Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 13 de mayo de 2014*

«Incumplimiento de Estado — Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento — Inejecución — Artículo 260 TFUE — Ayudas de Estado — Recuperación — Régimen de ayudas ilegal e incompatible con el mercado interior — Ayudas individuales concedidas en el marco de dicho régimen — Sanción pecuniaria»

En el asunto C-184/11,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 260 TFUE, apartado 2, el 18 de abril de 2011,

Comisión Europea, representada por los Sres. C. Urraca Caviedes y B. Stromsky, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente, los Sres. A. Tizzano, L. Bay Larsen (Ponente), E. Juhász, A. Borg Barthet y C.G. Fernlund, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de septiembre de 2013;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de enero de 2014;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: español.

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Decisiones de la Comisión 2002/820/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones (DO 2002, L 296, p. 1); 2002/892/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por España a algunas empresas de reciente creación de Álava (DO 2002, L 314, p. 1); 2003/27/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Vizcaya en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones (DO 2003, L 17, p. 1); 2002/806/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por España en favor de algunas empresas de reciente creación en Vizcaya (DO 2002, L 279, p. 35); 2002/894/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España en favor de las empresas de Guipúzcoa en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones (DO 2002, L 314, p. 26), y 2002/540/CE, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por España a algunas empresas de reciente creación en Guipúzcoa (DO 2002, L 174, p. 31) (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decisiones controvertidas»), así como del artículo 260 TFUE, al no haber adoptado todas las medidas que implica la ejecución de la sentencia Comisión/España, C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777, relativa al incumplimiento de las obligaciones que incumben al Reino de España en virtud de las citadas Decisiones.

— Condene al Reino de España a pagar a la Comisión una multa coercitiva por importe de 236 044,8 euros por cada día de retraso en la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, desde el día en que se dicte sentencia en el presente asunto hasta el día en que se ejecute plenamente la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

— Condene al Reino de España a pagar a la Comisión una suma a tanto alzado cuyo importe resulte de multiplicar una cantidad diaria de 25 817,40 euros por el número de días de persistencia de la infracción transcurridos desde la fecha en que se dictó la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, hasta la fecha en que se dicte sentencia en el presente asunto o en la que este Estado miembro ponga fin a la infracción.

— Condene en costas al Reino de España.

Antecedentes del litigio

2 El 11 de julio de 2001, la Comisión adoptó las Decisiones controvertidas. El artículo 1 de cada una de ellas está redactado de la manera en que se expone a continuación:

— Decisión 2002/820:

«La ayuda estatal en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, ilegalmente ejecutada por España en Álava, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], mediante la Norma Foral nº 22/1994, de 20 de diciembre de 1994, la disposición adicional quinta de la Norma Foral nº 33/1995, de 20 de diciembre de 1995, la disposición adicional sexta de la Norma Foral nº 31/1996, de 18 de diciembre de 1996, modificadas en virtud del apartado 2.11 de la disposición derogatoria de la Norma Foral nº 24/1996, de 5 de julio de 1996, sobre el impuesto de sociedades, la disposición adicional undécima de la Norma Foral nº 33/1997, de 19 de diciembre de 1997, y la disposición adicional séptima de la Norma Foral nº 36/1998, de 17 de diciembre de 1998, es incompatible con el mercado común»;

— Decisión 2002/892:

«La ayuda estatal en forma de reducción de la base imponible, ilegalmente puesta en ejecución por España en el Territorio Histórico de Álava, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], por medio del artículo 26 de la Norma Foral 24/1996 de 5 de julio, es incompatible con el mercado común»;

— Decisión 2003/27:

«La ayuda estatal en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, ilegalmente puesta a ejecución por España en el Territorio Histórico de Vizcaya, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], por medio de la disposición adicional cuarta de la Norma Foral nº 7/1996 de 26 de diciembre de 1996, prorrogada sin limitación en el tiempo por la disposición segunda de la Norma Foral nº 4/1998 de 2 de abril de 1998, es incompatible con el mercado común»;

— Decisión 2002/806:

«La ayuda estatal en forma de reducción en la base imponible ilegalmente puesta a ejecución por España en el Territorio Histórico de Vizcaya, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], mediante el artículo 26 de la Norma Foral 3/1996, de 26 de junio, es incompatible con el mercado común»;

