

## CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 15 de mayo de 2003<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. El objeto del presente litigio lo constituyen las ayudas de Estado concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia a las empresas de transporte de mercancías por cuenta ajena entre 1981 y 1995. En su Decisión de 30 de julio de 1997,<sup>2</sup> la Comisión había declarado parte de dichas ayudas incompatibles con el mercado común y ordenó su devolución en esa medida. Tras el recurso interpuesto por algunas de las empresas afectadas, el Tribunal de Primera Instancia anuló parcialmente dicha Decisión.<sup>3</sup>

2. Mediante el presente recurso de casación, la República Italiana, que intervino en el procedimiento en primera instancia como parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de las demandantes, impugna la sentencia dictada en primera instancia. La

Comisión presentó una adhesión a la casación en la que alega la inadmisibilidad del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia. Considera que la Decisión relativa a un régimen legal de ayudas dirigida a Italia no afecta individualmente a las empresas beneficiarias ni siquiera cuando en la Decisión se ordena la recuperación de las ayudas. En opinión de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido examinar de oficio la admisibilidad.

3. La República Italiana también impugnó la Decisión de la Comisión mediante otro recurso de anulación interpuesto ante el Tribunal de Justicia, pendiente de resolución con el número de autos C-372/97.<sup>4</sup>

4. Sobre el fondo, la principal cuestión controvertida es la de en qué medida las ayudas podían falsear el juego de la competencia en los mercados relevantes, que, en todo caso, cuando empezaron a pagarse las ayudas todavía no habían sido plenamente liberalizados. Además, se discute si los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad se oponen a la recuperación de las ayudas.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Decisión 98/182/CE, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región (DO 1998, L 66, p. 18); en lo sucesivo, «Decisión impugnada».

3 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 2000, Alzetta Mauro y otros/Comisión (asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, Rec. p. II-2319; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). A la misma conclusión llegó el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia de 4 de abril de 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-288/97, Rec. p. II-1169).

4 — Hoy mismo presento igualmente las conclusiones en el asunto C-372/97.

## II. Marco jurídico y hechos

### A. Derecho comunitario

5. En el ámbito de los transportes se aplican, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones especiales del artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), las disposiciones generales relativas a las ayudas de Estado establecidas en los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) así como 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículos 88 CE y 89 CE). El Reglamento (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable,<sup>5</sup> precisa bajo qué condiciones los Estados miembros tienen la facultad para conceder ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado CE.

6. Durante el período en el que se concedieron las ayudas controvertidas, en la Comunidad el transporte de mercancías todavía se encontraba en proceso de liberalización. A este respecto, deben distinguirse dos sectores, a saber, por un lado el transporte internacional de mercancías para los transportes transfronterizos y, por otro, el cabotaje, es decir, los transportes efectuados dentro de un mismo Estado miembro

por parte de transportistas establecidos en otro Estado miembro.

7. El transporte internacional de mercancías se abrió a la competencia entre 1969 y 1992 a partir del Reglamento (CEE) n° 1018/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968, relativo a la creación de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1018/68»).<sup>6</sup> El contingente comunitario establecido en el Reglamento, que posteriormente fue ampliándose de manera gradual, fue repartido entre los Estados miembros. En el marco de dicho contingente, los transportistas del respectivo Estado miembro podían efectuar transportes transfronterizos. A partir del 1 de enero de 1993, dicho mercado fue liberalizado por completo.<sup>7</sup>

8. El cabotaje sólo se liberalizó a partir del 1 de julio de 1990. También en este caso, inicialmente se establecieron contingentes que fueron incrementándose gradualmente hasta la plena apertura a la competencia, que tuvo lugar el 1 de julio de 1998.<sup>8</sup>

6 — DO L 175, p. 13

7 — Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO L 95, p. 1).

8 — Véanse el Reglamento (CEE) n° 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3), y el Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279, p. 1).

5 — DO L 130, p. 1; EE 08/01, p. 164; modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 543/97 del Consejo, de 17 de marzo de 1997 (DO L 84, p. 6).

B. *Los regímenes de ayuda controvertidos de la Región de Friuli-Venezia Giulia*

9. La Legge regionale n° 28 de la Región de Friuli-Venezia Giulia, de 18 de mayo de 1981, «Interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonchè dell'autotrasporto merci in conto terzi» (Ley regional sobre intervenciones para la promoción y el desarrollo de los transportes que interesan a la Región de Friuli-Venezia Giulia, así como del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena; en lo sucesivo, «Ley n° 28/1981»), establecía determinadas medidas de ayuda en favor de las empresas de transporte por cuenta ajena establecidas en el territorio de la región.

10. El régimen establecido por esta Ley fue sustituido por la Legge regionale n° 4, de 7 de enero de 1985, «Interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonchè dell'autotrasporto merci in conto terzi» (Ley regional sobre intervenciones para la promoción y el desarrollo de los transportes que interesan a la Región de Friuli-Venezia Giulia, así como del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena; en lo sucesivo, «Ley n° 4/1985»), que establecía un régimen de ayudas esencialmente idéntico.

11. Estas Leyes preveían tres medidas que pueden describirse de manera simplificada del siguiente modo:

- financiación de los tipos de interés de los préstamos contraídos para la realización de infraestructuras (construcción, compra, y modernización de

locales) y para la compra de equipos, incluidos los medios de transporte necesarios para el transporte por carretera (artículo 4 de la Ley n° 4/1985);

- la financiación del coste de las operaciones de *leasing* relativas a vehículos, remolques y semirremolques y a las instalaciones, máquinas y equipos para el mantenimiento y reparación de los vehículos y para la manipulación de las mercancías (artículo 5 de la Ley n° 4/1985), y

- la financiación, en favor de las agrupaciones y de las demás formas asociativas, de hasta el 50 % de las inversiones destinadas a la construcción o a la compra de determinadas instalaciones y equipos (artículo 6 de la Ley n° 4/1985).

12. Entre 1981 y 1995 se aprobaron 2.202 solicitudes, empleándose unos recursos presupuestarios totales de más de 22 millones de ecus.

13. La Región de Friuli-Venezia Giulia suspendió la concesión de las ayudas a partir del 1 de enero de 1996, y entre septiembre y diciembre de 1997 dirigió a las empresas interesadas sendos escritos en los que les comunicaba la Decisión de la Comisión y anunciaba la recuperación de las ayudas.

*C. La Decisión impugnada**Artículo 3*

14. El 30 de julio de 1997, la Comisión adoptó la Decisión impugnada<sup>9</sup> tras poner fin al procedimiento administrativo. Su parte dispositiva tiene el siguiente tenor:

*«Artículo 1*

Las subvenciones concedidas hasta el 1 de julio de 1990, en virtud de las Leyes nos 28/1981 y 4/1985 [...] a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional no constituyen ayuda de Estado a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

*Artículo 2*

Las subvenciones no contempladas en el artículo 1 constituyen ayudas a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y son ilegales, ya que se aplicaron en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo.

Las subvenciones destinadas a la financiación de elementos específicamente adaptados a los transportes combinados y utilizados exclusivamente para el transporte combinado constituyen ayudas a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, pero son compatibles con el mercado común en virtud de la letra e) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 1107/70.

*Artículo 4*

Las subvenciones concedidas a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional, a partir del 1 de julio de 1990, y a las que se dedican al transporte internacional son incompatibles con el mercado común, ya que no reúnen ninguna de las condiciones necesarias para acogerse a las exenciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado y en el Reglamento (CEE) n° 1107/70.

*Artículo 5*

Italia suprimirá y recuperará la ayuda mencionada en el artículo 4. La ayuda deberá reembolsarse con arreglo a los procedimientos y disposiciones de la legislación italiana y se incrementará con los

9 — Citada en la nota 2 *supra*.

intereses correspondientes, que se calcularán aplicando el tipo de referencia utilizado para la evaluación de los regímenes de ayudas regionales, intereses que se devengarán desde la fecha de concesión de la ayuda hasta la fecha del reembolso efectivo.

[...]»

15. En la exposición de motivos, la Comisión explicaba, entre otras cosas, que las subvenciones contempladas en el artículo 1 no eran ayudas en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE, ya que el mercado de cabotaje había estado cerrado a la competencia hasta el 1 de julio de 1990. En cambio, en el resto de los mercados relevantes ya había competencia —al menos en el marco de los contingentes—, por lo que podían haberse visto afectados por las medidas.

### III. Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

16. Un total de 165 empresas afectadas (en algunos casos agrupadas en acciones colectivas) interpusieron ante el Tribunal de Primera Instancia recursos en los que se solicitaba la anulación total o parcial de la Decisión impugnada.

17. En su sentencia de 15 de junio de 2000,<sup>10</sup> el Tribunal de Primera Instancia estimó parcialmente los recursos y anuló el artículo 2 de la Decisión en la medida en que declara ilegales las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional de mercancías. También la orden de recuperación de dichas ayudas contenida en el artículo 5 de la Decisión impugnada fue anulada. Los recursos fueron desestimados en todo lo demás.

