

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 26 de junio de 2025 (*)

« Recurso de casación — Ayudas de Estado — Artículo 108 TFUE, apartado 3 — Régimen fiscal — Disposiciones relativas al impuesto sobre sociedades que permiten a las sociedades con domicilio fiscal en España amortizar el fondo de comercio resultante de adquisiciones de participaciones en sociedades con domicilio fiscal fuera de este Estado miembro — Decisiones de la Comisión Europea por las que se califican esas disposiciones de régimen de ayudas de Estado y se ordena la recuperación de las ayudas, con excepción de las relativas a las participaciones directas e indirectas adquiridas antes de una determinada fecha fijada por la Comisión para proteger la confianza legítima — Decisión posterior de la Comisión por la que se ordena la recuperación de todas las ayudas relativas a las participaciones indirectas — Seguridad jurídica »

En los asuntos acumulados C-776/23 P a C-780/23 P,

que tienen por objeto cinco recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 14 de diciembre de 2023,

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Němečková y los Sres. B. Stromsky y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes,

parte recurrente,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

Reino de España, representado inicialmente por la Sra. A. Gavela Llopis y el Sr. I. Herranz Elizalde y posteriormente por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agentes,

parte demandante en primera instancia (C-776/23 P),

Banco Santander, S. A., con domicilio social en Santander (Cantabria),

Santusa Holding, S. L., con domicilio social en Boadilla del Monte (Madrid),

representadas por los Sres. E. Abad Valdenebro, R. Calvo Salinero y A. Lamadrid de Pablo y por la Sra. V. Romero Algarra, abogados,

Abertis Infraestructuras S. A., con domicilio social en Barcelona, representada por los Sres. E. Abad Valdenebro y R. Calvo Salinero, la Sra. M. Cenzual Aldaz, el Sr. A. Lamadrid de Pablo y la Sra. V. Romero Algarra, abogados,

Axa Mediterranean Holding, S. A., con domicilio social en Palma (Illes Balears), representada por los Sres. E. Abad Valdenebro, R. Calvo Salinero y A. Lamadrid de Pablo y por las Sras. I. Otaegi Amundarain y V. Romero Algarra, abogados,

partes demandantes en primera instancia (C-777/23 P),

Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A., con domicilio social en Barcelona, representada por el Sr. J. Huelin Martínez de Velasco, abogado,

parte demandante en primera instancia (C-778/23 P),

Telefónica, S. A., con domicilio social en Madrid, representada por los Sres. J. Domínguez Pérez y J. Ruiz Calzado, abogados,

Iberdrola, S. A., con domicilio social en Bilbao (Bizkaia), representada por la Sra. S. Centeno Huerta y los Sres. J. Domínguez Pérez y J. Ruiz Calzado, abogados,

partes demandantes en primera instancia (C-779/23 P),

Ferrovial SE, anteriormente Ferrovial, S. A., con domicilio social en Ámsterdam (Países Bajos),

Serveo Servicios, S. A., anteriormente Ferrovial Servicios, S. A., con domicilio social en Madrid,

Amey UK Ltd, anteriormente Amey UK plc, con domicilio social en Londres (Reino Unido),

representadas por los Sres. E. Abad Valdenebro, R. Calvo Salinero y A. Lamadrid de Pablo y por la Sra. V. Romero Algarra, abogados,

Arcelormittal Spain Holding, S. L., con domicilio social en Madrid, representada por los Sres. M. Muñoz Pérez y A. Santander Ruiz, abogados,

partes demandantes en primera instancia (C-780/23 P),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. S. Rodin, Presidente de Sala, el Sr. C. Lycourgos (Ponente), Presidente de la Sala Tercera, en funciones de Juez de la Sala Octava, y la Sra. O. Spineanu-Matei, Juez;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus recursos de casación, la Comisión Europea solicita la anulación de las sentencias del Tribunal General de 27 de septiembre de 2023, España/Comisión (T-826/14, EU:T:2023:582) (asunto C-776/23 P); de 27 de septiembre de 2023, Banco Santander y otros/Comisión (T-12/15, T-158/15 y T-258/15, EU:T:2023:583) (asunto C-777/23 P); de 27 de septiembre de 2023, Sociedad General de Aguas de Barcelona/Comisión (T-253/15, EU:T:2023:585) (asunto C-778/23 P); de 27 de septiembre de 2023, Telefónica e Iberdrola/Comisión (T-256/15 y T-260/15, EU:T:2023:586) (asunto C-779/23 P), y de 27 de septiembre de 2023, Ferrovial y otros/Comisión (T-252/15 y T-257/15, EU:T:2023:584) (asunto C-780/23 P) (en lo sucesivo, «sentencias recurridas»), mediante las que el Tribunal General anuló la Decisión (UE) 2015/314 de la Comisión, de 15 de octubre de 2014, relativa a la ayuda estatal SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) ejecutada por España — Régimen relativo a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras (DO 2015, L 56, p. 38; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

Antecedentes del litigio

- 2 El 27 de diciembre de 2001, el legislador español adoptó la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE n.º 313, de 31 de diciembre de 2001, p. 50493). Esta Ley introdujo, con efectos a partir del 1 de enero de 2022, un nuevo apartado 5 en el

artículo 12 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades. Esta disposición se inscribía en el marco de una reforma que llevó, mediante la adopción del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (BOE n.º 61, de 11 de marzo de 2004, p. 10951), a la refundición de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (en lo sucesivo, «TRLIS»).

- 3 El artículo 12, apartado 5, del TRLIS, en relación con el artículo 21 de este texto refundido, preveía que cualquier sociedad con domicilio fiscal en España que haya adquirido y, posteriormente, poseído ininterrumpidamente durante al menos un año una participación, directa o indirecta, de al menos un 5 % en una sociedad que, primero, tuviera su domicilio fiscal en otro país; segundo, estuviera gravada en ese país por un impuesto análogo al impuesto sobre sociedades aplicado en España, y, tercero, generara ingresos procedentes, en al menos el 85 %, de la realización de actividades fuera de España podía deducir, en forma de amortización, de sus rentas sometidas a gravamen en España el fondo de comercio financiero resultante de esta participación.
- 4 Mediante preguntas escritas formuladas en los años 2005 y 2006 con las referencias E-4431/05, E-4772/05, E-5800/06 y P-5509/06, miembros del Parlamento Europeo preguntaron a la Comisión acerca de la compatibilidad del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS con las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado.
- 5 En sus respuestas de los días 19 de enero y 17 de febrero de 2006 a las preguntas E-4431/05 y E-4772/05, respectivamente, la Comisión afirmó que dicho régimen no parecía estar comprendido en el ámbito de aplicación de esas normas.
- 6 Mediante escrito de 26 de marzo de 2007, la Comisión invitó, no obstante, al Reino de España a que le facilitara información para evaluar el alcance y los efectos del citado régimen fiscal. La Comisión deseaba conocer, en particular, qué tipos de operaciones estaban comprendidos en dicho régimen.
- 7 Mediante escrito de 4 de junio de 2007, las autoridades españolas respondieron a la Comisión que, según la interpretación administrativa del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS, este régimen se aplicaba únicamente al fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones directas (en lo sucesivo, «escrito de 4 de junio de 2007»).
- 8 Mediante escrito de 10 de octubre de 2007, del que se publicó un resumen el 21 de diciembre de 2007 (DO 2007, C 311, p. 21), la Comisión notificó al Reino de España su decisión de incoar un procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, sobre el régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS.
- 9 Por lo que se refiere a las participaciones «intracomunitarias», esto es aquellas por las que las sociedades con domicilio fiscal en España eran titulares de una parte del capital de sociedades con domicilio fiscal en otro Estado miembro, ese procedimiento de investigación formal concluyó con la Decisión 2011/5/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 2009, relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) aplicada por España (DO 2011, L 7, p. 48).
- 10 Esta Decisión tiene la siguiente redacción:

«Artículo 1

1. El régimen de ayudas ejecutado por España conforme al artículo 12.5 del [TRLIS], aplicado ilegalmente por el Reino de España infringiendo el artículo 88 [CE], apartado 3, [...] es incompatible con el mercado común a efectos de las ayudas concedidas a los beneficiarios al realizar adquisiciones intracomunitarias.