— Decisión 2002/894:

«La ayuda estatal en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, ilegalmente puesta a ejecución por España en el Territorio Histórico de Guipúzcoa, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], por medio de la disposición adicional décima de la Norma Foral nº 7/1997 [de] 22 de diciembre de 1997, es incompatible con el mercado común»;

— Decisión 2002/540:

«La ayuda estatal, en forma de una reducción de la base imponible, ilegalmente puesta a ejecución por España en el Territorio Histórico de Guipúzcoa, en infracción del apartado 3 del artículo 88 [CE], por medio del artículo 26 de la Norma Foral 7/1996 de 4 de julio de 1996, es incompatible con el mercado común».

3 El artículo 2 de cada una de las Decisiones controvertidas dispone que España suprimirá el régimen de ayudas en cuestión en la medida en que siga produciendo efectos.

4 El artículo 3 de cada una de las citadas Decisiones está redactado en los términos siguientes:

«1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de las ayudas contempladas en el artículo 1, que han sido puestas a su disposición ilegalmente.

[...]

2. La recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda recuperable devengará intereses devengados desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.»

5 El artículo 4 de cada una de esas mismas Decisiones dispone lo siguiente:

«España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.»

La sentencia Comisión/España

6 El 19 de noviembre de 2003, la Comisión interpuso, al amparo del artículo 88 CE, apartado 2, seis recursos por incumplimiento contra el Reino de España, que tenían fundamentalmente por objeto que se declarara que dicho Estado miembro no había adoptado, dentro de los plazos establecidos, todas las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de cada una de las Decisiones controvertidas.

7 En la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, dictada el 14 de diciembre de 2006, el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de España había incumplido su obligación de adoptar las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en los mencionados artículos 2 y 3.

Procedimiento administrativo previo

8 Mediante escritos fechados el 21 de diciembre de 2006 y el 7 de marzo de 2007, la Comisión pidió al Reino de España que le facilitara información acerca de las medidas adoptadas para dar ejecución a la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

9 Mediante escrito de requerimiento de 11 de julio de 2007, la Comisión incoó el procedimiento previsto en el artículo 228 CE, apartado 2, haciendo costar que no había recibido información sobre las medidas adoptadas por el Reino de España para dar cumplimiento a la citada sentencia.

10 En respuesta al mencionado escrito de requerimiento, el Reino de España transmitió a la Comisión, el 11 de septiembre de 2007, información relativa a los beneficiarios de los regímenes de ayudas sobre los que versaba la citada sentencia (en lo sucesivo, «regímenes de ayuda en cuestión»), a los importes que habían de ser recuperados a fin de garantizar la ejecución de esa misma sentencia y a las medidas adoptadas para proceder a la recuperación de tales importes.

11 A petición del Reino de España, el 3 de octubre de 2007 se celebró una reunión con los servicios de la Comisión, a fin de precisar el método que sería conveniente aplicar para determinar el importe de las ayudas que debían recuperarse. Posteriormente, el Reino de España y la Comisión procedieron a un intercambio de correspondencia en relación con la ejecución de las Decisiones controvertidas y con el método aplicado para garantizar tal ejecución.

12 El 27 de junio de 2008, la Comisión remitió al Reino de España, con arreglo al artículo 228 CE, apartado 2, un dictamen motivado, firmado el 25 de junio de 2008, en el que estimaba que aquel Estado miembro no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777. En el dictamen motivado, dicha institución hacía hincapié especialmente en el hecho de que tan sólo se había recuperado una parte de las ayudas concedidas en el marco del régimen de ayudas en cuestión (en lo sucesivo, «ayudas ilegales de que se trata») y en el extremo de que la información recibida por la Comisión no permitía identificar a todos los beneficiarios de los regímenes de ayudas en cuestión, ni determinar de qué manera habían llegado las autoridades españolas a la conclusión de que no debía recuperarse una parte de las ayudas ilegales de que se trata. Por otro lado, la Comisión conminaba al Reino de España a atenerse a lo dispuesto en el dictamen motivado dentro de un plazo de dos meses contado a partir de su notificación, adoptando las medidas necesarias para la ejecución de la citada sentencia.

