



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 23 de enero de 2019 *

«Procedimiento prejudicial — Ayudas de Estado — Ayudas existentes y nuevas ayudas — Calificación — Reglamento (CE) n.º 659/1999 — Artículo 1, letra b), incisos iv) y v) — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Aplicabilidad — Subvenciones concedidas antes de la liberalización de un mercado inicialmente cerrado a la competencia — Demanda de indemnización de daños y perjuicios contra el Estado miembro presentada por un competidor de la empresa beneficiaria»

En el asunto C-387/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), mediante resolución de 10 de abril de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de junio de 2017, en el procedimiento entre

Presidenza del Consiglio dei Ministri

y

Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Primera, y los Sres. A. Arabadjiev (Ponente), E. Regan, C.G. Fernlund y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de junio de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA, por los Sres. M. Contaldi, P. Canepa y V. Roppo y la Sra. S. Sardano, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. De Bellis, avvocato dello Stato;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno francés, por la Sra. J. Bousin y por los Sres. P. Dodeller, D. Colas y R. Coesme, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Stancanelli y la Sra. D. Recchia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 1, letra b), incisos iv) y v), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), del artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE (que pasó a ser, tras su modificación, el artículo 88 CE, apartado 3, que a su vez pasó a ser el artículo 108 TFUE, apartado 3) y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) y Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA (en lo sucesivo, «FTDM»), relativo a una demanda de indemnización del perjuicio que esta sociedad afirma haber sufrido a causa de la concesión, durante los años 1976 a 1980, de subvenciones a Tirrenia di Navigazione SpA (en lo sucesivo, «Tirrenia»), empresa competidora de FTDM.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 del Reglamento n.º 659/1999, titulado «Definiciones», disponía:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

- b) “ayuda existente”:

[...]

iv) la ayuda considerada como ayuda existente con arreglo al artículo 15;

v) la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización;

[...]»

4 El artículo 15 de dicho Reglamento, con la rúbrica «Plazo de prescripción», establecía:

«1. Las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años.

2. El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. El plazo de prescripción deberá suspenderse durante el tiempo en que la decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

3. Cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción se considerará como ayuda existente.»

Derecho italiano

5 Las subvenciones controvertidas en el litigio principal fueron concedidas a Tirrenia, empresa de navegación competidora de FTDM, en virtud de la legge n.º 684 — Ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (Ley n.º 684 sobre la reestructuración de los servicios marítimos de interés nacional primordial), de 20 de diciembre de 1974 (GURI n.º 336, de 24 de diciembre de 1974; en lo sucesivo, «Ley n.º 684»).

6 El artículo 7 de la Ley n.º 684 establece lo siguiente:

«El Ministro de la Marina Mercante está autorizado a conceder subvenciones destinadas a la prestación de los servicios enumerados en el artículo anterior, mediante la celebración de convenios *ad hoc* anuales, de acuerdo con los Ministros de Hacienda y de Participaciones del Estado.

Las subvenciones indicadas en el párrafo anterior deberán asegurar, en el trienio, la gestión de los servicios en condiciones de equilibrio económico. Dichas subvenciones se determinarán previamente sobre la base de los ingresos netos, la amortización de las inversiones, los costes de explotación, los gastos de funcionamiento y las cargas financieras.

[...]»

7 El artículo 8 de la Ley n.º 684 dispone:

«Los servicios de conexión con las islas mayores y menores, indicados en el artículo 1, letra c), así como las eventuales prórrogas técnica y económicamente necesarias, deberán asegurar el cumplimiento de las exigencias ligadas al desarrollo económico y social de las regiones de que se trata y en particular del Mezzogiorno.

Por consiguiente, el Ministro de la Marina Mercante está autorizado a conceder subvenciones destinadas a la prestación de los citados servicios, mediante la celebración de un convenio *ad hoc*, de acuerdo con los Ministros de Hacienda y de Participaciones del Estado, por un período de veinte años.»

8 A tenor del artículo 9 de la Ley n.º 684:

«El convenio previsto por el artículo anterior deberá indicar:

- 1) la lista de las conexiones que han de realizarse;
- 2) la frecuencia de cada conexión;
- 3) los tipos de buques que deben destinarse a cada conexión;
- 4) la subvención que deberá fijarse en función de los ingresos netos, la amortización de las inversiones, los costes de explotación, los gastos de funcionamiento y las cargas financieras.

