Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de maio de 2014*

«Incumprimento de Estado — Acórdão do Tribunal de Justiça que declara um incumprimento — Inexecução — Artigo 260.º TFUE — Auxílios de Estado — Recuperação — Regime de auxílios ilegal e incompatível com o mercado interno — Auxílios individuais atribuídos no âmbito deste regime — Sanção pecuniária»

No processo C-184/11,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, entrada em 18 de abril de 2011,

Comissão Europeia, representada por C. Urraca Caviedes e B. Stromsky, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente,

demandado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen (relator), E. Juhász, A. Borg Barthet e C. G. Fernlund, presidentes de secção, A. Rosas, A. Prechal, E. Jarašiūnas e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de setembro de 2013,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 23 de janeiro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: espanhol.

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que:

— declare que, não tendo adotado todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777), relativo ao incumprimento por parte do Reino de Espanha das obrigações resultantes das Decisões 2002/820/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor das empresas de Álava sob a forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos (JO 2002, L 296, p. 1), 2002/892/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor de certas empresas recentemente criadas na província de Álava (JO 2002, L 314, p. 1), 2003/27/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor das empresas da Biscaia sob a forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos (JO 2003, L 17, p. 1), 2002/806/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor de certas empresas recentemente criadas na província de Biscaia (Espanha) (JO 2002, L 279, p. 35), 2002/894/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor das empresas de Guipúzcoa sob a forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos (JO 2002, L 314, p. 26), e 2002/540/CE da Comissão, de 11 de julho de 2001, relativa ao regime de auxílios estatais aplicado pela Espanha a favor de certas empresas recentemente criadas na província de Guipúzcoa (JO 2002, L 174, p. 31, a seguir, em conjunto, «decisões controvertidas»), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das referidas decisões e do artigo 260.º, n.º 1, TFUE;

— condene o Reino de Espanha no pagamento à Comissão de uma sanção pecuniária compulsória, no montante de 236 044,80 euros por cada dia de atraso na execução do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), a contar da data da prolação do acórdão no presente processo e até execução integral do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777);

— condene o Reino de Espanha no pagamento à Comissão de uma quantia fixa, cujo montante resulta da multiplicação de um montante diário de 25 817,40 euros pelo número de dias durante os quais que a infração persistiu, compreendidos entre a prolação do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777) e a do acórdão a proferir no presente processo ou a data em que esse Estado-Membro ponha termo à infração; e

— condene o Reino de Espanha nas despesas.

Antecedentes do litígio

2 Em 11 de julho de 2001, a Comissão adotou as decisões controvertidas, cujos artigos 1.º estão redigidos, respetivamente, do seguinte modo:

— Decisão 2002/820:

«O auxílio estatal sob forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos, ilegalmente aplicado por Espanha, na província de Álava, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 88.º [CE], através da Norma Foral n.º 22/1994, de 20 de dezembro de 1994, quinta disposição adicional da Norma Foral n.º 33/1995, de 20 de dezembro de 1995, sexta disposição adicional da Norma Foral n.º 31/1996, de 18 de dezembro de 1996, alteradas por força do ponto 2.11 da disposição derrogatória da Norma Foral n.º 24/1996, de 5 de julho de 1996, sobre o Imposto das Sociedades, décima primeira disposição adicional da Norma Foral n.º 33/1997, de 19 de dezembro de 1997 e sétima disposição adicional da Norma Foral n.º 36/1998, de 17 de dezembro de 1998, é incompatível com o mercado comum»;

— Decisão 2002/892:

«O auxílio estatal, sob forma de redução da matéria coletável, concedido ilegalmente pela Espanha no Territorio Histórico de Álava, em violação do n.º 3 do artigo 88.º [CE], através do artigo 26.º da Norma Foral 24/1996 de 5 de julho, é incompatível com o mercado comum»;

— Decisão 2003/27:

«O auxílio estatal, sob forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos, concedido ilegalmente pela Espanha no Territorio Histórico de Vizcaya, em violação do n.º 3 do artigo 88.º [CE], através da quarta disposição adicional da Norma Foral n.º 7/1996, de 26 de dezembro de 1996, prorrogada sem limite de tempo pela segunda disposição da Norma Foral n.º 4/1998, de 2 de abril de 1998, é incompatível com o mercado comum»;

— Decisão 2002/806:

