

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 15 de abril de 2008\*

En el asunto C-390/06,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale ordinario di Roma (Italia), mediante resolución de 14 de junio de 2006, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de septiembre de 2006, en el procedimiento entre

**Nuova Agricast Srl**

y

**Ministero delle Attività Produttive,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Artestis y U. Löhmus, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, M. Ilešić (Ponente), J. Malenovský, J. Klučka y E. Levits y la Sra. C. Toader, Jueces;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. J. Mazák;  
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de septiembre de 2007;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Nuova Agricast Srl, por el Sr. A. Calabrese, avvocato;
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. V. Russo, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. E. Righini y el Sr. V. Di Bucci, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de noviembre de 2007;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

<sup>1</sup> La petición de decisión prejudicial versa sobre la validez de la Decisión de la Comisión de 12 de julio de 2002 de no presentar objeciones al régimen de ayudas a las

inversiones en las regiones desfavorecidas de Italia hasta el 31 de diciembre de 2006 (ayuda de Estado nº N 715/99 — Italia) (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), de la que se publicó una comunicación sucinta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO C 278, p. 26).

- <sup>2</sup> Dicha petición se presentó en el marco de un recurso interpuesto por Nuova Agricast Srl (en lo sucesivo, «Nuova Agricast»), empresa establecida en la región de Apulia, en Italia, contra el Ministero delle Attività Produttive (Ministerio italiano de Actividades Productivas) y que tiene por objeto obtener la reparación del perjuicio consistente en no haber percibido una ayuda de Estado, perjuicio que dicha empresa afirma haber sufrido por el comportamiento irregular adoptado por las autoridades italianas durante las discusiones mantenidas con la Comisión de las Comunidades Europeas con anterioridad a la adopción de la Decisión controvertida.

## **Marco jurídico**

### *Reglamento (CE) nº 659/1999*

- <sup>3</sup> Como se desprende de su segundo considerando, el Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), codifica y consolida la práctica desarrollada por la Comisión, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en materia de examen de las ayudas de Estado.
- <sup>4</sup> Con arreglo al artículo 1, letra c), de dicho Reglamento, se entiende por «nueva ayuda» «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes».

5 El artículo 2 del Reglamento nº 659/1999 establece:

«1. Salvo disposición en contrario de cualesquiera Reglamentos adoptados de conformidad con el artículo [89] del Tratado o cualquier otra disposición pertinente del Tratado, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda. La Comisión comunicará sin demora al Estado miembro de que se trate la recepción de toda notificación.

2. En la notificación, el Estado miembro interesado facilitará toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7 (denominada en lo sucesivo “notificación completa”).»

6 Los apartados 2 a 4 del artículo 4 del Reglamento nº 659/1999 establecen lo siguiente:

«2. Cuando, tras un examen previo, la Comisión compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, lo declarará mediante decisión.

3. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada, en tanto en cuanto esté comprendida en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo [87] del Tratado, no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, decidirá que la medida es compatible con el mercado común (denominada en lo sucesivo “decisión de no formular objeciones”). La decisión especificará la excepción del Tratado que haya sido aplicada.

4. Si, tras un examen previo, la Comisión comprueba que la medida notificada plantea dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, decidirá incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo [88] del Tratado (denominada en lo sucesivo “decisión de incoar el procedimiento de investigación formal”).»

<sup>7</sup> El artículo 5, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 precisa que «cuando la Comisión considere que la información facilitada por el Estado miembro interesado relativa a una medida notificada con arreglo al artículo 2 es incompleta, solicitará la información adicional que considere necesaria».

*Regímenes de ayudas a las inversiones en las regiones desfavorecidas de Italia autorizadas hasta el 31 de diciembre de 1999*

<sup>8</sup> Mediante el decreto Legge 22 ottobre, nº 415, relativo al Rifinanziamento della legge 1º marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (Decreto-Ley nº 415, relativo a la refinanciación de la Ley nº 64 de 1 de marzo de 1986, relativa al reglamento orgánico de la intervención extraordinaria en el Mezzogiorno), de 22 de octubre de 1992 (GURI nº 249, de 22 de octubre de 1992, p. 3), convalidado, tras su modificación, por la Ley nº 488, de 19 de diciembre de 1992 (GURI nº 299, de 21 de diciembre de 1992, p. 3, corrección de errores en GURI nº 301, de 23 de diciembre de 1992, p. 40), modificada a su vez por el Decreto legislativo nº 96, de 3 de abril de 1993 (GURI nº 79, de 5 de abril de 1993, p. 5; en lo sucesivo, «Ley nº 488/1992»), el legislador italiano estableció medidas financieras destinadas a incitar a las empresas a desarrollar determinadas actividades productivas en las regiones desfavorecidas del país.