Antes del 30 de junio de cada año, se procederá a la adaptación de la subvención que debe abonarse por el citado año si, durante el año anterior, al menos uno de los componentes económicos indicados en el convenio ha sufrido modificaciones que excedan la vigésima parte del valor tenido en cuenta para la misma partida al fijar la subvención anterior.»

9 El artículo 18 de la Ley n.º 684 dispone:

«La carga financiera que resulte de la aplicación de la presente Ley está cubierta hasta un importe de 93 000 millones de liras por los fondos ya inscritos en el capítulo 3061 del estado provisional de gastos del Ministerio de la Marina Mercante para el ejercicio 1975 y por aquellos que se inscriban en los capítulos correspondientes de los ejercicios financieros siguientes.»

10 El artículo 19 de la Ley n.º 684 establece lo siguiente:

«Hasta la fecha de aprobación de los convenios previstos en la presente ley, el Ministerio de la Marina Mercante, de acuerdo con el de Hacienda, abonará, en cuotas mensuales diferidas, anticipos cuyo importe acumulado no supere el [noventa] por ciento de la cantidad total indicada en el artículo 18.»

11 El artículo 7 del Decreto del Presidente de la República n.º 501, de 1 de junio de 1979 (GURI n.º 285, de 18 de octubre de 1979), adoptado con el fin de desarrollar la Ley n.º 684, precisa que los anticipos a que se refiere el artículo 19 de la citada Ley se abonarán a las sociedades que presten servicios de interés nacional primordial hasta la fecha de registro por la Corte dei conti (Tribunal de Cuentas, Italia), de los actos relativos a la celebración de nuevos convenios.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 Como se desprende de las sentencias de 13 de junio de 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), y de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), FTDM y Tirrenia son dos empresas de transporte marítimo que, en los años setenta, efectuaban conexiones marítimas regulares entre la Italia continental y las islas de Cerdeña y Sicilia.

13 En 1981, FTDM demandó a Tirrenia ante el Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Italia) con objeto de obtener la reparación del perjuicio que alegaba haber sufrido debido a la política de precios bajos aplicada por esta última entre 1976 y 1980. FTDM alegaba que Tirrenia había abusado de su posición dominante en el mercado pertinente aplicando tarifas notablemente inferiores a los precios de coste gracias a la obtención de subvenciones públicas en infracción del Derecho de la Unión.

14 La demanda de FTDM fue desestimada mediante sentencia de 26 de mayo de 1993 del Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles), confirmada por la sentencia de la Corte di appello di Napoli (Tribunal de Apelación de Nápoles, Italia) de 13 de diciembre de 1996.