«O auxílio estatal, sob forma de isenção do imposto sobre as sociedades, concedido ilegalmente pela Espanha no Territorio Histórico de Guipúzcoa, em violação do n.º 3 do artigo 88.º [CE], através do artigo 26.º da Norma Foral 3/1996 de 26 de junho, é incompatível com o mercado comum»;

— Decisão 2002/894:

«O auxílio estatal, sob forma de crédito fiscal de 45% dos investimentos, concedido ilegalmente pela Espanha no Territorio Histórico de Guipúzcoa, em violação do n.º 3 do artigo 88.º [CE], através da décima disposição adicional da Norma Foral 7/1997 de 22 de dezembro de 1997, é incompatível com o mercado comum»;

— Decisão 2002/540:

«O auxílio estatal, sob forma de isenção do imposto sobre as sociedades, concedido ilegalmente pela Espanha no Territorio Histórico de Guipúzcoa, em violação do n.º 3 do artigo 88.º [CE], através do artigo 26.º da Norma Foral 7/1996 de 4 de julho, é incompatível com o mercado comum».

3 O artigo 2.º de cada uma das decisões controvertidas determina que o Reino de Espanha deve suprimir o regime de auxílios em causa caso se encontre ainda em vigor.

4 O artigo 3.º de cada uma dessas decisões tem a seguinte redação:

«1. A Espanha adotará todas as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios referidos no artigo 1.º e já ilegalmente colocados à sua disposição.

[…]

2. A recuperação deve ter lugar de imediato e em conformidade com os procedimentos de direito nacional, desde que estes permitam uma execução imediata e efetiva da presente decisão. Os auxílios a recuperar incluem os juros a partir da data em que foram colocados à disposição dos beneficiários, até à data da sua recuperação. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente subvenção líquido no âmbito dos auxílios com finalidade regional.»

5 O artigo 4.º de cada uma das mesmas decisões dispõe:

«A Espanha informará a Comissão, no prazo de dois meses a contar da notificação da presente decisão, das medidas adotadas para lhe dar cumprimento.»

Acórdão Comissão/Espanha

6 Em 19 de novembro de 2003, nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE, a Comissão intentou seis ações por incumprimento contra o Reino de Espanha, tendo por finalidade declarar, nomeadamente, que esse Estado-Membro não tomou, nos prazos previstos, todas as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições dos artigos 2.° e 3.° de cada uma das decisões controvertidas.

7 No seu acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), proferido em 14 de dezembro de 2006, o Tribunal de Justiça declarou que o Reino de Espanha não cumpriu a obrigação de adotar as medidas necessárias para dar cumprimento aos referidos artigos 2.° e 3.°

Procedimento pré-contencioso

8 Por cartas de 21 de dezembro de 2006 e 7 de março de 2007, a Comissão pediu ao Reino de Espanha que lhe fornecesse informações sobre as medidas adotadas para executar o acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777).

9 Por notificação para cumprir de 11 de julho de 2007, a Comissão iniciou o procedimento previsto no artigo 228.º, n.º 2, CE, sublinhando que não havia recebido informações relativas às medidas adotadas pelo Reino de Espanha para dar cumprimento a esse acórdão.

10 Em resposta à notificação para cumprir, em 11 de setembro de 2007, o Reino de Espanha transmitiu à Comissão as informações relativas aos beneficiários dos regimes de auxílios em causa no referido acórdão (a seguir «regimes de auxílios em causa»), aos montantes a recuperar com vista a garantir a execução do mesmo acórdão e às medidas adotadas para proceder à sua recuperação.

11 Em 3 de outubro de 2007, a pedido do Reino de Espanha, teve lugar uma reunião com os serviços da Comissão, com o objetivo de precisar os métodos que deveriam ser aplicados com vista a determinar os montantes de auxílios a recuperar. Em seguida, o Reino de Espanha e a Comissão trocaram correspondência diversa a propósito da execução das decisões controvertidas e dos métodos aplicados para assegurar essa execução.

12 Em 27 de junho de 2008, a Comissão endereçou ao Reino de Espanha, nos termos do artigo 228.º, n.º 2, CE, um parecer fundamentado com data de 26 de junho de 2008, no qual considerava que esse Estado-Membro não havia adotado todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777). Nesse parecer fundamentado, sublinhou nomeadamente o facto de apenas uma parte dos auxílios atribuídos no âmbito dos regimes de auxílios em causa (a seguir «auxílios ilegais em causa») ter sido recuperada e de as informações recebidas pela Comissão não permitirem identificar todos os beneficiários dos auxílios em causa nem determinar de que forma as autoridades espanholas haviam chegado à conclusão de que uma parte dos auxílios ilegais em causa não devia ser recuperada. Além disso, convidava o Reino de Espanha a cumprir o referido parecer fundamentado, no prazo de dois meses a contar da sua notificação, adotando as medidas necessárias à execução desse acórdão.