<sup>9</sup> El 1 de marzo de 1995 y el 21 de mayo de 1997, la Comisión adoptó dos decisiones de no presentar objeciones, en un primer momento hasta el 31 de diciembre de 1996 y posteriormente hasta el 31 de diciembre de 1999, a los regímenes de ayudas sucesivos

basados en la Ley nº 488/1992 y en las diversas disposiciones de aplicación de ésta (ayudas de Estado nº N 40/95 y N 27/A/97). Se publicaron comunicaciones sucintas de ambas decisiones en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 18 de julio de 1995, por lo que se refiere a la Decisión de 1 de marzo de 1995 (DO 1995, C 184, p. 4), y de 8 de agosto de 1997, por lo que respecta a la Decisión de 21 de mayo de 1997 (DO 1997, C 242, p. 4; en lo sucesivo, «Decisión de 1997»).

- <sup>10</sup> Las modalidades de regímenes de ayudas autorizadas por la Decisión de 1997 (en lo sucesivo, «regímenes de ayudas 1997-1999») fueron establecidos, en primer lugar, por el Comitato interministeriale per la programmazione economica (comisión interministerial de planificación económica), mediante las direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (directrices para la concesión de subvenciones en el sentido del artículo 1, apartado 2, del Decreto-ley de 22 de octubre de 1992, convalidado mediante la Ley nº 488/1992), de 27 de abril de 1995 (GURI nº 142, de 20 de junio de 1995, p. 17), en su versión modificada por la resolución de dicho comité de 18 de diciembre de 1996 (GURI nº 70, de 25 de marzo de 1997, p. 35), en segundo lugar por el Decreto nº 527 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (Ministerio de Industria, Comercio y Artesanía; en lo sucesivo, «MICA»), por el que se aprobaba el regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese (reglamento relativo a las modalidades y los procedimientos de concesión y de afectación de subvenciones en favor de las actividades productivas en las regiones desfavorecidas del país), de 20 de octubre de 1995 (GURI Nº 292, de 15 de diciembre de 1995, p. 3), en su versión modificada por el Decreto nº 319 del mismo Ministerio, de 31 de julio de 1997 (GURI Nº 221, de 22 de septiembre de 1997, p. 31), y, en tercer lugar, por la circular nº 234363 del MICA, de 20 de noviembre de 1997 (suplemento ordinario a la GURI nº 291, de 15 de diciembre de 1997).
- <sup>11</sup> En particular, estas modalidades preveían lo siguiente:

- Los recursos financieros de cada año se dividían en dos cuotas iguales asignadas ambas mediante una convocatoria de presentación de solicitudes; no obstante, en

función de la disponibilidad financiera del año al que se referían los recursos, sus modalidades de distribución podían modificarse mediante decreto, en especial asignando dichos recursos a través de una convocatoria única.

- Las solicitudes presentadas a una convocatoria eran examinadas por entidades de crédito colaboradoras, que puntuaban las solicitudes en función de criterios reglados, denominados «*indicatori*» (en lo sucesivo, «*indicadores*»).
- Sobre la base de los resultados de las puntuaciones otorgadas por las entidades de crédito, el MICA establecía clasificaciones regionales en las que se inscribían las solicitudes en orden descendiente en función de las puntuaciones obtenidas y adoptaba un decreto de concesión de subvenciones a los solicitantes, a partir del primero y hasta agotar los recursos disponibles para cada lista.
- Se consideraban gastos admisibles los realizados a partir del día siguiente a la fecha de cierre del plazo de presentación de solicitudes de la convocatoria anterior a la convocatoria a la que se formulase la solicitud, excepto los gastos para estudios de ingeniería y otros estudios y la adquisición y gestión del terreno de la empresa, que eran admisibles desde el duodécimo mes anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- Las empresas cuyas solicitudes estaban incluidas en una lista regional, pero que no podían obtener ayudas debido a que los recursos disponibles eran inferiores al importe necesario para conceder todas las ayudas solicitadas podían, bien presentar de nuevo el mismo proyecto, en una única ocasión, a la convocatoria apropiada inmediatamente posterior a aquella a la cual se había presentado en primer lugar, sin modificar los elementos tenidos en cuenta por los indicadores (mecanismo denominado «*inclusión automática*» de la solicitud), o bien renunciar

a la inclusión automática y presentar de nuevo el mismo proyecto a la convocatoria apropiada inmediatamente posterior a aquella a la que se había presentado en primer lugar, modificando total o parcialmente los elementos tenidos en cuenta por los indicadores para hacer la solicitud de ayuda más competitiva, sin que pudieran modificar los elementos esenciales del proyecto (mecanismo denominado «modificación» de la solicitud). En ambos casos, los requisitos previstos para las solicitudes iniciales seguían siendo válidos a efectos de la admisibilidad de los gastos.

*Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional*

- <sup>12</sup> La Comisión publicó en 1998 las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9; en lo sucesivo, «Directrices»), cuyo punto 4.2, párrafo tercero, precisa que «los regímenes de ayudas deben establecer que la solicitud de la ayuda se presente antes del inicio de la ejecución de los proyectos».
- <sup>13</sup> Con arreglo al punto 6.1, primer párrafo, de las Directrices, «a reserva de lo dispuesto en las disposiciones transitorias contempladas en los siguientes puntos 6.2 y 6.3, la Comisión evaluará la compatibilidad de las ayudas de finalidad regional con el mercado común a tenor de las presentes Directrices a partir del momento de su adopción».

*La Decisión controvertida y el régimen de ayudas a las inversiones en las regiones desfavorecidas de Italia autorizado del 1 de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2006*

- <sup>14</sup> El 18 de noviembre de 1999, las autoridades italianas notificaron a la Comisión, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, un proyecto de régimen de ayudas estatales, registrado con el número N 715/1999, aplicable desde el 1 de enero de 2000 y basado en la Ley nº 488/92.

- <sup>15</sup> Tras varios escritos y una reunión entre representantes del Gobierno italiano y de la Comisión, las autoridades italianas modificaron dicho proyecto de régimen de ayudas.
- <sup>16</sup> Mediante la Decisión controvertida, adoptada el 12 de julio de 2000 y notificada a la República Italiana mediante el escrito SG(2000) D/105754, de 2 de agosto de 2000, la Comisión decidió no oponerse a este régimen de ayudas hasta el 31 de diciembre de 2006 (en lo sucesivo, «régimen de ayudas 2000-2006»).
- <sup>17</sup> La Decisión controvertida contiene una disposición que tiene por objeto específico aprobar las medidas de dicho régimen de ayudas que garantizan la transición al régimen de ayudas 1997-1999 (en lo sucesivo, «disposición transitoria»). Dicha disposición establece:

«Sólo con motivo de la primera aplicación del régimen de que se trata, es decir, con ocasión de la primera convocatoria que se organice sobre la base de dicho régimen, bien entendido que en todo caso las solicitudes de ayuda deben presentarse antes del inicio de la ejecución del proyecto de inversión, se admitirán excepcionalmente las solicitudes presentadas en la última convocatoria, organizada sobre la base del [régimen de ayudas 1997-1999], que se consideraron admisibles para recibir la ayuda, pero que no fueron tramitadas por insuficiencia de los recursos financieros asignados a dicha convocatoria.»

- <sup>18</sup> Tras dicha decisión, el MICA adoptó el decreto che fissa le misure massime consentite relative alle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese di cui alla legge n. 488/1992 per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (decreto relativo a las medidas máximas consentidas relativas a las subvenciones en favor de las actividades de producción en las regiones desfavorecidas del país establecidas por la Ley nº 488/1992 para las regiones de Basilicata, Calabria, Apulia, Cerdeña y Sicilia), de 14 de julio de 2000 (GURI

nº 166, de 18 de julio de 2000, p. 9) y la circular nº 9003, de 14 de julio de 2000 (suplemento ordinario a la GURI nº 175, de 28 de julio de 2000), a fin de precisar las modalidades de ejecución del régimen de ayudas 2000-2006.

- <sup>19</sup> El artículo único, apartado 2, párrafo primero, de dicho Decreto establece que las ayudas podrán concederse «sobre la base [...] de los gastos declarados admisibles en el marco de los programas relativos a la última convocatoria apropiada que obtuvieron una baremación positiva, pero que no han sido subvencionados por insuficiencia de recursos financieros».

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- <sup>20</sup> En el marco del régimen de ayudas 1997-1999, el MICA publicó el 1 de diciembre de 1997 la tercera convocatoria de presentación de solicitudes, sector industria, correspondiente al primer semestre de 1998 (en lo sucesivo, «tercera convocatoria»).
- <sup>21</sup> Las empresas interesadas tenían de plazo hasta el 16 de marzo de 1998 para presentar sus solicitudes de ayuda. Podían solicitar la financiación de los gastos realizados a partir del día siguiente al cierre del plazo de presentación de las solicitudes presentadas a la convocatoria anterior (la segunda convocatoria), es decir, el 1 de enero de 1997.
- <sup>22</sup> El 9 de febrero de 1998, Nuova Agricast presentó una solicitud de subvención a la tercera convocatoria. Dicha solicitud se consideró subvencionable y se inscribió en la lista de las solicitudes aprobadas para la región de Apulia mediante decreto del MICA de 14 de agosto de 1998. Sin embargo, teniendo en cuenta el puesto de clasificación de dicha solicitud, Nuova Agricast no pudo obtener la ayuda solicitada, a falta de fondos suficientes.