13 Mediante escrito de 28 de agosto de 2008, las autoridades españolas respondieron al dictamen motivado indicando que estimaban que la Comisión no había tenido en cuenta toda la información aportada con anterioridad y facilitando explicaciones acerca del método aplicado para determinar la cuantía de las ayudas ilegales que habían de ser objeto de recuperación.

14 Posteriormente, se organizaron dos nuevas reuniones entre las autoridades españolas y la Comisión y se llevó a cabo un intercambio de correspondencia con objeto de precisar las medidas que el Reino de España debía adoptar con vistas a dar ejecución a la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

15 En tales circunstancias, el 18 de abril de 2011 la Comisión interpuso el presente recurso.

Incidencias producidas en el curso del presente procedimiento

16 A raíz de la comunicación por el Reino de España de sucesivas informaciones y diversos documentos en relación con la recuperación de las ayudas ilegales de que se trata, el 30 de octubre de 2013 la Comisión consideró que dicho Estado miembro había cumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

17 En consecuencia, la Comisión estima que ya no resulta necesario imponer al Reino de España el pago de una multa coercitiva. No obstante, mantiene su pretensión de que se condene a dicho Estado miembro al pago de una suma a tanto alzado.

Sobre la admisibilidad del recurso

Alegaciones de las partes

18 El Reino de España sostiene que debe desestimarse el recurso de la Comisión, ya que no especifica los importes de las ayudas ilegales no recuperadas que corresponderían, respectivamente, a cada uno de los incumplimientos invocados, a cada una de las Decisiones controvertidas y a cada uno de los beneficiarios de los regímenes de ayudas en cuestión.

19 La Comisión considera que su recurso contiene suficientes indicaciones sobre los importes que siguen pendientes de recuperación y que el Reino de España está en condiciones de calcular con facilidad las correspondientes cantidades respecto a cada una de las Decisiones controvertidas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

20 En virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 38, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal, en su versión vigente en la fecha en que la Comisión interpuso la demanda, ésta ha de indicar, en toda demanda presentada al amparo del artículo 260 TFUE, las imputaciones específicas sobre las que el Tribunal de Justicia está llamado a pronunciarse, así como, al menos en forma sumaria, las razones de hecho y de Derecho en que se basan tales imputaciones (véanse, por analogía, las sentencias Comisión/Dinamarca, C-52/90, EU:C:1992:151, apartado 17, y Comisión/Polonia, C-281/11, EU:C:2013:855, apartado 53).

21 A este respecto, es preciso hacer constar que resulta claramente, tanto de los fundamentos como de las pretensiones de la demanda de la Comisión, que esta última reprocha al Reino de España no haber adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, al no haber recuperado una parte considerable de las ayudas ilegales de que se trata.

22 En lo que atañe, más concretamente, al extremo de que en la demanda no se haya desglosado detalladamente el importe de las ayudas no recuperadas, es necesario recordar que, cuando se trata de la ejecución de decisiones relacionadas con regímenes de ayudas, incumbe a las autoridades del Estado miembro de que se trate, en la fase de recuperación de las ayudas, comprobar la situación individual de cada empresa afectada (véase, en este sentido, las sentencias Comitato «Venezia vuole vivere» y otros/Comisión, C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P, EU:C:2011:368, apartados 63, 64 y 121, y Comisión/Italia, C-613/11, EU:C:2013:192, apartado 40), puesto que tales autoridades son las mejor situadas para determinar los importes exactos que han de restituirse (sentencia Comisión/Francia, C-441/06, EU:C:2007:616, apartado 39). De ello se deduce que, en el curso de un procedimiento de recuperación de ayudas ilegales, la Comisión puede limitarse a insistir en el cumplimiento de la obligación de restituir el importe de las ayudas de que se trate y dejar a cargo de las autoridades nacionales competentes la tarea de calcular el importe exacto de las cantidades que deban devolverse (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Grecia, C-369/07, EU:C:2009:428, apartado 49).

23 En tales circunstancias, la exigencia de precisión y de coherencia de la demanda que inicie el proceso no puede implicar que, al interponer un recurso por incumplimiento relativo a la adopción de las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia que haya declarado el incumplimiento por parte de un Estado miembro de su obligación de recuperar ayudas ilegales, la Comisión esté obligada a indicar en su demanda el importe exacto de las ayudas que deban recuperarse en aplicación de una determinada decisión ni, *a fortiori*, el importe que haya de recuperarse de cada uno de los beneficiarios de un régimen de ayudas declarado ilegal e incompatible con el mercado interior.