13 Por carta de 28 de agosto de 2008, as autoridades espanholas responderam ao parecer fundamentado, indicando que consideravam que a Comissão não tinha em conta todas as informações previamente fornecidas e aduzindo elementos explicativos quanto ao método aplicado para determinar o montante dos auxílios ilegais em causa que devia ser objeto de recuperação.

14 Em seguida, foram organizadas duas novas reuniões entre as autoridades espanholas e a Comissão e foi trocada diversa correspondência, por forma a precisar as medidas que o Reino de Espanha devia adotar com vista a assegurar a execução do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777).

15 Foi nestas condições que, em 18 de abril de 2011, a Comissão intentou a presente ação.

Desenvolvimentos ocorridos durante o presente processo

16 Na sequência de diversas comunicações sucessivas, por parte do Reino de Espanha, de informações e de documentos relativos à recuperação dos auxílios ilegais em causa, em 30 de outubro de 2013, a Comissão considerou que esse Estado-Membro tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777).

17 Consequentemente, a Comissão considera já não ser necessário impor ao Reino de Espanha o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória. Todavia, mantém o seu pedido de condenação desse Estado-Membro no pagamento de uma quantia fixa.

Quanto à admissibilidade da ação

Argumentos das partes

18 O Reino de Espanha alega que a ação da Comissão deverá ser julgada improcedente, desde logo porque não precisa os montantes dos auxílios ilegais não recuperados, que correspondem, respetivamente, a cada um dos incumprimentos invocados, a cada uma das decisões controvertidas e a cada um dos beneficiários dos regimes de auxílios em causa.

19 A Comissão considera que a sua petição contém indicações suficientes sobre os montantes que falta cobrar e que o Reino de Espanha está em condições de calcular facilmente as quantias em questão relativamente a cada uma das decisões controvertidas.

Apreciação do Tribunal

20 Por força do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 38.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do mesmo Tribunal, na sua versão em vigor à data em que foi intentada a ação da Comissão, esta última, nas petições apresentadas nos termos do artigo 260.º TFUE, está obrigada a indicar os fundamentos precisos sobre os quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto em que esses fundamentos assentam (v., por analogia, acórdãos Comissão/Dinamarca, C-52/90, EU:C:1992:151, n.º 17, e Comissão/Polónia, C-281/11, EU:C:2013:855, n.º 53).

21 A este propósito, impõe-se observar que resulta de forma clara, quer dos motivos quer das conclusões da petição da Comissão, que esta última critica o Reino de Espanha por não ter adotado as medidas para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), ao não ter recuperado uma parte considerável dos auxílios ilegais em causa.

22 Mais particularmente em relação à falta de indicação detalhada, na petição, da repartição do montante dos auxílios não recuperados, importa recordar que, quando se trata da execução de decisões relativas a regimes de auxílios, incumbe às autoridades do Estado-Membro em questão, na fase da recuperação dos auxílios, verificar a situação individual de cada empresa considerada (v., neste sentido, acórdãos Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão, C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.os 63, 64 e 121, e Comissão/Itália, C-613/11, EU:C:2013:192, n.º 40), na medida em que estas autoridades estão melhor colocadas para determinar os montantes precisos a restituir (acórdão Comissão/França, C-441/06, EU:C:2007:616, n.º 39). Daqui resulta que a Comissão pode, no decurso de um processo de recuperação de auxílios ilegais, limitar-se a insistir na observância da obrigação de restituir os montantes em causa e deixar às autoridades nacionais o encargo de calcular o montante preciso das quantias a restituir (v., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia, C-369/07, EU:C:2009:428, n.º 49).

23 Nestas condições, a exigência de precisão e de coerência da petição inicial não implica que a Comissão se encontre obrigada, no momento da interposição de uma ação por incumprimento relativa à adoção de medidas para dar cumprimento a um acórdão que declara o incumprimento por parte de um Estado-Membro da sua obrigação de recuperação de auxílios ilegais, a indicar na sua petição o montante preciso de auxílios a recuperar em observância de determinada decisão ou, *a fortiori,* junto de cada um dos beneficiários de um regime de auxílios declarado ilegal e incompatível com o mercado interno.