18. En opinión del Tribunal de Primera Instancia, en el caso de las ayudas que se habían concedido a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas dedicadas únicamente al transporte dentro de Italia se trataba de ayudas existentes y no de ayudas nuevas, tal como había considerado la Comisión. Según el Tribunal de Primera Instancia, el régimen de ayudas había sido establecido en un momento en el que el mercado de cabotaje todavía no se había liberalizado, por lo que en aquel momento no infringía el artículo 92 del Tratado CE. La liberalización, que según el Tribunal de Primera Instancia no era imputable al Estado miembro, no podía suponer que subvenciones existentes anteriormente legales pasaran a ser ayudas nuevas sujetas a la obligación de notificación.<sup>11</sup>

19. El Tribunal de Primera Instancia anuló la orden de recuperación de aquellas ayudas que la Comisión había calificado indebidamente como ayudas nuevas, ya que las ayudas existentes únicamente pueden ser objeto de una declaración de incompatibilidad con el mercado común *ex nunc*.<sup>12</sup>

10 — Citada en la nota 3 *supra*.

11 — A este respecto, véanse los apartados 141 a 150 de la sentencia recurrida.

12 — Véase el apartado 167 de la sentencia recurrida.

20. El Tribunal de Primera Instancia desestimó los restantes motivos de recurso. En particular, declaró que ni el pequeño tamaño de las empresas interesadas, ni el hecho de que su actividad se limitara esencialmente a la Región, ni la existencia de contingentes excluía que dichas medidas afectaran a los intercambios intracomunitarios o amenazaran con falsear el juego de la competencia.

21. Asimismo, el Tribunal de Primera Instancia desestimó las alegaciones relativas a que la orden de recuperación de las ayudas más los intereses devengados sobre las mismas violaba los principios de protección de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de proporcionalidad.

#### IV. Los recursos de casación

22. El 3 de agosto de 2001, la República Italiana interpuso un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. Le apoyan en sus pretensiones la empresa Collorigh Edo y otras doce empresas demandantes en el procedimiento en primera instancia.

23. El Gobierno italiano basa su recurso de casación en dos motivos. Por un lado, alega la infracción de los artículos 92 y 93, apartados 1 y 2, del Tratado CE, en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia calificó las ayudas al transporte internacional como ayudas nuevas que

amenazaban con falsear el juego de la competencia, a pesar de que este mercado de transportes sólo se liberalizó por completo a partir del 1 de enero de 1993. En todo caso, sostiene que el Tribunal de Primera Instancia no motivó suficientemente la sentencia recurrida a este respecto.

24. Por otro lado, considera que la orden de recuperación de las ayudas viola el principio de protección de la confianza legítima y el principio de equidad (*principio di ragionevolezza*).

25. En su escrito de contestación al recurso de casación, la Comisión se adhirió a la casación cuestionando la admisibilidad del recurso interpuesto en primera instancia.

26. La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule en su totalidad la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de julio de 2000 en los asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98.
- 2) Con carácter subsidiario, anule dicha sentencia en la medida en que impone

la obligación de recuperar las ayudas concedidas. En cualquiera de ambos casos, condene en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Con carácter subsidiario, anule la Decisión de la Comisión en la medida en que ordena la recuperación de las ayudas más los correspondientes intereses (artículo 5) y, con carácter subsidiario en segundo grado, anule la orden de recuperación de las ayudas en la medida en que supera un determinado importe e incluye los intereses.

27. Las partes coadyuvantes solicitan al Tribunal de Justicia que:

1) Anule la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de julio de 2000 en los asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98 en la medida en que:

— declara incompatibles con el mercado común las ayudas concedidas a las empresas que prestan servicios de transporte internacional de conformidad con las Leyes regionales n° 28/81 y n° 4/85,

— califica de nuevas ayudas las ayudas concedidas a las empresas que prestan servicios de transporte internacional entre 1981 y 1995, e

— impone a los Estados miembros la obligación de recuperación de las ayudas supuestamente ilegales.

2) Condene en costas a la Comisión.

28. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Desestime el recurso de casación de la República Italiana.

2) Anule en su totalidad la sentencia del Tribunal de Primera Instancia o, al menos, en la medida en que anula parcialmente la Decisión de la Comisión.

3) Condene a la República Italiana y a las demandantes en el procedimiento en primera instancia a abonar las costas del procedimiento en ambas instancias.

29. Las alegaciones de las partes serán expuestas con mayor detalle en el marco de la apreciación jurídica.

## V. Apreciación jurídica

30. Procede examinar en primer lugar la adhesión a la casación, ya que se refiere a la admisibilidad del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia.

### A. Sobre la adhesión a la casación de la Comisión (alegación de la inadmisibilidad del recurso)

#### 1. Alegaciones de las partes

31. En opinión de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido declarar la inadmisibilidad de los recursos interpuestos ante él, ya que la Decisión no afecta individualmente a las demandantes en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

32. En efecto, mediante la Decisión impugnada no se declara incompatible con el mercado común ninguna ayuda individual a una determinada empresa, sino un régimen de ayudas. En opinión de la Comisión, una Decisión como ésa no afecta individualmente a los beneficiarios pasados o futuros de una ayuda. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia han declarado la inadmisibilidad de los

recursos interpuestos en toda una serie de asuntos comparables.<sup>13</sup>

33. Según la Comisión, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto T-55/99 (CETM/Comisión),<sup>14</sup> que podría parecer que funda una conclusión diferente, no está suficientemente motivada ni resulta convincente. Es cierto que, en la sentencia Italia y Sardeña Lines/Comisión,<sup>15</sup> el Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto por una empresa en una situación similar. Sin embargo, no se trataba de un asunto comparable, ya que en aquel caso el régimen de ayudas afectaba tan sólo a un número muy pequeño de operadores económicos, y la Comisión había examinado el caso concreto de la demandante en el marco del procedimiento administrativo formal.

34. Además, la Comisión considera que tampoco por motivos de protección jurisdiccional efectiva procede admitir este tipo de recursos. En efecto, las empresas afectadas podían alegar la existencia de errores en la Decisión en el marco de un recurso dirigido contra la resolución de recuperación de las ayudas. Sobre esta base, el órgano jurisdiccional nacional puede plan-

13 — La Comisión se remite a las sentencias de 10 de julio de 1986, DEF/Comisión (282/85, Rec. p. 2469), apartado 16; de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión (asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219), apartados 14 y 16, y de 7 de diciembre de 1993, Federmineraria y otros/Comisión (asunto C-6/92, Rec. p. I-6357), apartados 11 a 16, así como a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 1996, Kahn Scheepvaart/Comisión (T-398/94, Rec. p. II-477), apartados 39 a 43, y de 11 de febrero de 1999, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen y otros/Comisión (T-86/96, Rec. p. II-179), apartados 42 a 54.

14 — Sentencia de 29 de septiembre de 2000 (Rec. p. II-3207), apartados 22 a 25.

15 — Sentencia de 19 de octubre de 2000 (asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855), apartados 31 a 35.

tear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial sobre la validez de la Decisión. Sin embargo, desde que se dictó la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf<sup>16</sup> los afectados ya no pueden recurrir a esta vía en el caso de que un eventual recurso directo contra la Decisión hubiera resultado admisible.

35. Es cierto que ninguna de las partes que intervinieron en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia se pronunció sobre la admisibilidad. Sin embargo, según la Comisión el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido examinar la admisibilidad de oficio, tal como a su juicio se desprende de una reiterada jurisprudencia.<sup>17</sup> Según la Comisión, el incumplimiento de esta obligación por parte del Tribunal de Primera Instancia puede invocarse en el marco del procedimiento de casación.

36. A continuación, la Comisión explica de manera detallada por qué la Decisión impugnada, cuyo destinatario es la República Italiana, no afecta individualmente a las demandantes.

37. En primer lugar, en ella no se pronunció sobre las ayudas concedidas a determinadas empresas concretas. Es cierto que también se ordenaba la recuperación de ayudas ya concedidas. Sin embargo, esto no significa que la Decisión se dirigiera a un grupo restringido de destinatarios, ya que

no se refería únicamente a todas las ayudas ya concedidas y a su recuperación, sino que afectaba también al régimen de ayudas como tal, que no podía seguir aplicándose. En consecuencia, la Decisión afectaba también a los intereses de un número indeterminado de otros potenciales beneficiarios.

38. En segundo lugar, según la Comisión la Decisión tan sólo declara incompatibles con el mercado común determinadas categorías de las ayudas concedidas con arreglo a las Leyes regionales. Únicamente el Estado miembro y las respectivas empresas podían apreciar en cada caso concreto, en función de la actividad de la empresa, si debían devolverse las ayudas o no.

39. En tercer lugar, con arreglo a una reiterada jurisprudencia un acto jurídico no pierde su alcance general ni, por consiguiente, su naturaleza normativa por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre y cuando conste, por otro lado, que dicha aplicación se hace en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto en relación con la finalidad de éste.<sup>18</sup>

40. En cuarto lugar, no es suficiente que los afectados pertenezcan a una categoría determinable en el momento de la adopción de la Decisión. Por el contrario, la disposición de que se trate debe afectarlos también

16 — Sentencia de 9 de marzo de 1994 (C-188/92, Rec. p. I-833), apartado 26.