- <sup>23</sup> Entretanto, se había publicado la cuarta convocatoria de solicitudes de ayuda, sector industria, correspondiente al segundo semestre de 1998 (en lo sucesivo, «cuarta convocatoria»).
- <sup>24</sup> El 16 de septiembre de 1998, Nuova Agricast renunció a la inscripción automática de su solicitud en la lista de la cuarta convocatoria, a fines de poder presentar de nuevo una solicitud modificada a la primera convocatoria apropiada posterior a dicha cuarta convocatoria.
- <sup>25</sup> No obstante, las autoridades italianas no publicaron ninguna convocatoria apropiada antes del 31 de diciembre de 1999, fecha de expiración del régimen de ayudas 1997-1999.
- <sup>26</sup> El 14 de julio de 2000, es decir, con posterioridad a la entrada en vigor del régimen de ayudas 2000-2006, las autoridades italianas publicaron la octava convocatoria de presentación de solicitudes, sector industria (en lo sucesivo, «octava convocatoria»).
- <sup>27</sup> Teniendo en cuenta los requisitos en vigor en el marco del régimen de ayudas 2000-2006, la solicitud modificada de Nuova Agricast —que no se podía beneficiar de la disposición transitoria recogida en la Decisión controvertida— se consideró inadmisible y no se inscribió en la lista de la octava convocatoria.
- <sup>28</sup> Nuova Agricast, junto con otras empresas italianas que se hallaban en la misma situación, interpuso entonces un primer recurso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, para obtener la anulación de la Decisión controvertida. Mediante auto de 15 de junio de 2005, Nuova Agricast y otros/Comisión (T-98/04), el Tribunal declaró la inadmisibilidad del recurso, dado que se había interpuesto después de que hubiera expirado el plazo de dos meses establecido en el artículo 230 CE, párrafo quinto.

- <sup>29</sup> El 21 de septiembre de 2005, Nuova Agricast interpuso un segundo recurso ante el Tribunal de Primera Instancia, registrado con el número T-362/05, para que se condenara a la Comisión a reparar el daño que alegaba haber sufrido por la adopción de la Decisión controvertida. Este asunto está pendiente actualmente ante el Tribunal de Primera Instancia.
- <sup>30</sup> Por otro lado, Nuova Agricast interpuso un recurso ante el Tribunale ordinario di Roma para que se condenara al Ministero delle Attività Produttive, que asumió las funciones del MICA, a reparar el perjuicio que alega haber sufrido por no haber percibido la ayuda solicitada.
- <sup>31</sup> En dicho procedimiento, Nuova Agricast sostuvo, en particular, que durante las discusiones con la Comisión para obtener la renovación del régimen de ayudas después del 31 de diciembre de 1999, el Estado italiano no salvaguardó correctamente los derechos adquiridos de las empresas que, como ella, habían renunciado a la inscripción automática en la lista de la cuarta convocatoria —la última convocatoria en el sector de la industria antes de la expiración del régimen de ayudas 1997-1999— para presentar una nueva solicitud a la primera convocatoria adecuada posterior a ésta. En efecto, en su opinión, el Estado italiano indujo a la Comisión a error al no informarle de que dichas empresas eran también titulares de derechos adquiridos y, de este modo, vulneró la confianza legítima que dichas empresas tenían en la posibilidad de poder presentar una solicitud modificada.
- <sup>32</sup> El órgano jurisdiccional remitente considera que Nuova Agricast tenía un «interés jurídico pertinente» en que su solicitud modificada se inscribiera en la primera convocatoria adecuada posterior a aquella por la que renunció a la inscripción automática de su solicitud original.
- <sup>33</sup> Por consiguiente, en opinión de dicho órgano, la confianza legítima de Nuova Agricast se había visto definitivamente defraudada por la Decisión controvertida, dado que modificó el régimen de ayudas 2000-2006 en relación con el régimen de ayudas

1997-1999 al establecer únicamente el carácter subvencionable de los gastos de ejecución de los proyectos subvencionados realizados tras la presentación de la solicitud de ayuda (principio de necesidad de la ayuda), aceptando, con carácter transitorio y excepcional, una excepción a dicho principio en beneficio únicamente de las solicitudes no subvencionadas en el marco de la última convocatoria publicada bajo el régimen de ayudas 1997-1999.

- <sup>34</sup> El órgano jurisdiccional remitente expone que, para decidir sobre la pretensión de indemnización formulada por Nuova Agricast, ha de comprobar si existe una relación de causalidad entre las faltas reprochadas al Estado italiano y el perjuicio alegado.
- <sup>35</sup> En la medida en que la Decisión controvertida —que constituye, según el órgano jurisdiccional remitente, el hecho generador del perjuicio («*eventum damni*»)— se sitúa entre el comportamiento material reprochado al Estado italiano, consistente en no haber informado a la Comisión o no haberla informado exactamente, y la materialización del daño alegado por Nuova Agricast, el órgano jurisdiccional remitente considera que, para establecer la relación de causalidad entre el comportamiento y el perjuicio, debe determinar si este perjuicio se habría evitado en el supuesto de que el Gobierno italiano hubiera adoptado otro comportamiento y, para ello, determinar si la Comisión habría adoptado una disposición transitoria diferente en el supuesto en que hubiera sido «informada exacta y completamente de las situaciones jurídicas de las empresas interesadas en obtener subvenciones con arreglo a la Ley nº 488/1992».
- <sup>36</sup> Según el órgano jurisdiccional remitente, la prueba de la certitud de un resultado diferente que hubiera sido favorable a Nuova Agricast supone que se demuestre la nulidad de la disposición transitoria contenida en la Decisión controvertida, en la medida en que dicha disposición se separa de las reglas y de los principios del ordenamiento jurídico comunitario.
- <sup>37</sup> El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si la disposición transitoria debe declararse inválida por vulnerar el principio de igualdad de trato, en la medida en que no beneficia a las empresas que se hallan en la situación de Nuova Agricast.

<sup>38</sup> En efecto, dicho tribunal considera que, en el momento de la expiración de la autorización del régimen de ayudas 1997-1999, existían tres clases de empresas:

- empresas, como Nuova Agricast, cuya solicitud había sido incluida en la lista de la tercera convocatoria, que no habían obtenido la ayuda solicitada en virtud de dicha convocatoria por la insuficiencia de fondos disponibles y que, además, habían renunciado a su derecho de inscripción automática en la lista de la cuarta convocatoria para presentar una solicitud modificada a la primera convocatoria adecuada posterior a dicha convocatoria (en lo sucesivo, «empresas de la primera clase»);
- empresas cuyas solicitudes habían sido incluidas en la lista de la cuarta convocatoria, pero que no habían recibido la ayuda solicitada debido a la falta de fondos (en lo sucesivo, «empresas de la segunda clase»);
- empresas que no habían presentado aún una solicitud de ayuda, pese a que su proyecto de inversión había comenzado ya (en lo sucesivo, «empresas de la tercera clase»).

<sup>39</sup> Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente considera, por un lado, que las empresas de las clases primera y tercera, que se vieron excluidas por igual de la aplicación de la disposición transitoria, no estaban en la misma situación y, por tanto, no debieron haber sido tratadas del mismo modo. Por otro lado, considera que las empresas de las clases primera y segunda se encontraban en situaciones jurídicas similares, de modo que las primeras debían haberse beneficiado de la disposición transitoria, además de las segundas.

- <sup>40</sup> En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la disposición transitoria debe declararse nula por incumplir la obligación de motivación de los actos de las instituciones comunitarias, enunciada en el artículo 253 CE.
- <sup>41</sup> En estas circunstancias, el Tribunale ordinario di Roma decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es válida la Decisión [controvertida] en lo que respecta únicamente a la disposición transitoria que introduce una excepción al principio de la “necesidad de la ayuda” —con motivo de la primera aplicación del régimen de que se trata— sólo a favor de las solicitudes “presentadas en la última convocatoria, organizada sobre la base del régimen precedente y aprobada por la Comisión hasta el 31 de diciembre de 1999, que se consideraron admisibles para recibir la ayuda, pero que no obtuvieron subvención por insuficiencia de los recursos financieros asignados a dicha convocatoria”, lo que dio lugar a que fueran injustificadamente preteridas —vulnerando el principio de igualdad de trato e incumpliendo la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE— las solicitudes presentadas en las convocatorias anteriores, no atendidas por falta de fondos y en espera de ser incluidas automáticamente en la convocatoria inmediatamente posterior o de ser modificadas en la primera convocatoria “adecuada” establecida de conformidad con el nuevo régimen[?].»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

#### *Observación previa*

- <sup>42</sup> De entrada, procede señalar que, mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente sólo ha considerado necesario solicitar al Tribunal de Justicia un control de validez de la Decisión controvertida desde el punto de vista del principio de igualdad de trato y de la obligación de motivación.

- <sup>43</sup> Según jurisprudencia reiterada, el procedimiento establecido en el artículo 234 CE se basa en una nítida separación de funciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia, de manera que corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman y otros, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59; de 11 de enero de 2007, ITC, C-208/05, Rec. p. I-181, apartado 48, y de 26 de junio de 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros, C-305/05, Rec. p. I-5305, apartado 18).
- <sup>44</sup> En estas circunstancias, aunque en el procedimiento principal Nuova Agricast ha alegado otros motivos de anulación de la Decisión controvertida, no procede ampliar el examen de la validez de ésta para incluir en el mismo motivos de anulación a los que el órgano jurisdiccional remitente no ha hecho referencia (véase, por analogía, la sentencia Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros, antes citada, apartados 17 a 19).

#### *Sobre la admisibilidad*

- <sup>45</sup> La Comisión alega que la relación que el órgano jurisdiccional remitente afirma que existe entre la eventual responsabilidad del Estado italiano y la validez de la Decisión controvertida no está probada, de manera que la cuestión prejudicial no tiene relación con el litigio principal.
- <sup>46</sup> En efecto, considera que, por una parte, es posible que el Estado italiano haya vulnerado el principio de igualdad de trato al notificar el régimen de ayudas 2000-2006, sin que se pueda apreciar la existencia de un vicio en la Decisión controvertida, mediante la cual la Comisión se pronunció sobre el régimen propuesto por el Estado miembro

que realizó la notificación. Por otra parte, no existe ninguna relación entre la responsabilidad del Estado italiano y la posible invalidez de la Decisión por un vicio meramente formal, como la falta de motivación.