- 15 El recurso de casación interpuesto contra dicha sentencia por el administrador concursal de FTDM, sociedad que entre tanto ha entrado en liquidación, fue desestimado mediante sentencia de la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia) de 19 de abril de 2000, que denegó la petición de la recurrente de que se plantearan al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la Ley n.º 684, por considerar que la solución adoptada por los jueces que conocieron sobre el fondo respetaba las disposiciones pertinentes y era conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 16 Mediante escrito de 15 de abril de 2002, el administrador concursal de FTDM demandó al Estado italiano ante el Tribunale di Genova (Tribunal de Génova, Italia), con el fin de que se declarara la responsabilidad del Estado en varios conceptos: en su función legislativa, por haber concedido, al amparo de la Ley n.º 684, ayudas incompatibles con el Tratado CEE; en su función judicial, porque la sentencia de la Corte suprema di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación) de 19 de abril de 2000 infringió la obligación de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales relativas a la compatibilidad de la Ley n.º 684 con el Derecho de la Unión; y finalmente, en su función ejecutiva, por no haber comunicado a la Corte suprema di Cassazione (Tribunal Supremo de Casación) la iniciación de un procedimiento de infracción ante la Comisión Europea en relación con dicha Ley, incumpliendo así la obligación de cooperación leal con las instituciones europeas.
- 17 En su recurso, FTDM solicitaba que se condenara al Estado italiano a pagarle la cantidad de 9 240 000 euros en concepto de reparación de su perjuicio.
- 18 El 14 de abril de 2003, el Tribunale di Genova (Tribunal de Génova) planteó al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. Esta dio lugar a la sentencia de 13 de junio de 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391).
- 19 A raíz de dicha sentencia, el Tribunale di Genova (Tribunal de Génova), mediante sentencia de 27 de febrero de 2009, declaró «la existencia de un acto ilícito cometido por el juez estatal» y ordenó la continuación del procedimiento, mediante un auto separado, para que se decidiese sobre la demanda de indemnización de los daños resultantes de dicho acto ilícito. En esta fase del citado procedimiento, al albergar dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión relativo a las ayudas del Estado, dicho órgano jurisdiccional se dirigió de nuevo al Tribunal de Justicia.
- 20 Mediante sentencia de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), el Tribunal de Justicia declaró que «el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que subvenciones abonadas en las circunstancias del litigio principal, en virtud de una legislación nacional que prevé el pago de anticipos antes de la aprobación de un convenio, constituyen ayudas de Estado si dichas subvenciones pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsean o amenazan falsear la competencia, lo que incumbe comprobar al juez nacional.»
- 21 Mediante resolución de 30 de julio de 2012, el Tribunale di Genova (Tribunal de Génova) condenó a la Presidencia del Consejo de Ministros a pagar a FTDM un importe de 2 330 355,78 euros, incrementado en los intereses legales y actualizado según la evolución del valor de la moneda, en concepto de indemnización de los perjuicios ocasionados por la actuación ilícita del poder judicial del Estado.
- 22 La Presidencia del Consejo de Ministros, con carácter principal, y FTDM, con carácter incidental, interpusieron recurso de apelación contra esta resolución.
- 23 Mediante sentencia de 24 de julio de 2014, la Corte di appello di Genova (Tribunal de Apelación de Génova, Italia) anuló dicha resolución y se pronunció sobre el fondo del asunto.
- 24 Tras rechazar las pretensiones indemnizatorias de FTDM basadas en la responsabilidad del Estado italiano derivada del ejercicio de sus funciones judicial y ejecutiva, dicho tribunal acogió la pretensión relativa a la responsabilidad de dicho Estado en el ejercicio de su función legislativa, a raíz de la

promulgación por el Parlamento italiano de la Ley n.º 684. Por consiguiente, condenó a dicho Estado a pagar a FTDM un importe de 2 330 355,78 euros, incrementado en los intereses legales y actualizado según la evolución del valor de la moneda, como reparación del perjuicio sufrido por esa sociedad.