17 — Sentencias de 23 de abril de 1986, Parti écologiste «Les Verts»/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339), apartado 19; de 24 de marzo de 1993, CIRFS/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 23; de 8 de julio de 1999, Comisión/Anic Partecipazioni (C-49/92, Rec. p. I-4125), apartado 212, y de 8 de julio de 1999, Hüls/Comisión (C-199/92, Rec. p. I-4287), apartado 134.

18 — Sentencias de 24 de febrero de 1987, Deutz y Geldermann/Consejo (26/86, Rec. p. 941), apartado 7, y de 18 de mayo de 1994, Codorniu/Consejo (C-309/89, Rec. p. I-1853), apartado 18.

debido a ciertas cualidades que les son propias o a circunstancias especiales que los caracterizan en relación con cualesquiera otras personas.

41. Según la Comisión, con arreglo a la jurisprudencia no está excluido que un acto jurídico de alcance general afecte simultáneamente de manera individual a determinados operadores económicos.<sup>19</sup> Ahora bien, esto no impide que, a ese respecto, deban concurrir los criterios enunciados en la sentencia Plaumann/Comisión.<sup>20</sup>

42. Según la Comisión, en el presente asunto las demandantes no alegaron ninguna circunstancia que las caracterice de manera especial. La Decisión tampoco afecta a su situación jurídica de tal modo que la Comisión hubiera debido tener en cuenta, al adoptar la Decisión, su especial situación.

43. En la vista, el Gobierno italiano puso en duda que el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido examinar de oficio la cuestión de la admisibilidad.

## 2. Apreciación

### a) Obligación de examinar la admisibilidad

44. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, la admisibilidad de un recurso debe examinarse de oficio, en cuanto requisito procesal irrenunciable para el desarrollo del procedimiento.<sup>21</sup> Además, el Tribunal de Primera Instancia está obligado a proceder a dicho examen a no ser que pueda prescindirse del examen de la admisibilidad por razones de una buena administración de justicia debido a que el recurso carece en todo caso de fundamento.<sup>22</sup>

45. No obstante, del hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no efectuara, en la sentencia recurrida, ninguna consideración sobre la admisibilidad del recurso, no puede deducirse forzosamente que no examinara la admisibilidad y, por ende, que incumpliera su obligación en ese sentido. En efecto, si el recurso era admisible, no existía ningún motivo para declararlo de manera expresa cuando la parte demandada no había propuesto una excepción de inadmisibilidad. Por el contrario, del hecho de que el Tribunal de Primera Instancia examinara el fundamento del recurso y concluyera que en parte era fundado debe concluirse que consideró que el recurso era admisible.

46. En esa medida, los hechos del presente asunto se diferencian de los que debió apreciar el Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Boehringer Ingelheim Vetmedica y otros.<sup>23</sup> En aquel asunto, el

19 — Sentencias de 16 de mayo de 1991, Extramet/Consejo (C-358/89, Rec. p. I-2501), apartado 16, y Codorníu/Consejo, citada en la nota 18 *supra*.

20 — Sentencia de 15 de julio de 1963 (25/62, Rec. p. 197).

21 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 13 *supra*.

22 — Sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer Ingelheim Vetmedica y otros (C-23/00 P, Rec. p. I-1873), apartados 51 y 52.

23 — Citada en la nota 22 *supra*.

Tribunal de Primera Instancia había desestimado en su totalidad por infundado el recurso, declarando expresamente que, por tanto, no necesitaba resolver sobre una excepción de inadmisibilidad propuesta por el Consejo. En su sentencia sobre el recurso de casación interpuesto por el Consejo, el Tribunal de Justicia confirmó que el Tribunal de Primera Instancia no había resuelto sobre la admisibilidad y que tampoco estaba obligado a hacerlo.<sup>24</sup> En cambio, cuando, como en el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia estima parcialmente sobre el fondo el recurso, ello supone un reconocimiento implícito de la admisibilidad del mismo.

47. Así pues, no es necesario examinar si el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al no haber examinado de oficio la admisibilidad del recurso. Por el contrario, debe examinarse si es correcta la declaración implícita de la admisibilidad del recurso que hizo el Tribunal de Primera Instancia.

48. A este respecto, el hecho de que la Comisión formulara la alegación de inadmisibilidad del recurso por vez primera en su adhesión a la casación no se opone a dicho examen. Es cierto que, en principio, las partes no pueden formular en el procedimiento de casación nuevos motivos de acusación o de defensa.<sup>25</sup> Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha examinado o

incluso planteado por sí mismo de oficio, en procedimientos de casación, motivos nuevos de orden público (*moyens d'ordre public*) de este tipo.<sup>26</sup> Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, la admisibilidad de un recurso debe examinarse igualmente de oficio en cuanto requisito procesal irrenunciable, de modo que carece de pertinencia si la inadmisibilidad fue alegada (oportunamente) o no.<sup>27</sup>

49. Además, en el caso de la cuestión de si las demandantes resultaron individualmente afectadas por la Decisión impugnada se trata primordialmente de una cuestión jurídica que puede examinarse en el marco del procedimiento de casación.

#### b) Afectación directa e individual

50. De conformidad con el artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), toda persona física o jurídica puede interponer un recurso contra una decisión que esté dirigida a otra persona pero que le afecte directa e individualmente.

51. Tal como reconoce la propia Comisión, la Decisión impugnada afecta directamente a las demandantes, aun cuando para ello sea necesario asimismo que las autoridades

24 — Sentencia Consejo/Boehringer Ingelheim Vetmedica y otros, citada en la nota 22 *supra*, apartados 51 y 52.

25 — Sentencias de 1 de junio de 1994, Comisión/Brazelli Lualdi y otros (C-136/92 P, Rec. p. 1981), apartados 57 a 59; de 8 de julio de 1999, Hoechst/Comisión (C-227/92 P, Rec. p. I-4443), apartado 39, y de 24 de septiembre de 2002, Falck y otros/Comisión (asuntos acumulados C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869), apartado 177.

26 — Sentencia de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión (C-210/98 P, Rec. p. I-5843), apartados 56 y 57, relativa a la competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada.

27 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 13 *supra*.

nacionales apliquen dicha Decisión. En efecto, éstas debían exigir a los beneficiarios la devolución de las ayudas incompatibles con el mercado común.

52. Con arreglo a la jurisprudencia, un particular resulta directamente afectado cuando la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en su situación jurídica y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias.<sup>28</sup>

53. En la Decisión impugnada se establece de manera taxativa en qué medida las Leyes regionales establecen ayudas incompatibles con el mercado común, sin que la República Italiana conserve ninguna facultad de apreciación por lo que respecta a dicha valoración. Asimismo, en ella se ordena la recuperación de dichas ayudas. También esta orden es, en principio, vinculante para el Estado miembro.

54. No obstante, el Tribunal de Justicia ha considerado admisible, en una reiterada jurisprudencia, que, en el marco de la recuperación de las ayudas, pueda tenerse en cuenta, dentro de ciertos límites, el principio de protección de la confianza

legítima consagrado en el Derecho nacional.<sup>29</sup> Sin embargo, cuando se trata de ayudas no notificadas, la facultad de apreciación del Estado miembro para no proceder a la recuperación está fuertemente limitada. En efecto, el Tribunal de Justicia parte de la base de que el beneficiario de una ayuda sólo puede depositar una confianza legítima en la validez de la misma cuando ésta se conceda con observancia del procedimiento establecido con arreglo al artículo 93 del Tratado CE.<sup>30</sup> Por consiguiente, no se opone a que las demandantes resultaran directamente afectadas el hecho de que para ello fuera asimismo necesario, en relación con la recuperación de las ayudas, que las autoridades nacionales adoptaran un acto de ejecución.<sup>31</sup>

55. Sin embargo, cabe preguntarse si las demandantes resultaron individualmente afectadas por la Decisión impugnada.

56. Con arreglo a la fórmula utilizada en la sentencia Plaumann/Comisión,<sup>32</sup> quienes «no sean destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que ésta les afecta individualmente cuando dicha Decisión les atañe debido a ciertas cualidades que les son

28 — Sentencia de 5 de mayo de 1998, Dreyfus/Comisión (C-386/96 P, Rec. p. I-2309), apartado 43, con otras referencias.

29 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartados 12 y 13, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591), apartados 24 y 25.

30 — Sentencias Comisión/Alemania, citada en la nota 29 *supra*, apartado 14, y Alcan Deutschland, citada en la nota 29 *supra*, apartado 25.

31 — En casos comparables, hasta ahora no se ha cuestionado la existencia de afectación directa: véanse las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 5, e Italia y Sardegna Lines/Comisión, citada en la nota 15 *supra*, apartado 36, así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia CETM/Comisión, citada en la nota 14 *supra*; de 22 de noviembre de 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Comisión (T-9/98, Rec. p. II-3367), apartados 47 y 51, y de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank y otros/Comisión (asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435).