24 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino de España.

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

25 La Comisión sostiene que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Decisiones controvertidas y de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, al no haber recuperado la totalidad de las ayudas ilegales de que se trata.

26 La Comisión señala, en particular, que los argumentos alegados por las autoridades españolas para no recuperar una parte de las mencionadas ayudas, basados en la compatibilidad de tales ayudas con el mercado interior, en la aplicación de una deducción sujeta a un límite máximo de 100 000 euros en virtud de las normas relativas a las ayudas *de minimis* y en la toma en consideración de deducciones fiscales con carácter retroactivo, carecen de fundamento o no vienen acompañados de pruebas suficientes. La Comisión alega asimismo que algunas de las órdenes de pago emitidas por las autoridades españolas no llegaron a ejecutarse.

27 De lo anterior deduce la Comisión que los montantes pendientes de recuperación en el momento en que interpuso el recurso representan aproximadamente un 87 % del total de ayudas ilegales que han de recuperarse.

28 El Reino de España pone en tela de juicio la estimación global de la Comisión y considera que se han recuperado las ayudas ilegales sometidas a la obligación de recuperación.

29 Dicho Estado miembro alega, en particular, que la compatibilidad de las mencionadas ayudas individuales con el mercado interior no debe apreciarse con arreglo a las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9) y que, en todo caso, tales ayudas cumplen el requisito relativo al efecto de incitación previsto en dichas Directrices o los requisitos previstos en otros regímenes específicos.

30 El Reino de España aduce, por otra parte, que la aplicación de las normas fijadas en la Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis* (DO 1996, C 68, p. 9) permite a las autoridades españolas no recuperar los importes concedidos a los beneficiarios de los regímenes de ayuda que no rebasen el límite máximo de 100 000 euros por cada período de tres años, fijado en la citada Comunicación.

31 El Reino de España sostiene, además, que tiene derecho a conceder retroactivamente a los beneficiarios de esos regímenes de ayudas las deducciones fiscales previstas por la legislación nacional, que no les fueron aplicadas por haberse beneficiado de las ayudas ilegales de que se trata.

32 Dicho Estado miembro refuta asimismo las alegaciones de la Comisión relativas a la falta de ejecución de las órdenes de pago y cuestiona el cálculo de intereses basado en la aplicación de un tipo de interés compuesto que propuso la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

33 Para determinar si el Reino de España ha adoptado todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, procede verificar si las empresas beneficiarias de las ayudas ilegales de que se trata han devuelto el importe de tales ayudas.

34 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 228 CE, apartado 2, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo a dicha disposición se sitúa al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado emitido en virtud de esa misma disposición (véanse las sentencias Comisión/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, apartado 30, y Comisión/Grecia, EU:C:2009:428, apartado 43).

35 Toda vez que el Tratado FUE ha suprimido la fase de emisión de un dictamen motivado en el procedimiento por incumplimiento regulado en el apartado 2 del artículo 260 TFUE, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al apartado 1 del artículo 260 TFUE es la del vencimiento del plazo fijado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de aquella disposición (sentencias Comisión/España, C-610/10, EU:C:2012:781, apartado 67, y Comisión/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, apartado 29).

36 No obstante, cuando el procedimiento por incumplimiento se ha iniciado en virtud del artículo 228 CE, apartado 2, y se ha emitido un dictamen motivado antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, esto es, el 1 de diciembre de 2009, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento es la del vencimiento del plazo señalado en dicho dictamen motivado (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, aparado 32).

37 De lo anterior se deduce que, teniendo en cuenta que en el presente asunto la Comisión emitió el dictamen motivado el 26 de junio de 2008, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento es la del vencimiento del plazo señalado en ese dictamen motivado, a saber, el 27 de agosto de 2008.

38 Pues bien, consta que, en aquella fecha, las autoridades españolas no habían recuperado en su integridad las ayudas ilegales de que se trata que debían ser objeto de restitución.