2. No obstante, las deducciones fiscales de las que disfrutaron los beneficiarios al realizar adquisiciones intracomunitarias otorgadas en virtud del artículo 12.5 del TRLIS en relación con derechos poseídos directa o indirectamente en empresas extranjeras que cumplieran las condiciones pertinentes del régimen de ayudas antes del 21 de diciembre de 2007, aparte de la condición de poseer sus participaciones durante un período ininterrumpido mínimo de un año, podrán continuar aplicándose durante el período íntegro de amortización previsto por el régimen de ayudas.

3. Las deducciones fiscales disfrutadas por los beneficiarios al realizar adquisiciones intracomunitarias, debido al artículo 12.5 del TRLIS, que están relacionadas con una obligación irrevocable, convenida antes del 21 de diciembre de 2007, de poseer los citados derechos cuando el contrato contenga una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y cuando la transacción se haya notificado antes del 21 de diciembre de 2007, podrán seguir aplicándose durante todo el período de amortización previsto por el régimen de ayudas para la parte de los derechos poseídos a partir de la fecha en que se levante la condición suspensiva.

[...]

Artículo 4

1. España recuperará la ayuda incompatible correspondiente a la reducción fiscal prevista en virtud del régimen contemplado en el artículo 1, apartado 1, de los beneficiarios cuyos derechos en compañías extranjeras, adquiridos en el marco de adquisiciones intracomunitarias, no cumplan las condiciones contempladas en el artículo 1, apartado 2.

[...]

4. España cancelará toda reducción fiscal pendiente otorgada por el régimen contemplado en el artículo 1, apartado 1, con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión, excepto la reducción concedida a derechos en compañías extranjeras que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 1, apartado 2.

[...]».

11 El artículo 1, apartados 2 y 3, de dicha Decisión se fundamenta en particular en los siguientes considerandos de la misma:

«(167) [...] la Comisión concluye que los beneficiarios de la medida controvertida tenían confianza legítima de que la ayuda no sería recuperada y, por tanto, no pide la recuperación de las ayudas fiscales concedidas a dichos beneficiarios en el contexto de cualquier participación que una empresa adquirente española, tuviera directa o indirectamente en una empresa extranjera antes de la fecha de la publicación [...] en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 [CE], apartado 2, [...] que podrían haberse beneficiado entonces de la medida controvertida. [...]

[...]

(170) [...] en los casos en los que la empresa adquirente española no poseyera los derechos directa o indirectamente hasta después del 21 de diciembre de 2007, se recuperará de este beneficiario toda ayuda incompatible, salvo que, en primer lugar, antes del 21 de diciembre de 2007 se hubiera convenido una obligación irrevocable, por parte de una empresa española adquirente, de poseer dichos derechos; en segundo lugar, el contrato contuviera una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y, en tercer lugar, la transacción se hubiera notificado antes del 21 de diciembre de 2007. [...]

[...]

(175) [...] dado que existía confianza legítima hasta la fecha de publicación de la Decisión de incoación, la Comisión renuncia excepcionalmente a la recuperación de cualquier ventaja fiscal derivada de la aplicación del régimen de ayudas en las ayudas vinculadas a las participaciones en empresas extranjeras controladas directa o indirectamente por empresas adquirentes españolas antes de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88, apartado 2, salvo que, en primer lugar, antes del 21 de diciembre de 2007 se hubiera convenido una obligación irrevocable, por parte de una empresa española adquirente, de poseer dichos derechos;

en segundo lugar, el contrato contuviera una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y, en tercer lugar, la transacción se hubiera notificado antes del 21 de diciembre de 2007.»

- 12 Por lo que se refiere a las participaciones de sociedades con domicilio fiscal en España en el capital de sociedades con domicilio fiscal fuera de la Unión Europea, el procedimiento de investigación formal concluyó con la Decisión 2011/282/UE de la Comisión, de 12 de enero de 2011, relativa a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) aplicada por España (DO 2011, L 135, p. 1), que fue objeto de correcciones de errores fechadas el 3 de marzo y el 26 de noviembre de 2011 (en lo sucesivo, «Decisión 2011/282»).
- 13 Esta Decisión tiene la siguiente redacción:

«Artículo 1

1. El régimen de ayudas ejecutado por España en virtud del artículo 12.5 del [TRLIS], aplicado ilegalmente por España infringiendo el artículo 108 [TFUE], apartado 3, [...] es incompatible con el mercado interior a efectos de las ayudas concedidas a los beneficiarios, al realizar adquisiciones fuera de la Unión.

2. No obstante, las deducciones fiscales de las que disfrutaron los beneficiarios al realizar adquisiciones fuera de la Unión, otorgadas en virtud del artículo 12.5 del TRLIS en relación con derechos poseídos directa o indirectamente en empresas extranjeras que cumplieran las condiciones pertinentes del régimen de ayudas antes del 21 de diciembre de 2007, aparte de la condición de poseer sus participaciones durante un período ininterrumpido mínimo de un año, podrán continuar aplicándose durante el período íntegro de amortización previsto por el régimen de ayudas.

3. Las deducciones fiscales disfrutadas por los beneficiarios al realizar adquisiciones fuera de la Unión, en virtud del artículo 12.5 del TRLIS, que están relacionadas con una obligación irrevocable, convenida antes del 21 de diciembre de 2007, de poseer los citados derechos cuando el contrato contenga una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y cuando la transacción se haya notificado antes del 21 de diciembre de 2007, podrán seguir aplicándose durante todo el período de amortización previsto por el régimen de ayudas para la parte de los derechos poseídos a partir de la fecha en que se levante la condición suspensiva.

4. Asimismo, las deducciones fiscales disfrutadas por los beneficiarios en virtud del artículo 12.5 del TRLIS al realizar adquisiciones fuera de la Unión en la fecha de publicación de la presente Decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, en relación con participaciones mayoritarias poseídas directa o indirectamente en empresas extranjeras establecidas en China, India y en otros países en los que se ha demostrado o se pueda demostrar la existencia de obstáculos jurídicos explícitos a las combinaciones transfronterizas de empresas, podrán continuar aplicándose durante el período íntegro de amortización previsto por el régimen de ayudas.

5. Las deducciones fiscales disfrutadas por los beneficiarios al realizar adquisiciones fuera de la Unión, otorgadas en virtud del artículo 12.5 del TRLIS, que estén relacionadas con una obligación irrevocable, convenida antes de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la presente Decisión, de poseer los citados derechos en empresas extranjeras establecidas en China, India y en otros países en los que se ha demostrado o se pueda demostrar la existencia de obstáculos jurídicos explícitos a las combinaciones transfronterizas de empresas, cuando el contrato contenga una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y cuando la transacción se haya notificado antes de la publicación de la presente Decisión en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, podrán continuar aplicándose durante el período íntegro de amortización previsto por el régimen de ayudas a partir de la fecha de levantamiento de la condición suspensiva.

[...]

Artículo 4

1. España recuperará la ayuda incompatible correspondiente a la reducción fiscal prevista en virtud del régimen contemplado en el artículo 1, apartado 1, de los beneficiarios cuyos derechos en compañías extranjeras, adquiridos en el marco de adquisiciones fuera de la Unión, no cumplan las condiciones contempladas en el artículo 1, apartados 2 a 5.

[...]

4. España cancelará toda reducción fiscal pendiente otorgada por el régimen contemplado en el artículo 1, apartado 1, con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión, excepto la reducción concedida a derechos en compañías extranjeras que cumplan las condiciones establecidas en el artículo 1, apartado 2.

[...]».

14 El artículo 1, apartados 2 a 5, de dicha Decisión se fundamenta en particular en el considerando 210 de la misma, según el cual:

«No obstante, dado que existía confianza legítima hasta la fecha de publicación de la Decisión de incoación, la Comisión renuncia excepcionalmente a la recuperación, y acepta que la aplicación puede continuar durante todo el período de amortización previsto en el régimen de ayudas, de cualquier ventaja fiscal derivada de la aplicación del régimen de ayudas en las ayudas vinculadas a las participaciones en empresas extranjeras controladas directa o indirectamente por empresas adquirentes españolas antes de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de la Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 108 [TFUE], apartado 2, salvo que, en primer lugar, antes del 21 de diciembre de 2007 se hubiera convenido una obligación irrevocable, por parte de una empresa española adquirente, de poseer dichos derechos; en segundo lugar, el contrato contuviera una condición suspensiva relacionada con el hecho de que la transacción en cuestión está sujeta a la autorización imperativa de una autoridad reguladora y, en tercer lugar, la transacción se hubiera notificado antes del 21 de diciembre de 2007. Por otra parte, la Comisión debe renunciar a la recuperación, y acepta que la aplicación puede continuar durante todo el período de amortización previsto en el régimen de ayudas también para cualesquiera beneficios fiscales resultantes de la aplicación del régimen de ayudas, a las transacciones de accionariado mayoritario efectuadas antes de la publicación de la presente Decisión que se refieran a terceros países en los que la presencia de obstáculos jurídicos explícitos para las combinaciones transfronterizas esté debidamente justificada conforme a los principios establecidos en la presente Decisión».

