

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 23 de febrero de 2006 *

En los asuntos acumulados C-346/03 y C-529/03,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale di Cagliari, sezione civile (Italia), mediante resoluciones de 29 de abril y de 20 de octubre de 2003, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, el 6 de agosto y el 19 de diciembre de 2003, en los procedimientos entre

Giuseppe Atzeni y otros (C-346/03),

Marco Scalas,

Renato Lilliu (C-529/03)

y

Regione autonoma della Sardegna,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. A. La Pergola, J.-P. Puissechet, S. von Bahr (Ponente) y A. Ó Caoimh, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de febrero de 2005;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre del Sr. Atzeni y otros, por los Sres. G. Dore y F. Ciulli, avvocati;
- en nombre de los Sres. Scalas y Lilliu, por los Sres. G. Dore, F. Ciulli y A. Miglior, avvocati;
- en nombre de la Regione autonoma della Sardegna, por las Sras. A. Camba y S. Trincas, avvocatesse;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. V. Di Bucci, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de abril de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial se refieren a la validez de la Decisión 97/612/CE de la Comisión, de 16 de abril de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la región de Cerdeña (Italia) en el sector agrario (DO L 248, p. 27; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

- 2 Dichas peticiones se presentaron en el marco de dos litigios entre el Sr. Atzeni y otros (en lo sucesivo, «Atzeni y otros») y los Sres. Scalas y Lilliu (en lo sucesivo, «Scalas y Lilliu»), por un lado, y la Regione autonoma della Sardegna (en lo sucesivo, «Regione»), por otro, en relación con la devolución, exigida por esta última, de ayudas ya pagadas a los interesados y con la interrupción del pago de ayudas adicionales.

Marco jurídico nacional y ayudas concedidas

- 3 El artículo 5 de la Ley regional nº 44, de 13 de diciembre de 1988 (en lo sucesivo, «Ley nº 44/88»), estableció un régimen de ayudas en beneficio de empresas agrícolas cuya situación financiera se había visto afectada por circunstancias desfavorables, en forma de préstamos con tipo de interés bonificado para permitir a dichas empresas reconstituir su liquidez. Estos créditos debían utilizarse en la consolidación de los pasivos financieros a corto plazo de las empresas afectadas y tenían una duración máxima de quince años.

- 4 El Ejecutivo regional (la Giunta regionale) determinaba las modalidades prácticas de concesión de estas ayudas y, especialmente, las circunstancias desfavorables que justificaban la intervención de la Regione, los sectores contemplados, el importe del préstamo en relación con el endeudamiento de la empresa y la duración del crédito.

- 5 Desde 1988, el Ejecutivo regional decidió en cuatro ocasiones, en virtud del artículo 5 de la Ley n° 44/88, conceder ayudas en forma de préstamos con tipo de interés bonificado (en lo sucesivo, conjuntamente, «cuatro medidas de ayuda»).

- 6 El 30 de diciembre de 1988, se adoptó una primera medida de ayuda en beneficio de los productos agrícolas cultivados en invernadero. La circunstancia desfavorable que justificó la intervención de la Regione fue la caída de los precios de estos productos. El único requisito fijado para la atribución de la ayuda estaba vinculado al endeudamiento a corto plazo de la empresa. Éste debía sobrepasar el 75 % del valor de la producción bruta de la empresa en el año considerado.

- 7 El 27 de junio de 1990, una segunda medida de ayuda se aplicó a las empresas de producción forestal propietarias de plantaciones que todavía no ofrecían una tala rentable. La ayuda tenía por objeto sanear o consolidar las deudas de estas empresas que hubieran vencido antes del 30 de junio de 1990, derivadas de inversiones, de la gestión de las plantaciones, de los descubiertos bancarios, así como del pago de los salarios, el pago de las rentas de los alquileres y el pago a los proveedores. El endeudamiento a corto plazo debía ser igual o superior al 75 % de la producción bruta de la empresa interesada durante el año considerado. La duración del crédito se fijaba en trece años, incluyendo un período de preamortización de tres años.

- 8 El 20 de noviembre de 1990, se concedió una tercera medida de ayuda para los criadores de conejos que, a consecuencia de una epizootia que había afectado a la zona en la primavera de 1990, habían perdido al menos el 20 % de sus animales. Los

préstamos con tipo de interés bonificado, de una duración de quince años, con tres años de preamortización, podían cubrir dos anualidades o cuatro semestres de los préstamos a largo plazo ya contraídos y por un importe correspondiente a las necesidades financieras de las empresas interesadas durante un año.

- 9 La cuarta medida de ayuda, adoptada el 26 de junio de 1992, se extendió a todas las empresas agrícolas endeudadas a causa del paulatino deterioro de las condiciones de mercado y de las dificultades resultantes de las circunstancias climáticas. El endeudamiento a corto plazo de estas empresas debía ascender, al menos, al 51 % de su producción bruta a lo largo de 1991. La duración del préstamo concedido era de quince años, con un período de preamortización de tres años. El endeudamiento se calculaba teniendo en cuenta los préstamos de duración inferior a doce meses existentes en 1991, incluso en el caso de haber sido reembolsados, y los plazos de las financiaciones plurianuales vencidos o pagados en 1991, o vencidos durante los años precedentes, pero no pagados.

