986:58), apartado 22, y Bélgica/Comisión (142/87 R, EU:C:1987:281), apartado 26, y el del Presidente del Tribunal General Francia/Comisión (T-366/13 R, EU:T:2013:396), apartado 44.

70. Esto demuestra a las claras que la adopción por parte de las autoridades francesas de medidas coercitivas en ejecución de la Decisión controvertida no habría supuesto automáticamente, como sugiere la República Francesa, la liquidación de la SNCM.

71. La tesis contraria, según la cual la perspectiva de una liquidación crea la imposibilidad absoluta de ejecución, aseguraría la completa impunidad para conceder ayudas ilegales a empresas en dificultad, pues bastaría invocar su insolvencia para no tener siquiera que comparecer como acreedor de los importes en cuestión en los procedimientos concursales.

72. En segundo lugar, aunque la inclusión en la relación de créditos del importe correspondiente a la devolución de las ayudas de que ahora se trata se hubiera producido dentro de los plazos establecidos en la Decisión controvertida y por su importe íntegro,[27] según una reiterada jurisprudencia, tal inclusión «sólo permit[iría] cumplir la obligación de recuperación si, en el caso de que las autoridades estatales no pudieran recuperar la totalidad del importe de las ayudas, el procedimiento concursal lleva[ra] a la liquidación de la empresa beneficiaria de las ayudas ilegales, es decir, al cese definitivo de su actividad»,[28] lo cual no ocurre en el caso de autos.

73. De ello se sigue que, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 37 de su sentencia Comisión/España (C-499/99, EU:C:2002:408) «en efecto, la falta de activo recuperable es […] *la única forma que tiene el Gobierno español* de demostrar la imposibilidad absoluta de recuperar las ayudas»,[29] lo cual tampoco ocurre en el caso de autos.

74. En tercer lugar, debo señalar que la obligación de emitir un título ejecutivo que permita recuperar los importes de las ayudas declaradas ilegales en la Decisión controvertida también se impone en virtud del procedimiento abierto el 28 de noviembre de 2014 por el tribunal de commerce de Marseille con vistas al saneamiento de la SNCM.

75. De ello resulta que la tarea encomendada a los administradores nombrados por el tribunal de commerce de Marseille de salvar a la SNCM, encontrando terceros que se hagan cargo de la misma,[30] supone la obligación de informar a estos últimos de la obligación de la SNCM de devolver los importes de las ayudas al Estado francés.

76. A este respecto, y si resultara que las ofertas para hacerse cargo de la SNCM presentadas ante el tribunal de commerce de Marseille estuvieran condicionadas a la «supresión» de la obligación de restituir las ayudas ilegales, a través de una ruptura de la continuidad económica entre la SNCM y una nueva estructura,[31] debo recordar que, según una jurisprudencia consolidada, en el caso de que se haya constituido una nueva empresa con objeto de continuar una parte de las actividades de la empresa beneficiaria de las ayudas ilegales en liquidación, ya no resulta imposible recuperar las ayudas ilegales por cuanto «la prosecución de esa actividad sin que se hayan recuperado totalmente las ayudas de que se trate puede hacer perdurar la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva de la que esa sociedad disfrutó en el mercado en relación con sus competidores. De esa

27 — Deseo recordar que no se hizo hasta el 9 de enero de 2015 y que fue por un importe inferior al de 220,224 millones de euros, establecido en la Decisión controvertida. Según la Comisión, la emisión de un título ejecutivo no es más que «el principio de la ejecución» de la Decisión controvertida.

28 — Véase la sentencia Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 104. Véanse también las sentencias Comisión/Polonia (C-331/09, EU:C:2011:250), apartados 63 a 65, y Comisión/Italia (C-454/09, EU:C:2011:650), apartados 35 y 36.

29 — El subrayado es mío.

30 — Véase el punto 29 de las presentes conclusiones, así como el artículo del diario *Le Monde* de 29 de noviembre de 2014, p. 6, titulado «SNCM: al parecer, cuatro empresas estudian hacerse cargo de la suspensa».