<sup>47</sup> A este respecto, como se ha indicado en el apartado 35 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente considera que la Decisión controvertida constituye el hecho que generó el perjuicio y que se sitúa entre el comportamiento material reprochado al Estado italiano por Nuova Agricast y la materialización del perjuicio alegado por ésta. En consecuencia, si la Decisión controvertida fuera declarada nula por vulnerar el principio de igualdad de trato o por falta de motivación, tal declaración podría tener repercusiones sobre la apreciación del tribunal remitente cuando éste decida sobre el recurso de indemnización interpuesto por Nuova Agricast.

<sup>48</sup> Por consiguiente, la cuestión prejudicial es admisible en su totalidad.

*Sobre la validez de la Decisión controvertida respecto del principio de igualdad de trato*

<sup>49</sup> En primer lugar, la Comisión alega que la Decisión controvertida no vulnera el principio de igualdad de trato, dado que la disposición transitoria que en ella se recoge es resultado de una decisión tomada libremente por las autoridades italianas.

<sup>50</sup> A este respecto, del sistema general del Tratado se deduce que el procedimiento previsto en el artículo 88 CE no debe nunca conducir a un resultado contrario a las disposiciones específicas del Tratado (véanse, en particular, las sentencias de 3 de

mayo de 2001, Portugal/Comisión, C-204/97, Rec. p. I-3175, apartado 41, y de 12 de diciembre de 2002, Francia/Comisión, C-456/00, Rec. p. I-11949, apartado 30). Por tanto, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado común una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, infringe otras disposiciones del Tratado (véase la sentencia de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, Rec. p. I-7601, apartado 78 y jurisprudencia citada).

<sup>51</sup> Del mismo modo, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado común una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, vulnera los principios generales del Derecho comunitario, como el principio de igualdad de trato.

<sup>52</sup> En consecuencia, debe desestimarse la alegación de la Comisión resumida en el apartado 49 de la presente sentencia.

<sup>53</sup> En segundo lugar, la Comisión alega que las autoridades italianas no le señalaron la situación particular de las empresas de la primera clase, de manera que no se le puede reprochar que no tuviera en cuenta la situación específica de estas empresas ni, por lo tanto, cabe invocar ningún vicio de la Decisión controvertida basado en este motivo.

<sup>54</sup> A este respecto, es jurisprudencia reiterada que la legalidad de una decisión en materia de ayudas de Estado se debe examinar en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (véanse, en particular, las sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 2263, apartado 16; de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 168, y de 14 de septiembre de 2004, España/ Comisión, C-276/02, Rec. p. I-8091, apartado 31).

- 55 Aunque esta jurisprudencia sólo ha sido aplicada hasta ahora en el supuesto de un recurso dirigido contra una decisión adoptada por la Comisión en el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, es pertinente *a fortiori* cuando se discute la validez de una decisión de no presentar objeciones a una ayuda o un régimen de ayudas, como la Decisión controvertida.
- 56 En efecto, en relación más concretamente con esta última clase de decisiones, dicha jurisprudencia está justificada habida cuenta del sistema del procedimiento de control de las ayudas estatales instituido por el Tratado.
- 57 En el procedimiento de control de las ayudas de Estado debe distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, y regulada por los artículos 4 y 5 del Reglamento nº 659/1999, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, la fase de examen formal del artículo 88 CE, apartado 2, regulada por los artículos 6 y 7 de dicho Reglamento, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 22; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 16; de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 38, y de 29 de noviembre de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall y otros/Comisión, C-176/06 P, apartado 20).
- 58 La Comisión puede limitarse a la fase previa establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, para adoptar una decisión favorable a una ayuda si puede adquirir la convicción, tras el primer examen, de que el proyecto de que se trata es compatible con el Tratado.

- 59 Sólo si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción opuesta, o bien no le permite superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de la medida examinada con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2 (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 13; Cook/Comisión, antes citada, apartado 29; Matra/ Comisión, antes citada, apartado 33; Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado, 39 y Portugal/Comisión, antes citada, apartado 33).
- 60 Ahora bien, si la validez de una decisión de no formular objeciones contra una ayuda o un régimen de ayudas debe apreciarse en función de elementos que la Comisión no pudo conocer durante la fase previa, dicha institución se verá inclinada a abrir sistemáticamente el procedimiento de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y a invitar a los interesados a presentar sus observaciones, para evitar que estos elementos que desconocía entrañen la anulación de su decisión de autorización de la ayuda o del régimen de ayudas de que se trata. Como ha subrayado el Abogado General en el punto 71 de sus conclusiones, ello sería contrario a la división del control de las ayudas de Estado en dos fases distintas, de las que la segunda no es siempre necesaria, división querida por los autores del Tratado y confirmada por el legislador comunitario en el Reglamento nº 659/1999.
- 61 A este respecto, la Decisión controvertida en el litigio principal tiene por objeto, en la parte titulada «Base jurídica», las disposiciones de aplicación de la Ley nº 488/1992 que precisaron las modalidades del régimen de ayudas 1997-1999, resumidas en los apartados 10 y 11 de la presente sentencia, incluida la elección entre una inscripción automática de la solicitud inicial o la presentación de una solicitud modificada, ofrecida a las empresas que no habían obtenido una ayuda por la insuficiencia de los recursos vinculados a una determinada convocatoria.

- 62 En consecuencia, aunque las autoridades italianas no tomaron la iniciativa de informar específica y completamente a los servicios de la Comisión de las situaciones jurídicas respectivas de las empresas interesadas en obtener subvenciones con arreglo a la Ley nº 488/1992, como se desprende de la resolución de remisión, la Comisión debía conocer la existencia tanto de las empresas de la primera clase como de la segunda.
- 63 Habida cuenta de la afirmación precedente, carece de objeto la petición de Nuova Agricast de que se inste a la Comisión a presentar determinados escritos intercambiados durante las discusiones con las autoridades italianas antes de adoptar la Decisión controvertida, con el fin de comprobar si dichas autoridades habían señalado o no a los servicios de la Comisión la existencia de las empresas de la primera clase.
- 64 En estas circunstancias, procede apreciar, en tercer lugar, si la Comisión vulneró el principio de igualdad de trato al no formular objeciones a un régimen de ayudas en el que sólo las empresas de la primera clase podían beneficiarse de la disposición transitoria.
- 65 A este respecto, debe señalarse que únicamente se pudieron beneficiar de la disposición transitoria aquellas empresas de la segunda clase que no habían comenzado a ejecutar su proyecto de inversión antes de la presentación de la solicitud de ayuda a la cuarta convocatoria.
- 66 La observancia del principio de igualdad de trato exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase, en particular, la sentencia de 26 de octubre de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Rec. p. I-10211, apartado 72 y jurisprudencia citada).

- <sup>67</sup> No obstante, es obligado declarar que en el litigio principal las empresas de la primera clase y las de la segunda no se encontraban en una situación comparable respecto de la exigencia de necesidad de las ayudas de Estado, expresada en particular en el punto 4.2, párrafo tercero, de las Directrices.
- <sup>68</sup> Como se desprende de la sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671, apartado 17), una ayuda que aporta una mejora de la situación financiera de la empresa beneficiaria sin ser necesaria para cumplir los objetivos establecidos en el artículo 87 CE, apartado 3, no puede considerarse compatible con el mercado común (véanse igualmente, en este sentido, las sentencias de 24 de febrero de 1987, Deafil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartado 18, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Comisión, C-400/92, Rec. p. I-4701, apartados 12, 20 y 1).
- <sup>69</sup> La constatación de la inexistencia de necesidad de una ayuda puede desprenderse, en particular, del hecho de que la empresa interesada ha comenzado, o incluso finalizado, el proyecto que recibe la ayuda antes de que la solicitud de ayuda haya sido transmitida a las autoridades competentes, lo que excluye que la ayuda en cuestión pueda tener un papel incitador.
- <sup>70</sup> Bajo el régimen de ayudas 1997-1999, las empresas de la segunda clase tenían un derecho absoluto a que su solicitud se inscribiera automáticamente sin ninguna modificación en la lista de la convocatoria apropiada inmediatamente posterior a aquélla a la que había sido presentada en primer lugar, sin que tuvieran que realizar ningún trámite.
- <sup>71</sup> En cambio, las empresas de la primera clase debían presentar una solicitud a la primera convocatoria apropiada posterior a aquélla en la que habían rechazado la inscripción automática de la solicitud original. Además, debían presentar una solicitud modificada.

- 72 Ciertamente, como alega Nuova Agricast, la solicitud inicial y la modificada tenían ambas como objeto obtener la financiación del mismo proyecto, y la modificación no podía afectar a los elementos esenciales de dicho proyecto, sino sólo a los elementos tenidos en consideración por los indicadores, que servían para establecer el puesto de la solicitud en la lista de la convocatoria a la que se había presentado.
- 73 No obstante, los indicadores eran en sí mismos representativos de elementos significativos de la solicitud. En efecto, estaban vinculados en particular con la parte de fondos propios invertidos por la empresa interesada en el proyecto en relación con la inversión total y con la relación entre el importe de la subvención solicitada y la subvención máxima que podía concederse.
- 74 Por lo demás, el mero hecho de que la modificación de los elementos tenidos en cuenta por los indicadores incrementa la posibilidad de conceder realmente la ayuda solicitada basta para demostrar que la modificación conducía en realidad a presentar una solicitud diferente de la inicial.
- 75 Además, en la medida en que la modificación, al alterar los elementos tenidos en cuenta por los indicadores, tenía por objeto mejorar la clasificación de la solicitud modificada para que ésta se encontrara en un puesto más favorable a efectos de la adjudicación de los fondos vinculados a la convocatoria en cuestión por orden decreciente, ampliar el beneficio de la disposición transitoria a las empresas de la primera clase habría tenido por efecto que los proyectos de dichas empresas hubieran tenido mejores oportunidades de obtener la ayuda solicitada que las que concurrían por primera vez, en relación con las cuales la necesidad de ayuda no se ponía en duda.