- 10 La ayuda obtenida con arreglo a esta cuarta medida podía utilizarse para cubrir los créditos de gestión con tipo de interés bonificado, las deudas resultantes de los préstamos a medio plazo, excepto los destinados a la adquisición de maquinaria agrícola, y los plazos de préstamos plurianuales con tipo de interés bonificado concedidos por la Regione como consecuencia de catástrofes naturales.

Procedimiento ante la Comisión de las Comunidades Europeas

- 11 Mediante escrito de 1 de septiembre de 1992, la República Italiana notificó a la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), la Ley regional n° 17, de 27 de agosto de 1992 (en lo sucesivo, «Ley n° 17/92»).

- 12 El artículo 12 de la Ley nº 17/92 modificó el artículo 5 de la Ley nº 44/88, que no se había notificado a la Comisión.
- 13 Mediante escrito de 1 de agosto de 1994, esta institución comunicó a la República Italiana su decisión de iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, en relación con el artículo 5 de la Ley nº 44/88 y con las cuatro medidas de ayuda.
- 14 El Gobierno italiano presentó observaciones mediante escritos de 30 de enero, 25 de agosto y 1 de diciembre de 1995.
- 15 La Comisión adoptó la Decisión impugnada el 16 de abril de 1997.

Decisión impugnada

- 16 En el artículo 1 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró que las ayudas concedidas por la Regione en virtud del artículo 5 de la Ley nº 44/88 y de las cuatro medidas de ayuda eran ilegales por no haber sido notificadas a la Comisión en la fase de proyecto y por ser incompatibles con el mercado común a la luz de las disposiciones del artículo 92, apartados 1 a 3, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartados 1 a 3, tras su modificación).
- 17 En el artículo 2 de la Decisión impugnada, la Comisión especificó que la República Italiana debía suprimir dichas ayudas en un plazo de dos meses a partir de la fecha

de notificación de la Decisión y adoptar las medidas necesarias para recuperar los importes ya pagados en un plazo de seis meses a partir de la misma fecha.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- ¹⁸ A consecuencia de la Decisión impugnada, el Consejo regional derogó el artículo 5 de la Ley n° 44/88 y adoptó, el 18 de diciembre de 1997, los decretos de revocación de las ayudas ya concedidas (en lo sucesivo, «decretos de diciembre de 1997»).

Asunto C-346/03

- ¹⁹ Mediante escrito de 23 de enero de 2002, Atzeni y otros, propietarios de empresas agrícolas, recurrieron ante el Tribunale di Cagliari con objeto de que se declarase, con carácter principal, que los decretos de diciembre de 1997 no eran aplicables y para que se conminase a la Regione a abonarles los importes de las ayudas pendientes de pago en concepto de las cuatro medidas de ayuda.
- ²⁰ Con carácter subsidiario, Atzeni y otros solicitaron que se declarase que la Regione había vulnerado la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado, así como varios principios, en particular, los de transparencia y buena administración. También solicitaron que se condenase a la Regione a reparar el perjuicio que supuestamente les había causado, por un lado, al no haberles informado del inicio del procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado ni de la adopción de la Decisión impugnada y, por otro lado, al no haberles comunicado los decretos de diciembre de 1997 hasta el 16 de noviembre de 2001.

21 El órgano jurisdiccional remitente estimó necesario preguntar al Tribunal de Justicia acerca de la legalidad de la Decisión impugnada que constituye el fundamento de los decretos de diciembre de 1997. Por ello, el Tribunale di Cagliari decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«[¿Adolece de invalidez la Decisión impugnada] en relación con los siguientes vicios [?]:

- a) Falta de competencia de la Comisión para adoptar el acto impugnado por infracción de lo dispuesto conjuntamente en los artículos [38, 40 y 43 del Tratado CE (actualmente artículos 32 CE, 34 CE y 37 CE, tras su modificación), 39, 41, 42 y 46 del Tratado CE (actualmente artículos 33 CE, 35 CE, 36 CE y 38 CE)].
- b) Infracción de las normas que regulan el procedimiento del artículo [93, apartado 1, del Tratado].
- c) Violación de las normas que regulan el procedimiento del artículo [93, apartados 2 y 3, del Tratado].
- d) Falta de motivación de la Decisión, con arreglo a lo sancionado en los artículos [190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), 93, apartado 3, y 92, apartado 1, del Tratado].
- e) Infracción y aplicación errónea del Reglamento n° 797/85 del Consejo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias.

- f) Violación e inobservancia de las “reglas específicas de la Comisión aplicables a las ayudas a las explotaciones agrarias en situación difícil” y de las “Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis”.»