15 Mediante correo electrónico de 12 de abril de 2012, las autoridades españolas informaron a la Comisión de que, el 21 de marzo de 2012, la Dirección General de Tributos (en lo sucesivo, «DGT») había emitido una consulta vinculante, aplicable también a las operaciones realizadas antes de esa fecha.

16 Según dicha consulta, el artículo 12, apartado 5, del TRLIS, en relación con el artículo 21 del TRLIS, debía interpretarse en el sentido de que se aplica tanto a las participaciones directas como a las participaciones indirectas. A este respecto, debía considerarse que las actividades realizadas en el extranjero contempladas por el artículo 21 del TRLIS pueden, en su caso, ser llevadas a cabo por una entidad operativa de una filial de segundo o ulterior nivel de una sociedad *holding*. Dado que el artículo 12, apartado 5, del TRLIS tiene por objeto fomentar la internacionalización y la inversión extranjera de las empresas españolas, iría en contra del espíritu de esa disposición excluir de su ámbito de aplicación las inversiones efectuadas en sociedades *holding* establecidas en el extranjero. Por otra parte, se indicó que el artículo 21 del TRLIS se refiere expresamente a las participaciones indirectas y las Decisiones 2011/5 y 2011/282 también hacen referencia a esas participaciones.

17 Entre el 4 de julio de 2012 y el 1 de julio de 2013, la Comisión remitió al Reino de España diversas preguntas y solicitudes de información en relación con esta interpretación administrativa.

18 Mediante escrito de 17 de julio de 2013, del que se publicó un resumen el 7 de septiembre de 2013 (DO 2013, C 258, p. 8), la Comisión notificó al Reino de España su decisión de incoar el

procedimiento de investigación formal, contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, dados los efectos que, en su opinión, se derivaban de dicha interpretación administrativa, introducida el 21 de marzo de 2012 y por la que se modificaba la comunicada a la Comisión mediante el escrito de 4 de junio de 2007.

- 19 En esta decisión, tal como se resume en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, la Comisión consideró lo siguiente:

«El 28 de octubre de 2009 y el 12 de enero de 2011, la Comisión adoptó dos decisiones negativas con orden de recuperación referentes a la ayuda concedida a los beneficiarios sobre la base del artículo 12.5 TRLIS [...]. La Comisión, sin embargo, decidió limitar el alcance de la obligación de recuperación al existir confianza legítima.

[...] en marzo de 2012, respondiendo a una solicitud de consulta tributaria, el Ministerio de Economía y Hacienda español adoptó una interpretación administrativa vinculante del artículo 12.5 TRLIS con efecto retroactivo que permitía que se aplicaran deducciones fiscales al fondo de comercio financiero a distintos niveles de participaciones. Hasta entonces, tal como explicaron las autoridades españolas durante los procedimientos administrativos que condujeron a [las Decisiones 2011/5 y 2011/282], la práctica habitual era que la medida se aplicara solo al fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones directas.

[...]

Si bien [las Decisiones 2011/5 y 2011/282] mencionan tanto las adquisiciones directas como las indirectas, ello se debe a que dichas Decisiones se remiten al texto de las correspondientes disposiciones legislativas. La Comisión observa, sin embargo, que el alcance de una decisión de ayuda estatal debe venir determinado no solo por la referencia a la formulación literal de dicha decisión, sino también teniendo en cuenta el régimen de ayuda tal como lo describe el Estado miembro correspondiente durante el procedimiento administrativo. [...]

La Comisión, en esta fase, opina que, al ampliar el ámbito de aplicación de la medida y, en consecuencia, el número de operaciones y, eventualmente, también el número de potenciales beneficiarios del régimen, España ha introducido cambios sustanciales en el régimen, que la Comisión declaró ayuda estatal ilegal e incompatible.

[...]

Por ello, en esta fase, la Comisión considera que la nueva interpretación administrativa constituye nueva ayuda.

En esta fase, la Comisión considera que la confianza legítima reconocida en [las Decisiones 2011/5 y 2011/282] no puede hacerse extensiva (retroactivamente) a situaciones (adquisiciones indirectas) que no entraban en el ámbito de aplicación de la medida en el momento en que se adoptaron [esas Decisiones].»

- 20 A raíz de este procedimiento de investigación formal, la Comisión adoptó la Decisión controvertida, con el siguiente tenor:

«Artículo 1

La nueva interpretación administrativa adoptada por el Reino de España que amplía el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 5, del [TRLIS], con el fin de abarcar las adquisiciones indirectas de participaciones en sociedades no residentes a través de una adquisición directa de participaciones en sociedades *holding* no residentes, y que ha sido ejecutada ilegalmente por el Reino de España infringiendo lo dispuesto en el artículo 108 [TFUE], apartado 3, es incompatible con el mercado interior.

[...]

Artículo 4

1. El Reino de España deberá poner fin al régimen de ayudas contemplado en el artículo 1, en lo que se refiere a las ayudas concedidas a los beneficiarios al realizar adquisiciones indirectas de participaciones de sociedades no residentes a través de la adquisición directa de participaciones de sociedades *holding*, en la medida en que sea incompatible con el mercado común.

2. El Reino de España procederá a recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1.

3. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.

[...]

5. El Reino de España cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

[...]».

21 En el considerando 25 de esta Decisión, la Comisión explicó que consideraba «adquisición directa» la participación que una empresa ha comprado en los fondos propios de otra y «adquisición indirecta» la participación que una empresa ha comprado en los fondos propios de una filial de segundo o ulterior nivel como consecuencia de una adquisición directa previa, de modo que la empresa adquirente se convierte indirectamente en titular de participaciones en filiales situadas en segundos o posteriores niveles.

22 En el considerando 26 de dicha Decisión, la Comisión precisó que, en el presente caso, las participaciones indirectas son consecuencia de adquisiciones directas en los fondos propios de una sociedad *holding* extranjera, debiendo considerarse que el concepto de «holding» se refiere a una empresa cuyo objetivo principal es la tenencia de acciones o de participaciones de otras sociedades operativas, mientras que una sociedad *holding* no ejerce una actividad económica propiamente dicha, por lo que no puede generar, por sí misma, fondo de comercio, aunque este fondo sí puede generarse en niveles posteriores por sociedades operativas.

23 En los considerandos 33 a 36 de la misma Decisión, se mencionan los documentos de los que resulta que, inicialmente, la DGT y el Tribunal Económico-Administrativo Central habían excluido las adquisiciones indirectas de participaciones del ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 5, del TRLIS.

24 En los considerandos 95 a 101 de la Decisión controvertida, la Comisión destacó que el objetivo de las Decisiones 2011/5 y 2011/282 era evaluar la compatibilidad con el mercado interior del régimen previsto por el artículo 12, apartado 5, del TRLIS tal como fue presentado por las autoridades españolas durante el procedimiento que culminó con esas Decisiones. En el escrito de 4 de junio de 2007, el Reino de España había explicado que solo estaba autorizada la deducción del fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones directas de participaciones. Habida cuenta, asimismo, de la práctica de la DGT y del Tribunal Económico-Administrativo Central, las Decisiones 2011/5 y 2011/282 solo tenían por objeto, según la Comisión, las participaciones directas. Así pues, la nueva interpretación administrativa seguida desde el mes de marzo de 2012 no quedaba cubierta por esas Decisiones.

25 Según el considerando 151 de la Decisión controvertida:

«[...] la distinción entre adquisiciones directas e indirectas no se consideró pertinente a efectos de la evaluación requerida en [las Decisiones 2011/5 y 2011/282]. [...]».