24 Por conseguinte, há que julgar improcedente a exceção de inadmissibilidade da ação suscitada pelo Reino de Espanha.

Quanto ao incumprimento

Argumentos das partes

25 A Comissão alega que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das decisões controvertidas e do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), ao não recuperar a totalidade dos auxílios ilegais em causa.

26 Sublinha, em especial, que os argumentos aduzidos pelas autoridades espanholas para não recuperar uma parte destes auxílios, respeitantes à compatibilidade destes com o mercado interno, à aplicação de uma dedução limitada a 100 000 euros por força da aplicação das regras relativas aos auxílios *de minimis* e à consideração de deduções fiscais *a posteriori*, não têm fundamento ou não estão acompanhados de provas suficientes. A Comissão observa igualmente que certas ordens de pagamento emitidas pelas autoridades espanholas não foram executadas.

27 A Comissão deduz daí que os montantes ainda não recuperados, no momento da interposição da ação, representam cerca de 87% do total dos auxílios ilegais em causa a recuperar.

28 O Reino de Espanha contesta a estimativa global feita pela Comissão e considera que os auxílios ilegais em causa abrangidos pela obrigação de recuperação foram recuperados.

29 Esse Estado-Membro alega, nomeadamente, que a compatibilidade destes auxílios individuais com o mercado interno não deve ser apreciada com base nas Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional (JO 1998, C 74, p. 9) e que os referidos auxílios obedecem, em todo o caso, à condição relativa ao efeito de incentivo, prevista nestas orientações ou às condições previstas noutros enquadramentos específicos.

30 Alega, por outro lado, que a aplicação das regras fixadas na Comunicação da Comissão relativa aos auxílios *de minimis* (JO 1996, C 68, p. 9) permite às autoridades espanholas não recuperar os montantes concedidos aos beneficiários dos regimes de auxílios em causa que não ultrapassem o limite máximo de 100 000 euros para cada período de três anos fixado nesta comunicação.

31 O Reino de Espanha alega ainda que deve poder aplicar *a posteriori* aos beneficiários destes regimes de auxílios as deduções fiscais previstas na legislação nacional que não lhes tenham sido aplicadas pelo facto de terem beneficiado dos auxílios ilegais em causa.

32 Esse Estado-Membro rejeita igualmente as alegações da Comissão relativas à não execução das ordens de pagamento e contesta o cálculo dos juros numa base composta proposto pela Comissão.

Apreciação do Tribunal

33 Para determinar se o Reino de Espanha adotou todas as medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), há que verificar se os montantes dos auxílios ilegais em causa foram restituídos pelas empresas beneficiárias dos mesmos.

34 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 228.º, n.º 2, CE, a data de referência para se apreciar a existência de um incumprimento nos termos desta disposição se situa no termo do prazo fixado no parecer fundamentado emitido ao abrigo da mesma (v. acórdãos Comissão/França, C-304/02, EU:C:2005:444, n.º 30, e Comissão/Grécia, EU:C:2009:428, n.º 43).

35 Tendo o Tratado FUE suprimido, do processo por incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 2, TFUE, a etapa relativa à formulação de um parecer fundamentado, deve considerar-se como data de referência para apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 260.º, n.º 1, TFUE a data do termo do prazo fixado na notificação para cumprir, emitida ao abrigo dessa disposição (acórdãos Comissão/Espanha, C-610/10, EU:C:2012:781, n.º 67, e Comissão/Luxemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, n.º 29).

36 Todavia, quando o processo por incumprimento tiver sido iniciado com base no artigo 228.º, n.º 2, CE, e tiver sido emitido um parecer fundamentado antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a saber, em 1 de dezembro de 2009, a data de referência para se apreciar a existência de um incumprimento é a do termo do prazo fixado nesse parecer fundamentado (v., neste sentido, acórdão Comissão/Bélgica, C-533/11, EU:C:2013:659, n.º 32).

37 Consequentemente, uma vez que, no presente processo, a Comissão emitiu um parecer fundamentado em 26 de junho de 2008, a data de referência para apreciar a existência de um incumprimento é a do termo do prazo fixado nesse parecer fundamentado, a saber, 27 de agosto de 2008.