39 En efecto, aunque el Reino de España alega diversos argumentos relativos al importe de las ayudas ilegales de que se trata pendientes de recuperación o que se han recuperado efectivamente, de las indicaciones escritas facilitadas en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia y de las precisiones aportadas en la vista resulta que el Reino de España reconoce que, aun suponiendo que todos esos argumentos sean admisibles y procedentes, una parte sustancial de las ayudas que debían recuperarse para dar cumplimiento a la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, no lo habían sido al expirar el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado.

40 Así pues, el Reino de España no puede sostener fundadamente que ha adoptado, dentro del referido plazo, todas las medidas necesarias para el buen desarrollo del procedimiento de recuperación de las ayudas ilegales de que se trata.

41 Por consiguiente, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha en que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado emitido por la Comisión el 26 de junio de 2008, todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

Sobre las sanciones pecuniarias

Sobre la pretensión de que se individualice el grado de incumplimiento de cada una de las Decisiones controvertidas

Alegaciones de las partes

42 El Reino de España sostiene que el Tribunal de Justicia debe precisar, respecto de cada una de las Decisiones controvertidas, las cantidades que no han sido recuperadas todavía, en la medida en que dicho Estado miembro está obligado, en virtud de su Derecho interno, a repercutir sobre las entidades de ámbito territorial inferior al estatal responsables de la infracción del Derecho de la Unión las sanciones impuestas por el Tribunal de Justicia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 A este respecto, procede subrayar que el reparto de competencias entre el poder central y el poder regional en el ámbito interno no afecta a la aplicación del artículo 260 TFUE, en la medida en que el Estado miembro de que se trate es el único responsable, frente a la Unión Europea, del cumplimiento de las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 132).

44 De lo anterior se deduce que la declaración de incumplimiento que realiza el Tribunal de Justicia en el marco del procedimiento regulado en el artículo 260 TFUE, apartado 2, no puede depender de las particularidades de la organización interna del Estado miembro de que se trate.

45 Por otro lado, de las consideraciones que figuran en el apartado 22 de la presente sentencia se deduce que incumbe al Reino de España verificar la situación individual de cada una de las empresas afectadas y calcular el importe exacto de las ayudas que habrían debido recuperarse efectivamente en aplicación de las Decisiones controvertidas, teniendo en cuentas las indicaciones contenidas en tales Decisiones.

46 Por lo tanto, debe desestimarse la mencionada pretensión del Reino de España.

Sobre la suma a tanto alzado

Alegaciones de las partes

47 La Comisión estima que el conjunto de los elementos jurídicos y fácticos que rodean el incumplimiento declarado constituye un indicador de que la prevención efectiva de que en el futuro se repitan infracciones análogas del Derecho de la Unión requiere la adopción de una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado.

48 Basándose en su Comunicación de 13 de diciembre de 2005, titulada «Aplicación del artículo 228 del Tratado CE» [SEC(2005) 1658] (DO 2007, C 126, p. 12), en su versión actualizada por su Comunicación de 20 de julio de 2010, titulada «Aplicación del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — Actualización de datos utilizados para calcular las sumas a tanto alzado y las multas coercitivas que la Comisión propone al Tribunal de Justicia en los procedimientos de infracción» [SEC(2010) 923/3], la Comisión propone que la cuantía de la suma a tanto alzado se calcule determinando, en un primer momento, un importe diario resultante de multiplicar un tanto alzado de base por un coeficiente de gravedad y un «factor n» que tenga en cuenta a la vez la capacidad de pago del Estado miembro incumplidor y el número de votos de que éste dispone en el Consejo de la Unión Europea. En un segundo momento, el mencionado importe diario debe multiplicarse por el número de días de persistencia del incumplimiento, para obtener así la cuantía total de la suma a tanto alzado.

49 En lo que atañe a la duración de la infracción, la Comisión considera que el incumplimiento constatado se prolongó durante 2 500 días a partir de la fecha del pronunciamiento de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777. La Comisión añade que tal duración es el resultado de la voluntad del Reino de España de retrasar la recuperación de las ayudas ilegales de que se trata, al no haberle comunicado la existencia de ciertas dificultades encontradas sino con posterioridad a la remisión del dictamen motivado, es decir, más de ocho años después de la adopción de las Decisiones controvertidas.