31 — Uno de los empresarios que presentaron una oferta de hacerse cargo con la empresa declaró que «la clave [del asunto] está en si la oferta que resulte elegida responde a los criterios de discontinuidad jurídica impuestos por la Comisión Europea. En su defecto, el empresario que retome la actividad podría, de hecho, tener que devolver las ayudas ilícitas. Todas las ofertas y, en cualquier caso, la mía, están condicionadas a que desaparezca este riesgo […]». Véase el artículo en el diario *Corse-Matin* de 6 de febrero, titulado «SNCM: “Estaremos muy atentos a las expectativas de Córcega”», al que puede accederse en el sitio Internet http://www.corsematin.com/article/derniere-minute/sncm- %C2 %ABnous-serons-tres-attentifs-aux-attentes-de-la-corse %C2 %BB.1689605.html. Véanse, asimismo, los puntos 31 y 32 de las presentes conclusiones.

manera, una sociedad de nueva constitución, si esa ventaja persiste a su favor, puede estar obligada a la devolución de las ayudas de que se trate. Así sucede en particular si se acredita que dicha sociedad conserva el disfrute efectivo de la ventaja competitiva ligada a la obtención de las referidas ayudas, en particular cuando ésta procede a la adquisición de activos de la sociedad en liquidación sin pagar en contrapartida un precio acorde con las condiciones del mercado *o cuando se prueba que la creación de tal sociedad tuvo el efecto de eludir la obligación de restituir esas ayudas*».[32]

b) Alegaciones basadas en gravísimos riesgos de alteraciones del orden público y de ruptura de la continuidad territorial entre la Francia continental y Córcega

77. Contrariamente a la alegación basada en el carácter supuestamente ineludible de la liquidación de la SNCM en caso de que se ejecute la Decisión controvertida, estas alegaciones sólo se refieren a «riesgos» o al temor de que la ejecución de la Decisión controvertida pueda provocar determinados acontecimientos.

78. Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «si bien dificultades insuperables pueden impedir que un Estado miembro cumpla las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho [de la Unión], *el mero temor de tales dificultades no justifica que el Estado miembro se abstenga de aplicar correctamente dicho Derecho*».[33]

79. Además, cuando un Estado miembro «[no ha realizado] intento alguno para recuperar [la ayuda controvertida], no es posible demostrar la imposibilidad de ejecutar la decisión de recuperación».[34]

80. Tratándose, más específicamente, del riesgo de alteraciones del orden público, existen dos sentencias del Tribunal de Justicia, pronunciadas en los asuntos Comisión/Francia (C-52/95, EU:C:1995:432) y Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), respectivamente, que proporcionan enseñanzas de utilidad.

81. El asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia (C-52/95, EU:C:1995:432) trataba de la no incoación por parte de las autoridades francesas de acciones penales o administrativas contra los responsables de barcos bajo pabellón de Francia que, infringiendo los Reglamentos de prohibición dictados por la Comisión[35] prosiguieron las actividades de pesca de anchoa y las actividades relacionadas con dicha pesca.

82. La República Francesa alegó que «la campaña de pesca de la anchoa se desarrolló en un ambiente socioeconómico de tal dificultad que cabía temer graves desórdenes que darían lugar a serias dificultades económicas. Por lo tanto, las autoridades competentes se vieron obligadas a abstenerse de incoar acciones contra los responsables de las infracciones».[36]

83. El Tribunal de Justicia descartó con brevedad este argumento, señalando que «el mero temor de que puedan surgir dificultades internas no puede justificar que no se aplicara el citado régimen».[37]

32 — Sentencia Comisión/España (C-610/10, EU:C:2012:781), apartado 106. El subrayado es mío. Véase, asimismo, en este sentido, la sentencia Alemania/Comisión (C-277/00, EU:C:2004:238), apartado 86.

33 — Sentencia Comisión/Italia (C-280/95, EU:C:1998:28), apartado 16. Véanse también, en este sentido, las sentencias Comisión/Francia (C-52/95, EU:C:1995:432), apartado 38; Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), apartado 55; Comisión/Francia (C-441/06, EU:C:2007:616), apartado 43, y Comisión/Polonia (C-331/09, EU:C:2011:250), apartado 72.

34 — Sentencia Italia/Comisión (C-6/97, EU:C:1999:251), apartado 34.