Asunto C-529/03

- 22 Mediante escrito de 31 de julio de 2002, Scalas y Lilliu, actuando como mandatarios de 389 personas, interpusieron un recurso ante el Tribunale di Cagliari, con objeto de que se declarase, con carácter principal, que no existía una obligación de devolver las ayudas concedidas por la Regione en virtud de las cuatro medidas de ayuda o, con carácter subsidiario, que condenase a ésta a reparar el perjuicio sufrido por los agricultores afectados.
- 23 El Tribunale di Cagliari decidió suspender el procedimiento y solicitar al Tribunal de Justicia que examinase la legalidad de la Decisión impugnada en relación con los seis puntos planteados en el asunto C-346/03 y recordados en el apartado 21 de la presente sentencia, así como en relación con tres cuestiones prejudiciales que pueden formularse del siguiente modo:
- 1) ¿Vulnera la Decisión impugnada al principio de protección de la confianza legítima, habida cuenta del plazo transcurrido entre las cuatro etapas siguientes, a saber, la publicación de la Ley n° 44/88, en 1988, la apertura del procedimiento de infracción, en 1994, la adopción de la Decisión impugnada, en 1997, y la notificación de la solicitud de reembolso a los agricultores, en noviembre de 2001?
 - 2) ¿Adolece la Decisión impugnada de insuficiencia de motivación en la medida en que afirma que las ayudas examinadas “pueden falsear la competencia y alterar el comercio entre los Estados miembros”, sin examinar la forma concreta de

cada una de las ayudas concedidas ni tener en cuenta que las condiciones económicas y sociales de Cerdeña impiden que la producción local pueda perturbar o amenazar perturbar la competencia en los Estados miembros, ni tomar en consideración tampoco la preocupante situación local en materia de desempleo, ni indicar, finalmente, una razón válida para excluir las ayudas destinadas a reparar las consecuencias de los desastres naturales o de otros acontecimientos de carácter excepcional?

- 3) ¿Adolece también de falta de motivación la Decisión impugnada en la medida en que califica las ayudas concedidas de “ayudas de funcionamiento”, relativas a deudas a corto plazo, sin tener en cuenta que tienen por objeto una nueva programación a largo plazo de las deudas ya existentes y no satisfechas a causa de dificultades derivadas de factores ajenos a la empresa, tales como circunstancias climáticas excepcionales?

²⁴ Mediante auto de 6 de mayo de 2004, se acordó la acumulación de los asuntos C-346/03 y C-529/03 a efectos de la fase oral y de la sentencia.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

²⁵ Mediante escrito de 19 de septiembre de 2005, Atzeni y otros, así como Scalas y Lilliu solicitaron al Tribunal de Justicia que, con arreglo al artículo 61 del Reglamento de Procedimiento, ordenase la reapertura de la fase oral. Como fundamento de su solicitud adujeron la complejidad del litigio principal y su desacuerdo con las conclusiones del Abogado General.

- 26 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o también a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse las sentencias de 19 de febrero de 2002, *Wouters y otros*, C-309/99, Rec. p. I-1577, apartado 42, y de 14 de diciembre de 2004, *Swedish Match*, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 25).
- 27 En el presente caso, *Atzeni y otros* y *Scalas y Lilliu* no han invocado ningún motivo que justifique la reapertura de la fase oral y el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, considera que dispone de toda la información necesaria para contestar a las cuestiones planteadas. Por consiguiente, procede desestimar la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 28 Mediante sus cuestiones, reproducidas en los apartados 21 y 23 de la presente sentencia, el Tribunale di Cagliari pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, acerca de la validez de la Decisión impugnada en relación con los siguientes puntos, que recogen los planteados en dichas cuestiones:

— La base jurídica de la Decisión impugnada y su incidencia en la competencia de la Comisión para adoptar esta Decisión [C-346/03, letra a)].

- Inaplicación del artículo 93, apartado 1, del Tratado, relativo a las ayudas existentes [C-346/03, letra b)].

- Duración excesiva del procedimiento, que menoscaba su regularidad y vulnera la confianza legítima de los beneficiarios de las ayudas [C-346/03, letra c), y C-529/03, primera cuestión].

- Insuficiencia de motivación y errores de apreciación respecto a la compatibilidad de las cuatro medidas de ayuda con el mercado común [C-346/03, letras d), e) y f), así como C-529/03, cuestiones segunda y tercera].

²⁹ Por otra parte, el Tribunale di Cagliari alberga dudas en relación con la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales. Habida cuenta de las consideraciones del órgano jurisdiccional remitente y de las observaciones presentadas por Scalas y Lilliu, así como por la Comisión a este respecto, procede examinar este punto en primer lugar.

Sobre la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales

³⁰ La cuestión de la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales se plantea en la medida en que Atzeni y otros ya interpusieron, el 25 de enero de 2002, un recurso de anulación contra la Decisión impugnada ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Mediante auto de 29 de mayo de 2002, Atzeni y otros/ Comisión (T-21/02, no publicado en la Recopilación), el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del recurso debido a su carácter extemporáneo, sin pronunciarse, no obstante, sobre un segundo motivo de inadmisibilidad formulado por la Comisión, relativo a la falta de legitimación activa de los

demandantes para recurrir ante el Tribunal de Primera Instancia. Pues bien, si estos últimos hubieran gozado de dicha legitimación pero simplemente no hubieran interpuesto su recurso en los plazos prescritos, las presentes peticiones de decisión prejudicial relativas a la validez de la Decisión impugnada serían inadmisibles ante el Tribunal de Justicia.