26 En el considerando 189 de la Decisión controvertida, la Comisión señaló que el Reino de España y los terceros interesados habían sostenido que la confianza legítima reconocida en las Decisiones 2011/5 y

2011/282 debía aplicarse a las participaciones indirectas.

27 Por las razones expuestas en los considerandos 190 a 200 de la Decisión controvertida, la Comisión no compartió esta argumentación. A este respecto, la Comisión expuso, en particular, lo siguiente:

«(190) La Comisión [...] considera que la confianza legítima que se reconoció en [las Decisiones 2011/5 y 2011/282] no puede hacerse extensiva a situaciones (adquisiciones indirectas de participaciones que se derivan de la adquisición de participaciones en una sociedad *holding*) que no estaban incluidas en el ámbito de aplicación de la medida en el momento de la adopción de dichas Decisiones. En efecto, la confianza legítima solo puede basarse en elementos de hecho conocidos en el momento de la adopción de una Decisión y no en acontecimientos futuros como, por ejemplo, la introducción de la nueva interpretación administrativa.

[...]

(193) [...] La Comisión estima que las empresas que han llevado a cabo adquisiciones indirectas no pueden invocar confianza legítima de que la adquisición indirecta de participaciones estuviera abarcada por el artículo 12, apartado 5, del TRLIS, dado que estas empresas eran conscientes de la práctica administrativa de la Administración tributaria y del [Tribunal Económico-Administrativo Central] que estuvo en vigor hasta 2012. [...]

[...]

(197) Con referencia a las alegaciones de España y de los terceros interesados, según las cuales las respuestas a las preguntas parlamentarias escritas generaron confianza legítima a los beneficiarios de la ayuda, la Comisión observa que estas preguntas parlamentarias no se centraban en la distinción entre adquisición directa e indirecta, sino que se [centraban en] si el régimen establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS podría constituir ayuda estatal. Por lo tanto, de las respuestas dadas por la Comisión a las preguntas parlamentarias escritas no se podía inferir que habrían estado cubiertas tanto las adquisiciones directas como las indirectas.

[...]

(199) Por otra parte, la Comisión considera que, a pesar de que en el texto de las Decisiones [2011/5 y 2011/282] no se refleja la comunicación entre las autoridades españolas y la Comisión, en la que se explicaba que en la práctica solo puede deducirse el fondo de comercio financiero surgido de las adquisiciones directas de participaciones en sociedades operativas, no genera confianza legítima para los beneficiarios de la ayuda de que las adquisiciones indirectas también estuvieran comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 5, del TRLIS. Los beneficiarios de la ayuda ya conocían la práctica constante y sistemática que excluía las adquisiciones indirectas de participaciones a través de la adquisición de participaciones en una sociedad *holding* del ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 5, del TRLIS. [...]

Procedimientos ante el Tribunal General y sentencias recurridas

Asunto T-826/14

28 Mediante un recurso basado en cuatro motivos, el Reino de España solicitó la anulación de la Decisión controvertida o, subsidiariamente, de la orden de recuperación contenida en el artículo 4 de la misma.

29 El primer motivo se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación.

30 El segundo motivo se fundaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a un error de Derecho en cuanto al requisito de la selectividad.

31 El tercer motivo se fundaba en la inexistencia de una nueva ayuda en el sentido, en particular, del artículo 108 TFUE, apartado 3.

- 32 El cuarto motivo, esgrimido con carácter subsidiario, se basaba en la vulneración, en particular, de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 33 En sus observaciones escritas presentadas en el Tribunal General el 15 de noviembre de 2021, el Reino de España, habida cuenta de las sentencias de 6 de octubre de 2021, Sigma Alimentos Exterior/Comisión (C-50/19 P, EU:C:2021:792); de 6 de octubre de 2021, World Duty Free Group y España/Comisión (C-51/19 P y C-64/19 P, EU:C:2021:793); de 6 de octubre de 2021, Banco Santander/Comisión (C-52/19 P, EU:C:2021:794); de 6 de octubre de 2021, Banco Santander y otros/Comisión (C-53/19 P y C-65/19 P, EU:C:2021:795); de 6 de octubre de 2021, Axa Mediterranean/Comisión (C-54/19 P, EU:C:2021:796), y de 6 de octubre de 2021, Prosegur Compañía de Seguridad/Comisión (C-55/19 P, EU:C:2021:797), renunció a mantener los motivos primero y segundo, por entender que el Tribunal de Justicia se había pronunciado, en dichas sentencias, sobre el carácter selectivo del régimen establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS y sobre la legalidad de las Decisiones 2011/5 y 2011/282.
- 34 Mediante su sentencia en el asunto T-826/14, el Tribunal General estimó el tercer motivo del recurso y anuló la Decisión controvertida.

Asuntos acumulados T-12/15, T-158/15 y T-258/15

- 35 Mediante sus recursos, basados en cuatro motivos, Banco Santander, S. A., Santusa Holding, S. L. (en lo sucesivo, «Santusa»), Abertis Infraestructuras, S. A. (en lo sucesivo, «Abertis»), Abertis Telecom Satélites, S. A., y Axa Mediterranean Holding, S. A. (en lo sucesivo, «Axa»), solicitaron la anulación de la Decisión controvertida.
- 36 El primer motivo se fundaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a un error de Derecho en cuanto al requisito de la selectividad.
- 37 El segundo motivo se basaba en un error de Derecho en la identificación de los beneficiarios del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS.
- 38 El tercer motivo se fundaba en la inexistencia de una nueva ayuda en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3.
- 39 El cuarto motivo se basaba en la vulneración de los principios de protección de la confianza legítima, de *estoppel* (o de los actos propios) y de seguridad jurídica.
- 40 En sus observaciones escritas presentadas en el Tribunal General el 15 de noviembre de 2021, estas sociedades, habida cuenta de las sentencias citadas en el anterior apartado 33, renunciaron a mantener los motivos primero y segundo de sus recursos.
- 41 Mediante su sentencia en los asuntos acumulados T-12/15, T-158/15 y T-258/15, el Tribunal General estimó los motivos tercero y cuarto y anuló la Decisión controvertida.

Asunto T-253/15

- 42 Mediante su recurso, fundado en siete motivos, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A (en lo sucesivo, «SGAB»), solicitó la anulación de la Decisión controvertida o, subsidiariamente, la limitación de la orden de recuperación de las ayudas basadas en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS.
- 43 El primer motivo se fundaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a un error de Derecho en cuanto al requisito de la selectividad.
- 44 El segundo motivo se basaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, en la medida en que no existía ventaja competitiva al haber revertido SGAB el beneficio fiscal del que disfrutó.
- 45 El tercer motivo se fundaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, por constituir el régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS una medida general.

- 46 Los motivos cuarto a séptimo se fundaban, respectivamente, en la inexistencia de nueva ayuda, en una desviación de poder, en la inaplicabilidad de la nueva interpretación administrativa a SGAB y en la vulneración de los principios de igualdad de trato y de protección de la confianza legítima.
- 47 En sus observaciones escritas presentadas en el Tribunal General el 17 de noviembre de 2021, SGAB, habida cuenta de las sentencias citadas en el anterior apartado 33, renunció a mantener los motivos primero y tercero de su recurso.
- 48 Mediante su sentencia en el asunto T-253/15, el Tribunal General estimó los motivos cuarto y séptimo del recurso y anuló la Decisión controvertida.

Asuntos acumulados T-256/15 y T-260/15

- 49 Mediante sus recursos, basados en seis motivos, Telefónica, S. A., e Iberdrola, S. A., solicitaron la anulación de la Decisión controvertida o, subsidiariamente, la limitación de la orden de recuperación que figura en el artículo 4 de esa Decisión.
- 50 El primer motivo se fundaba en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a errores de Derecho y de apreciación en cuanto al requisito de la selectividad.
- 51 El segundo motivo se basaba en un error de Derecho respecto del requisito de afectación de la competencia y de los intercambios entre los Estados miembros.
- 52 El tercer motivo se fundaba en errores de Derecho y de apreciación al haber considerado la Comisión que la nueva interpretación administrativa podía constituir una nueva ayuda.
- 53 El cuarto motivo se fundaba en errores de Derecho y de apreciación al sostener la Comisión que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 no abarcaban las adquisiciones indirectas.
- 54 El quinto motivo se basaba en la vulneración de los principios de seguridad jurídica, de *estoppel* (o de los actos propios) y de buena administración.
- 55 El sexto motivo se fundaba en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima.
- 56 En sus observaciones escritas presentadas en el Tribunal General los días 13 y 15 de noviembre de 2021, respectivamente, las demandantes en los asuntos T-256/15 y T-260/15, habida cuenta de las sentencias citadas en el anterior apartado 33, renunciaron a mantener los motivos primero y segundo de sus recursos.
- 57 Mediante su sentencia en esos asuntos, el Tribunal General estimó los motivos tercero y sexto de los recursos y anuló la Decisión controvertida.