35 — Se trataba de los Reglamentos (CEE) nº 1326/91 de la Comisión, de 21 de mayo de 1991, relativo a la interrupción de la pesca de anchoa por parte de los barcos que naveguen bajo pabellón de Francia (DO L 127, p. 11) y (CEE) nº 942/92 de la Comisión, de 13 de abril de 1992, relativo a la interrupción de la pesca de anchoa por parte de los barcos que naveguen bajo pabellón de Francia (DO L 101, p. 42).

36 — Sentencia Comisión/Francia (C-52/95, EU:C:1995:432), apartado 37.

37 — *Ibidem* (apartado 38).

84. Por su parte, la sentencia Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), se refería a la importación a Francia de productos agrícolas (en particular, fresas) procedentes de España y de otros Estados miembros.

85. La República Francesa justificó el no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la libertad de los intercambios dentro de la Unión Europea de productos agrícolas en su territorio, alegando que «la situación de los agricultores franceses era tan difícil que se podía razonablemente temer que unas intervenciones más decididas de las autoridades competentes provocasen reacciones violentas por parte de los operadores afectados que diesen lugar a perturbaciones del orden público aún más graves o incluso a disturbios sociales». [38]

86. En aquella ocasión, el Tribunal de Justicia consideró que «incumbe al Estado miembro de que se trate, a no ser que se demuestre que una acción por su parte produciría *unas consecuencias sobre el orden público a las que no podría hacer frente con los medios de que dispone*, adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho [de la Unión] con el fin de garantizar la aplicación correcta de este Derecho en interés de todos los operadores económicos» [39] y que «en [aquel] asunto, el Gobierno demandado no [había] demostrado concretamente la existencia de un peligro para el orden público al que no pu[diera] hacer frente». [40]

87. En mi opinión, la República Francesa tampoco ha demostrado en el presente asunto que la adopción de medidas coercitivas dirigidas a ejecutar la Decisión controvertida tendría unas consecuencias sobre el orden público a las que no podría hacer frente con los medios de que dispone.

88. Incluso, por lo que se refiere al posible recurso a la fuerza pública, que es competencia exclusiva de los Estados miembros, la República Francesa no ha demostrado que le fuera absolutamente imposible recurrir a la misma si llegaran a producirse los temidos disturbios.

89. Antes que nada, procede recordar que, contrariamente a los temores de la República Francesa, ni la emisión tardía de los títulos de recuperación por parte del OTC, los días 7 y 19 de noviembre de 2014, ni su inclusión en la relación de créditos, el 9 de enero de 2015, actuaciones que constituyen las primeras etapas de la ejecución de la Decisión controvertida, ocasionaron disturbio alguno. [41]

90. Además, los documentos anexos al escrito de contestación de la República Francesa dan noticia del hecho de que, durante la prolongada huelga de 2005, las autoridades francesas pudieron hacer frente a los riesgos de perturbación del orden público. En efecto, se utilizó la fuerza pública para reestablecer la libre circulación dentro del puerto de Ajaccio, recuperar el control del buque desviado por los huelguistas y expulsar a los huelguistas que bloqueaban los terminales petroleros en Fos-sur-Mer y en Lavéra.

91. La República Francesa también invoca el riesgo de posibles daños materiales provocados por los huelguistas, pero sin llegar a estimarlos con mayor precisión, ni ponerlos en relación con el interés general en favor del cual se ejecuta la Decisión controvertida.

38 — Sentencia Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), apartado 54.

39 — *Ibidem* (apartado 56). El subrayado es mío.

40 — *Ibidem* (apartado 57).

41 — No veo cómo el hecho de que estas actuaciones hayan tenido lugar después de la resolución del tribunal de commerce de Marseille puede haber eliminado cualquier riesgo de problemas de orden público, como ha sostenido la República Francesa durante la vista.

92. A mayor abundamiento, deseo recordar que la República Francesa ya planteó este tipo de argumentación para justificar la concesión de las ayudas a la reestructuración de la SNCM [42] y que el Tribunal de Justicia la rechazó, considerando que unas «referencias sumarias a la imagen de marca de un Estado miembro como actor global [que puede quedar empañada por las huelgas] no bastan para fundamentar la inexistencia de ayuda a los efectos del Derecho de la Unión». [43]

93. Lo mismo cabe decir de las alegaciones formuladas por la República Francesa basadas en el riesgo de ruptura de la continuidad territorial entre la Francia continental y Córcega, que podría poner en peligro, en particular, el avituallamiento de esta última en medicamentos, productos derivados de la sangre, carburantes, combustibles y productos de primera necesidad.