50 En cuanto a la gravedad de la infracción, la Comisión recuerda el carácter fundamental de las disposiciones del Tratado FUE en materia de ayudas de Estado. Dicha institución pone asimismo de relieve que más de 100 empresas se beneficiaron de los regímenes de ayudas en cuestión y que la cuantía de las ayudas pendientes de recuperación, que ascienden a 569 041 135,75 euros, es decir, un 87 % del total a recuperar, revela la gravedad de la infracción comprobada. La Comisión precisa que no se trata, por lo demás, del primer caso en que el Reino de España incumple sus obligaciones de recuperar de manera inmediata y efectiva ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior.

51 Teniendo en cuenta los elementos mencionados, la Comisión considera que una suma a tanto alzado de 64 543 500 euros se adapta a las circunstancias del caso y es proporcionada al incumplimiento en cuestión y a la capacidad de pago del Estado miembro de que se trata. La Comisión añade que la referida suma se obtiene multiplicando la cantidad diaria de 25 817,40 euros —resultante de la operación de multiplicar un tanto alzado de base de 210 euros al día por un coeficiente de gravedad de 9, en una escala de 1 a 20, y por un factor «n» de 13,66— por el número de días de persistencia de la infracción, fijado en 2 500.

52 El Reino de España alega, ante todo, que el Tribunal de Justicia no está vinculado por la metodología que emplea la Comisión, basada en la Comunicación mencionada en el apartado 48 de la presente sentencia.

53 A continuación, argumenta que el retraso en la recuperación de determinadas cantidades no responde a una falta de cumplimiento de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, sino a una discrepancia sobre los criterios aplicables en el procedimiento de recuperación de las ayudas, cuya perpetuación en el tiempo es, en parte, responsabilidad de la Comisión.

54 El Reino de España pone en tela de juicio, además, la gravedad de la infracción, alegando que en el presente caso la Comisión ha ejercitado por primera vez sus competencias en materia de ayudas estatales en relación con medidas fiscales, lo que, a juicio de aquél, relativiza la importancia de las normas supuestamente infringidas en el caso de autos. El Reino de España considera que el coeficiente de gravedad debería ser, pues, igual a 1.

55 Ese mismo Estado miembro estima, por otra parte, que es preciso tener en cuenta el hecho de que la infracción de que se trata afecta a una única región, que goza de una amplia autonomía y representa el 6,24 % del producto interior bruto (PIB) español, fijando el tanto alzado de base en 13 euros. Añade que este rasgo específico implica, en efecto, una disminución de la gravedad del incumplimiento, en la medida en que limita las consecuencias de éste para los intereses generales y particulares.

56 Por último, el Reino de España alega que resulta inoperante la circunstancia de que el Tribunal de Justicia haya declarado en otros dos asuntos un incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las normas en materia de ayudas estatales.

57 De los anteriores elementos deduce el Reino de España que el importe diario utilizado para el cálculo de la suma a tanto alzado debería limitarse a 177,58 euros.

Apreciación del Tribunal de Justicia

58 Con carácter preliminar, procede recordar que corresponde al Tribunal de Justicia determinar en cada caso, en función de las circunstancias concretas del asunto del que conoce y del grado de persuasión y de disuasión que considere necesario, las sanciones pecuniarias que resulten apropiadas, tales como la condena al pago de una suma a tanto alzado, en particular, para evitar la repetición de infracciones análogas del Derecho de la Unión (sentencias Comisión/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, apartado 59, y Comisión/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, apartado 66).

59 La condena al pago de una suma a tanto alzado descansa esencialmente en la apreciación de las consecuencias que para los intereses privados y públicos tiene el incumplimiento de las obligaciones del Estado miembro de que se trate, en especial cuando el incumplimiento persiste durante un largo período de tiempo con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia que inicialmente declaró tal incumplimiento (sentencias Comisión/Francia, EU:C:2008:695, apartado 58, y Comisión/República Checa, C-241/11, EU:C:2013:423, apartado 40).

60 La condena al pago de una suma a tanto alzado y la fijación de la cuantía eventual de dicha suma deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de los elementos pertinentes, relativos tanto a las características del incumplimiento constatado como al comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del artículo 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y, en caso afirmativo, la cuantía de ésta (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 141, y Comisión/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, apartados 58 y 59).