Asuntos acumulados T-252/15 y T-257/15

- 58 Mediante sus recursos, fundados en cinco y cuatro motivos, respectivamente, Ferrovial, S. A., Ferrovial Servicios, S. A., y Amey UK plc, por una parte, y Arcelormittal Spain Holding, S. L. (en lo sucesivo, «Arcelormittal Spain»), por otra, solicitaron la anulación de la Decisión controvertida o, subsidiariamente, la limitación de la orden de recuperación que figura en el artículo 4, apartado 2, de esta Decisión.
- 59 Todas las demandantes formularon cuatro motivos, basados, respectivamente, en el incumplimiento de la obligación de motivación, en la infracción del artículo 107 TFUE, apartado 1, debido a errores de Derecho en cuanto al requisito de la selectividad, en la inexistencia de una nueva ayuda y en la vulneración de los principios de protección de la confianza legítima, de *estoppel* (o de los actos propios) y de seguridad jurídica.
- 60 Además, Ferrovial, Ferrovial Servicios y Amey UK formularon un quinto motivo, basado en la nulidad de la orden de recuperación en la medida en que esta no excluía las operaciones anteriores al 10 de marzo de 2005.

- 61 En sus observaciones escritas presentadas en el Tribunal General los días 13 y 15 de noviembre de 2021, respectivamente, las demandantes en los asuntos T-252/15 y T-257/15, habida cuenta de las sentencias citadas en el anterior apartado 33, renunciaron a mantener los motivos primero y segundo de sus recursos.
- 62 Mediante su sentencia en esos asuntos, el Tribunal General estimó los motivos tercero y cuarto de los recursos y anuló la Decisión controvertida.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 63 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule las sentencias recurridas.
 - Desestime los recursos.
 - Condene a las partes demandantes en primera instancia a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, tanto en primera instancia como en los recursos de casación.
- 64 Las otras partes en el procedimiento solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Desestime los recursos de casación.
 - Condene a la Comisión a cargar con sus propias costas y con las de las otras partes en el procedimiento, tanto en primera instancia como en los recursos de casación.
- 65 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 2024, se acordó la acumulación de los asuntos.

Sobre los recursos de casación

- 66 La Comisión formula dos motivos en apoyo de su recurso de casación en el asunto C-776/23 P y tres motivos —de los cuales, los dos primeros coinciden con los motivos de casación en este asunto— en apoyo de sus recursos de casación en los asuntos C-777/23 P a C-780/23 P.

Primer motivo de casación en los asuntos C-776/23 P a C-780/23 P, basado en un error de Derecho relativo al alcance de las Decisiones 2011/5 y 2011/282

Alegaciones de las partes

- 67 Según la Comisión, el Tribunal General incurrió en error al considerar que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 abarcaban tanto las adquisiciones directas como las indirectas.
- 68 Dicha institución recuerda que fue informada, mediante el escrito de 4 de junio de 2007, de que el régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS solo se aplicaba a las adquisiciones directas. Sostiene además que deben interpretarse las Decisiones 2011/5 y 2011/282 a la luz de esa información.
- 69 La Comisión cita, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 44, y de 20 de septiembre de 2018, Carrefour Hypermarchés y otros (C-510/16, EU:C:2018:751), apartado 38, de las que, a su juicio, se desprende que el alcance de una decisión en materia de ayudas de Estado debe determinarse tomando como referencia no solo su propio texto, sino también la información aportada por el Estado miembro de que se trate.
- 70 La Comisión sostiene que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no aplicar este criterio jurisprudencial, por entender que se circunscribe a los casos en que la Comisión decide que un régimen de ayudas notificado es compatible con el mercado interior. A este respecto, la Comisión alega,

invocando la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769), apartado 45, que, al examinar un régimen de ayudas, haya sido este notificado o no, está obligada a basarse en la información facilitada por el Estado miembro de que se trate, ya que esta forma parte indisociable de tal régimen de ayudas.

- 71 A juicio de la Comisión, al establecer una distinción entre las ayudas notificadas y las ayudas no notificadas, el Tribunal General también obvió el criterio jurisprudencial según el cual el examen que lleva a cabo la Comisión para determinar si existe una ayuda de Estado no puede favorecer a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el artículo 108 TFUE, apartado 3, en detrimento de aquellos que notifican las ayudas de Estado en fase de proyecto y se abstienen de ejecutarlas a la espera de que dicha institución adopte su decisión definitiva (sentencia de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 92 y jurisprudencia citada).
- 72 Asimismo, basándose en las conclusiones extraídas de la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido (C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732), apartado 165, la Comisión sostiene que, únicamente en el supuesto de que decidiera separarse del ámbito de aplicación del régimen de ayudas tal y como ha sido definido por el correspondiente Estado miembro, estaría obligada a señalarlo en su decisión, tras haber dado la posibilidad al Estado miembro de presentar observaciones al respecto. En el presente caso, al no contener las Decisiones 2011/5 y 2011/282 ninguna indicación de que la Comisión se separaba de la interpretación del Derecho nacional expuesta en el escrito de 4 de junio de 2007, el Tribunal General debería haber entendido que esas Decisiones se referían únicamente a las adquisiciones directas.
- 73 La Comisión precisa que la razón de que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 contengan referencias a las adquisiciones indirectas obedece al tenor del artículo 21 del TRLIS, al que hace remisión el artículo 12, apartado 5, de ese texto refundido. Según dicha institución, esas referencias no implican, sin embargo, que el examen realizado por ella en las citadas Decisiones abarcara las adquisiciones indirectas. La Comisión observa por lo demás que, en el momento en que adoptó dichas Decisiones, no podía prever que se adoptaría una nueva interpretación administrativa que ampliaba a las adquisiciones indirectas el ámbito de aplicación del régimen de ayudas establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS.
- 74 Según la Comisión, al no tomar en consideración, en su interpretación de las Decisiones 2011/5 y 2011/282, los diferentes aspectos antes mencionados de la jurisprudencia en materia de ayudas de Estado, el Tribunal General realizó una interpretación que no tuvo en cuenta ni el contexto en el que dichas Decisiones fueron adoptadas ni el objetivo de la normativa en este ámbito, de modo que se apartó de la jurisprudencia según la cual la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión debe tomar en consideración no solo los términos de la misma, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.
- 75 La Comisión observa que el único elemento de las Decisiones 2011/5 y 2011/282 favorable al Reino de España y a las empresas beneficiarias del régimen de ayudas establecido por el artículo 12, apartado 5, del TRLIS se refiere a las excepciones a la obligación de recuperación. Dado que la obligación de recuperación tiene por objeto eliminar los efectos de la aplicación ilegal de ese régimen y se orienta, pues, hacia el pasado, es aún más importante interpretar las referidas Decisiones, incluidas las disposiciones de estas que reconocen tales excepciones, tomando en consideración la situación inicial descrita por las autoridades españolas, caracterizada por la inaplicabilidad de ese régimen a las participaciones indirectas.
- 76 Las partes demandantes en primera instancia cuestionan tanto la admisibilidad como la fundamentación del primer motivo de casación.
- 77 Estiman, en particular, que este motivo de los recursos de casación es inadmisibles. Sostienen que, si bien trata de crear la apariencia de un error de Derecho, la Comisión se limita, en realidad, a formular aseveraciones fácticas sin invocar una desnaturalización de los hechos.
- 78 A este respecto, el Reino de España destaca que la Comisión basa esencialmente su argumentación en la interpretación del Derecho nacional resultante del escrito de 4 de junio de 2007 y de la consulta vinculante de 21 de marzo de 2012. Ahora bien, en Derecho de la Unión, la interpretación del Derecho nacional constituye un elemento de hecho. En consecuencia, para el Reino de España, no es posible

deducir de la misma un error de Derecho en el marco de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia.