32 — Citada en la nota 20 *supra*, Rec. p. 238.

propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario». El Tribunal de Justicia sigue utilizando dicha fórmula, que últimamente ha sido cuestionada sobre todo en relación con los recursos interpuestos por particulares contra Reglamentos.<sup>33</sup>

57. Con arreglo a la jurisprudencia, un acto tiene alcance general y, en principio, no afecta individualmente a los particulares, cuando se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos en relación con categorías de operadores económicos contempladas de forma general y abstracta.<sup>34</sup> Por otro lado, no está excluido que, bajo determinadas circunstancias, una norma que se aplica a todos los operadores económicos interesados pueda afectar individualmente a algunos de ellos.<sup>35</sup>

58. Del hecho de que la Decisión impugnada se refiera a un régimen legal de ayudas, la Comisión deduce que la Decisión

se aplica a situaciones objetivamente determinadas y produce efectos jurídicos en relación con una categoría de personas contemplada de forma abstracta, a saber, todas las empresas de transporte establecidas en la Región de Friuli-Venezia Giulia que ya hayan recibido una ayuda con arreglo al régimen controvertido o que puedan recibirla en el futuro.

59. No cabe duda de que la Decisión afecta únicamente a una categoría de personas contemplada de forma abstracta, en la medida en que declara el régimen de ayudas incompatible con el mercado común y ordena la suspensión de la aplicación de dichas normas. Ahora bien, de este modo la Decisión produce efectos jurídicos en relación con las empresas que ya han percibido una ayuda pero, simultáneamente, también en relación con un número indeterminado de beneficiarios potenciales de futuras ayudas. Ahora bien, esto no excluye, con arreglo a la citada jurisprudencia, que los operadores económicos especificados en ese mismo acto resulten también individualmente afectados por el mismo.

60. En el caso de las demandantes se trata de empresas de transporte establecidas en la Región de Friuli-Venezia Giulia que han recibido ayudas de Estado de la Región con arreglo a las Leyes n<sup>os</sup> 28/1981 y 4/1985. La Comisión no sólo declaró, en la Decisión impugnada, que las ayudas que se les habían concedido eran incompatibles con el mercado común. Además, simultáneamente ordenó la recuperación de dichas ayudas. En el procedimiento en primera instancia, las demandantes acreditaron que pertenecían efectivamente a la categoría de

33 — Sentencias de 2 de abril de 1998, *Greenpeace Council y otros/Comisión* (C-321/95 P, Rec. p. I-1651), apartados 7 y 28; de 22 de noviembre de 2001, *Antillean Rice Mills/Consejo* (C-451/98, Rec. p. I-8949), apartado 49; de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo* (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), apartado 36, y de 10 de diciembre de 2002, *Comisión/Camar y Tico* (C-312/00 P, Rec. p. I-11355), apartado 73.

34 — Autos de 26 de octubre de 2000, *Molkerei Großbraunshain y Bene Nahrungsmittel/Comisión* (C-447/98 P, Rec. p. I-9097), apartado 67, y de 28 de junio de 2001, *Eridania SpA y otros/Consejo* (C-351/99 P, Rec. p. I-5007), apartado 40, y sentencia de 27 de marzo de 1990, *Cargill y otros/Comisión* (C-229/88, Rec. p. I-1303), apartado 18.

35 — Sentencias *Extramet/Consejo*, citada en la nota 19 *supra*, apartado 13; *Codorníu/Consejo*, citada en la nota 18 *supra*, apartados 19 y 20, y de 31 de mayo de 2001, *Sadam Zuccherifici y otros/Consejo* (C-41/99 P, Rec. p. I-4239), apartado 27.

empresas afectadas por la recuperación de las ayudas mediante la aportación de escritos de la Región en los cuales ésta se había dirigido a ellas entre septiembre y diciembre de 1987 anunciando la recuperación de las ayudas.

61. Cabe preguntarse si la Decisión de la Comisión afecta a las demandantes debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que las caracteriza en relación con cualesquiera otras personas por el hecho de haber recibido una ayuda ilegal cuya recuperación ha sido ordenada por la Comisión.

62. La Comisión aduce una serie de sentencias de las que saca la conclusión de que el Tribunal de Justicia no ha considerado que una categoría de personas como ésa resulte individualmente afectada por una decisión cuando ésta se refiere a un programa o a un régimen legal de ayudas.

63. En la sentencia DEFI/Comisión,<sup>36</sup> un organismo de promoción del sector textil (Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement; DEFI) había interpuesto un recurso contra una Decisión de la Comisión dirigida a la República Francesa. Dicho organismo debía recibir los ingresos procedentes de una exacción parafiscal. Con ellos, debía llevar a cabo medidas de promoción del sector textil. En la Decisión impugnada, la Comisión

declaró que el programa de promoción anunciado era incompatible con el mercado común y prohibió su aplicación. El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso. Según señaló, el demandante no había resultado afectado, por no ser el beneficiario final de las ayudas. Asimismo, señaló lo siguiente:

«En cuanto DEFI representa a los intereses de estos operadores económicos, conviene recordar que el régimen de ayuda no determina las empresas en favor de las cuales se prestará la ayuda y que, por consiguiente, toda empresa capaz de interponer un recurso a este respecto se ve afectada por la Decisión de la Comisión de la misma manera que todos los demás operadores del sector en cuestión.»<sup>37</sup>

64. Sin embargo, esta sentencia no proporciona ningún indicio de la respuesta que debe darse a la presente cuestión, aunque sólo sea por el hecho de que la Decisión impugnada en aquel asunto se refería a una ayuda que todavía no se había aplicado, por lo que en ella no se ordenaba la recuperación de las subvenciones ya concedidas. Además, dicha sentencia se basa sobre todo en la especial situación de DEFI.

65. La Comisión se remite asimismo a la sentencia Van der Kooy/Comisión.<sup>38</sup> En aquel asunto se trataba de una Decisión de la Comisión en la que se calificaba como

36 — Citada en la nota 13 *supra*.

37 — Sentencia DEFI/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 16.

38 — Citada en la nota 13 *supra*.

ayuda de Estado una tarifa preferencial por el suministro de gas natural a las empresas de horticultura en invernaderos. El Tribunal de Justicia declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto contra dicha Decisión por algunas empresas de horticultura en invernadero con la siguiente fundamentación:

«La decisión afecta a los demandantes únicamente debido a su condición de horticultores establecidos en los Países Bajos, beneficiarios de la tarifa preferencial del gas por el mismo concepto que cualquier otro horticultor que se encuentre en la misma situación. Por consiguiente, la decisión se presenta respecto a ellos como una medida de alcance general aplicable a situaciones objetivamente determinadas y generadoras de efectos jurídicos para una categoría de personas contempladas de manera general y abstracta.»<sup>39</sup>

66. No obstante, en la Decisión que fue objeto de la sentencia Van der Kooy/Comisión la Comisión se limitó a ordenar la supresión *ex nunc* del régimen de ayudas. No exigió la recuperación de las subvenciones ya concedidas, lo que tampoco hizo en las demás sentencias que invoca la Comisión.<sup>40</sup> Así pues, de dichas sentencias no

cabe deducir que una decisión en la que no sólo se declare incompatible con el mercado común un régimen de ayudas, sino que simultáneamente se ordene la recuperación de las ayudas ya concedidas con base en dicho régimen, no afecte individualmente a los beneficiarios de las ayudas que deben devolverse.

67. La Comisión considera, asimismo, que de la sentencia Italia y Sardegna Lines/Comisión<sup>41</sup> no cabe deducir con carácter general la admisibilidad de los recursos interpuestos por beneficiarios de las ayudas contra una decisión relativa a un programa de ayudas en la que también se ordena la recuperación de éstas. En la Decisión objeto de litigio en aquel procedimiento, la Comisión se había opuesto a un régimen legal de la Región de Cerdeña en virtud del cual las empresas navieras podían recibir, en particular, créditos con bonificación de intereses para la construcción, la conversión y la reparación de buques registrados en Cerdeña.

68. En la sentencia Italia y Sardegna Lines/Comisión, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Sin embargo, Sardegna Lines se encuentra en una situación diferente [que los demandantes en los asuntos Van der Kooy/Comisión y Federmineraria y otros/Comisión]. En efecto, la Decisión 98/95 no la afecta solamente por su condición de empresa del sector del transporte marítimo

39 — Sentencia Van der Kooy/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 15.

40 — En la sentencia Federmineraria y otros/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, la Comisión únicamente había ordenado en la Decisión controvertida, al igual que en el asunto Van der Kooy/Comisión, la supresión del régimen controvertido. La sentencia del Tribunal de Primera Instancia Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen y otros/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, se refería a la negativa de la Comisión a prorrogar un régimen de ayudas. En el asunto Kahn Scheepvaart/Comisión, citado en la nota 13 *supra*, por último, quien interpuso el recurso no fue un beneficiario de la ayuda, sino un competidor que no se había beneficiado de ella.

41 — Citada en la nota 15 *supra*.

en Cerdeña, potencialmente beneficiaria del régimen de ayudas a los armadores sardos, sino también en su calidad de beneficiaria efectiva de una ayuda individual concedida en virtud de este régimen y cuya recuperación ha ordenado la Comisión.

