

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 26 de junio de 2003 *

En el asunto C-404/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. K.-D. Borchardt y S. Rating, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 249 CE, párrafo cuarto, así como de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/131/CE de la Comisión, de 26 de octubre de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de los astilleros de titularidad pública (DO 2000, L 37, p. 22), por la que se declara que dicha ayuda fue otorgada de manera ilegal y que, por consiguiente, es

* Lengua de procedimiento: español.

incompatible con el mercado común, al no haber adoptado en el plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada Decisión,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. R. Schintgen, Presidente de la Sala Segunda, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. C. Gulmann y V. Skouris y las Sras. F. Macken (Ponente) y N. Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de marzo de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de noviembre de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con

arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 249 CE, párrafo cuarto, así como de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/131/CE de la Comisión, de 26 de octubre de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de los astilleros de titularidad pública (DO 2000, L 37, p. 22), por la que se declara que dicha ayuda fue otorgada de manera ilegal y que, por consiguiente, es incompatible con el mercado común, al no haber adoptado en el plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada Decisión.

Normativa aplicable

- 2 La Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, p. 27), cuya aplicación fue prorrogada mediante el Reglamento (CE) n° 3094/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 332, p. 1), prevé normas específicas aplicables a las ayudas a dicho sector, que constituyen una excepción a la prohibición general establecida en el artículo 87 CE, apartado 1.
- 3 Mediante el Reglamento (CE) n° 1013/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración (DO L 148, p. 1), el Consejo aprobó las ayudas a la reestructuración de los astilleros de diversos Estados miembros, incluidos los astilleros de titularidad pública españoles.
- 4 El artículo 1 del Reglamento n° 1013/97 establece:

«1. No obstante lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 3094/95, en los astilleros en curso de reestructuración contemplados en los apartados 2, 3 y 4 del presente

artículo, la Comisión podrá declarar compatibles con el mercado común las ayudas de funcionamiento adicionales cuyos importes y destinos se especifican.

[...]

4. Podrán ser consideradas compatibles con el mercado común las ayudas para la reestructuración de los astilleros españoles de titularidad pública, hasta un importe de 135.028 millones de pesetas, de la siguiente forma:

- pagos de intereses hasta un importe de 62.028 millones de pesetas entre 1988 y 1994 por préstamos contraídos para cubrir ayudas impagadas aprobadas con anterioridad;

- deducciones fiscales durante el período comprendido entre 1995 y 1999 hasta un importe de 58.000 millones de pesetas;

- aportaciones de capital durante 1997 hasta un importe de 15.000 millones de pesetas.

Seguirán siendo de aplicación a dichos astilleros todas las demás disposiciones de la Directiva 90/684/CEE.

El Gobierno español conviene en llevar a cabo, según el calendario aprobado por la Comisión y, en cualquier caso, antes del 31 de diciembre de 1997, una reducción de capacidad genuina e irreversible de 30.000 trbc.»

Los hechos y la Decisión 2000/131

Los hechos

- 5 Los hechos, tal como se exponen en los considerandos 6 a 9 de la Decisión 2000/131, son los siguientes:

«(6) En su decisión de agosto de 1997 en el asunto C-56/95 [DO 1997, C 354, p. 2], la Comisión autorizó ayudas estatales de una cuantía máxima de 229.008 millones de pesetas españolas para la reestructuración de los astilleros de titularidad pública en España [en lo sucesivo, “Decisión de autorización”)]. El paquete de ayudas aprobado incluía créditos fiscales “especiales” por un importe de hasta 58.000 millones para el período comprendido entre 1995 y 1999.

(7) La inclusión de estos créditos fiscales especiales tiene su origen en los hechos siguientes. Cuando se elaboró el plan de reestructuración, los astilleros

todavía formaban parte del grupo del Instituto Nacional de Industria (INI) y podían reducir en un 28 % sus pérdidas después de impuestos a través del INI, compensándolas, de conformidad con la legislación española generalmente aplicable, con los beneficios de otras empresas del grupo. El plan partía de la base de que tales créditos fiscales se mantendrían a pesar de que el 1 de agosto de 1995 los astilleros pasaron a formar parte de la Agencia Industrial del Estado (AIE), un holding público deficitario. Por ello, se promulgó una ley (Ley 13/1996, de 30 de diciembre [BOE n° 315, de 31 de diciembre de 1996, p. 38974]) que permitía que las empresas que se hallaban en tal situación pudieran seguir recibiendo del Estado, hasta el 31 de diciembre de 1999, unos importes equivalentes a los que les habrían correspondido de permanecer en régimen de consolidación fiscal. Dadas las previsiones de pérdidas del plan de reestructuración, se calculó que estos créditos fiscales ascenderían a 58.000 millones de pesetas españolas. [...]