- 25 La Corte di appello di Genova (Tribunal de Apelación de Génova) estimó, en particular, que las subvenciones concedidas a Tirrenia habían podido afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros debido a que, «por razones de proximidad geográfica, las rutas operadas por Tirrenia habrían podido ser explotadas por compañías de otros Estados miembros (en particular, [el Reino de España] y [la República Francesa]) que, sin embargo, se encontraron en condiciones desalentadoras en comparación con la primera».
- 26 Además, dicho tribunal consideró que la presencia de operadores de otros Estados miembros en las líneas operadas por Tirrenia había sido constatada por la Comisión en su Decisión 2001/851/CEE, de 21 de junio de 2001, relativa a la ayuda estatal concedida por Italia en favor de la compañía marítima Tirrenia di Navigazione (DO 2001, L 318, p. 9).
- 27 Por otra parte, dicho tribunal declaró que, habida cuenta del gran valor de las subvenciones abonadas en los años examinados, es decir, alrededor de 400 000 millones de liras italianas (ITL), y del hecho de que Tirrenia operaba también en rutas internacionales, esas subvenciones estaban incluidas también en el régimen prohibido de las denominadas subvenciones cruzadas.
- 28 En estas circunstancias, la Corte di appello di Genova (Tribunal de Apelación de Génova) consideró que las subvenciones controvertidas en el litigio principal, dado que no eran anteriores a la entrada en vigor del Tratado CEE, debían considerarse nuevas ayudas, sujetas a la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE, de modo que, al no haberse efectuado tal notificación, se había producido una vulneración del Derecho de la Unión.
- 29 La Presidencia del Consejo de Ministros interpuso recurso de casación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, que las subvenciones concedidas a Tirrenia habían sido calificadas erróneamente de nuevas ayudas y no de ayudas existentes.
- 30 El órgano jurisdiccional remitente observa, en primer lugar, que, a efectos de calificar jurídicamente de ayuda existente o de ayuda nueva una ayuda de Estado concedida en el contexto de un mercado no liberalizado, como el mercado de que se trata en el litigio principal, es preciso examinar la aplicabilidad *ratione temporis* del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento n.º 659/1999, así como su ámbito de aplicación.
- 31 A continuación, dicho órgano jurisdiccional subraya la importancia de una de las características del mercado pertinente, en concreto su falta de liberalización. Así, estima que, en el apartado 143 de la sentencia de 15 de junio de 2000, Alzetta y otros/Comisión (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, EU:T:2000:151), el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas enunció un principio según el cual un régimen de ayudas establecido en un mercado inicialmente cerrado a la competencia debe considerarse, en el momento de la liberalización de este mercado, un régimen de ayudas existente, y añade que este principio ha sido confirmado por el Tribunal de Justicia en los apartados 66 a 69 de la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, EU:C:2004:240). Por lo tanto, a efectos de la calificación jurídica de las subvenciones controvertidas en el litigio principal como ayudas existentes o nuevas ayudas, procede, en su opinión, examinar igualmente el ámbito de aplicación de dicho principio.
- 32 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala también que de una serie de asuntos relativos a las empresas del Gruppo Tirrenia di Navigazione, en los que recayeron la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2005, Italia/Comisión (C-400/99, EU:C:2005:275), y las sentencias del Tribunal General de 20 de junio de 2007, Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión (T-246/99, no publicado, EU:T:2007:186), y de 4 de marzo de 2009, Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión

(T-265/04, T-292/04 y T-504/04, no publicada, EU:T:2009:48), se deduce que se ha considerado que la falta de liberalización del mercado de cabotaje marítimo carece de pertinencia para calificar de ayudas existentes algunas de las medidas controvertidas en dichos asuntos.

33 Por último, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de la aplicabilidad del artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999, en relación con el artículo 15 del mismo Reglamento, a subvenciones concedidas antes de la entrada en vigor del citado Reglamento. Según dicho órgano jurisdiccional, de la sentencia de 16 de abril de 2015, Trapeza Eurobank Ergasias (C-690/13, EU:C:2015:235), se desprende que esas disposiciones podrían ser aplicables a los hechos anteriores a la entrada en vigor de ese Reglamento.

34 En estas circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) A efectos de la calificación de las citadas ayudas (como “existentes” y, en consecuencia, no “nuevas”), ¿resulta aplicable, y en qué medida, el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento [n.º 659/1999], que establece: “la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización”; o, si se aplica, y en qué medida, el principio (cuyo alcance es fundamentalmente diferente al del Derecho positivo antes citado), definido por el Tribunal General en la sentencia de 15 de junio de 2000, Alzetta y otros/Comisión (T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, EU:T:2000:151), apartado 143, confirmada, por cuanto aquí interesa, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mediante la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, EU:C:2004:240), apartados 66 a 69, que prevé que “un régimen de ayudas establecido en un mercado inicialmente cerrado a la competencia debe considerarse, en el momento de la liberalización de este mercado, un régimen de ayudas existente, en la medida en que no entraba, en el momento de su establecimiento, en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado CEE [posteriormente artículo 87 CE, apartado 1, y actualmente artículo 107 TFUE, apartado 1], aplicable únicamente en los sectores abiertos a la competencia, habida cuenta de los requisitos enunciados en esta disposición, relativos a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a las repercusiones sobre la competencia”?