- 76 En cambio, dicho efecto no podía producirse con la inscripción automática, en la lista de la octava convocatoria, de solicitudes ya presentadas a la cuarta convocatoria por las empresas de la segunda clase, porque, a falta de cualquier posibilidad de modificar las solicitudes, los indicadores permanecieron inmutables.
- 77 A la luz de estas consideraciones, procede declarar que las empresas de la primera clase y las de la segunda no se encontraban en una situación comparable.
- 78 Por consiguiente, al autorizar el régimen de ayudas 2000-2006, incluida la disposición transitoria, la Comisión no vulneró el principio de igualdad de trato.

*Sobre la validez de la Decisión controvertida en relación con la obligación de motivación*

- 79 Es jurisprudencia reiterada que la motivación exigida por el artículo 253 CE 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. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios

u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. 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 de dicho artículo 253 CE 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 (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 63; de 23 de febrero de 2006, Atzeni y otros, C-346/03 y C-529/03, Rec. p. I-1875, apartado 73, y de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, apartado 8).

- <sup>80</sup> Como señala el órgano jurisdiccional remitente, la Decisión controvertida no permite ver ningún criterio de distinción entre las diversas clases de empresas que presentaron una solicitud de ayuda bajo el régimen de ayudas 1997-1999 y que alegaban un interés jurídico en que su solicitud se inscribiera en la lista de una convocatoria posterior.
- <sup>81</sup> No obstante, la obligación de motivación se limita, en principio, a los motivos por los cuales una determinada categoría de operadores se beneficia de una medida concreta, pero no requiere que se justifique la exclusión del resto de operadores que no se encuentran en una situación comparable. En efecto, dado que el número de categorías excluidas de una medida es potencialmente ilimitado, no se puede exigir a las instituciones comunitarias que proporcionen una motivación específica para cada una de ellas.
- <sup>82</sup> En cambio, cuando los beneficiarios del acto, por una parte, y otros operadores excluidos, por otra, se encuentran en una situación comparable, la institución comunitaria autora del acto está obligada a exponer mediante una motivación específica por qué la diferencia de trato establecida está objetivamente justificada.

- <sup>83</sup> Respecto de la disposición transitoria, el razonamiento por el que la Comisión autorizó un régimen transitorio en favor de las empresas de la segunda clase se desprende de manera jurídicamente suficiente del contexto de la Decisión controvertida y del conjunto de las normas jurídicas que rigen la materia en cuestión.
- <sup>84</sup> En efecto, la disposición transitoria se refiere implícitamente a la posibilidad, reconocida a determinadas empresas en el marco del régimen de ayudas 1997-1999, de obtener la inscripción automática de su solicitud de ayuda en la lista de la convocatoria adecuada inmediatamente posterior a aquélla a la que se presentó en primer lugar. Ahora bien, la normativa nacional que preveía esta posibilidad, además de estar expresamente prevista en la parte de la Decisión controvertida titulada «Base jurídica», era conocida por todos los interesados.
- <sup>85</sup> De este modo, en el contexto en el que se inscribe la Decisión controvertida, el tenor de la disposición transitoria basta para comprender que el Estado italiano pretendía garantizar, en favor de las empresas que habían concurrido a la última convocatoria publicada bajo el régimen de ayudas 1997-1999, una transición entre este régimen de ayudas y el régimen de ayudas 2000-2006, y que la Comisión declaró esta medida compatible con el mercado común.
- <sup>86</sup> En cambio, como se señala en los apartados 67 a 77 de la presente sentencia, las empresas de la primera clase y las de la segunda no se hallaban en situaciones comparables. De este modo, aunque no indicó los motivos por los cuales no se amplió el beneficio de la disposición transitoria a las empresas de la primera clase, la Comisión no incumplió su obligación de motivación.
- <sup>87</sup> En consecuencia, procede responder que el examen de la cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión controvertida.

## **Costas**

<sup>88</sup> 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 (Gran Sala) declara:

**El examen de la cuestión planteada no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez de la Decisión de la Comisión, de 12 de julio de 2002, de no formular objeciones al régimen de ayudas a las inversiones en las regiones desfavorecidas de Italia hasta el 31 de diciembre de 2006 (ayuda de Estado nº N 715/99 — Italia).**

Firmas