94. Ciertamente, una huelga prolongada de los trabajadores de la SNCM, unida al bloqueo del puerto de Marsella y de los aeropuertos corsos, a los que se suman huelgas de solidaridad en los puertos de Córcega (como ocurrió en 2005) no dejan de crear problemas espinosos para las autoridades francesas.

95. No obstante, sin repetir lo que ya dije con respecto a los acontecimientos del año 2005, [44] deseo citar en el mismo sentido la nota de la direction de défense et de la sécurité civiles (Dirección de Defensa y Seguridad Civiles) de 30 de septiembre de 2005, en la que se señalaba que el aeropuerto militar del Solenzara estaba disponible (manteniendo la posibilidad de avituallamiento a través del puerto aéreo), y añadiéndose que el Prefecto de Haute-Corse había adoptado otras medidas necesarias para asegurar el avituallamiento de Córcega, como la limitación de la venta de carburante, y que tenía intención de tomar otras medidas, como la requisa de empresas de transporte.

96. El correo electrónico del Ministerio de Desarrollo Sostenible de 6 de octubre de 2005 demuestra, asimismo, que el aprovisionamiento de Córcega en productos petrolíferos era perfectamente posible «descargando en Ajaccio —*bajo la protección de las fuerzas del orden*— un petrolero procedente de Barcelona». [45] Este correo electrónico concluye que «ha sido posible abastecer a casi todas las estaciones de servicio de la isla».

97. Por lo tanto, considero que las alegaciones basadas en el riesgo de gravísimos problemas de orden público y en el riesgo de ruptura de la continuidad territorial entre la Francia continental y Córcega deben descartarse.

98. Cualquier otra conclusión traería el efecto inaceptable de que la eficacia del Derecho de la Unión dependería de la buena (o mala) voluntad o de la mayor o menor capacidad de bloqueo de determinados grupos, cuyos intereses se ven menoscabados por decisiones de las instituciones de la Unión o por decisiones adoptadas por los Estados miembros, para ajustarse a las mismas. [46] Al igual que la Comisión, estimo que la República Francesa razona a este respecto como si estuviera obligada a ceder frente a la amenaza de orden público que dichos grupos pudieran lanzar. En este sentido, considero que, como señaló la Comisión, muy sucintamente, durante la vista, la incomodidad política no equivale a la absoluta imposibilidad de ejecución.

42 — Véanse también las conclusiones que presenté en los asuntos SNCM y Francia/Corsica Ferries France (C-533/12 P y C-536/12 P, EU:C:2014:4), puntos 72 y 73.

43 — Sentencia SNCM y Francia/Corsica Ferries France (C-533/12 P y C-536/12 P, EU:C:2014:2142), apartados 40 y 41. Véase, igualmente, en este sentido, la sentencia Corsica Ferries France/Comisión (T-565/08, EU:T:2012:415), apartados 103 y 104.

44 — Véase el punto 88 de las presentes conclusiones.

45 — El subrayado es mío.

46 — Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695), apartado 72, en la que el Tribunal de Justicia consideró que, «aun suponiendo que los problemas invocados por la República Francesa se deban efectivamente en parte a la aplicación de normas de origen comunitario, un Estado miembro no puede alegar las dificultades de aplicación surgidas en la fase de ejecución de un acto comunitario, tampoco si guardan relación con la resistencia de los particulares, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos que le incumben en virtud de las normas del Derecho comunitario».

4. Sobre la falta de cooperación leal

99. Permítaseme añadir que, si un Estado miembro experimenta dificultades para ejecutar una decisión de la Comisión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia impone a la Comisión y al Estado miembro, «en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones [de la Unión] deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira en particular el artículo [4 TUE, apartado 3], [de] colaborar de buena fe con el fin de superar las dificultades dentro del pleno respeto de las disposiciones del Tratado y, especialmente, de las relativas a las ayudas de Estado». [47]

100. El Tribunal de Justicia consideró, en varias ocasiones, que «la condición de imposibilidad absoluta de ejecución no se cumple cuando el Estado miembro demandado se limita a comunicar a la Comisión las dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscita la ejecución de la decisión, sin emprender actuación real alguna ante las empresas interesadas con el fin de recuperar la ayuda y sin proponer a la Comisión modalidades alternativas de ejecución de la decisión que permitan superar las dificultades». [48]

101. Pues bien, se desprende de los autos que la República Francesa no ha emprendido ninguna actuación de este tipo con respecto a las empresas afectadas, ni ha propuesto a la Comisión ninguna vía alternativa de ejecución de la decisión que permita superar las dificultades alegadas.