38 Ora, é pacífico que, nessa data, os auxílios ilegais em causa que deviam ser objeto de recuperação não tinham sido integralmente recuperados pelas autoridades espanholas.

39 Com efeito, embora o Reino de Espanha invoque diversos argumentos relativos ao montante dos auxílios ilegais em causa que devem ser recuperados ou que foram efetivamente recuperados, decorre das indicações escritas apresentadas em resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça e das precisões efetuadas na audiência que o Reino de Espanha reconhece que, mesmo considerando que todos estes argumentos são admissíveis e fundamentados, uma parte substancial dos auxílios que deviam ser recuperados com vista a executar o acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777) não o foi até ao termo do prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado.

40 O Reino de Espanha não pode pois afirmar, de forma válida, que adotou, nesse prazo, todas as medidas necessárias com vista a conduzir corretamente o processo de recuperação dos auxílios ilegais em causa.

41 Por conseguinte, cumpre declarar que, não tendo tomado, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado emitido pela Comissão, em 26 de junho de 2008, todas as medidas para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.

Quanto às sanções pecuniárias

Quanto ao pedido de discriminação do grau de inexecução de cada uma das decisões controvertidas

Argumentos das partes

42 O Reino de Espanha alega que o Tribunal de Justiça deve precisar, relativamente a cada uma das decisões controvertidas, as quantias que ainda não foram recuperadas, na medida em que esse Estado-Membro se encontra obrigado, nos termos do seu direito interno, a repercutir nas entidades infraestatais responsáveis pela violação do direito da União as sanções aplicadas pelo Tribunal de Justiça.

Apreciação do Tribunal

43 A este respeito, importa sublinhar que a repartição das competências do poder central e do poder regional no plano interno não tem incidência na aplicação do artigo 260.º TFUE, na medida em que o Estado-Membro em questão continua a ser o único responsável, perante a União Europeia, pelo respeito das obrigações que resultam do direito da União (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 132).

44 Daqui decorre que a declaração de incumprimento efetuada pelo Tribunal de Justiça no âmbito do processo previsto no artigo 260.º, n.º 2, TFUE não pode depender das particularidades da organização interna do Estado-Membro em questão.

45 Por outro lado, resulta das considerações constantes do n.º 22 do presente acórdão que incumbe ao Reino de Espanha verificar a situação individual de cada empresa considerada e calcular o montante preciso dos auxílios que devem ser recuperados por aplicação das decisões controvertidas, tendo em conta as indicações que decorrem dessas decisões.

46 Improcede, portanto, este pedido do Reino de Espanha.

Quanto à quantia fixa

Argumentos das partes

47 A Comissão considera que a totalidade dos elementos de direito e de facto em torno do incumprimento declarado constitui um indicador de que a prevenção efetiva da reiteração futura de infrações análogas ao direito da União é suscetível de exigir a adoção de uma medida dissuasiva como a condenação no pagamento de uma quantia fixa.

48 Com base na sua Comunicação de 13 de dezembro de 2005, intitulada «Aplicação do artigo 228.º do Tratado CE» [SEC(2005) 1658] (JO 2007, C 126, p. 12), na redação introduzida pela Comunicação de 20 de julho de 2010, intitulada «Aplicação do artigo 260.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia — Atualização dos dados utilizados no cálculo das quantias fixas e das sanções pecuniárias compulsórias que a Comissão proporá ao Tribunal de Justiça no âmbito de processos por infração» [SEC(2010) 923/3], a Comissão propõe que o montante dessa quantia fixa seja calculado através da determinação, em primeiro lugar, do montante diário resultante da multiplicação de uma quantia fixa de base por um coeficiente de gravidade e um «fator n» que tem em conta a capacidade de pagamento do Estado-Membro incumpridor e o número de votos de que este dispõe no Conselho da União Europeia. Em segundo lugar, este montante diário deve ser multiplicado pelo número de dias de persistência do incumprimento, com vista a obter o montante total da quantia fixa.

49 No que respeita à duração da infração, a Comissão considera que o incumprimento declarado durou 2 500 dias a contar da data de prolação do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777). Tal duração resultou da vontade do Reino de Espanha de atrasar a recuperação dos auxílios ilegais em causa, ao só informar a Comissão de determinadas dificuldades enfrentadas após o envio do parecer fundamentado, ou seja, mais de oito anos após a adoção das decisões controvertidas.