- (8) El 1 de septiembre de 1997 los astilleros fueron absorbidos por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), un holding que, como el INI, puede acogerse al régimen general español de consolidación fiscal para compensar las pérdidas de una empresa del grupo con los beneficios de otra empresa del grupo.

- (9) El paquete de ayuda se aprobó con la condición de que su cantidad global y las distintas cantidades asignadas a cada categoría de ayuda constituían los importes máximos de ayuda que podían recibir las empresas. Con ello se perseguía garantizar que las ayudas se utilizasen para los fines previstos y limitar las distorsiones ocasionadas por la ayuda en el sector de la construcción naval. Según la información obtenida por la Comisión en el contexto de su supervisión del plan de reestructuración, los astilleros recibieron en 1998 un crédito fiscal especial de 18.451 millones de pesetas españolas, a pesar de que, a raíz de su integración en la SEPI, los astilleros recibieron asimismo en 1998 un crédito fiscal correspondiente a sus pérdidas de 1997 en virtud del régimen general español de consolidación fiscal.»

- 6 Ante esta situación, la Comisión expresó sus dudas sobre la conformidad del crédito fiscal especial de 18.451 millones de pesetas con la Decisión de autorización y sobre su compatibilidad con el mercado común.

- 7 A raíz de un intercambio de escritos entre las autoridades españolas y la Comisión y de la apertura por parte de ésta del procedimiento de investigación previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión adoptó, el 26 de octubre de 1999, la Decisión 2000/131.

La Decisión 2000/131

- 8 En el considerando 57 de la Decisión 2000/131, la Comisión llega a la conclusión de que los astilleros españoles de titularidad pública recibieron una ayuda, en forma de créditos fiscales especiales, de 18.451 millones de pesetas, que no puede justificarse invocando la legislación tributaria aplicable. Señala que, aunque no se superó el importe global fijado para tales ayudas, este importe no era más que un límite máximo dentro del cual, según la Comisión, la ayuda debía corresponder únicamente a pérdidas imponibles, asumiéndose que los astilleros no podrían beneficiarse de créditos fiscales concedidos con arreglo al sistema general español de consolidación de impuestos. Para la Comisión, ésta era una condición esencial para la aprobación de la ayuda y, por ende, para la compatibilidad de la misma con el mercado común, de conformidad con el artículo 87 CE, apartado 3, letra e).

- 9 En el considerando 58 de la referida Decisión, la Comisión, al apreciar que, con arreglo a las circunstancias del caso, el crédito fiscal especial de 18.451 millones de pesetas, concedido en 1998, ya no era compatible con el artículo 87 CE, apartado 3, letra e), ni con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, decidió que dicha cantidad, más los intereses devengados, debía ser reembolsada.
- 10 Por todo ello, los artículos 1, 2 y 3 de la Decisión 2000/131 disponen:

«Artículo 1

La ayuda estatal concedida por España en favor de sus astilleros de titularidad pública, por importe de 110.892.743,38 euros (18.451 millones de pesetas), es incompatible con el mercado común.

Artículo 2

1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 1.

2. La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

Artículo 3

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.»

El procedimiento administrativo previo

- 11 La Decisión 2000/131 fue notificada al Gobierno español mediante escrito de la Comisión de 2 de diciembre de 1999.

- 12 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2000, el Reino de España solicitó al Tribunal de Justicia la anulación de la citada Decisión. Mediante sentencia de 21 de marzo de 2002, España/ Comisión (C-36/00, Rec. p. I-3243), el Tribunal de Justicia desestimó dicho recurso.

- 13 Mediante escrito de 31 de enero de 2000, el Gobierno español indicó a la Comisión que había iniciado consultas con la Abogacía del Estado y con el Ministerio de Economía y Hacienda para acordar la supresión y la recuperación de la ayuda declarada ilegal.

- 14 Al no haber obtenido propuestas concretas relativas a la recuperación de la citada ayuda, la Comisión, mediante escrito de 24 de marzo de 2000, solicitó al Gobierno español que le comunicara en un plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha de dicho escrito, información sobre las medidas adoptadas para la ejecución de la Decisión 2000/131.