- 31 En efecto, procede recordar que las exigencias de seguridad jurídica, y más concretamente las que se derivan del principio relativo a la fuerza de cosa juzgada, llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda, objeto de una decisión de la Comisión adoptada con base en el artículo 93 del Tratado, que podría haber impugnado dicha decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el artículo 173, párrafo quinto, del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, párrafo quinto, tras su modificación), cuestione la legalidad de dicha decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de tal decisión, adoptadas por las autoridades nacionales. Admitir que, en tales circunstancias, el interesado pueda oponerse ante el órgano jurisdiccional nacional a la ejecución de la decisión basándose en la ilegalidad de ésta, sería tanto como reconocerle la facultad de obviar el carácter definitivo que frente a él tiene la decisión una vez expirados los plazos para recurrir (véase la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Rec. p. I-833, apartados 17 y 18).
- 32 Procede señalar que en el asunto que dio lugar a la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, la Decisión de la Comisión dirigida al Estado miembro afectado mencionaba expresamente al beneficiario de la ayuda individual en cuestión y dicho Estado había comunicado a éste la referida Decisión indicándole que podía interponer un recurso de anulación contra ella.
- 33 En el caso de los litigios principales, en cambio, la Decisión impugnada, dirigida a la República Italiana, se refiere a regímenes de ayudas destinadas a categorías de personas definidas de manera general y no a beneficiarios expresamente identificados. Además, esta Decisión no fue notificada por dicho Estado miembro a Atzeni y otros ni a ningún otro beneficiario de las ayudas de que se trata.

34 Así, contrariamente a las circunstancias que dieron lugar a la sentencia TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, no era manifiesto que un recurso de anulación contra la Decisión impugnada interpuesto por los beneficiarios de las cuatro medidas de ayuda habría sido admisible. Por tanto, procede considerar que las peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

Sobre la base jurídica de la Decisión impugnada y su incidencia en la competencia de la Comisión para adoptar esta Decisión

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

35 Scalas y Lilliu sostienen que las normas sobre la competencia, en particular las fijadas en los artículos 92 y 93 del Tratado, no son aplicables al sector agrícola. Refiriéndose al artículo 42 del Tratado, alegan que estas normas sólo son aplicables en la medida que determine el Consejo de la Unión Europea. Pues bien, a su juicio, el Reglamento n° 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, 30, p. 993; EE 08/01, p. 29), adoptado sobre la base del artículo 42 del Tratado CEE (posteriormente artículo 42 del Tratado CE), sólo prevé una aplicación muy limitada de las disposiciones del Tratado sobre las ayudas de Estado en el sector agrícola. En su opinión, de ello resulta que la Comisión no era competente para iniciar el procedimiento contemplado en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, ni para adoptar la Decisión impugnada con objeto de suprimir la ayudas concedidas.

36 La Comisión sostiene que el conjunto de las normas del Tratado sobre las ayudas de Estado contenidas en los artículos 92 y 93 del Tratado se aplica a las cuatro medidas de ayuda:

- las ayudas a los criadores de conejos están sometidas a dichas normas en virtud del Reglamento (CEE) n° 827/68 del Consejo, de 28 de junio de 1968, por el que se establece la organización común de mercados para determinados productos enumerados en el anexo II del Tratado (DO L 151, p. 16; EE 03/02, p. 170);

- las ayudas a las empresas forestales entran directamente dentro del ámbito de aplicación de estas normas;

- las ayudas a la producción en invernaderos y las ayudas a las empresas agrícolas endeudadas deben respetar estas normas, ya sea porque se refieren a productos incluidos en una organización común de mercados y están sometidas a tales normas en virtud del Reglamento que establece esta organización, o bien porque entran dentro del ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) n° 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias (DO L 93, p. 1; EE 03/34, p. 66), o del que sustituyó a éste, a saber, el Reglamento (CEE) n° 2328/91 del Consejo, de 15 de julio de 1991 (DO L 218, p. 1).

Respuesta del Tribunal de Justicia

- ³⁷ De las disposiciones del artículo 42 del Tratado resulta que las normas sobre la competencia son aplicables a la producción y al comercio de los productos agrícolas, tal como se definen en el artículo 38 del Tratado, sólo en la medida determinada por el Consejo.
- ³⁸ Este último ha adoptado diversos Reglamentos.
- ³⁹ En primer lugar, el Reglamento n° 26 prevé una aplicación de las disposiciones del Tratado sobre las ayudas de Estado en el sector agrícola limitada a las que figuran en el artículo 93, apartados 1 y 3, primera frase, del Tratado. De ello se deriva que, en el caso de productos incluidos en el ámbito de aplicación de este Reglamento, la Comisión no dispone de la facultad de iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del mismo artículo. Sólo le está permitido presentar sus observaciones y no oponerse a la concesión de las ayudas de que se trate.