50 No que respeita à gravidade da infração, essa instituição recorda o caráter fundamental das disposições do Tratado FUE em matéria de auxílios de Estado. Sublinha que mais de 100 empresas beneficiaram dos regimes de auxílios em causa e que a gravidade da infração declarada se revela no montante dos auxílios não recuperado, o qual ascende a 569 041 135,75 euros, ou seja, a 87% do montante total a recuperar. Refere, por outro lado, que não se trata do primeiro caso em que o Reino de Espanha não cumpriu, de forma imediata e efetiva, as suas obrigações de recuperação de auxílios ilegais e incompatíveis com o mercado interno.

51 Tendo em conta estes elementos, a Comissão considera que uma quantia fixa de 64 543 500 euros se adapta às circunstâncias e é proporcional ao incumprimento em causa, assim como à capacidade de pagamento do Estado-Membro em questão. Este montante obtém-se pela multiplicação de um montante diário de 25 817,40 euros, resultante da multiplicação de uma quantia fixa de base de 210 euros diários, de um coeficiente de gravidade de 9 numa escala de 1 a 20 e de um fator «n» de 13,66, pelo número de dias em que persistiu a infração, fixado em 2 500.

52 O Reino de Espanha alega, desde logo, que o Tribunal de Justiça não se encontra vinculado à metodologia utilizada pela Comissão, a qual decorre da comunicação mencionada no n.º 48 do presente acórdão.

53 Em seguida, sublinha que o atraso na recuperação de determinadas quantias não decorre da não execução do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), mas de uma divergência a propósito dos critérios aplicáveis no âmbito do processo de recuperação de auxílios, cuja persistência, em parte, é da responsabilidade da Comissão.

54 O Reino de Espanha contesta, por outro lado, a gravidade da infração, invocando, no caso em apreço, que a Comissão exerce, pela primeira vez, as suas competências em matéria de auxílios de Estado relativos a medidas fiscais, o que relativiza a importância das normas alegadamente infringidas no caso em apreço. O coeficiente de gravidade devia, por isso, ser fixado em 1.

55 Considera, por outro lado, que convém ter em conta o facto de a infração em causa respeitar apenas a uma região, que goza de uma autonomia substancial e representa 6,24% do produto interno bruto (PIB) espanhol, fixando a quantia fixa de base em 13 euros. Esta especificidade devia implicar, com efeito, uma diminuição da gravidade do incumprimento, na medida em que restringe as consequências deste sobre os interesses gerais e individuais.

56 Por último, o Reino de Espanha invoca que é irrelevante a circunstância de o Tribunal de Justiça ter declarado, em dois outros processos, um incumprimento por parte desse Estado-Membro das regras relativas aos auxílios de Estado.

57 Deduz destes elementos que o montante diário utilizado para cálculo da quantia fixa devia ser limitado a 177,58 euros.

Apreciação do Tribunal

58 A título preliminar, importa recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça, em cada processo e em função das circunstâncias do caso que deve apreciar, bem como do nível de persuasão e de dissuasão que o mesmo lhe pareça exigir, adotar as sanções pecuniárias adequadas, como a condenação no pagamento de uma quantia fixa, nomeadamente para prevenir a repetição de infrações análogas ao direito da União (acórdãos Comissão/França, C-121/07, EU:C:2008:695, n.º 59, e Comissão/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, n.º 66).

59 A condenação no pagamento de uma quantia fixa assenta essencialmente na apreciação das consequências da não execução das obrigações do Estado-Membro em causa sobre os interesses privados e públicos, designadamente quando o incumprimento tiver persistido por um longo período após a prolação do acórdão que inicialmente o declarou (acórdãos Comissão/França, EU:C:2008:695, n.º 58, e Comissão/República Checa, C-241/11, EU:C:2013:423, n.º 40).

60 A condenação no pagamento de uma quantia fixa e a determinação do montante eventual desta quantia devem, em cada caso, depender de todos os elementos pertinentes relacionados tanto com as características do incumprimento verificado como com a atitude do Estado-Membro demandado no processo iniciado com base no artigo 260.º TFUE. Neste aspeto, esta disposição investe o Tribunal de Justiça de um amplo poder de apreciação para decidir ou não da aplicação de uma sanção dessa natureza e determinar, se for caso disso, o seu montante (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 141, e Comissão/Luxemburgo, EU:C:2013:773, n.ºs 58 e 59).

61 Assim, as propostas da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça e apenas constituem uma base de referência útil. De igual modo, orientações como as constantes das comunicações da Comissão não vinculam o Tribunal de Justiça, mas contribuem para garantir a transparência, a previsibilidade e a segurança jurídica da ação empreendida pela Comissão (acórdãos Comissão/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, n.º 34, e Comissão/Grécia, EU:C:2009:428, n.º 112).

62 No presente processo, o Tribunal de Justiça entende que se deve tomar em consideração as circunstâncias seguintes, com vista a decidir sobre o pedido de condenação no pagamento de uma quantia fixa formulado pela Comissão.

63 Em primeiro lugar, no que respeita à duração do incumprimento declarado, não se contesta que o processo de recuperação dos auxílios ilegais em causa se prolongou por mais de cinco anos após a prolação do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777).

64 Ora, é jurisprudência assente que o Estado-Membro em questão deve alcançar uma recuperação efetiva dos montantes devidos, visto que uma recuperação tardia, posterior aos prazos estabelecidos, não cumpre as exigências do Tratado CE (v., neste sentido, acórdão Comissão/Itália, C-496/09, EU:C:2011:740, n.º 86 e jurisprudência aí referida).

65 A este respeito, refira-se que o argumento invocado pelo Reino de Espanha segundo o qual o atraso observado na execução do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777) se justifica pela existência de divergências de pontos de vista com a Comissão resultantes da falta de precedente pertinente não pode ser acolhido.

66 Com efeito, embora seja verdade que determinados problemas suscitados por esse Estado-Membro no decurso do processo de recuperação dos auxílios ilegais em causa apresentavam um caráter inédito, decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que um Estado-Membro que, ao executar uma decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado, depara com dificuldades imprevistas e imprevisíveis ou toma consciência de consequências não previstas pela Comissão deve submeter estes problemas à sua apreciação, propondo alterações adequadas à decisão em causa (acórdãos Comissão/Grécia, C-354/10, EU:C:2012:109, n.º 70, e Comissão/Itália, C-411/12, EU:C:2013:832, n.º 38).

67 Ora, resulta do processo submetido ao Tribunal de Justiça que as autoridades espanholas não estabeleceram contacto com a Comissão antes da receção da notificação para cumprir e só começaram a submeter a essa instituição os problemas encontrados, de forma detalhada, cerca de dois anos após a prolação do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777).

68 Decorre destes elementos que o incumprimento imputado ao Reino de Espanha persistiu durante um período de duração considerável e, em todo o caso, sem relação com as dificuldades relacionadas com a recuperação dos auxílios pagos em aplicação de regimes declarados ilegais e incompatíveis com o mercado interno.

69 Em segundo lugar, no que respeita à gravidade da infração, importa recordar o caráter fundamental das disposições do Tratado CE em matéria de auxílios de Estado (acórdãos Comissão/Grécia, EU:C:2009:428, n.º 118, e Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 125).

70 Com efeito, as regras sobre as quais assentam quer as decisões controvertidas quer o acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777) constituem a expressão de uma das missões fundamentais conferidas à União por força do artigo 2.º CE, a saber, a criação de um mercado comum, bem como do artigo 3.º, n.º 1, alínea g), CE, segundo o qual a ação da Comunidade implica um regime que garanta que a concorrência não seja falseada no mercado interno (v., neste sentido, acórdão Comissão/Grécia, EU:C:2009:428, n.º 119).

71 A importância das disposições da União infringidas num caso como o presente reflete-se, designadamente, no facto de, com o reembolso dos auxílios declarados ilegais e incompatíveis com o mercado interno, se eliminar a distorção da concorrência provocada pela vantagem concorrencial que aqueles proporcionam e, com essa restituição, o beneficiário perder a vantagem de que tinha beneficiado ilegalmente no mercado relativamente aos seus concorrentes (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 127).

72 A este respeito, o facto invocado pelo Reino de Espanha de as decisões controvertidas constituírem o primeiro caso em que a Comissão exerceu as suas competências no âmbito do controlo dos auxílios de Estado em matéria de fiscalidade direta das empresas, a considerar-se assente, não é, em todo o caso, suscetível de reduzir o interesse associado à recuperação dos auxílios ilegais em causa, uma vez qualificados pelas decisões controvertidas os regimes no âmbito dos quais foram atribuídos.

73 No caso, os auxílios ilegais em causa revelam-se particularmente prejudiciais para a concorrência, em razão da importância do seu montante e do número elevado dos seus beneficiários independentemente do setor económico em que atuam (v., por analogia, acórdão Comissão/Itália, EU:C:2011:740, n.º 63).

74 Além disso, uma vez que, no fim do presente processo, subsistem divergências relevantes entre as partes no que respeita ao grau de inexecução das decisões controvertidas no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, mesmo no pressuposto de que é aceite o argumento do Reino de Espanha, apresentado em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, segundo o qual a quantia a recuperar ascendia, à data da prolação do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), a 179,1 milhões de euros e, à data da interposição da presente ação, a 91 milhões de euros, é pacífico que, por um lado,

em termos absolutos, os montantes de auxílios ilegais ainda por recuperar eram elevados e reconhecidos como tal por esse Estado-Membro e, por outro, que mais de metade dos referidos montantes não foi recuperada até essa última data.

75 Em terceiro lugar, importa sublinhar que o Reino de Espanha já foi destinatário de vários acórdãos que declararam um incumprimento pelo facto de não ter recuperado imediatamente e efetivamente auxílios declarados ilegais e incompatíveis com o mercado interno.

76 Com efeito, além da declaração de não execução imediata e efetiva das decisões controvertidas efetuada no acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2006:777), cuja inexecução deu lugar ao presente processo, várias outros incumprimentos foram declarados pelo Tribunal de Justiça, em especial, nos acórdãos Comissão/Espanha (C-499/99, EU:C:2002:408), Comissão/Espanha (C-404/00, EU:C:2003:373), Comissão/Espanha (C-177/06, EU:C:2007:538) e Comissão/Espanha (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 Por outro lado, no acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2012:781), o Tribunal de Justiça declarou que o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, por não ter adotado todas as medidas necessárias à execução do acórdão Comissão/Espanha (EU:C:2002:408).

78 Ora, tal repetição de comportamentos ilegais por parte de um Estado-Membro num setor específico de ação da União pode constituir um indicador de que a prevenção efetiva da repetição futura de infrações análogas ao direito da União é suscetível de exigir a adoção de uma medida dissuasiva como a imposição de uma quantia fixa (acórdãos Comissão/França, EU:C:2008:695, n.º 69, e Comissão/Irlanda, EU:C:2012:834, n.º 70).

79 Atendendo às considerações precedentes, o Tribunal de Justiça considera que, no âmbito do presente processo, se justifica condenar o Reino de Espanha no pagamento de uma quantia fixa.

80 No que respeita ao montante da referida quantia fixa importa ter em conta, além das considerações expostas nos n.os 63 a 78 do presente acórdão, a capacidade de pagamento do Reino de Espanha (v., neste sentido, acórdão Comissão/Espanha, EU:C:2012:781, n.º 131).

81 Por outro lado, o argumento do Reino de Espanha de que o montante da quantia fixa devia ser reduzido na medida em que a infração respeita apenas a uma região autónoma e não à totalidade do território não pode ser acolhido.

82 Com efeito, contrariamente ao que afirma esse Estado-Membro, esta circunstância não é suscetível de atenuar a gravidade do incumprimento, que resulta, nomeadamente, atendendo às considerações expostas nos n.os 69 a 73 do presente acórdão, da relevância da distorção de concorrência que implicou o incumprimento declarado, apreciada tendo em conta o montante dos auxílios ilegais em causa, o número dos seus beneficiários e o caráter multissetorial dos regimes de auxílios em questão.

83 Com base nestes elementos, o Tribunal de Justiça considera que se faz uma apreciação justa das circunstâncias do caso vertente fixando em 30 milhões de euros o montante da quantia fixa que o Reino de Espanha deverá pagar.

84 Por conseguinte, há que condenar o Reino de Espanha no pagamento à Comissão, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma quantia fixa de 30 milhões de euros.

Quanto às despesas

85 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo sido declarado o incumprimento, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) **Não tendo tomado, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado emitido pela Comissão Europeia, em 26 de junho de 2008, todas as medidas para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Espanha (C-485/03 a C-490/03, EU:C:2006:777), o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE.**

2) **O Reino de Espanha é condenado no pagamento à Comissão Europeia, por depósito na conta «Recursos próprios da União Europeia», de uma quantia fixa de 30 milhões de euros.**

3) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Assinaturas