79 Según Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa, Ferrovial, Serveo Servicios, S. A., Amey UK y Arcelormittal Spain, el primer motivo de los recursos de casación es también inadmisibles en la medida en que, en particular, atenta contra el principio de la fuerza de cosa juzgada.

80 A este respecto, estas sociedades observan que la circunstancia de que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 se refieran al régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS, sin distinguir entre su aplicación a adquisiciones directas o indirectas, ha sido ya constatada en múltiples sentencias firmes que han adquirido, por tanto, fuerza de cosa juzgada. Para sostener este punto de vista, invocan la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852); los apartados 29 y 30 de la sentencia de 15 de noviembre de 2018, Deutsche Telekom/Comisión (T-207/10, EU:T:2018:786), y la sentencia de 6 de octubre de 2021, Banco Santander y otros/Comisión (C-53/19 P y C-65/19 P, EU:C:2021:795). Alegan que, mediante el primer motivo de sus recursos de casación, la Comisión pretende fundamentalmente que el Tribunal de Justicia dicte una sentencia que revise una constatación realizada en los fundamentos de Derecho de una resolución con fuerza de cosa juzgada, lo cual hace que este motivo de casación sea inadmisibles.

81 Telefónica, Iberdrola y Arcelormittal Spain añaden que el primer motivo de los recursos de casación es, además, inoperante, ya que la Comisión no ha cuestionado un elemento de la apreciación del Tribunal General que justifica por sí solo la anulación de la Decisión controvertida, esto es, la constatación de que esta Decisión suponía, fundamentalmente, la revocación de las Decisiones 2011/5 y 2011/282, aunque no se cumplieran los requisitos de revocación establecidos en el Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1). Las citadas entidades sostienen que, dado que la Comisión no ha impugnado esta constatación, su motivo de casación es inoperante. En efecto, los errores en que incurren supuestamente las sentencias recurridas, invocados en este motivo de casación, suponiéndolos existentes, no pueden llevar a la anulación de dichas sentencias, ya que la anulación de la Decisión controvertida operada por estas estaba en cualquier caso justificada por la constatación de que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 habían sido revocadas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad y el carácter operante del motivo de casación

82 Mediante su primer motivo de casación, la Comisión censura al Tribunal General haber interpretado erróneamente las Decisiones 2011/5 y 2011/282, en la medida en que se basó exclusivamente en el tenor de esas Decisiones, absteniéndose, de este modo, de tomar en consideración el contexto en el que fueron adoptadas —incluida la información facilitada por el Reino de España, antes de la adopción de las citadas Decisiones, acerca del alcance del Derecho nacional— y la finalidad de las normas en el ámbito de las ayudas estatales.

83 De este modo, este motivo de casación plantea la cuestión de si el Tribunal General obvió los principios que rigen la interpretación de los actos de la Unión, extremo este que constituye una cuestión de Derecho.

84 Ciertamente, las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartados 29 y 30, y de 15 de noviembre de 2018, Deutsche Telekom/Comisión (T-207/10, EU:T:2018:786), o la sentencia de 6 de octubre de 2021, Banco Santander y otros/Comisión (C-53/19 P y C-65/19 P, EU:C:2021:795), a las que se refieren Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa, Ferrovial, Serveo Servicios, Amey UK y Arcelormittal Spain, tienen fuerza de cosa juzgada. No obstante, su contenido ni corrobora ni contradice la posición de esas sociedades según la cual las Decisiones 2011/5 y 2011/282 se refieren tanto a las adquisiciones directas como a las adquisiciones indirectas. En consecuencia, no cabe afirmar que la Comisión vulnera el principio de cosa juzgada cuando alega que estas Decisiones se refieren únicamente a las adquisiciones directas.

85 Dado que algunas de las partes demandantes en primera instancia alegan además que el primer motivo de los recursos de casación es inoperante, porque la Comisión no ha impugnado la apreciación del

Tribunal General, decisiva por sí sola, según la cual la Decisión controvertida revoca, fundamentalmente, las Decisiones 2011/5 y 2011/282, es preciso señalar que tal alegación se basa en una interpretación errónea del referido motivo de casación. Al alegar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho en la interpretación de las Decisiones 2011/5 y 2011/282, la Comisión sostiene que, si el Tribunal General no hubiera incurrido en este error, habría constatado necesariamente que esas Decisiones se refieren únicamente a las adquisiciones directas. Mediante esta argumentación, la Comisión expresa claramente su posición según la cual la Decisión controvertida, que se refiere a las adquisiciones indirectas, no revoca las Decisiones 2011/5 y 2011/282. En consecuencia, no cabe afirmar que la Comisión no impugna la apreciación del Tribunal General según la cual la Decisión controvertida opera, en esencia, tal revocación.

86 Por consiguiente, el primer motivo de casación es admisible y no es inoperante.

– *Sobre el fondo*

87 No ha resultado controvertido entre las partes que el artículo 12, apartado 5, del TRLIS permitía, cuando se cumplieran determinados requisitos, a efectos del cálculo del impuesto sobre sociedades en España, la deducción del fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones de participaciones por parte de sociedades con domicilio fiscal en España en el capital de sociedades con domicilio fiscal en otros países.

88 Mediante las Decisiones 2011/5 y 2011/282, de las cuales la primera se aplica a las adquisiciones de participaciones en el capital de sociedades con domicilio fiscal en un Estado miembro de la Unión diferente del Reino de España y la segunda, a las adquisiciones de participaciones en el capital de sociedades con domicilio fiscal fuera de la Unión, la Comisión calificó el artículo 12, apartado 5, del TRLIS de régimen de ayudas de Estado aplicado ilegalmente.

89 En estas Decisiones, la Comisión ordenó poner fin a este régimen y recuperar las cantidades correspondientes a las deducciones fiscales aplicadas, al mismo tiempo que autorizaba expresamente, en aras de la protección de la confianza legítima, la continuación de ese régimen en lo referente a las adquisiciones directas e indirectas que cumplieran los requisitos pertinentes del régimen de ayudas antes del 21 de diciembre de 2007, fecha de la publicación del resumen de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. Por otra parte, la Comisión autorizó la continuación del mismo régimen en lo referente, en particular, a las participaciones mayoritarias adquiridas, a más tardar, el 21 de mayo de 2011, fecha de la publicación de la Decisión 2011/282, directa o indirectamente en empresas extranjeras establecidas en China, en la India o en otros países en los que se haya demostrado o pueda demostrarse que existen obstáculos jurídicos explícitos a las combinaciones transfronterizas de empresas.

90 Mediante las sentencias citadas en el anterior apartado 33, el Tribunal de Justicia desestimó los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del Tribunal General por las que se desestimaban los recursos de anulación de las Decisiones 2011/5 y 2011/282.

91 Por consiguiente, salvo que el Tribunal de Justicia revise las sentencias citadas en el anterior apartado 33, la legalidad de las Decisiones 2011/5 y 2011/282 ha sido establecida definitivamente.

92 Por lo que se refiere a la interpretación del alcance de estas Decisiones, el Tribunal General consideró fundadamente, en el apartado 46 de la sentencia recurrida en el asunto C-776/23 P, en el apartado 52 de la sentencia recurrida en el asunto C-777/23 P, en el apartado 62 de la sentencia recurrida en el asunto C-778/23 P, en el apartado 53 de la sentencia recurrida en el asunto C-779/23 P y en el apartado 52 de la sentencia recurrida en el asunto C-780/23 P, que el principio de seguridad jurídica, que exige que las normas de Derecho sean claras, precisas y de efectos previsibles a fin de que los interesados puedan orientarse en las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el ordenamiento jurídico de la Unión y adoptar las medidas oportunas en consecuencia, se aplica cuando la Comisión adopta una decisión en materia de ayudas de Estado.