De ello se deriva que la Decisión 98/95 afecta individualmente a Sardegna Lines.»<sup>42</sup>

69. En opinión de la Comisión, en el caso del asunto Italia y Sardegna Lines/Comisión se trata de un caso especial, ya que a la demandante se le había otorgado una ayuda mediante un acto adoptado con posterioridad a la aprobación del régimen de ayudas en ejercicio de una amplia facultad discrecional. Además, el volumen total de las ayudas se había repartido entre un pequeño número de beneficiarios, habiendo recibido la demandante la mayor parte. La Comisión conocía la identidad de los beneficiarios, y cada uno de sus casos concretos había sido considerado durante el procedimiento administrativo formal.

70. A este respecto, procede señalar, por un lado, que también en el presente caso las Leyes regionales de que se trata fueron aplicadas mediante actos individuales en virtud de los cuales se concedieron a los solicitantes subvenciones concretas. A la hora de tomar la decisión sobre la concesión y el importe de la ayuda, las autoridades de la Región de Friuli-Venezia

Giulia parecen haber gozado asimismo de una cierta facultad de apreciación discrecional. En esa medida, los regímenes de ayuda de que se trata en el presente caso son comparables a los regímenes pertinentes en el caso Italia y Sardegna Lines/Comisión. Sin embargo, se diferencian de la situación de hecho que existía en los asuntos Van der Kooy/Comisión y Federmineralia y otros/Comisión, en los cuales la ayuda había sido concedida bajo la forma de una tarifa preferencial aplicable de manera automática, y no —como en el presente caso— mediante actos administrativos individuales.

71. Por otro lado, de la Decisión objeto de litigio en el asunto Italia y Sardegna Lines/Comisión<sup>43</sup> no cabe deducir ningún indicio de que, en ella, la Comisión examinara la situación de la demandante o la tuviera en cuenta de cualquier otro modo. El propio Tribunal de Justicia se limitó a considerar, en el citado pasaje de su sentencia, el hecho de que la demandante Sardegna Lines había resultado afectada como beneficiario de una ayuda cuya recuperación había sido ordenada por la Comisión. No mencionó otras circunstancias que individualizaran a la demandante, como por ejemplo el hecho de que su caso hubiera sido considerado durante el procedimiento administrativo.

72. El presente caso se diferencia del asunto Italia y Sardegna Lines/Comisión, a lo sumo, por el hecho de que, con base en

42 — Sentencia Italia y Sardegna Lines/Comisión, citada en la nota 15 *supra*, apartados 34 y 35.

43 — Decisión 98/95/CE de la Comisión, de 21 de octubre de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Cerdeña (Italia) al sector del transporte marítimo de Cerdeña (DO 1998, L 20, p. 30).

las Leyes en materia de ayudas de la Región de Friuli-Venezia Giulia, posiblemente se han visto beneficiadas un número mucho mayor de empresas.<sup>44</sup>

73. Ahora bien, con arreglo a una reiterada jurisprudencia para dilucidar si una persona ha resultado individualmente afectada no resulta determinante la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica el acto jurídico impugnado en un momento dado.<sup>45</sup> Así pues, aun cuando la orden de recuperación de las ayudas produzca efectos jurídicos en relación con un mayor número de empresas, no está excluido que éstas resulten afectadas individualmente.

74. Por el contrario, lo que sí parecer resultar determinante es el hecho de que la categoría constituida por los afectados sea una categoría restringida. Esto resulta particularmente claro cuando se recuerdan las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a la expedición de licencias de importación.<sup>46</sup> En aquellos casos, el Tribunal de Justicia declaró que los solicitantes de licencias de importación están individualmente afectados por un Reglamento en el que la Comisión determina con carácter retroactivo qué proporción de las solitu-

des presentadas durante un determinado período deben aceptarse. En efecto, dicho Reglamento constituye en realidad un «conjunto de decisiones individuales», ya que en el momento de adoptarse el Reglamento se conocía el número de solicitudes que podían verse afectadas por el mismo y no podía presentarse ninguna nueva solicitud.

75. Aun cuando dichas sentencias sólo pueden trasladarse a otras situaciones de hecho bajo determinadas circunstancias,<sup>47</sup> de ellas cabe deducir cuando menos la idea básica de que, para dilucidar si un sujeto de Derecho resulta individualmente afectado, resulta determinante si las personas afectadas forman un círculo restringido que no pueda ampliarse —ni siquiera desde un punto de vista teórico— con ninguna otra persona a la que también se aplique el acto impugnado.<sup>48</sup>

76. Si se traslada esta idea al presente caso, procede señalar que, efectivamente, la categoría constituida por los potenciales beneficiarios futuros de las ayudas que no podrán recibir ninguna subvención tras la adopción de la Decisión es en teoría ilimitada. Sin embargo, aquellas empresas que ya han recibido una ayuda y que ahora deben devolverla forman un círculo restringido. A este círculo no podía incorporarse ninguna otra empresa afectada una vez que la Región suspendió la aplicación del régimen de ayudas, el 1 de enero de 1996, es decir, con anterioridad a la adopción de la Decisión impugnada.

44 — En la Decisión impugnada, la Comisión menciona que, en total, se aprobaron aproximadamente 2.200 solicitudes de ayudas. No obstante, no se trata en todos los casos, ni mucho menos, de ayudas que deban devolverse. Por el contrario, deben excluirse aquellos casos en los cuales, a falta de una liberalización del mercado, no hubo ninguna restricción de la competencia y aquellos otros en los cuales, debido a la excepción aplicable en favor de las inversiones efectuadas para el transporte combinado, se aplicaba una exención de la prohibición de las ayudas.

45 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 18 *supra*.

46 — Sentencias de 1 de julio de 1965, Töpfer y otros/Comisión (asuntos acumulados 106/63 y 107/63, Rec. p. 547); de 13 de mayo de 1971, International Fruit Company y otros/Comisión (asuntos acumulados 41/70 a 44/70, Rec. p. 411), y de 6 de noviembre de 1990, Weddel/Comisión (C-354/87, Rec. p. I-3847).

47 — Auto de 28 de junio de 2001, Eridania y otros/Consejo (C-351/99 P, Rec. p. I-5007), apartado 54.

48 — En este sentido, véanse también las sentencias de 26 de junio de 1990, Sofrimport/Comisión (C-152/88, Rec. p. I-2477), apartado 11, y de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki/Comisión (11/82, Rec. p. 207), apartados 19 y 31.

77. Sin embargo, la Comisión objeta que no conocía en absoluto la identidad concreta de las empresas afectadas en el momento en que adoptó su Decisión y que, por consiguiente, no pudo tener en cuenta su situación. Por el contrario, las autoridades nacionales debían determinar aún, con posterioridad a dicha Decisión, en qué medida las empresas habían recibido ayudas declaradas legales o ilegales y cuál había sido la cuantía de los pagos.

78. A este respecto, procede observar que, en la Decisión impugnada, la Comisión incluyó comprobaciones relativas al número exacto de solicitudes aprobadas, a la cuantía total de los recursos presupuestarios distribuidos y a la intensidad media de las ayudas. Estableció una distinción en función de con arreglo a cuál de las dos Leyes se habían concedido las ayudas y para cuál de las distintas medidas previstas en las Leyes se habían utilizado tales recursos. No obstante, de dichos datos la Comisión no podía deducir con precisión qué ayudas concretas se veían efectivamente afectadas por la orden de recuperación.

79. En la jurisprudencia, existen distintos criterios en relación con la cuestión de si únicamente puede considerarse que los particulares resultan individualmente afectados cuando su caso era conocido para la Comisión en el momento de adoptar la Decisión. En las sentencias relativas a la expedición de licencias de importación antes citadas, las solicitudes no debían presentarse ante la Comisión, sino ante las autoridades nacionales, que posteriormente se limitaban a trasladar a la Comisión la suma de los volúmenes de importación solicitados. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que, al adoptar los Regla-

mentos controvertidos, «a pesar de que únicamente tuvo en cuenta las cantidades solicitadas, la Comisión decidió la resolución que debía adoptar ante cada solicitud presentada». <sup>49</sup>

80. De ello cabe deducir que la Comisión no necesita conocer, al adoptar un acto jurídico, la identidad de quienes resultan individualmente afectados por el mismo. Por el contrario, es suficiente con que sea posible determinar quiénes son, aunque sólo sea por parte de las autoridades nacionales que aplican la Decisión de la Comisión.

81. En la sentencia Piraiki-Patraiki/Comisión, <sup>50</sup> el Tribunal de Justicia se basó, en cambio, en el hecho de que la Comisión poseía efectivamente suficiente información sobre las empresas afectadas por el acto jurídico impugnado o podía recabar dicha información.

82. Sin embargo, dejando a un lado el hecho de que también en el presente caso la Comisión hubiera estado en condiciones de recabar de las autoridades italianas información sobre las empresas afectadas por la recuperación de las ayudas, existe un argumento de peso en contra de supeditar

49 — Sentencia Weddel/Comisión, citada en la nota 46 *supra*, apartado 22; véase también la sentencia International Fruit Company y otros/Comisión, citada en la nota 46 *supra*, apartados 16 a 22.