- 40 Seguidamente, cuando se han adoptado Reglamentos que establecen organizaciones comunes de mercados, como es el caso de la mayoría de los productos agrícolas en el sentido del artículo 38 del Tratado, tales Reglamentos han previsto que las normas del Tratado sobre las ayudas de Estado que figuran en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículo 89 CE) eran aplicables sin perjuicio de determinados límites eventuales. Por consiguiente, únicamente los productos agrícolas no incluidos en una organización común de mercados están sometidos a las disposiciones del Tratado sobre las ayudas de Estado cuya aplicación limita el Reglamento nº 26.
- 41 Por último, se han adoptado otros Reglamentos, en particular el Reglamento nº 797/85, que contiene disposiciones relativas a la concesión de ayudas de las cuales se desprende que las medidas de ayuda que se apartan de dicho Reglamento pueden autorizarse a condición de que se aprueben de conformidad con los artículos 92 a 94 del Tratado.
- 42 Por consiguiente, es preciso determinar si los productos afectados por las cuatro medidas de ayuda son productos agrícolas en el sentido del artículo 38 del Tratado y, si es así, en qué medida están sujetos a las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado.
- 43 En primer lugar, la medida de ayuda a las empresas forestales se dirige a un sector, el de los bosques, que no se menciona en la lista de productos agrícolas que figura en el anexo II del Tratado y, por consiguiente, no se refiere a un producto agrícola en el sentido del artículo 38 del Tratado. Así pues, las ayudas a las empresas forestales no son objeto de un régimen específico y, por tanto, están plenamente sometidas a las disposiciones de los artículos 92 y 93 del Tratado.
- 44 A continuación, la medida de ayuda a los criadores de conejos afecta a un producto agrícola sujeto a una organización común de mercados establecida mediante el Reglamento nº 827/68. El artículo 5 de este Reglamento dispone que los artículos 92 y 93 del Tratado son aplicables a la producción y al comercio de este producto, sin ninguna limitación.

45 Por último, las otras dos medidas de ayuda se refieren, por un lado, a la producción en invernaderos y, por otro lado, a las empresas agrícolas endeudadas y, por consiguiente, pueden afectar a una gran variedad de productos agrícolas.

46 No se ha alegado que estas medidas se refiriesen a productos agrícolas no sujetos a una organización común de mercados y, por consiguiente, afectados por las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado cuya aplicación limitó el Reglamento nº 26.

47 En lo que atañe, más concretamente, a las ayudas a las empresas agrícolas endeudadas, dichas ayudas no se dirigen a productos específicos, sino que constituyen ayudas generales a estas empresas. Por ello, pueden entrar, en particular, dentro del ámbito de aplicación del Reglamento nº 797/85, cuyo artículo 31 remite, en cualquier caso, a las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas de Estado.

48 Por consiguiente, al examinar de las cuatro medidas de ayuda en relación con los artículos 92 y 93 del Tratado, la Comisión no utilizó una base jurídica incorrecta para la Decisión impugnada y no carecía de competencia para adoptar dicha Decisión.

Sobre la inaplicación del artículo 93, apartado 1, del Tratado, relativo a las ayudas existentes

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

49 Scalas y Lilliu alegan que las cuatro medidas de ayuda no se basan únicamente en la Ley nº 44/88, sino también en una Ley anterior, de 1928, que se cita en la Ley

n° 44/88. Por consiguiente, la Comisión no debería haber examinado estas medidas basándose en las disposiciones del artículo 93, apartado 3, del Tratado, relativas a las ayudas nuevas, sino en las del artículo 93, apartado 1, del Tratado, aplicables a los regímenes de ayudas existentes. En virtud de estas últimas, las ayudas contenidas en las cuatro medidas de que se trata en el litigio principal habían podido seguir concediéndose legalmente hasta la adopción de la Decisión impugnada por la Comisión y, por tanto, no deberían dar lugar a ningún reembolso.

50 La Comisión sostiene que esta alegación es infundada.

Respuesta del Tribunal de Justicia

51 Deben considerarse ayudas nuevas las medidas adoptadas después de la entrada en vigor del Tratado tendentes a la concesión o a la modificación de las ayudas, debiendo precisarse que las modificaciones pueden referirse bien a ayudas existentes, o bien a proyectos iniciales notificados a la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, apartado 48).

52 Por consiguiente, la simple mención en la Ley n° 44/88 de una Ley de 1928 no basta en modo alguno para acreditar que las cuatro medidas de ayuda se basan en esta Ley de 1928 y constituyen ayudas existentes, por cuanto dicha Ley fue modificada y completada posteriormente.

53 En el presente caso, de la información presentada al Tribunal de Justicia se desprende que las cuatro medidas de ayuda se basan directamente en el artículo 5 de la Ley n° 44/88, que permite la concesión de créditos con tipo de interés bonificado destinados a reconstituir la liquidez de las empresas agrícolas cuya situación se ha visto afectada por circunstancias desfavorables.

- 54 Por consiguiente, las ayudas de que se trata en el litigio principal constituyen ayudas nuevas y no ayudas existentes y la Comisión no incurrió en error al no basarse en las disposiciones del artículo 93, apartado 1, del Tratado.