93 Este criterio es aplicable, en particular, a las decisiones negativas mediante las que la Comisión ordena que se ponga fin a las ayudas y que estas sean recuperadas. El Estado miembro destinatario de una decisión que le obliga a recuperar una ayuda debe, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo cuarto,

- adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar dicha decisión. En consecuencia, resulta indispensable, en virtud del principio de seguridad jurídica, que una decisión de ese tipo indique de manera clara, precisa y previsible qué ayudas deben recuperarse (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2011, France Télécom/Comisión, C-81/10 P, EU:C:2011:811, apartados 100 a 104).
- 94 En el presente asunto, resulta expresamente tanto del artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2011/5 y de los considerandos 167, 170 y 175 de la misma como del artículo 1, apartados 2 y 4, y del considerando 210 de la Decisión 2011/282 que las excepciones a las obligaciones impuestas en las citadas Decisiones de poner fin a las ayudas y recuperarlas se refieren a las adquisiciones directas, que comprenden, según la explicación de la Comisión recogida en el anterior apartado 21, las participaciones en los fondos propios de una empresa, y también a las adquisiciones indirectas, que comprenden, según esa misma explicación, las participaciones en los fondos propios de una filial de segundo o ulterior nivel.
- 95 A la vista de lo anterior, el Tribunal General no solo podía, sino que debía deducir del propio tenor de las Decisiones 2011/5 y 2011/282 que estas se referían tanto a las adquisiciones directas como a las indirectas. Interpretar dichas Decisiones en un sentido contrario al de su tenor claro vulneraría el principio de seguridad jurídica antes recordado y sería, además, incompatible con la reiterada jurisprudencia que afirma que, cuando el sentido de una disposición del Derecho de la Unión se desprende sin ambigüedad de la propia redacción de la misma, el juez de la Unión no puede apartarse de él (sentencias de 8 de diciembre de 2005, BCE/Alemania, C-220/03, EU:C:2005:748, apartado 31, y de 16 de enero de 2025, DYKA Plastics, C-424/23, EU:C:2025:15, apartado 37).
- 96 Por lo demás, en contra de lo afirmado por la Comisión, no cabe censurar al Tribunal General por no haber examinado el contexto en el que fueron adoptadas las Decisiones 2011/5 y 2011/282 —en particular la información facilitada por las autoridades españolas en el escrito de 4 de junio de 2007— o la finalidad de las normas en materia de ayudas de Estado.
- 97 Por lo que se refiere a la información contenida en el escrito de 4 de junio de 2007, según la cual el artículo 12, apartado 5, del TRLIS se refería únicamente, según la interpretación administrativa seguida entonces por las autoridades españolas, a las adquisiciones directas, debe señalarse que el Tribunal General integró este elemento contextual en su razonamiento, en particular, en los apartados 49 a 53 de la sentencia recurrida en el asunto C-776/23 P, en los apartados 55 a 59 de la sentencia recurrida en el asunto C-777/23 P, en los apartados 65 a 69 de la sentencia recurrida en el asunto C-778/23 P, en los apartados 56 a 60 de la sentencia recurrida en el asunto C-779/23 P y en los apartados 55 a 59 de la sentencia recurrida en el asunto C-780/23 P.
- 98 Como señaló el Tribunal General en esos pasajes de las sentencias recurridas, la propia Comisión estimó, en el considerando 151 de la Decisión controvertida, que la distinción entre adquisiciones directas y adquisiciones indirectas no era pertinente a efectos de la evaluación contenida en las Decisiones 2011/5 y 2011/282. De este modo, resulta que, en estas Decisiones, la Comisión apreció el artículo 12, apartado 5, del TRLIS haciendo abstracción de la interpretación administrativa del TRLIS seguida por las autoridades españolas, de la que tuvo conocimiento a través de estas últimas.
- 99 Habida cuenta de las anteriores circunstancias, no resulta en absoluto necesario para interpretar las Decisiones 2011/5 y 2011/282 analizar la alegación de la Comisión según la cual es extrapolable al presente caso —a pesar de que este se refiere a un régimen no notificado— el criterio jurisprudencial, recordado en el anterior apartado 69, que afirma que el alcance de una decisión de la Comisión de no formular objeciones respecto de un régimen de ayudas notificado debe determinarse no solo haciendo referencia al propio texto de esa decisión, sino también tomando en consideración la notificación efectuada por el Estado miembro de que se trate.
- 100 Por lo que se refiere a la finalidad de las normas en materia de ayudas de Estado, debe considerarse que, entre los objetivos perseguidos por dichas normas, el de la previsibilidad de las relaciones jurídicas, expresión del principio de seguridad jurídica recordado en el anterior apartado 92, reviste una particular importancia cuando el litigio se refiere, como en el presente asunto, a la adopción por parte de la Comisión de diferentes decisiones consecutivas referidas a un mismo sistema fiscal nacional. Dado que, mediante la Decisión controvertida, la Comisión calificó de ayudas de Estado las deducciones fiscales del fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones indirectas y ordenó que se pusiera fin a las mismas y que se recuperaran —admitiendo al mismo tiempo que, siempre que

se cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2011/5 y en el artículo 1, apartados 2 y 4, de la Decisión 2011/282, podían seguir aplicándose esas deducciones—, incumbía al Tribunal General pronunciarse efectivamente a la vista de los principios generales del Derecho de la Unión, entre ellos el principio de seguridad jurídica, sin que tuviera necesariamente que llevar a cabo un análisis exhaustivo de los objetivos de las normas en materia de ayudas de Estado.

101 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede desestimar el primer motivo de los recursos de casación.

Segundo motivo de casación en los asuntos C-776/23 P a C-780/23 P, basado en un error de Derecho relativo al valor de una práctica administrativa vinculante

Alegaciones de las partes

102 Según la Comisión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que una nueva interpretación administrativa no podía ampliar el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas.

103 A este respecto, la Comisión invoca la jurisprudencia según la cual, a la hora de examinar si una medida constituye una ayuda de Estado, lo que cuenta son sus efectos (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, *British Aggregates/Comisión*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartado 89, y de 21 de diciembre de 2016, *Comisión/Aer Lingus y Ryanair Designated Activity*, C-164/15 P y C-165/15 P, EU:C:2016:990, apartado 69). La Comisión sostiene que también resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que las circulares administrativas pueden determinar los efectos de un régimen de ayudas (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, *Fiat Chrysler Finance Europe/Comisión*, C-885/19 P y C-898/19 P, EU:C:2022:859, apartado 91).

104 La Comisión afirma que, en las sentencias recurridas, el Tribunal General reconoció que, hasta la nueva interpretación administrativa, las autoridades españolas solo aplicaban el régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS a las adquisiciones directas. El Tribunal General reconoció, además, que esta nueva interpretación vinculaba a esas autoridades y que las mismas habían aplicado, desde la introducción de dicha interpretación, el referido régimen a las adquisiciones indirectas. En estas circunstancias, la Comisión considera evidente que el Tribunal General debería haber concluido que la nueva interpretación administrativa había ampliado el ámbito de aplicación de dicho régimen.

105 En la medida en que el Tribunal General hizo una apreciación en sentido contrario al entender que la nueva interpretación administrativa no podía ampliar el ámbito de aplicación del régimen de ayudas porque no vinculaba a los obligados tributarios, la Comisión sostiene que el hecho de que algunas empresas hubieran podido hacer una interpretación diferente de ese régimen y, en consecuencia, aplicar la deducción fiscal a adquisiciones indirectas antes de la adopción de la nueva interpretación administrativa —circunstancia que, en algunos casos, pudo escapar al control de la Administración como consecuencia del régimen de autoliquidación del impuesto sobre sociedades español— no altera en nada el ámbito de aplicación de dicho régimen.

106 La Comisión estima, asimismo, que la propia circunstancia de que cada empresa pueda hacer una interpretación diferente en lo tocante al ámbito de aplicación de un régimen de ayudas y de que incumbe en definitiva a los tribunales aclarar cuál es el alcance del mismo demuestra hasta qué punto es indispensable, en el marco del procedimiento administrativo que culminó con la decisión de la Comisión sobre este régimen, tomar en consideración la información facilitada por el Estado miembro. Dicha institución recuerda, a este respecto, que el régimen de ayudas establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS entró en vigor el 1 de enero de 2002. La Comisión considera evidente que no podía esperar a que los tribunales nacionales se pronunciaran definitivamente sobre el alcance de ese régimen.

107 Las partes demandantes en primera instancia alegan que es inadmisibles este segundo motivo de los recursos de casación, por cuanto persigue, sin invocar una desnaturalización, que se reexamine la interpretación del Derecho nacional realizada por el Tribunal General, lo cual constituye una cuestión de hecho y se basa en una lectura errónea de las sentencias recurridas.