- 15 En su escrito de respuesta de 25 de abril de 2000, el Gobierno español precisó que la Abogacía del Estado había presentado un informe destinado a aclarar el procedimiento que debe seguirse para recuperar el importe de la ayuda de que se trata y en el que se propone recabar el dictamen del Consejo de Estado sobre este punto. Además, en el referido escrito, el Gobierno español invocó la dificultad de determinar si de la cantidad que resulte imputable a cada astillero, a efectos del reembolso exigido por la Decisión de la Comisión, es, conforme al Derecho español, deducible el importe de los impuestos recaídos sobre la misma. El citado Gobierno añadió que permanecía a la espera de sendos informes solicitados al Ministerio de Economía y Hacienda y al Consejo de Estado.

- 16 Mediante escrito de 23 de mayo de 2000, la Comisión dirigió una nueva advertencia al Gobierno español, solicitándole información sustantiva sobre recuperación de la ayuda declarada ilegal en un plazo de 20 días hábiles a partir de la fecha del referido escrito.

- 17 En su respuesta de 14 de junio de 2000, el Gobierno español se limitó a solicitar una nueva prórroga del plazo previsto para la comunicación de las medidas adoptadas al objeto de obtener el reembolso de dicha ayuda. Para justificar esta prórroga, invocó la reciente reestructuración de la Administración General del Estado. Mediante escrito de 22 de junio de 2000, la Comisión denegó la concesión de tal prórroga.

- 18 En estas circunstancias, por estimar que el Reino de España no había adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a la Decisión 2000/131, la Comisión decidió interponer el presente recurso..

Sobre el recurso

Observaciones preliminares

- 19 Con carácter previo, es preciso recordar que en virtud del artículo 3 CE, apartado 1, letra g), la acción de la Comunidad implica el establecimiento de un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior y que, en este marco, el artículo 87 CE, apartado 1, declara incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, C-209/00, Rec. p. I-11695, apartado 29).

- 20 Para garantizar la eficacia de dicha prohibición, la Comisión es competente, cuando comprueba la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común, para decidir que el Estado interesado debe suprimirla o modificarla. Esta supresión o modificación, para tener eficacia, puede implicar la obligación de exigir el reembolso de las ayudas concedidas en contra de lo dispuesto en el Tratado CE (véase la sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, 70/72, Rec. p. 813, apartado 13).
- 21 El Estado miembro destinatario de una decisión por la que se le obliga a recuperar las ayudas ilegales está obligado, en virtud del artículo 249 CE, a adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar dicha decisión (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 31).
- 22 Puesto que no existen disposiciones comunitarias relativas al procedimiento de recuperación de los importes abonados indebidamente, la recuperación de las ayudas ilegales debe tener lugar, en principio, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Rec. p. I-1591, apartado 24).
- 23 Además, esta jurisprudencia ha sido ratificada por el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), en particular su artículo 14, apartado 3, que prevé que la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 33).

- 24 De este modo, un Estado miembro que se halle obligado, en virtud de una decisión de la Comisión, a recuperar ayudas ilegales es libre para elegir los medios por los que ejecutará esta obligación, siempre que las medidas elegidas no menoscaben el alcance y la eficacia del Derecho comunitario (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 34).
- 25 Por último, debe recordarse que cuando un Estado miembro no cumple la obligación de recuperar las ayudas ilegales, la Comisión tiene derecho a solicitar al Tribunal de Justicia que declare esta violación del Tratado, bien con arreglo al artículo 226 CE, bien con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, puesto que esta segunda vía de recurso constituye únicamente una variante del recurso por incumplimiento, adaptada a los problemas específicos que el mantenimiento de ayudas de Estado declaradas ilegales representa para la competencia en el mercado común (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 37).
- 26 Según jurisprudencia reiterada, en el marco de un recurso por incumplimiento, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción (véase la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6).
- 27 No obstante, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 10 CE, a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, en velar por que se apliquen las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del Tratado (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 7).