Sobre la duración supuestamente excesiva del procedimiento, que menoscaba su regularidad y vulnera el principio de protección de la confianza legítima

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 55 Scalas y Lilliu sostienen que la Comisión demostró una lentitud excesiva en el examen de las ayudas de que se trata en el litigio principal. La Comisión debería haber realizado este examen sin demora, una vez que se le comunicó la Ley n° 44/88 mediante escrito de 1 de septiembre de 1992. Así, consideran que esta institución debería haber emitido su dictamen sobre las cuatro medidas de ayuda en un plazo de dos meses desde la recepción de dicho escrito y conminar a la República Italiana a suspender inmediatamente el pago de las ayudas.
- 56 Afirman que, en lugar de esto, la Comisión, primero, dejó transcurrir un plazo de dos años antes de iniciar, en 1994, un procedimiento de investigación formal y después un período de tres años antes de adoptar, en 1997, la Decisión impugnada. De este modo, transcurrieron más de nueve años entre el establecimiento del régimen de ayudas en 1988 y la adopción de esta Decisión y más de trece años entre la fecha de dicho establecimiento y la notificación a los interesados, en noviembre de 2001, de los decretos de diciembre de 1997. Scalas y Lilliu sostienen que estos plazos han vulnerado el principio de protección de la confianza legítima.

- 57 La Comisión estima infundadas las imputaciones de demora que se le hacen y alega que el Gobierno italiano es responsable de diversos retrasos. Sostiene que, en dos ocasiones, este último tardó cinco y seis meses en responder a las solicitudes de la Comisión.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 58 Por lo que respecta a la supuesta irregularidad del procedimiento a causa de retrasos excesivos de la Comisión en el examen de las cuatro medidas de ayuda, es preciso señalar, en primer lugar, que diversos retrasos son imputables al Gobierno italiano.
- 59 Así, dicho Gobierno omitió notificar a la Comisión la Ley nº 44/88 antes de que se adoptara y dejó transcurrir un plazo de cerca de cuatro años antes de informar a la Comisión de la adopción de esta Ley.
- 60 Se desprende asimismo de los documentos obrantes en autos que la Comisión no estaba en condiciones de pronunciarse sobre la validez del régimen de ayudas previsto por dicha Ley examinando únicamente el texto de ésta. Dicha institución necesitaba información adicional que solicitó al Gobierno italiano. Ahora bien, este último demoró su respuesta a las solicitudes de la Comisión en diversas ocasiones, a veces durante varios meses.
- 61 En segundo lugar, aunque el procedimiento de examen de la Ley nº 44/88 y de las cuatro medidas de ayuda por parte de la Comisión parece haber sido relativamente largo, es preciso recordar que hasta la adopción del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de

aplicación del artículo 93 del Tratado (DO L 83, p. 1), la Comisión no estaba sometida a plazos específicos. No obstante, a falta de disposiciones legales al respecto, la Comisión debía procurar no retrasar indefinidamente el ejercicio de sus competencias con objeto de respetar la exigencia fundamental de seguridad jurídica (véase la sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Accierie di Bolzano/ Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 140).

62 A este respecto, como señaló el Abogado General en su análisis de los plazos transcurridos, en los puntos 160 a 167 de sus conclusiones, el examen del desarrollo del procedimiento no pone de manifiesto un retraso que menoscabe esta exigencia fundamental. En particular, una primera etapa de dos años, de 1992 a 1994, se reveló necesaria para recabar los hechos pertinentes, pues el Gobierno italiano no notificó por sí mismo la Ley nº 44/88 y las cuatro medidas de ayuda. Una segunda etapa, que comenzó en 1994, se prolongó hasta la adopción, en 1997, de la Decisión impugnada. Durante esta segunda etapa, la Comisión consideró útil solicitar aclaraciones a dicho Gobierno, en diversas ocasiones, debido en particular a la modificación de la normativa italiana durante el último trimestre de 1995.

63 Por lo que respecta a una supuesta vulneración del principio de protección de la confianza legítima, es preciso recordar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de ayudas.

64 Habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que con arreglo al artículo 93 del Tratado efectúa la Comisión, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando ésta se conceda con observancia del procedimiento que prevé dicho artículo. En efecto, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si ha sido observado dicho procedimiento (véase la sentencia de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Rec. p. I-1591, apartado 25).

- 65 Cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que es ilegal en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado, el beneficiario de la ayuda no puede, en ese momento, depositar una confianza legítima en la legalidad de la concesión de dicha ayuda (véanse las sentencias Alcan Deutschland, antes citada, apartados 30 y 31, y de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, C-183/02 P y C-187/02 P, Rec. p. I-10609, apartado 45).
- 66 Por consiguiente, en la medida en que la Ley nº 44/88 no se notificó debidamente a la Comisión, los agricultores sardos afectados no podían albergar ninguna confianza en la legalidad de las ayudas que les habían sido otorgadas y la lentitud del procedimiento no pudo generar en ellos tal confianza.
- 67 De ello se deriva que no se ha acreditado ningún retraso excesivo que pueda constituir una irregularidad de procedimiento o una vulneración del principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la supuesta insuficiencia de motivación y el alegado error de apreciación respecto a la compatibilidad de las ayudas con el mercado común

Observaciones preliminares

- 68 El órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que examine la validez de la Decisión impugnada en relación, primeramente, con la obligación de motivación y, en segundo lugar, con la apreciación de la compatibilidad de las ayudas controvertidas en el litigio principal con el mercado común. Por lo que respecta al segundo aspecto, dicho órgano jurisdiccional pretende que se dilucide si la Comisión realizó esta apreciación respetando en particular las disposiciones del artículo 92, apartados 2, letra b), y 3, letra a), del Tratado, habida cuenta, por un lado, de la

práctica de la Comisión en este ámbito en el momento del inicio del procedimiento (en lo sucesivo, conforme a la expresión utilizada en la Decisión impugnada, «reglas específicas de la Comisión aplicables a las ayudas a las explotaciones agrarias en situación difícil») y, por otro lado, de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 1994, C 368, p. 12; en lo sucesivo, «Directrices»). El órgano jurisdiccional remitente plantea asimismo la cuestión de la infracción, por parte de la Decisión impugnada, del Reglamento n° 797/85.

Observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

- 69 Scalas y Lilliu sostienen que la Decisión impugnada adolece de motivación insuficiente, en la medida en que no menciona de qué manera las ayudas de que se trata han afectado o han amenazado afectar a la competencia. En particular, aducen que el análisis de los efectos de dicha Decisión sobre la competencia es incompleto, pues no contiene una descripción del mercado.
- 70 A su juicio, la Decisión impugnada adolece también de insuficiente motivación en lo que atañe a la incidencia sobre los intercambios. Scalas y Lilliu subrayan a este respecto que, habida cuenta de la situación económica y social de Cerdeña, queda excluido que dichas ayudas pudieran afectar a los intercambios.
- 71 Scalas y Lilliu sostienen que, en cualquier caso, dichas ayudas son compatibles con el artículo 92, apartados 2, letra b), y 3, letras a) y c), del Tratado. En su opinión, la Comisión aplicó también incorrectamente los criterios recogidos en las reglas específicas de la Comisión aplicables a las ayudas a las explotaciones agrarias en situación difícil y en las Directrices, que, en cualquier caso, no tienen efecto vinculante. Por otra parte, a su juicio, la Comisión hizo una aplicación errónea de las Directivas 72/159/CEE del Consejo, de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas (DO L 96, p. 1; EE 03/05, p. 177), y 75/268/CEE del Consejo, de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña y de determinadas zonas desfavorecidas (DO L 128, p. 1; EE 03/08, p. 153), así como del Reglamento n° 797/85.

72 La Comisión alega que la Decisión impugnada respeta plenamente las exigencias en materia de motivación. Por lo que respecta a la compatibilidad de las ayudas de que se trata en el litigio principal con el mercado común, señala que no se reúnen las condiciones que permitirían a las ayudas controvertidas ampararse en las disposiciones del artículo 92, apartados 2, letra b), y 3, del Tratado.

Respuesta del Tribunal de Justicia

73 En lo que atañe a la obligación de motivación exigida por el artículo 190 del Tratado, ésta debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. En función de las circunstancias del caso concreto, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, Rec. p. I-7601, apartados 47 y 48).

74 Así, en el caso de ayudas que no han sido notificadas a la Comisión en fase de proyecto, ésta está obligada a invocar, en los considerandos de su decisión, al menos las circunstancias en las que se ha concedido una ayuda cuando éstas permiten demostrar que la ayuda puede afectar a los intercambios entre Estados miembros, pero no está obligada a demostrar el efecto real de las ayudas ya otorgadas. En efecto, si éste fuera el caso, dicha exigencia favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto (sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 54).

- 75 En el presente caso, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión indicó de qué manera las ayudas otorgadas habían concedido una ventaja a sus beneficiarios. La Comisión recuerda igualmente que, en materia de productos agrícolas, cualquier ayuda a la producción nacional puede afectar a los intercambios entre Estados miembros. Por consiguiente, la Comisión precisó las razones por las que consideraba que las ayudas concedidas falseaban la competencia y podían afectar a los intercambios entre dichos Estados. Puesto que la Ley nº 44/88 y las cuatro medidas de ayuda no fueron notificadas, la Comisión no estaba obligada a hacer una descripción del mercado ni a explicar en detalle las corrientes de intercambios entre Estados miembros de los productos en cuestión.
- 76 Por otra parte, la Comisión expuso en detalle, en las secciones IV y V de la Decisión impugnada, las razones por las que, a la luz de la información facilitada por las autoridades italianas, no se cumplían los requisitos exigidos para la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 92, apartados 2 y 3, del Tratado.
- 77 Por consiguiente, procede rechazar la imputación de insuficiencia de motivación.
- 78 A continuación, en lo que atañe a la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, es preciso comprobarla en relación con el artículo 92, apartados 2, letra b), y 3, letras a) y c), del Tratado.
- 79 El artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado dispone que las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional son compatibles con el mercado común. Al tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, esta disposición debe ser objeto de una interpretación estricta. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que únicamente pueden compensarse, en virtud de esta disposición, las desventajas causadas directamente por desastres naturales o

por otros acontecimientos de carácter excepcional. Por consiguiente, debe existir una relación directa entre los daños causados por el acontecimiento de carácter excepcional y la ayuda de Estado y es necesaria una evaluación lo más precisa posible de los daños sufridos por los productores afectados (sentencia de 11 de noviembre de 2004, España/Comisión, C-73/03, no publicada en la Recopilación, apartado 37).