61 Así pues, las propuestas de la Comisión no pueden vincular al Tribunal de Justicia y sólo constituyen una referencia útil. Del mismo modo, directrices como las contenidas en las Comunicaciones de aquella institución no vinculan al Tribunal de Justicia, pero contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la Comisión (sentencias Comisión/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, apartado 34, y Comisión/Grecia, EU:C:2009:428, apartado 112).

62 En el presente asunto, el Tribunal de Justicia estima que, para pronunciarse sobre la pretensión de condena al pago de una suma a tanto alzado formulada por la Comisión, procede tomar en consideración las siguientes circunstancias.

63 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la duración del incumplimiento constatado, es pacífico que el procedimiento de recuperación de las ayudas ilegales de que se trata se ha prolongado durante más de cinco años con posterioridad al pronunciamiento de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

64 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, el Estado miembro de que se trate debe obtener la recuperación efectiva de las cantidades adeudadas, ya que una recuperación tardía, posterior a los plazos señalados, incumple las exigencias del Tratado CE (véase, en ese sentido, la sentencia Comisión/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, apartado 86 y jurisprudencia citada).

65 Procede señalar, a este respecto, que no cabe acoger el argumento alegado por el Reino de España en el sentido de que el retraso producido en la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, está justificado por la existencia de puntos de vista discrepantes con la Comisión, derivada de la falta de precedentes oportunos.

66 En efecto, si bien es cierto que algunos de los problemas planteados por dicho Estado miembro en el curso del procedimiento de recuperación de las ayudas ilegales de que se trata presentaban un carácter novedoso, no lo es menos que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro que, al ejecutar una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, se encuentre con dificultades imprevistas o imprevisibles o tome conciencia de consecuencias que la Comisión no había contemplado, debe someter tales problemas a la consideración de esta última institución, proponiendo las modificaciones apropiadas de la decisión de que se trate (sentencias Comisión/Grecia, C-354/10, EU:C:2012:109, apartado 70, y Comisión/Italia, C-411/12, EU:C:2013:832, apartado 38).

67 Pues bien, de la documentación aportada al Tribunal de Justicia resulta que las autoridades españolas no se pusieron en contacto con la Comisión antes de recibir el escrito de requerimiento y que sólo comenzaron a someter detalladamente a dicha institución los problemas con los que se habían encontrado unos dos años después de que se dictara la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777.

68 De los mencionados elementos resulta que el incumplimiento reprochado al Reino de España persistió durante un considerable período de tiempo y, en todo caso, independientemente de las dificultades relacionadas con la recuperación de las ayudas abonadas en aplicación de unos regímenes declarados ilegales e incompatibles con el mercado interior.

69 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la gravedad de la infracción, procede recordar el carácter fundamental de las disposiciones del Tratado CE en materia de ayudas de Estado (sentencias Comisión/Grecia, EU:C:2009:428, apartado 118, y Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 125).

70 En efecto, las normas en las que se basan tanto las Decisiones controvertidas como la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, constituyen la expresión de una de las misiones esenciales atribuidas a la Unión en virtud del artículo 2 CE, a saber, el establecimiento de un mercado común, así como en virtud del artículo 3 CE, apartado 1, letra g), disposición según la cual la acción de la Comunidad implicará un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Grecia, EU:C:2009:428, apartado 119).

71 El hecho de que, con la devolución de las ayudas de Estado declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior, se elimine la distorsión de la competencia causada por la ventaja competitiva proporcionada por ellas y, por efecto de esta devolución, el beneficiario pierda la ventaja de la que había disfrutado ilegalmente en el mercado respecto a sus competidores revela la importancia de las disposiciones de la Unión infringidas en una situación como la que aquí se examina (véase, en este sentido, la sentencia, Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 127).

72 A este respecto, el hecho, invocado por el Reino de España, de que las Decisiones controvertidas constituyan el primer caso en el que la Comisión ha ejercitado sus competencias en el ámbito del control de las ayudas de Estado en relación con la fiscalidad directa de las empresas, aun suponiéndolo acreditado, carece en cualquier caso de entidad suficiente para reducir el interés que presenta la recuperación de las ayudas ilegales de que se trata, después de que las Decisiones controvertidas hayan procedido a calificar los regímenes en cuyo marco se concedieron dichas ayudas.

73 En el presente asunto, las ayudas ilegales de que se trata resultan particularmente perjudiciales para la competencia debido a lo elevado de su cuantía, así como al gran número de beneficiarios de las mismas, con independencia del sector económico en el que éstos ejercen sus actividades (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Italia, EU:C:2011:740, apartado 63).