Alegaciones de las partes

- 28 La Comisión afirma que las autoridades españolas no han adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la Decisión 2000/131. Aunque el Reino de España consideraba que ésta era ilegal y había interpuesto un recurso de anulación de la misma, estaba obligado a dar cumplimiento a la Decisión dentro del plazo señalado. En efecto, conforme al artículo 249 CE, párrafo cuarto, la decisión de la Comisión será obligatoria en todos sus elementos para el Estado destinatario hasta que el Tribunal de Justicia resuelva lo contrario.
- 29 Según la Comisión, aunque el Gobierno español dio un primer paso hacia la ejecución de la Decisión 2000/131, al iniciar consultas sobre las modalidades de recuperación de los créditos fiscales concedidos al grupo de astilleros españoles de titularidad pública, no consta que, con posterioridad al escrito que la Comisión dirigió el 22 de junio de 2000 al Reino de España, éste tomara medida alguna para recuperar los citados créditos fiscales.
- 30 La referida institución considera que el único argumento que un Estado miembro puede alegar para no ejecutar una decisión de la Comisión por la que se ordene la supresión y la recuperación de ayudas de Estado declaradas incompatibles con el Tratado es su imposibilidad absoluta de ejecución. Ahora bien, el Gobierno español no ha invocado en este caso ninguna imposibilidad de este tipo.
- 31 La alegación formulada por el Gobierno español, basada en la dificultad de determinar si de la cantidad que resulte imputable a cada astillero, a efectos del reembolso exigido por la Decisión 2000/131, es, conforme al Derecho español, deducible el importe de los impuestos recaídos sobre la misma, no constituye un

supuesto de imposibilidad absoluta de ejecución. Según la Comisión, nada impide recuperar la ayuda concedida a cada astillero antes de la deducción del importe de los impuestos que, en su caso, recaigan sobre ésta, sin perjuicio de reembolsar dicho importe si ello resultara necesario conforme al Derecho nacional.

- 32 La Comisión refuta igualmente la alegación del Gobierno español consistente en invocar la reciente reestructuración de la Administración General del Estado para justificar una nueva prórroga del plazo señalado para comunicar las medidas adoptadas con el fin de garantizar la recuperación de la ayuda declarada ilegal, dado que tal reestructuración tampoco constituye un supuesto de imposibilidad absoluta de ejecución.
- 33 En su escrito de contestación, el Gobierno español señala, en primer lugar, que la Decisión es nula por las razones alegadas en el asunto que dio lugar a la sentencia España/Comisión, antes citada.
- 34 El referido Gobierno alega, en segundo lugar, que no existía incumplimiento en el momento de presentarse la demanda, pues había iniciado las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la Decisión 2000/131, en particular al iniciar consultas para ejecutar ésta conforme al Derecho nacional, y que dichas actuaciones habían sido comunicadas a la Comisión mediante escrito de 31 de enero de 2000.
- 35 El Gobierno español señala que el informe del Ministerio de Economía y Hacienda español era necesario para aclarar el procedimiento que debe seguirse para recuperar la ayuda declarada ilegal. Considera que, como indica dicho informe, ésta fue abonada en forma de aportaciones de la AIE y la SEPI y no en concepto de créditos fiscales especiales. De ello se desprende que el procedimiento de recuperación que debe seguirse es el de los procedimientos administrativos y no el de los procedimientos de carácter tributario.