- 80 En el presente caso, no se ha demostrado ninguna relación entre las cuatro medidas de ayuda y un desastre natural o un acontecimiento de carácter excepcional. La República Italiana mencionó que determinadas ayudas tenían por objeto paliar las dificultades vinculadas a una crisis del mercado en cuestión y a tipos de interés elevados, pero, como señaló la Comisión en la Decisión impugnada, estos fenómenos son la expresión de las fuerzas del mercado que debe afrontar todo empresario.
- 81 En cuanto a los problemas climáticos invocados por la República Italiana, como la sequía, se mencionan únicamente de manera general. No se demostró ninguna gravedad particular respecto a los fenómenos climáticos habituales ni se presentó ninguna estimación de las supuestas pérdidas sufridas por los agricultores debido a tales fenómenos.
- 82 Por lo que respecta a la ayuda concedida a los criadores de conejos, de las propias características de la ayuda se desprende que ésta no estaba limitada a los criadores que hubiesen perdido todos sus animales, sino que se concedía a partir de una pérdida que representase el 20 % del total. Además, la República Italiana no demostró en modo alguno la existencia de una concordancia entre la ayuda otorgada y las pérdidas sufridas.
- 83 Por consiguiente, no ha quedado acreditado ningún error en la apreciación, por parte de la Comisión, del artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado.

- 84 Por lo que respecta a la apreciación de la validez de las ayudas en relación con las disposiciones del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado, relativas a las ayudas destinadas a favorecer o a facilitar el desarrollo económico de determinadas regiones o de determinadas actividades, es preciso recordar que, para la aplicación de estas disposiciones, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario y que el Tribunal de Justicia, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si esta última apreciación incurre en un error manifiesto o en desviación de poder (véase la sentencia de 12 de diciembre de 2002, Francia/Comisión, C-456/00, Rec. p. I-11949, apartado 41).
- 85 A este respecto, según se desprende de la Decisión impugnada, las cuatro ayudas se examinaron en función de los criterios recogidos en las reglas específicas de la Comisión aplicables a las ayudas a las explotaciones agrarias en situación difícil. La Comisión también indicó en esta Decisión que las Directrices no habían entrado aún en vigor y no eran aplicables. No obstante, menciona que, en cualquier caso, no se cumplían los requisitos previstos en las Directrices.
- 86 Al basarse en los criterios que figuran en las reglas específicas de la Comisión aplicables a las ayudas a las explotaciones agrarias en situación difícil, que la República Italiana no discute, la Comisión no incurrió en un error de Derecho. Se trataba de criterios comúnmente aplicados por esta última en la fecha del inicio del procedimiento con arreglo al artículo 92, apartado 2, del Tratado.
- 87 En virtud de estos criterios, las ayudas de que se trata en el litigio principal debían cumplir tres requisitos, a saber, contribuir a la financiación de inversiones ya realizadas, no superar los porcentajes admitidos generalmente por la Comisión y, o bien ser consecuencia de un reajuste de los tipos para compensar las variaciones del coste del dinero, o bien estar destinadas a las explotaciones agrarias que ofreciesen las suficientes garantías de recuperación económica.

- 88 Según resulta de la Decisión impugnada y de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, las cuatro medidas de ayuda no cumplen estos requisitos. Por un lado, haber realizado inversiones no era un requisito par la concesión de ayudas. Por otro lado, aun cuando en determinados casos concretos los agricultores beneficiarios de las ayudas habían realizado inversiones, no quedó acreditado que se cumplían los otros dos requisitos. Por consiguiente, no se observa que la Comisión incurriera en un error manifiesto de apreciación o en una desviación de poder al considerar, al término de su análisis, que las cuatro medidas de ayuda constituían ayudas de funcionamiento que no podían producir una mejora duradera de las condiciones del sector ni de la región de que se trata.
- 89 En cuanto a las Directrices, Scalas y Lilliu sostienen que éstas prescriben que se observe cierta flexibilidad en la apreciación de la compatibilidad de las ayudas con el mercado común en el caso de regiones asistidas como Cerdeña y que la Comisión debería haber declarado la compatibilidad de las cuatro medidas de ayuda con dicho mercado.
- 90 No obstante, de los documentos obrantes en autos se desprende que, aun suponiendo que se hubieran podido aplicar estas Directrices, Scalas y Lilliu no demuestran, mediante sus observaciones generales, que se cumplían los requisitos fijados en estas Directrices.
- 91 Por último, en lo que atañe a la supuesta aplicación errónea del Reglamento nº 797/85 y de las Directivas 72/159 y 75/268, basta señalar que el análisis de la compatibilidad de las cuatro medidas de ayuda con el mercado común no se basa en modo alguno en estas disposiciones. La Decisión impugnada se remite simplemente a la Directiva 75/268 y al Reglamento nº 797/85 con objeto de aclarar el concepto de «zona desfavorecida». La Directiva 72/159 no se menciona en absoluto en dicha Decisión.

- 92 Por consiguiente, no se ha demostrado la existencia de ningún error de apreciación en la aplicación del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado.
- 93 A la luz de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones planteadas que el examen de la Decisión impugnada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de esta Decisión.

Costas

- 94 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

El examen de la Decisión 97/612/CE de la Comisión, de 16 de abril de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la región de Cerdeña (Italia) en el sector agrario, no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de esta Decisión.

Firmas