102. Por consiguiente, la República Francesa ha incumplido su obligación de adoptar, dentro de los plazos establecidos, todas las medidas necesarias para recuperar de las empresas afectadas las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 2, apartado 1, de la Decisión controvertida.

B. *Sobre la segunda imputación, basada en no haber anulado todos los pagos de ayudas ilegales*

103. En su demanda, la Comisión reprocha a la República Francesa no haber anulado, dentro de los plazos establecidos, todos los pagos de las ayudas a que se refiere el artículo 2, apartado 1, de la Decisión controvertida.

104. Según la Comisión, contrariamente a lo prescrito por el artículo 3, apartado 4, de la Decisión controvertida, dichos pagos no fueron inmediatamente suspendidos ni anulados. En su demanda, explica que, en el presupuesto primitivo de la OTC para el año 2013, adoptado por su consejo de administración el 25 de junio de 2013, figuraban dos compensaciones financieras de las que eran beneficiarias la SNCM y la CMN, de un importe respectivo de 78 014 930 euros y de 32 627 141 euros, por otra parte. Estos importes cubrían al mismo tiempo el servicio básico y el servicio adicional, tomando como referencia los importes correspondientes a los años anteriores.

105. Asimismo, menciona un correo electrónico de 29 de noviembre de 2013, [49] según el cual las autoridades francesas afirman haber interrumpido el abono de la compensación relativa al servicio adicional en el mes de julio de 2013, aportándole como prueba una orden de pago del OTC a la SNCM que únicamente se refiere al pago de la compensación por el servicio básico.

47 — Sentencia Comisión/Francia (C-214/07, EU:C:2008:619), apartado 45. Véanse, igualmente, en este sentido, las sentencias Comisión/Italia (C-348/93, EU:C:1995:95), apartado 17; Comisión/Francia (C-261/99, EU:C:2001:179), apartado 24, y Comisión/España (C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777).

48 — Sentencia Comisión/Francia (C-214/07, EU:C:2008:619), apartado 46. Véanse, igualmente, en este sentido, las sentencias Comisión/España (C-404/00, EU:C:2003:373), apartado 47; Comisión/Italia (C-99/02, EU:C:2004:207), apartado 18; Comisión/Grecia (C-415/03, EU:C:2005:287), apartado 43, y Comisión/España (C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777), apartado 74.

49 — Véase el punto 24 de las presentes conclusiones.

106. No obstante, según la Comisión, esta orden no demuestra que, en julio de 2013, se hubiera interrumpido el pago de la compensación por el servicio adicional, sino que simplemente acredita un pago relativo al servicio básico, sin que las autoridades francesas aporten, por otra parte, indicación alguna sobre la manera en que se calcula dicho importe.

107. En su escrito de contestación, la República Francesa afirma que el abono de la compensación relativa al servicio adicional fue efectivamente suspendido a partir del mes de julio de 2013. Basa su afirmación en que:

— la orden de pago en cuestión que, según ella, demuestra que la OTC sólo había abonado a la SNCM 2 880 160 euros por el servicio básico correspondiente al mes de julio de 2013;

— los extractos bancarios de la SNCM anexos a su escrito de contestación, que demuestran que, a partir del mes de julio de 2013, esta última sólo cobró 2 880 160 euros por el servicio básico, en lugar de los 6 130 160 euros cobrados hasta el mes de junio de 2013 por el servicio básico y el servicio adicional, y

— la demanda de medidas provisionales presentada por la SNCM ante el tribunal administratif de Bastia el 12 de diciembre de 2013, en la que se solicita que se condene a la OTC a provisionarle, en particular, el importe de 16 225 000 euros, en concepto de compensación relativa al servicio adicional impagada.

108. La República Francesa subraya también que, para calcular el importe de la compensación que ha de pagarse a la SNCM por el servicio básico correspondiente a los meses que van desde julio de 2013 hasta diciembre de 2013, la OTC utilizó el método usado por la Comisión en el considerando 218 de la Decisión controvertida.