- 108 Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa y SGAB estiman que el segundo motivo de los recursos de casación es, además, inoperante, porque el debate ante el Tribunal General no consistió en determinar si la nueva interpretación modificó el régimen previsto en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS, sino en determinar si las Decisiones 2011/5 y 2011/282 se referían tanto a las adquisiciones directas como a las adquisiciones indirectas.
- 109 La Comisión sostiene que la eventual desestimación del primer motivo de los recursos de casación no significaría que el Tribunal de Justicia confirma que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 abarcan tanto las adquisiciones directas como las adquisiciones indirectas, sino únicamente que el Tribunal General no incurrió en error al decidir no aplicar el criterio jurisprudencial resultante de la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión (C-537/08 P, EU:C:2010:769). En consecuencia, la Comisión considera que el segundo motivo de los recursos de casación no es inoperante.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 110 Mediante el segundo motivo de los recursos de casación, la Comisión sostiene que el Tribunal General, al apreciar que una nueva interpretación administrativa que solo tiene efectos vinculantes para la Administración no puede ampliar el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas, obvió la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el anterior apartado 103, según la cual, la calificación de una medida como ayuda de Estado no depende de su forma, sino de sus efectos. En contra de lo sostenido por las partes demandantes en primera instancia, la Comisión no pretende, sin alegar ninguna desnaturalización, cuestionar la interpretación que el Tribunal General hizo del Derecho nacional, sino que invoca un error de Derecho. En consecuencia, el segundo motivo de casación es admisible.
- 111 Sentado lo anterior, tal como se desprende del análisis del primer motivo de los recursos de casación, habida cuenta de los principios que rigen la interpretación de los actos de la Unión, el Tribunal General no solo podía, sino que debía concluir que las Decisiones 2011/5 y 2011/282 se referían tanto a las adquisiciones directas como a las adquisiciones indirectas.
- 112 Por consiguiente, el Derecho de la Unión, del que forma parte el principio de seguridad jurídica, se oponía, como declaró acertadamente el Tribunal General, a que la Comisión calificara las deducciones fiscales del fondo de comercio financiero resultante de adquisiciones indirectas de nuevo régimen de ayudas de Estado ilegalmente aplicado.
- 113 Habida cuenta de este resultado del análisis del primer motivo de los recursos de casación, queda de manifiesto que es errónea la premisa en que se basa el segundo motivo de casación, según la cual la nueva interpretación administrativa produjo el efecto de extender el ámbito del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS a una categoría de participaciones —a saber, las participaciones indirectas— que no estaba comprendida en las Decisiones 2011/5 y 2011/282.
- 114 En consecuencia, este segundo motivo de casación no permite cuestionar la fundamentación de las sentencias recurridas, incluso aunque resultara que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no reconocer que una nueva interpretación administrativa puede, en determinadas circunstancias, ampliar el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas.
- 115 De lo anterior se sigue que el segundo motivo de los recursos de casación es inoperante.

Tercer motivo de casación formulado en los asuntos C-777/23 P a C-780/23 P, basado en un error de Derecho en la interpretación y aplicación del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

- 116 La Comisión recuerda que, en el considerando 190 de la Decisión controvertida, expuso que la confianza legítima que se reconoció en las Decisiones 2011/5 y 2011/282 solo podía referirse a las adquisiciones indirectas, ya que estas no estaban incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 12, apartado 5, del TRLIS en el momento en que esas Decisiones se adoptaron. La Comisión observa, a este respecto, que la confianza legítima solo puede basarse en elementos de hecho conocidos en el

momento de la adopción de una decisión y no en acontecimientos futuros e inciertos como, en el presente caso, la introducción de la nueva interpretación administrativa.

- 117 A este respecto, la Comisión destaca que, según la jurisprudencia del Tribunal General, en particular la sentencia de 15 de noviembre de 2018, *Deutsche Telekom/Comisión* (T-207/10, EU:T:2018:786), apartado 98, la aplicación del principio de protección de la confianza legítima tiene por objeto mantener una situación que, por definición, ha nacido antes del acto que genera esa confianza.
- 118 La Comisión sostiene que el Tribunal General obvió esta jurisprudencia y, de este modo, incurrió en error de Derecho en la interpretación y aplicación del principio de protección de la confianza legítima al declarar, en las sentencias recurridas, que, hasta el 21 de diciembre de 2007, fecha de la decisión de incoar un procedimiento de investigación formal, los beneficiarios del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS habían podido legítimamente considerar, fundándose en las respuestas de la Comisión a las preguntas parlamentarias mencionadas en el anterior apartado 5, que dicho régimen no constituía una ayuda de Estado en lo referente tanto a las adquisiciones directas como a las indirectas, y al deducir de ello que la Comisión había incurrido en error de Derecho al no reconocer, en la Decisión controvertida, la confianza legítima que esos beneficiarios podían tener respecto de sus adquisiciones indirectas.
- 119 Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa, SGAB, Telefónica, Iberdrola, Ferrovial, Serveo Servicios, Amey UK y Arcelormittal Spain rebaten estas alegaciones.
- 120 Según dichas entidades, este tercer motivo de casación parte de la premisa errónea de que las adquisiciones indirectas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de las Decisiones 2011/5 y 2011/282.
- 121 Por consiguiente, si el Tribunal de Justicia, en el marco de su examen de los dos primeros motivos de casación, llegase a la conclusión de que el Tribunal General acertó al considerar que el ámbito de aplicación de esas Decisiones abarca las adquisiciones indirectas, el tercer motivo de casación resultaría inoperante.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 122 Como se desprende del examen del primer motivo de los recursos de casación, habida cuenta del tenor claro de las Decisiones 2011/5 y 2011/282, debe entenderse que la confianza legítima que la Comisión reconoce en las mismas se refiere tanto a las adquisiciones directas como a las adquisiciones indirectas.
- 123 Por lo tanto, aun suponiendo que el Tribunal General haya incurrido en error en la interpretación o la aplicación del principio de protección de la confianza legítima al concluir que los beneficiarios del régimen fiscal establecido en el artículo 12, apartado 5, del TRLIS podían, hasta el 21 de diciembre de 2007, creer legítimamente, sobre la base de las respuestas de la Comisión a las preguntas parlamentarias mencionadas en el anterior apartado 5, que ese régimen no constituía una ayuda de Estado, no es menos cierto que la propia Comisión constató tal confianza legítima en las Decisiones 2011/5 y 2011/282, y de manera explícita, tanto respecto de las adquisiciones directas como de las adquisiciones indirectas.
- 124 Por consiguiente, el supuesto error en la interpretación o la aplicación del principio de protección de la confianza legítima cometido por el Tribunal General, invocado en el marco de este tercer motivo de casación, no puede implicar que estuviera viciada de error la anulación de la Decisión controvertida por vulneración del principio de seguridad jurídica, confirmada al examinar el primer motivo de los recursos de casación.
- 125 En consecuencia, el presente motivo de casación es inoperante y no puede ser acogido.
- 126 Puesto que ninguno de los motivos de los recursos de casación puede estimarse, procede desestimar los recursos de casación.

Costas

- 127 Con arreglo al artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado.
- 128 El artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, establece que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 129 Al haber solicitado el Reino de España, Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa, SGAB, Telefónica, Iberdrola, Ferrovial, Serveo Servicios, Amey UK y Arcelormittal Spain que se condenara en costas a la Comisión y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las del Reino de España, Banco Santander, Santusa, Abertis, Axa, SGAB, Telefónica, Iberdrola, Ferrovial, Serveo Servicios, Amey UK y Arcelormittal Spain relativas a los recursos de casación.

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

- 1) **Desestimar los recursos de casación en los asuntos C-776/23 P a C-780/23 P.**
- 2) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las del Reino de España, Banco Santander, S. A., Santusa Holding, S. L., Abertis Infraestructuras, S. A., Axa Mediterranean Holding, S. A., Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A., Telefónica, S. A., Iberdrola, S. A., Ferrovial SE, Serveo Servicios, S. A., Amey UK Ltd y Arcelormittal Spain Holding, S. L., relativas a los recursos de casación.**

Rodin

Lycourgos

Spineanu-Matei

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de junio de 2025.

El Secretario

El Presidente de Sala

A. Calot Escobar

S. Rodin

* Lengua de procedimiento: español.