50 — Citada en la nota 48 *supra*, apartados 30 y 31.

la afectación individual de una persona a que su identidad concreta fuera conocida por la Comisión en el momento de adoptar su Decisión.

83. Se crearía una considerable inseguridad jurídica para los afectados si su legitimación activa dependiera finalmente de si la Comisión tenía conocimiento o no de su caso. No es infrecuente que sea la casualidad la que determine de qué ayudas concretas está informada la Comisión en el momento de examinar un régimen de ayudas. Así, la información de la Comisión puede proceder, por ejemplo, de las indicaciones más o menos completas contenidas en las denuncias de competidores o de la información proporcionada por las autoridades nacionales. En la medida en que el demandante no es destinatario de la Decisión, no se le invita a participar en el procedimiento administrativo, sino que únicamente tiene conocimiento de su desarrollo mediante la publicación en el Diario Oficial del inicio del procedimiento formal. Por consiguiente, no tiene ninguna posibilidad de conocer en qué medida la Comisión consideró su caso en el marco del examen del régimen nacional.

84. Además, debe recordarse una vez más que, en la sentencia *Italia y Sardegna Lines/Comisión*, referida precisamente al caso de la recuperación de ayudas, el Tribunal de Justicia no estableció ninguna exigencia en ese sentido.

85. Por consiguiente, el beneficiario de una ayuda de Estado resulta individualmente afectado por una decisión de la Comisión relativa al régimen general de ayudas que sirvió de base para la concesión de dicha ayuda en la medida en que, en ella, la Comisión ordene la recuperación de las ayudas y, de este modo, se afecte a un círculo restringido de personas que ya no puede ampliarse. A este respecto, el hecho de que se trate de un gran número de afectados y de que la Comisión no tuviera conocimiento de la identidad de cada uno de ellos en el momento de adoptar su Decisión no impide que resultaran individualmente afectados. Por el contrario, es suficiente con que la identidad de los afectados pueda ser determinada por las autoridades nacionales competentes para la recuperación de las ayudas.

86. Por último, procede analizar también brevemente el argumento de la Comisión según el cual para los afectados podría ser incluso más ventajoso, por razones de protección jurisdiccional efectiva, el que no pudieran impugnar directamente la Decisión, ya que en ese caso no pueden, con arreglo a la jurisprudencia TWD *Textilwerke Deggendorf*,<sup>51</sup> invocar la invalidez de la Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

87. En la sentencia TWD *Textilwerke Deggendorf*,<sup>52</sup> el Tribunal de Justicia

51 — Citada en la nota 16 *supra*. Véanse también las sentencias de 30 de enero de 1997, *Wiljo* (C-178/95, Rec. p. I-585), apartado 21, y de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, Rec. p. I-1197), apartado 30.

52 — Citada en la nota 16 *supra*, apartado 26.

declaró «que el órgano jurisdiccional nacional está vinculado por una Decisión de la Comisión adoptada con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado [cuya validez ya no puede, por tanto, cuestionarse] cuando, ante la ejecución de dicha Decisión por parte de las autoridades nacionales, el beneficiario de las ayudas, destinatario de las medidas de ejecución, interpone ante dicho órgano jurisdiccional un recurso en cuyo apoyo invoca la ilegalidad de la Decisión de la Comisión sin que dicho destinatario de las ayudas haya interpuesto contra dicha Decisión un recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado o sin haberlo interpuesto dentro de los plazos establecidos, a pesar de que el Estado miembro le haya informado por escrito de la Decisión de la Comisión».

88. A este respecto, el Tribunal de Justicia subrayó de manera expresa que la cuestión prejudicial debe responderse «teniendo en cuenta estas circunstancias», es decir, las del caso de que se trataba en aquel asunto, en el que las autoridades nacionales habían trasladado al interesado la Decisión de la Comisión y señalado que podía interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia contra dicha Decisión.<sup>53</sup> Así pues, de la jurisprudencia se desprende que depende de las circunstancias concretas de cada caso cuándo está efectivamente excluida la invocación de la invalidez de una Decisión ante un órgano jurisdiccional nacional.

89. Tal como destacó además el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones en el asunto Unión de Pequeños Agricultores, es más que dudoso que la posibilidad de invocar la invalidez de un acto comunitario ante los órganos jurisdiccionales nacionales ofrezca una mejor protección jurídica que el recurso de anulación.<sup>54</sup> Así, por ejemplo, no siempre está garantizado que el Juez nacional plantee al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. En todo caso, las consideraciones basadas en el principio de protección jurisdiccional efectiva no pueden llevar a interpretar de manera restrictiva la legitimación activa de los particulares con arreglo al artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado CE.

90. Así pues, en conclusión procede declarar que las demandantes resultaron individualmente afectadas y, por ende, que debe declararse la admisibilidad del recurso interpuesto ante el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, las demandantes forman parte de un círculo restringido de personas afectadas a las que se concedieron ayudas mediante actos individuales basados en los regímenes controvertidos cuya recuperación fue ordenada por la Comisión en la Decisión impugnada. Esta circunstancia las caracteriza suficientemente en relación con todas las demás empresas de transporte, que sólo se ven afectadas de forma general, como potenciales beneficiarios de las ayudas.

91. Por consiguiente, procede desestimar la adhesión a la casación de la Comisión.

53 — Sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, citada en la nota 16 *supra*, apartado 11.

54 — Conclusiones de 21 de marzo de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, Rec. p. I-6677, especialmente p. I-6681), puntos 36 y ss.

B. *El recurso de casación de la República Italiana*

1. Calificación errónea de las ayudas a las empresas que prestan servicios de transporte internacional como ayudas nuevas

a) Alegaciones de las partes

92. El Gobierno italiano impugna la apreciación del Tribunal de Primera Instancia según la cual las ayudas concedidas a las empresas que prestan servicios de transporte internacional deben calificarse como ayudas nuevas, ya que fueron concedidas con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n° 1018/68.

93. Italia considera que, puesto que los servicios transfronterizos tan sólo podían prestarse, con anterioridad al 1 de enero de 1993, en el marco de contingentes y acuerdos bilaterales entre los Estados miembros, en el momento de establecerse las ayudas controvertidas todavía no existía una competencia (completa) que pudiera ser falseada por las ayudas. Según Italia, sólo a partir de la liberalización completa podían calificarse las medidas como ayudas, y aun entonces únicamente como ayudas existentes que podían prohibirse con efectos *ex nunc*.

94. El Gobierno italiano considera, al igual que las partes coadyuvantes, que la Comisión hubiera debido demostrar que empresas concretas sufrieron perjuicios como consecuencia de la concesión de las ayudas.

95. Por último, el Gobierno italiano y las partes coadyuvantes subrayan, asimismo, que entre 1990 y 1995 tan sólo se pagaron a trescientas empresas un total de aproximadamente 17.000 millones de ITL, y que las empresas beneficiarias tenían una cuota de mercado insignificante.

96. Las partes coadyuvantes añaden, asimismo, que el Tribunal de Primera Instancia no examinó en qué medida las ayudas controvertidas beneficiaron al transporte internacional dentro de la Comunidad o al transporte internacional entre Italia y países terceros. Afirman que, en última instancia, las ayudas tan sólo contribuyeron a compensar la desventaja competitiva que sufren las empresas italianas debido a los tipos de interés insoportablemente altos que deben soportar.

97. En opinión del Gobierno italiano, la sentencia recurrida adolece además de una deficiencia de motivación, ya que no se explica hasta qué punto las medidas controvertidas perjudican a los intercambios intracomunitarios o amenazan con falsear el juego de la competencia.

98. La Comisión es de la opinión de que el Tribunal de Primera Instancia declaró correctamente, en el apartado 145 de la sentencia recurrida, que, en los años 1981 y 1985, había competencia en el sector de los servicios de transporte internacional, al menos en el marco de los contingentes comunitarios. Según la Comisión, las ayudas podían distorsionar la competencia. En cambio, el artículo 92 del Tratado CE no exige demostrar el perjuicio causado a empresas concretas.

99. Según la Comisión, con arreglo a una reiterada jurisprudencia el hecho de que las ayudas no fueran excesivamente elevadas carece de pertinencia. En efecto, especialmente en un mercado muy fragmentado incluso las ayudas de cuantía más reducida pueden afectar a los intercambios intracomunitarios.

#### b) Apreciación

100. El requisito para que una ayuda pueda falsear el juego de la competencia es que en el sector de que se trate exista efectivamente competencia. Entre 1969 y el 1 de enero de 1993, el transporte internacional de mercancías en la Comunidad únicamente se había abierto a la competencia de manera parcial. En el marco de los contingentes, las empresas de transporte recibían una licencia para un determinado vehículo con una vigencia de un año.