2) En cualquier caso, también a efectos de la calificación de las ayudas mencionadas, ¿es aplicable, y en qué medida, el artículo 1, letra b), inciso iv), del citado Reglamento [n.º 659/1999], que prevé que se entenderá por “existente” “la ayuda considerada como ayuda existente con arreglo al artículo 15”, disposición que, a su vez, establece un plazo de prescripción de diez años para la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente, o si se aplican, y en qué medida (equivalente o no al principio recogido en la citada disposición de Derecho positivo), los principios, reiteradamente enunciados por el propio Tribunal de Justicia, de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 35 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las subvenciones concedidas a una empresa antes de la fecha de liberalización del mercado correspondiente, como las controvertidas en el litigio principal, pueden calificarse de ayudas existentes por el único motivo de que no existiera una liberalización formal de dicho mercado en el momento de su concesión.
- 36 A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la calificación de una medida nacional como ayuda de Estado exige que concurran todos los requisitos siguientes. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales. En segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. En tercer lugar, debe conferir una ventaja selectiva a su beneficiario. En cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2016, Comisión/World Duty Free Group y otros, C-20/15 P y C-21/15 P, EU:C:2016:981, apartado 53).
- 37 Una vez recordado lo anterior, procede verificar, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que el mercado correspondiente no estaba aún formalmente abierto a la competencia, si, en el momento de su concesión, las subvenciones en cuestión constituían ayudas de Estado porque cumplían los requisitos de afectación de los intercambios comerciales entre Estados miembros y de falseamiento de la competencia.
- 38 A este respecto, procede señalar que, si bien es cierto que una ayuda de Estado puede, en principio, ser considerada existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, en particular por no estar liberalizado el mercado pertinente, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que esa falta de liberalización no excluye necesariamente que una medida de ayuda pueda afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsee o amenace con falsear la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, apartado 49).
- 39 En efecto, una ayuda de Estado puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia, aunque el mercado correspondiente esté solo parcialmente abierto a la competencia.
- 40 Basta con que, en el momento de la entrada en vigor de una medida de ayuda, exista una situación de competencia efectiva en el mercado pertinente para que una intervención del Estado o mediante fondos estatales pueda afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia.
- 41 En el presente asunto, como el Abogado General ha señalado en el punto 67 de sus conclusiones, la circunstancia de que el mercado de cabotaje marítimo de que se trata en el litigio principal solo fuera liberalizado por vía reglamentaria mucho después de la concesión de las subvenciones controvertidas en el asunto principal no permite excluir que, antes de esa liberalización, estas constituyeran ayudas de Estado en las que concurrieran los requisitos indicados en el apartado 36 de la presente sentencia.
- 42 A este respecto, ha de recordarse que, según se desprende del apartado 50 de la sentencia de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, EU:C:2010:335), no puede excluirse, por una parte, que Tirrenia haya competido con las empresas de otros Estados miembros en las líneas internas de que se trata y, por otra, que haya competido con tales empresas en líneas internacionales y que, a falta de contabilidad separada para sus diferentes actividades, haya existido un

riesgo de subvenciones cruzadas, es decir, un riesgo de que los ingresos obtenidos por su actividad de cabotaje que se benefició de las subvenciones controvertidas en el litigio principal se hayan utilizado en beneficio de actividades ejercidas por ella en las citadas líneas internacionales.

- 43 Así, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, aun cuando el mercado pertinente no estaba formalmente liberalizado, parece que este mercado, en la época de los hechos del litigio principal, era un mercado competitivo y que las subvenciones concedidas a Tirrenia podían afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia.
- 44 En estas circunstancias, procede considerar que, siempre que las subvenciones controvertidas en el litigio principal estuvieran comprendidas, en el momento de su concesión, en el concepto de «ayuda de Estado» por cumplir todos los criterios necesarios a tal efecto, en particular que podían afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente, no pueden, en principio, calificarse de ayuda existente por el único motivo de que no existiera una liberalización formal del mercado pertinente.
- 45 Habida cuenta de estas consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que las subvenciones concedidas a una empresa antes de la fecha de liberalización del mercado pertinente, como las controvertidas en el litigio principal, no pueden calificarse de ayudas existentes por el único motivo de que no existiera una liberalización formal de dicho mercado en el momento de su concesión, siempre que esas subvenciones pudieran afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsearan o amenazaran con falsear la competencia, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 46 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si, en una situación como la controvertida en el litigio principal, debe aplicarse, a efectos de calificar las subvenciones en cuestión de ayudas existentes o de nuevas ayudas, el artículo 1, apartado b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999 o si procede basarse en los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 47 Por lo que respecta, en primer lugar, a la aplicabilidad del artículo 1, letra b), inciso iv), de dicho Reglamento, en una situación como la controvertida en el litigio principal, es preciso señalar, en primer lugar, que el concepto de «ayudas existentes» a que se refiere esta disposición está estrechamente vinculado al papel y a las funciones y competencias específicas conferidas a la Comisión en el sistema de control de las ayudas de Estado.
- 48 A este respecto, ha de recordarse que, a tenor de la citada disposición, se entenderá por ayuda existente la ayuda considerada como ayuda existente con arreglo al artículo 15 del Reglamento n.º 659/1999.
- 49 Según el artículo 15, apartado 3, de ese Reglamento, cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción de diez años se considerará como ayuda existente.
- 50 Por su parte, el artículo 15, apartado 2, del citado Reglamento dispone que cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá dicho plazo y que tras cada interrupción el plazo comenzará a contarse desde el principio.

- 51 Del tenor de esas disposiciones se desprende que la calificación de una ayuda de Estado como ayuda existente en el sentido del artículo 1, letra b), inciso iv), de ese mismo Reglamento, depende, en principio, de la cuestión de si la Comisión ha adoptado o no medidas con respecto a la ayuda dentro del plazo de prescripción.
- 52 Además, con arreglo al artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, son las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de las ayudas de Estado las que estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años.
- 53 En segundo lugar, es preciso subrayar que, en el sistema de control de las ayudas de Estado, los órganos jurisdiccionales nacionales tienen un papel particular y disfrutan de un cierto grado de independencia frente a la Comisión, en particular cuando conocen de una demanda de indemnización de daños y perjuicios, sin que exista una decisión de la Comisión.
- 54 A este respecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicación de este sistema de control incumbe, por una parte, a la Comisión y, por otra, a los órganos jurisdiccionales nacionales, cuyas funciones respectivas son complementarias pero distintas (véase la sentencia de 21 de noviembre de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 55 Más concretamente, la apreciación de la compatibilidad de las medidas de ayuda con el mercado común constituye una competencia exclusiva de la Comisión, que actúa bajo el control de los órganos jurisdiccionales de la Unión, mientras que los órganos jurisdiccionales nacionales velan por la salvaguarda de los derechos de los justiciables en caso de incumplimiento de la obligación de notificación previa de las ayudas de Estado a la Comisión prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, apartado 38).
- 56 Al cumplir su misión, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden verse obligados a estimar demandas de indemnización de daños causados por la ayuda de Estado ilegal a los competidores del beneficiario.
- 57 En efecto, como el Abogado General ha señalado en esencia en los puntos 82 y 84 de sus conclusiones, en el marco de dichas demandas de indemnización de daños y perjuicios, esos órganos jurisdiccionales, al ejercer sus funciones de salvaguarda de los derechos de los justiciables, gozan de cierta independencia frente a la intervención de la Comisión, por lo que la posibilidad de reclamar daños y perjuicios es, en principio, independiente de cualquier procedimiento de examen paralelo llevado a cabo por la Comisión con respecto a la ayuda controvertida.
- 58 A este respecto, es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que la circunstancia de que la Comisión incoe el procedimiento de investigación formal de examen de las ayudas de Estado no puede dispensar a los órganos jurisdiccionales nacionales de su obligación de salvaguardar los derechos de los justiciables ante un posible incumplimiento del artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE (sentencia de 21 de noviembre de 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755, apartado 32).
- 59 Hay que recordar, asimismo, en lo que se refiere al grado de autonomía de los órganos jurisdiccionales nacionales, que, so pena de vulnerar el efecto directo del artículo 93, apartado 3, última frase, del Tratado CEE y de ignorar los intereses de los justiciables que estos órganos jurisdiccionales tienen la misión de proteger, una decisión de la Comisión por la que se declara la compatibilidad de una ayuda no notificada con el mercado interior no produce el efecto de regularizar, *a posteriori*, los actos de ejecución que fueran inválidos por haber sido adoptados incumpliendo la prohibición prevista en tal artículo. Cualquier otra interpretación conduciría a fomentar la inobservancia, por parte del Estado

miembro interesado, de dicha disposición y la privaría de su efecto útil (sentencia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, apartado 41 y jurisprudencia citada).

- 60 Por tanto, cuando un demandante consiga demostrar ante un tribunal nacional que ha sufrido un daño ocasionado por la ejecución prematura de una ayuda de Estado y, más específicamente, por la ventaja temporal ilegal que así obtuvo el beneficiario, la demanda de daños y perjuicios podrá, en principio, ser estimada aun cuando, en el momento en que el tribunal nacional se pronuncie al respecto, la Comisión ya hubiera aprobado la ayuda en cuestión.
- 61 De las consideraciones expuestas en los apartados 47 a 60 de la presente sentencia se deduce que, habida cuenta del papel que desempeñan los órganos jurisdiccionales nacionales en el sistema de control de las ayudas de Estado, así como de su independencia con respecto a la Comisión, especialmente cuando conocen de una demanda de indemnización de daños y perjuicios sin que exista una decisión de la Comisión, debe considerarse, como el Abogado General ha señalado en el punto 91 de sus conclusiones, que la expiración del plazo de prescripción de diez años previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 no hace más que limitar en el tiempo las competencias de la Comisión en materia de recuperación de ayudas de Estado.
- 62 Por tanto, la expiración del plazo de prescripción previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 no puede producir el efecto de regularizar con carácter retroactivo ayudas de Estado que adolecen de ilegalidad, por el mero hecho de que se conviertan en ayudas existentes en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), y, en consecuencia, de privar de todo fundamento jurídico a una demanda de indemnización de daños y perjuicios presentada contra el Estado miembro por particulares y competidores afectados por la concesión de la ayuda ilegal.
- 63 Cualquier otra interpretación equivaldría a recortar el alcance de la obligación de los Estados miembros de notificar las medidas de ayuda y, en consecuencia, a privar de efecto útil al artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE, cuando esta disposición no hace ninguna referencia al papel y a las funciones y competencias específicas de la Comisión.
- 64 Por lo que respecta a las dudas del órgano jurisdiccional remitente derivadas de la sentencia de 16 de abril de 2015, *Trapeza Eurobank Ergasias* (C-690/13, EU:C:2015:235), en cuanto a la aplicabilidad del artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999 a efectos de calificar las subvenciones de que se trata en el litigio principal de ayudas existentes o de nuevas ayudas, ha de señalarse, como el Abogado General ha indicado en el punto 102 de sus conclusiones, que el asunto en el que recayó la citada sentencia no tenía por objeto una demanda de indemnización de daños y perjuicios, sino la cuestión de si las disposiciones nacionales, que establecen privilegios potencialmente incompatibles con las normas del Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado, debían o no ser objeto de una notificación en el sentido del artículo 88 CE, apartado 3, y, en caso afirmativo, si era preciso abstenerse de aplicar dichas disposiciones.
- 65 Por consiguiente, no puede extraerse ninguna conclusión de esta jurisprudencia para considerar que la definición del concepto de «ayuda existente» que figura en el artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999 sería aplicable en el marco de una demanda de indemnización de daños y perjuicios como la controvertida en el litigio principal.
- 66 Además, procede recordar que, en la medida en que el Reglamento n.º 659/1999 contiene normas procedimentales que se aplican a todos los procedimientos administrativos en materia de ayudas de Estado pendientes ante la Comisión, este codifica y consolida la práctica de la Comisión en materia de examen de las ayudas de Estado y no contiene ninguna disposición relativa a las facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales, que siguen rigiéndose por las disposiciones del

Tratado, tal como las ha interpretado el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, apartados 34 y 35).

- 67 De las consideraciones anteriores resulta que la definición del concepto de «ayuda existente» que figura en el artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999 no es aplicable a una situación como la del litigio principal.
- 68 Por lo que respecta, además, a la posibilidad de invocar el principio de protección de la confianza legítima, procede señalar que este principio no puede ser invocado por una persona que haya infringido el Derecho vigente (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de julio de 2005, *ThyssenKrupp/Comisión*, C-65/02 P y C-73/02 P, EU:C:2005:454, apartado 41).
- 69 Esta conclusión resulta, como el Abogado General ha señalado en el punto 109 de sus conclusiones, aún más válida en el caso de las entidades estatales que hayan concedido una ayuda de Estado infringiendo el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE.
- 70 De ello se deduce que, cuando se hayan otorgado subvenciones incumpliendo la obligación de notificación previa establecida en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE, las entidades estatales no pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, EU:C:2005:774, apartado 104).
- 71 Por último, por lo que se refiere a la aplicación del principio de seguridad jurídica en una situación como la controvertida en el litigio principal, procede recordar que los plazos de prescripción tienen, con carácter general, la misión de garantizar la seguridad jurídica (sentencia de 13 de junio de 2013, *Unanimes y otros*, C-671/11 a C-676/11, EU:C:2013:388, apartado 31). Pues bien, para cumplir su función de garantizar la seguridad jurídica, tales plazos deben fijarse por anticipado y el justiciable debe poder prever suficientemente cualquier aplicación «por analogía» de un plazo de prescripción (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2011, *Ze Fu Fleischhandel y Vion Trading*, C-201/10 y C-202/10, EU:C:2011:282, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 72 A este respecto, al no existir normativa comunitaria en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos que los justiciables obtienen del Derecho comunitario, siempre que, por una parte, dicha regulación de los recursos no sea menos favorable que la referente a los derechos que tienen su origen en el ordenamiento jurídico interno (principio de equivalencia) y, por otra, no haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) (sentencia de 5 de octubre de 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, EU:C:2006:644, apartado 45).
- 73 Por lo tanto, las únicas normas de prescripción aplicables en el presente asunto son las del Derecho nacional, interpretadas a la luz de los principios de efectividad y de equivalencia.
- 74 En este contexto, sería contrario al principio de seguridad jurídica aplicar por analogía el plazo de diez años previsto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999 a una demanda de indemnización de daños y perjuicios presentada contra el Estado miembro por un competidor de la empresa beneficiaria de las ayudas de Estado.
- 75 En efecto, a un particular no se le puede imponer un plazo de prescripción fijado por una disposición que solo pretende limitar en el tiempo las competencias de la Comisión en materia de recuperación de las ayudas de Estado. La expiración de tal plazo no puede impedir que se exija ante el juez nacional la responsabilidad del Estado por incumplimiento de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CEE.

- 76 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento n.º 659/1999 debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal. Dado que las subvenciones de que se trata en el litigio principal fueron concedidas en incumplimiento de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 93 del Tratado CEE, las entidades estatales no pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima. En una situación como la del litigio principal, en la que un competidor de la empresa beneficiaria presenta una demanda de indemnización de daños y perjuicios contra el Estado miembro, el principio de seguridad jurídica no permite imponer al demandante, mediante aplicación analógica, un plazo de prescripción como el establecido en el artículo 15, apartado 1, de dicho Reglamento.

Costas

- 77 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Primera) declara:

- 1) **Las subvenciones concedidas a una empresa antes de la fecha de liberalización del mercado pertinente, como las controvertidas en el litigio principal, no pueden calificarse de ayudas existentes por el único motivo de que no existiera una liberalización formal de dicho mercado en el momento de su concesión, siempre que esas subvenciones pudieran afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsearan o amenazaran con falsear la competencia, lo que incumbe comprobar al tribunal remitente.**
- 2) **El artículo 1, letra b), inciso iv), del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE], debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal. Dado que las subvenciones de que se trata en el litigio principal fueron concedidas en incumplimiento de la obligación de notificación previa establecida en el artículo 93 del Tratado CEE, las entidades estatales no pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima. En una situación como la del litigio principal, en la que un competidor de la empresa beneficiaria presenta una demanda de indemnización de daños y perjuicios contra el Estado miembro, el principio de seguridad jurídica no permite imponer al demandante, mediante aplicación analógica, un plazo de prescripción como el establecido en el artículo 15, apartado 1, de dicho Reglamento.**

Firmas