74 Además, aun cuando al término del presente procedimiento subsisten importantes discrepancias entre las partes en lo que atañe al grado de incumplimiento de las Decisiones controvertidas en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, y suponiendo incluso que se admita la alegación del Reino de España —presentada en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia — según la cual la suma que debía recuperarse ascendía a 179,1 millones de euros en la fecha del pronunciamiento de la sentencia España/Comisión, EU:C:2006:777, y a 91 millones de euros en la fecha de la interposición del presente recurso, consta, por un lado, que, en términos absolutos, la cuantía de las ayudas ilegales pendientes de recuperación era elevada y había sido reconocida por dicho Estado miembro, y, por otro lado, que más de la mitad de dicha cuantía no se había recuperado aún en esta última fecha.

75 En tercer lugar, es importante señalar que el Reino de España ha sido ya objeto de varias sentencias que declaran un incumplimiento de dicho Estado miembro por no haber recuperado de una manera inmediata y efectiva ayudas declaradas ilegales e incompatibles con el mercado interior.

76 En efecto, junto a la declaración de la falta de cumplimiento inmediato y efectivo de las Decisiones controvertidas formulada en la sentencia Comisión/España, EU:C:2006:777, cuya inejecución ha dado lugar al presente procedimiento, el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones el incumplimiento de dicho Estado miembro, en particular, en las sentencias Comisión/España, C-499/99, EU:C:2002:408; Comisión/España, C-404/00, EU:C:2003:373; Comisión/España, C-177/06, EU:C:2007:538, y Comisión/España, C-529/09, EU:C:2013:31.

77 Por otra parte, en la sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/España, EU:C:2002:408.

78 Pues bien, tal repetición de comportamientos ilícitos de un Estado miembro, en un sector específico de la acción de la Unión, puede constituir un indicador de que para prevenir efectivamente la repetición en el futuro de infracciones análogas del Derecho de la Unión es preciso adoptar una medida disuasoria, como la condena al pago de una suma a tanto alzado (sentencias Comisión/Francia, EU:C:2008:695, apartado 69, y Comisión/Irlanda, EU:C:2012:834, apartado 70).

79 Habida cuenta de todo lo anterior, el Tribunal de Justicia considera que, en el marco del presente procedimiento, está justificado condenar al Reino de España al pago de una suma a tanto alzado.

80 En lo que atañe a la cuantía de esa suma a tanto alzado, procede tener en cuenta, además de las consideraciones expuestas en los apartados 63 a 78 de la presente sentencia, la capacidad de pago del Reino de España (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, EU:C:2012:781, apartado 131).

81 En cambio, no puede prosperar la alegación del Reino de España según la cual la cuantía de la suma a tanto alzado debería reducirse habida cuenta de que la infracción sólo afecta a una región autónoma y no a la totalidad de su territorio.

82 En efecto, contrariamente a lo que sostiene dicho Estado miembro, la referida circunstancia no puede restar gravedad al incumplimiento, gravedad que resulta especialmente —a la luz de las consideraciones que figuran en los apartados 69 a 73 de la presente sentencia— de la importancia de la distorsión de la competencia a que dio lugar el incumplimiento declarado, apreciada tomando en consideración la cuantía de las ayudas ilegales de que se trata, el número de beneficiarios de las mismas y el carácter multisectorial de los regímenes de ayudas en cuestión.

83 Sobre la base de los mencionados elementos, el Tribunal de Justicia considera que una justa apreciación de las circunstancias del caso de autos lleva a fijar en 30 millones de euros la cuantía de la suma a tanto alzado que deberá pagar el Reino de España.

84 En consecuencia, procede condenar al Reino de España a abonar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una suma a tanto alzado de 30 millones de euros.

Costas

85 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de España y que el Tribunal ha declarado el incumplimiento de dicho Estado miembro, procede condenarlo en costas.

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

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado, en la fecha en la que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado emitido por la Comisión Europea el 26 de junio de 2008, todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/España, C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777.

2) Condenar al Reino de España a abonar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Unión Europea», una suma a tanto alzado de 30 millones de euros.

3) Condenar en costas al Reino de España.

Firmas