101. Tal como acertadamente señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 92 y 94 de la sentencia recurrida, dentro de los límites de los contingentes fijados existía una situación de competencia efectiva. Los beneficiarios de las ayudas establecidos en la Región de Friuli-Venezia Giulia que poseían una licencia competían tanto con empresas de otras partes de Italia como con empresas de otros Estados miembros. Por tanto, debe desestimarse la alegación del Gobierno italiano según la cual sólo a partir del momento en el que se procedió a la plena liberalización de los mercados hubo competencia en el sector del transporte internacional de mercancías. Puesto que ya en el momento de establecerse las ayudas (en 1981 y 1985) existía competencia, también fue correcto calificar dichas ayudas como ayudas nuevas.<sup>55</sup>

102. El Gobierno italiano alega, asimismo, que el Tribunal de Primera Instancia ignoró el hecho de que la Comisión no había aportado ninguna prueba de un falseamiento efectivo del juego de la competencia ni de un perjuicio para los intercambios. En todo caso, a este respecto sostiene que la Decisión no está suficientemente motivada.

103. Con arreglo a la jurisprudencia, de las propias circunstancias en las que se haya concedido la ayuda cabe deducir ya que la ayuda afecta a los intercambios entre Estados miembros y falsea o amenaza con falsear el juego de la competencia; en tales

55 — Véase el apartado 145 de la sentencia impugnada.

casos, es suficiente con que la Comisión invoque dichas circunstancias en su Decisión.<sup>56</sup> En la Decisión impugnada, la Comisión explicó que las ayudas refuerzan la posición de las empresas beneficiarias frente a sus competidores no beneficiarios mejorando su situación financiera y, de este modo, sus posibilidades de actuación. De ello se desprende también, en su opinión, un perjuicio para los intercambios intracomunitarios. Con ello, la Comisión cumplió con las exigencias establecidas en la jurisprudencia.

104. No estaba obligada a demostrar los efectos efectivamente producidos por las ayudas ya otorgadas ni, en particular, los perjuicios sufridos por los competidores no beneficiarios. En efecto, de ser así dicha exigencia favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación previsto en el artículo 93 CE, apartado 3, en detrimento de los que las notifican en la fase de proyecto.<sup>57</sup> Por consiguiente, no hay nada que objetar a las constataciones en ese sentido efectuadas por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 76 a 82 de la sentencia recurrida.

105. El Gobierno italiano también basa este motivo de casación en la alegación según la cual el Tribunal de Primera Instancia no tuvo suficientemente en

cuenta, en la apreciación de la incidencia sobre la competencia, el pequeño tamaño de las empresas beneficiarias y la escasa cuantía de las ayudas concedidas.

106. El Tribunal de Primera Instancia señaló, en los apartados 84 a 87 de su sentencia, invocando su propia jurisprudencia<sup>58</sup> y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,<sup>59</sup> que también una ayuda de escasa cuantía puede falsear el juego de la competencia y afectar a los intercambios. Asimismo, señala que, precisamente en el caso de una estructura de mercado como la que caracteriza al sector del transporte, incluso cantidades relativamente reducidas en beneficio de empresas pequeñas pueden distorsionar la competencia.

107. El Tribunal de Justicia ha confirmado, en una reciente sentencia, la jurisprudencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia, señalando asimismo, con carácter complementario que «otros elementos pueden desempeñar un papel determinante en la apreciación del efecto de una ayuda en los intercambios comerciales, en particular [...] la circunstancia de que las empresas beneficiarias operen en un sector especialmente expuesto a la competencia».<sup>60</sup>

56 — Sentencias de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión (248/84, Rec. p. 4013), apartado 18; de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-113/00, Rec. p. I-7601), apartado 54, y de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-351/98, Rec. p. I-8031), apartado 58.

57 — Sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, «Boussac» (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 33, y España/Comisión (C-113/00), citada en la nota 56 *supra*, apartado 34.

58 — El Tribunal de Primera Instancia cita, en particular, la sentencia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. p. II-717), apartados 46, 49 y 50.

59 — Sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 43; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 27, y de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103), apartado 42.

60 — Sentencias España/Comisión (C-113/00), citada en la nota 56 *supra*, apartado 30, y España/Comisión (C-351/98), citada en la nota 56 *supra*, apartado 51.

108. En una decisión diferente, la sentencia España/Comisión (C-351/98), el Tribunal de Justicia estimó, sin embargo, que «la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios». <sup>61</sup>

109. No obstante, esta constatación se refería materialmente a empresas que no operaban en el sector del transporte. Ahora bien, en un pasaje diferente de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el sector del transporte profesional de mercancías es un sector en el que, debido a su especial estructura del mercado —caracterizada por un exceso de capacidad y con un gran número de pequeñas empresas—, incluso ayudas de importancia relativamente escasa a pequeñas empresas pueden afectar a la competencia. <sup>62</sup>

110. Así pues, de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia se desprende que el Tribunal de Primera Instancia apreció correctamente el hecho de que, en el presente caso —tal como alega el Gobierno italiano—, también se concedieron únicamente ayudas de importancia relativamente escasa a pequeñas empresas.

111. No obstante, procede declarar que, en la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión no mencionó de manera expresa

la especial estructura del mercado en el sector del transporte. Sin embargo, sí señaló que la regla *de minimis* (en la medida en que en el momento de concederse las ayudas hubiera sido efectivamente adoptada) no se aplica en el sector del transporte, puesto que en él se aplican normas sobre la competencia específicas.

112. Habida cuenta del carácter inequívoco de la jurisprudencia a este respecto, no cabe plantear excesivas exigencias por lo que respecta a la motivación de la Decisión. En consecuencia, no era forzosamente necesario que la Comisión efectuara ninguna consideración sobre la especial estructura del mercado del transporte al examinar la cuestión de en qué medida podía verse afectada la competencia en el sector del transporte pese a la escasa cuantía de las ayudas y el pequeño tamaño de las empresas beneficiarias.

113. Así pues, también esta alegación debe desestimarse, incluida la deficiencia de motivación invocada a este respecto.

114. En relación con el argumento de las partes coadyuvantes según el cual las ayudas tan sólo contribuyeron en última instancia a compensar las desventajas que sufrían las empresas beneficiarias debido a las malas condiciones de crédito que imperaban en Italia en relación con las empresas de los países vecinos, procede declarar que el Tribunal de Primera Instan-

61 — Sentencia citada en la nota 56 *supra*, apartado 51.

62 — Apartados 63 a 65.

cia desestimó acertadamente esta objeción invocando la jurisprudencia pertinente al respecto.<sup>63</sup> En efecto, el hecho de que un Estado miembro se proponga aproximar, mediante medidas unilaterales, las condiciones de competencia en un determinado sector económico a las existentes en otros Estados miembros no puede desvirtuar el carácter de ayuda de una medida.<sup>64</sup> Las partes coadyuvantes no aportaron ningún argumento que demuestre que las apreciaciones efectuadas a este respecto por el Tribunal de Primera Instancia son erróneas.

115. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de casación.

2. Violación del principio de protección de la confianza legítima, del principio de equidad y de la obligación de motivación mediante la extensión de la obligación de recuperación a las ayudas concedidas desde la entrada en vigor de las Leyes n<sup>os</sup> 28/81 y 4/85 de apoyo al transporte internacional de mercancías

a) Alegaciones de las partes

116. En opinión del Gobierno italiano, el artículo 4 de la Decisión impugnada debe entenderse en el sentido de que se refiere, *ratio temporis*, a las ayudas otorgadas a las empresas de transporte local, regional y

nacional y a las ayudas otorgadas *a partir de dicho momento* a las empresas de transporte internacional. Sólo en esa medida existe, en su opinión, una obligación de recuperación de las ayudas con arreglo al artículo 5 de la Decisión.

117. Según el Gobierno italiano, el Tribunal de Primera Instancia interpretó indebidamente la Decisión, remitiéndose a su exposición de motivos, en el sentido de que también debían devolverse las ayudas al transporte internacional otorgadas con anterioridad al 1 de julio de 1990.

118. En el caso de que la obligación de recuperación se refiera a todas las ayudas concedidas desde la entrada en vigor del régimen de ayudas, deberían recuperarse también aquellas ayudas concedidas hace más de catorce años. Según el Gobierno italiano, éste es un período desproporcionadamente prolongado, tal como se desprende de la comparación con el Reglamento n<sup>o</sup> 659/1999.<sup>65</sup> En dicho Reglamento, que sin embargo todavía no es aplicable al presente caso, se estableció un plazo de prescripción de diez años.

119. Además, la Región y las empresas afectadas confiaron en la legalidad de las ayudas. Su recuperación tendría consecuencias catastróficas para dichas empresas, en la mayoría de los casos muy pequeñas.

63 — Véase, en particular, el apartado 100 de la sentencia impugnada.

64 — Sentencias de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia (asuntos acumulados 6/69 y 11/69, Rec. p. 523), apartado 21, y de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión (C-6/97, Rec. p. I-2981), apartado 21.

65 — Reglamento (CE) n<sup>o</sup> 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1).

120. También las partes coadyuvantes sostienen la tesis según la cual la recuperación de las ayudas viola los principios de protección de la confianza legítima, de equidad y de proporcionalidad reconocidos en el artículo F, apartado 2, del Tratado UE (actualmente artículo 6 UE, apartado 2). Con arreglo a la jurisprudencia, nada impide a los beneficiarios de ayudas ilegales invocar circunstancias excepcionales que justifiquen una confianza merecedora de protección. En el presente caso, las partes coadyuvantes consideran pertinente a este respecto el carácter insignificante de la incidencia de las ayudas sobre la competencia.