- 36 El Gobierno español invoca asimismo la necesidad del informe de la Abogacía del Estado según el cual las cantidades que deben recuperarse tienen la consideración de ingresos de Derecho público, siendo posible su recaudación a través del procedimiento administrativo de apremio, con las prerrogativas y garantías de la Ley General Presupuestaria. No obstante, indica a este respecto que no existe una experiencia de recuperación de ayudas entregadas por una sociedad estatal con personalidad distinta del Estado y sujeta al Derecho privado, como la SEPI, y que ello hace difícil considerar que las cantidades que debe recuperar ésta sean ingresos de Derecho público, favorecidas con los privilegios mencionados. Entonces, habría que acudir a los procedimientos de Derecho civil y a la jurisdicción ordinaria.
- 37 En estas circunstancias, el Gobierno español afirma que el informe del Consejo de Estado era necesario para responder a las preguntas de si la Decisión 2000/131 establece un título de crédito a favor de la SEPI, si el procedimiento de recuperación es el establecido en el Derecho civil o cabe acudir a los procedimientos administrativos y si, en ausencia de actuación por parte de la citada sociedad, el Estado puede exigir la ejecución de la Decisión por vía administrativa.
- 38 Además, el Gobierno español estima que no transcurrió un plazo razonable para poder apreciar el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de su obligación de recuperar determinadas ayudas ilegales (véanse las sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-350/93, Rec. p. I-699, y de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia, C-280/95, Rec. p. I-259). Añade que las autoridades españolas ni siquiera tuvieron tiempo de obtener los informes jurídicos mencionados en los apartados 35 a 37 de la presente sentencia, que determinaron cuál es el procedimiento más rápido y jurídicamente más correcto para recuperar la ayuda de que se trata, ni de evaluar las repercusiones sociales de tal recuperación.
- 39 Por último, el Gobierno español estima que sólo después de que se hubieran pagado todas las cantidades mencionadas en la Decisión de autorización y se hubiesen cumplido todos los requisitos establecidos por ésta, la Comisión indicó que la ayuda abonada a los astilleros de titularidad pública resultaba parcialmente ilegal, por incumplimiento de un supuesto requisito esencial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 40 Procede recordar que el sistema de recursos que establece el Tratado distingue los recursos a los que se refieren los artículos 226 CE y 227 CE, encaminados a que se declare que un Estado miembro incumplió las obligaciones que le incumben, y los recursos contemplados en los artículos 230 CE y 232 CE, orientados a controlar la conformidad a Derecho de los actos o de las omisiones de las instituciones comunitarias. Estos recursos persiguen objetivos distintos y están sujetos a normas concretas diferentes. Por consiguiente, un Estado miembro no puede, si una disposición del Tratado no le autoriza expresamente, alegar que es contraria a Derecho una decisión de la que es destinatario como medio de defensa frente a un recurso por incumplimiento fundado en el incumplimiento de dicha decisión (véanse, en particular, las sentencias de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia, 226/87, Rec. p. 3611, apartado 14; de 27 de octubre de 1992, Comisión/Alemania, C-74/91, Rec. p. I-5437, apartado 10, y de 27 de junio de 2000, Comisión/Portugal, C-404/97, Rec. p. I-4897, apartado 34).
- 41 Sólo podría ser de otro modo si el acto de que se trata adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente (sentencias, antes citadas, Comisión/Grecia, apartado 16; de 27 de octubre de 1992, Comisión/Alemania, apartado 11, y Comisión/Portugal, apartado 35).
- 42 Esta consideración es de aplicación igualmente en el marco de un recurso por incumplimiento basado en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo.
- 43 A este respecto, procede señalar que, si bien el Gobierno español, al referirse a las alegaciones que formuló en el asunto que dio lugar a la sentencia España/Comisión, antes citada, ha rebatido la calificación de ayuda de Estado de los créditos fiscales concedidos a los astilleros de titularidad pública, basándose en determinados datos fácticos, no ha invocado, en cambio, ningún vicio que pueda poner en entredicho la propia existencia de la Decisión 2000/131.

- 44 Cabe recordar que, según jurisprudencia reiterada, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad, consecuencia que no puede depender de la forma en que la ayuda fue otorgada (véanse, en particular, las sentencias de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 16, y Comisión/Portugal, antes citada, apartado 38).
- 45 Es asimismo jurisprudencia reiterada que, cuando la decisión de la Comisión por la que se exige la supresión de una ayuda de Estado incompatible con el mercado común no haya sido objeto de recurso directo o se haya desestimado dicho recurso, 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 88 CE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión (véanse las sentencias de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 16; de 22 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-261/99, Rec. p. I-2537, apartado 23, y de 2 de julio de 2002, Comisión/España, C-499/99, Rec. p. I-6031, apartado 21).
- 46 El hecho de que un Estado miembro sólo pueda invocar contra tal recurso la existencia de una imposibilidad absoluta de ejecución no impide que el Estado que, al ejecutar una decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, encuentre dificultades imprevistas o imprevisibles o advierta consecuencias no contempladas por la Comisión, someta estos problemas a la apreciación de esta última, proponiendo las modificaciones apropiadas de la decisión de que se trate. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro, con arreglo a la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira principalmente el artículo 10 CE, deben colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado, especialmente las relativas a las ayudas (véanse las sentencias, antes citadas, de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-350/93, apartado 16, y Comisión/Francia, apartado 24; de 3 de julio de 2001, Comisión/Bélgica, C-378/98, Rec. p. I-5107, apartado 31, y Comisión/España, antes citada, apartado 24).