109. A la vista de todo ello, la Comisión abandonó esta imputación en su escrito de réplica, en tanto en cuanto se refería a la falta de suspensión de los abonos a la SNCM de la compensación relativa al servicio adicional a partir de 23 de julio de 2013 y a la falta de información satisfactoria en relación con tal suspensión.

110. No obstante, la Comisión mantiene su imputación en relación con la falta de suspensión de abonos a la SNCM de la compensación relativa al servicio adicional correspondiente al período que va desde la notificación de la Decisión controvertida a la República Francesa, que tuvo lugar el 3 de mayo de 2013, hasta el 23 de julio de 2013. En efecto, según los extractos bancarios de la SNCM, durante dicho período, las autoridades francesas efectuaron tres abonos mensuales a la SNCM, de 6 130 160 euros cada uno.

111. En su escrito de dúplica, la República Francesa no cuestiona este hecho, que confirmó durante la vista.

112. Pues bien, la suspensión del pago de la compensación relativa al servicio adicional debía producirse desde la notificación de la Decisión controvertida a la República Francesa, es decir, desde el día 3 de mayo de 2013, como prescribe su artículo 3, apartado 4. Como observa la Comisión, no existe ninguna indicación, ni tan siquiera ninguna alegación de las autoridades francesas, en el sentido de que se hayan anulado o suspendido los pagos en concepto del servicio adicional previstos entre el 3 de mayo de 2013 y el 23 de julio de 2013. Tampoco se menciona que las autoridades francesas hayan recuperado los importes abonados durante dicho período.

113. Por consiguiente, al no haber anulado, dentro de los plazos establecidos, todos los pagos de las ayudas mencionadas en dicho artículo 2, apartado 1, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Decisión controvertida.

C. Sobre la tercera imputación, basada en la falta de información a la Comisión

114. Como la República Francesa no adoptó dentro de los plazos establecidos las medidas necesarias para anular el pago de las ayudas para el futuro y recuperar los importes de las ayudas ya pagadas, también ha incumplido su obligación de informar a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la Decisión controvertida, de las medidas adoptadas, como le ordena el artículo 5 de la Decisión controvertida.

115. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que la República Francesa tampoco ha contestado a las observaciones y solicitudes de aclaración que la Comisión le dirigió ante la absoluta falta de noticias por parte de las autoridades francesas.

116. Debo citar, a título de ejemplo, el escrito dirigido por la Comisión a la Representación Permanente de la República Francesa ante la Unión Europea, de 20 de septiembre de 2013, en el que se quejaba del hecho de que sus observaciones y solicitudes de aclaración «no [hubieran] obtenido ninguna respuesta» y de que, «transcurridos […] los diferentes plazos establecidos en la [Decisión controvertida], las autoridades francesas no [hubieran] dirigido a los servicios de la Comisión *el menor documento* que les informara de la ejecución de dicha Decisión».[50] Las autoridades francesas no reaccionaron a este recordatorio hasta dos meses después, mediante su correo electrónico de 29 de noviembre de 2013.

VI. **Costas**

117. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

118. En el presente asunto, la Comisión ha solicitado la condena en costas de la República Francesa y, en mi opinión, esta última debe ser condenada con respecto a sus pretensiones principales. Procede, por lo tanto, condenarla a cargar con la totalidad de las costas.

VII. **Conclusión**

119. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que declare:

«1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto, y de los artículos 3 a 5 de la Decisión 2013/435/UE de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, relativa a la ayuda de Estado SA.22843 (2012/C) (ex 2012/NN) ejecutada por Francia en favor de la Société Nationale Maritime Corse Méditerranée (SNCM) SA y la Compagnie Méridionale de Navigation, al no haber adoptado, dentro de los plazos establecidos, todas las medidas necesarias para recuperar de la Société Nationale Maritime Corse Méditerranée las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior por el artículo 2, apartado 1, de dicha Decisión, al no haber anulado, dentro de los plazos establecidos, todos los pagos de las ayudas mencionadas en dicho artículo 2, apartado 1, y al no haber informado a la Comisión Europea, en el plazo concedido, de las medidas adoptadas para atenerse a la referida Decisión.

2) La República Francesa cargará con la totalidad de las costas.»

50 — El subrayado es mío.