121. En cambio, la Comisión opina que, en la medida en que el tenor de la Decisión no estaba del todo claro, el Tribunal de Primera Instancia podía tener en cuenta su exposición de motivos, llegando de este modo a la interpretación correcta según la cual la limitación en el tiempo no se refería a las ayudas al transporte internacional.

122. Por lo que respecta al principio de protección de la confianza legítima, la Comisión se remite a la jurisprudencia, de la que se desprende, según afirma, que un plazo de prescripción debe haberse fijado de antemano.<sup>66</sup> Puesto que el Reglamento n° 659/1999 no es aplicable desde un punto de vista temporal, en el presente caso no hubo dicha fijación previa por parte del legislador. Por lo demás, la Comisión afirma que el Gobierno italiano no ha

aportado ningún argumento que pueda cuestionar las consideraciones efectuadas por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 171 a 174 de su sentencia.

## b) Apreciación

### i) Sobre la interpretación de la Decisión impugnada

123. La constatación que se hace en el artículo 4 de la Decisión impugnada<sup>67</sup> según la cual las subvenciones concedidas a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional a partir del 1 de julio de 1990 y las concedidas a las que se dedican al transporte internacional son incompatibles con el mercado común debe interpretarse, tal como subrayó acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, teniendo en cuenta el contexto general en el que se inscribe la Decisión.

124. La fecha mencionada en el artículo 4 remite a la constatación efectuada en el artículo 1 de la Decisión. En efecto, en dicha disposición la Comisión declara que las subvenciones concedidas hasta el 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional no constituyen ayudas. Sólo si se tiene en cuenta esta declaración, referida únicamente al transporte interno, tiene sentido el límite temporal establecido en el artículo 4. En relación con el transporte

66 — A este respecto, la Comisión se remite a las sentencias de 15 de julio de 1970, ACF Chemiepharma/Comisión (41/69, Rec. p. 661), apartado 19, y de 14 de julio de 1970, Geigy/Comisión (52/69, Rec. p. 787), apartado 21.

67 — Véase el punto 14 *supra*.

internacional, no es necesaria, en cambio, una limitación temporal similar, ya que dichas subvenciones constituían ayudas desde el momento mismo de su concesión. Además, fue en dicha fecha cuando se abrió el mercado de cabotaje. Ahora bien, esta circunstancia afecta únicamente a la apreciación del transporte interno.

125. No se aprecia ninguna explicación lógica para que la fecha límite del 1 de julio de 1990 deba referirse también a las ayudas al transporte internacional. En particular, una limitación como ésa no podría explicarse por el hecho de que la Comisión pretendiera, de ese modo, tener en cuenta el principio de protección de la confianza legítima, tal como supone el Gobierno italiano. Por un lado, en relación con el transporte internacional la fecha elegida sería totalmente arbitraria. Por otro lado, por razones de protección de la confianza legítima cabría renunciar a lo sumo a ordenar la recuperación de las ayudas. Ahora bien, la consideración del principio de protección de la confianza legítima no puede afectar a la cuestión de si una ayuda es compatible o no con el mercado común.

126. Así pues, ya de una interpretación sistemática del tenor de la Decisión impugnada se desprende que el Tribunal de Primera Instancia interpretó correctamente el artículo 4 de la misma. Las consideraciones efectuadas en la exposición de motivos de la Decisión impugnada, a las que se remite el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 164 de la sentencia recurrida, vienen a confirmar esta interpretación. En consecuencia, procede desestimar la alegación según la cual el Tribunal de Primera Instancia extendió indebidamente la Decisión.

ii) Sobre el principio de protección de la confianza legítima

127. El Gobierno italiano no cuestiona la reiterada jurisprudencia según la cual el beneficiario sólo puede depositar su confianza en la legalidad de la ayuda cuando ésta haya sido concedida respetando el procedimiento establecido en el artículo 93 del Tratado CE,<sup>68</sup> lo que sin embargo no sucedía en el presente caso. Por el contrario, se limita fundamentalmente a remitirse al largo período transcurrido entre la concesión de las primeras subvenciones y la adopción de la decisión de recuperación de las ayudas. Con ello, en última instancia se pronuncia a favor de la prescripción del derecho de recuperación de las ayudas.

128. Sin embargo, tal como ha señalado el Tribunal de Justicia,<sup>69</sup> un plazo de prescripción debe fijarse de antemano para cumplir su función, y la fijación de dicho plazo y de su forma de aplicación incumben al legislador comunitario. En el presente caso no se aplica ninguna norma en materia de prescripción establecida de antemano por el legislador comunitario. Es cierto que el artículo 15 del Reglamento n° 659/1999 limita la recuperación de ayudas a diez años después de su concesión. Sin embargo, esta norma sólo entró en vigor en 1999, y no puede aplicarse con carácter retroactivo a los hechos del presente asunto.

68 — Sentencias Comisión/Alemania, citada en la nota 29 *supra*, apartado 14, y Alcan Deutschland, citada en la nota 29 *supra*, apartado 25.

69 — Sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y otros/Comisión (asuntos acumulados C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869), apartado 139, en la que el Tribunal de Justicia se remite a la sentencia Geigy/Comisión, citada en la nota 66 *supra*, apartado 21.

129. No obstante, el Tribunal de Justicia también ha constatado que la exigencia fundamental de seguridad jurídica se opone a que la Comisión retrase indefinidamente el ejercicio de sus facultades.<sup>70</sup> A este respecto, en el caso de las ayudas no notificadas sólo puede imputarse a la Comisión el retraso en su intervención a partir del momento en que tenga conocimiento de las medidas. En el presente caso, la Comisión sólo tuvo conocimiento de los regímenes de ayudas de que se trata en septiembre de 1995. El Gobierno italiano no ha formulado ninguna alegación en el sentido de que la Comisión demorara el procedimiento hasta la adopción de la Decisión impugnada, el 30 de julio de 1997.

130. Por lo demás, procede señalar que la escasa incidencia que supuestamente tuvieron las ayudas sobre la competencia no es un hecho que pueda fundar en los beneficiarios de las ayudas una confianza legítima en su legalidad.

131. Así pues, también esta alegación debe desestimarse. Sin embargo, esto no excluye el que las autoridades nacionales tengan en cuenta, con ocasión de la recuperación de las ayudas en cada caso concreto, el principio de protección de la confianza legítima dentro de los límites establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.<sup>71</sup>

70 — Sentencias Falck y otros/Comisión, citada en la nota 25 *supra*, apartado 140, y Geigy/Comisión, citada en la nota 66 *supra*, apartado 21.

71 — Véase, a este respecto, la jurisprudencia citada en la nota 29 *supra*.

iii) Sobre el principio de equidad y de proporcionalidad

132. Por último, el Gobierno italiano alega una violación del principio de equidad. De sus argumentos se desprende que, ante todo, considera desproporcionado ordenar la recuperación de las ayudas pese a que, por un lado, tan sólo distorsionaron mínimamente la competencia y, por otro, la obligación de recuperación tendría, sin embargo, graves consecuencias para las empresas afectadas.

133. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, «la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de que es ilegal. Por consiguiente, la recuperación de una ayuda estatal ilegalmente otorgada, para restablecer la situación anterior, no puede en principio considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado».<sup>72</sup>

134. Esto no excluye que la Comisión pueda renunciar a la recuperación de las ayudas cuando concurren circunstancias excepcionales. Por el contrario, en la citada jurisprudencia el Tribunal de Justicia se limitó a proporcionar a la Comisión una orientación para el ejercicio de su facultad discrecional en los casos normales.

72 — Sentencia Tubemeuse, citada en la nota 59 *supra*, apartado 66; véase también la sentencia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión (C-310/99, Rec. p. I-2289), apartado 99.

135. Ahora bien, el Gobierno italiano no ha aportado ningún elemento consistente que abogue a favor de la renuncia a la recuperación de las ayudas. Se ha limitado a referirse, sin más precisiones, a las graves consecuencias que tendría dicha recuperación para los beneficiarios de las ayudas y a sus efectos en el mercado de trabajo. Por tanto, no puede considerarse que la Comisión incurriera en un abuso de poder al ordenar la recuperación de las ayudas, dando así prioridad al objetivo de restablecer la situación competitiva frente a los intereses de los beneficiarios de las ayudas.

136. Puesto que tampoco la alegación relativa a la violación del principio de proporcionalidad puede prosperar, procede desestimar el motivo de casación en su totalidad.

## VI. Costas

137. De conformidad con el artículo 122, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. A tenor del artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Puesto que tanto el recurso de casación como la adhesión a la casación han sido desestimados, procede condenar a cada parte a abonar sus propias costas.

## VII. Conclusión

138. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

- «1) Desestimar el recurso de casación de la República Italiana.
- 2) Desestimar la adhesión a la casación de la Comisión.
- 3) Cada parte abonará sus propias costas.»