- 47 Sin embargo, la condición de la imposibilidad absoluta de ejecución no se cumple cuando el Gobierno demandado se limita a comunicar a la Comisión las dificultades jurídicas, políticas o prácticas que suscitaba 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 permitieran superar las dificultades (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, 94/87, Rec. p. 175, apartado 10; de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia, antes citada, apartado 14, y Comisión/España, antes citada, apartado 25).
- 48 Con carácter preliminar, procede señalar que, contrariamente a lo que afirma el Gobierno español, según el cual, hasta la fecha pertinente para declarar el incumplimiento, se habían adoptado las medidas necesarias para ejecutar la Decisión 2000/131 conforme al Derecho nacional, el Gobierno español tan sólo había comenzado las consultas sobre las modalidades de recuperación de la ayuda declarada ilegal y no había iniciado ninguna actuación concreta para obtener de los astilleros de titularidad pública españoles la recuperación de ésta.
- 49 Además, de los documentos obrantes en autos no se desprende que hubiera sido absolutamente imposible comenzar a obtener el reembolso de la referida ayuda por parte de los citados astilleros.
- 50 Por lo que respecta, en primer lugar, al supuesto carácter no tributario de la ayuda controvertida, debido a que fue abonada en forma de aportaciones de la AIE y la SEPI y no en concepto de créditos fiscales especiales, debe recordarse que, como ha señalado el Tribunal de Justicia en el apartado 44 de la presente sentencia, la obligación de suprimir una ayuda ilegal mediante su recuperación no puede depender de la forma en que fue otorgada.

- 51 En segundo lugar, en relación con la supuesta complejidad jurídica de la operación de recuperación, debido a la dificultad de determinar si el procedimiento aplicable es el establecido en el Derecho civil o si cabe acudir al procedimiento administrativo, procede recordar que si, a falta de disposiciones comunitarias sobre el procedimiento de recuperación de las ayudas ilegalmente concedidas, dicha recuperación debe efectuarse, en principio, conforme a las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, estas disposiciones deben ser aplicadas de manera que no hagan prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario y tomando plenamente en consideración el interés de la Comunidad (véase la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 55).
- 52 Por consiguiente, la necesidad de esperar al informe del Consejo de Estado para determinar el procedimiento de recuperación más adecuado no imposibilitaba la ejecución de la Decisión 2000/131.
- 53 Además, si bien es cierto que el Gobierno español comunicó a la Comisión el informe de la Abogacía del Estado, hay que señalar, sin embargo, que, a pesar de las reiteradas peticiones de la Comisión, el referido Gobierno no proporcionó a ésta las indicaciones necesarias que le permitieran apreciar el procedimiento de recuperación seguido por las autoridades españolas y conocer las fechas en que debía ejecutarse la Decisión 2000/131.
- 54 El Gobierno español se limitó a afirmar que las autoridades nacionales no habían dispuesto de tiempo necesario para evaluar las repercusiones sociales de la recuperación de la ayuda declarada ilegal, alegando que podría causarse un perjuicio irreparable a los astilleros de titularidad pública, así como a sus trabajadores y que la reciente reestructuración de la Administración del Estado hace necesaria una prórroga del plazo señalado para comunicar las medidas adoptadas para la ejecución de la Decisión 2000/131.

- 55 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, el temor de que puedan surgir dificultades internas no puede justificar que un Estado miembro incumpla las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, C-52/95, Rec. p. I-4443, apartado 38; de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia, C-265/95, Rec. p. I-6959, apartado 55; de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia, antes citada, apartado 16, y Comisión/Portugal, antes citada, apartado 52).
- 56 Por último, la alegación del Gobierno español basada en que la Comisión interpuso el recurso en un plazo inusualmente breve tras la notificación de la Decisión 2000/131 no puede justificar la falta de ejecución de dicha Decisión.
- 57 Habida cuenta de todo lo antedicho, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/131, por la que se declara que la ayuda concedida a los astilleros de titularidad pública fue otorgada de manera ilegal y que, por consiguiente, es incompatible con el mercado común, al no haber adoptado en el plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada Decisión.

Costas

- 58 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene al Reino de España y haberse desestimado los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/131/CE de la Comisión, de 26 de octubre de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de los astilleros de titularidad pública, por la que se declara que dicha ayuda fue otorgada de manera ilegal y que, por consiguiente, es incompatible con el mercado común, al no haber adoptado en el plazo establecido las medidas necesarias para dar cumplimiento a la citada Decisión.

- 2) Condenar en costas al Reino de España.

Schintgen

Gulmann

Skouris

Macken

Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de junio de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet