



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

de 22 de abril de 2016\*

«Ayudas de Estado — Directiva 92/81/CEE — Impuesto especial sobre los hidrocarburos — Hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina — Exención del impuesto especial — Carácter selectivo de la medida — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente — Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional de 1998 — Confianza legítima — Seguridad jurídica — Principio *lex specialis derogat legi generali* — Principio de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones — Principio de buena administración — Obligación de motivación»

En los asuntos acumulados T-60/06 RENV II y T-62/06 RENV II,

**República Italiana**, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Aiello, avvocato dello Stato,

**Eurallumina SpA**, con domicilio social en Portoscuso (Italia), representada por la Sra. L. Martin Alegi, los Sres. R. Denton y A. Stratakis y la Sra. L. Philippou, Solicitors,

partes demandantes,

contra

**Comisión Europea**, representada por los Sres. V. Di Bucci, N. Khan, G. Conte y D. Grespan y la Sra. K. Walkerová, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2006/323/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2005, relativa a la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña, ejecutada respectivamente por Francia, Irlanda e Italia (DO 2006, L 119, p. 12), en la medida en que declara la existencia de una ayuda estatal concedida por la República Italiana, entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, sobre la base de la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en Cerdeña (Italia) y ordena a la República Italiana que recupere la citada ayuda,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y la Sra. I. Pelikánová (Ponente) y los Sres. E. Buttigieg, S. Gervasoni y L. Madise, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

\* Lenguas de procedimiento: italiano e inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de marzo de 2015;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Antecedentes del litigio

#### *Exención controvertida*

- 1 La alúmina (u óxido de aluminio) es un polvo blanco utilizado principalmente en la industria de la fundición para producir aluminio. Se obtiene a partir de la bauxita mediante un procedimiento de refinado cuyo último paso consiste en la calcinación. Más del 90 % de la alúmina calcinada se utiliza en la fundición de metal de aluminio. El resto se reprocesa y se utiliza en aplicaciones químicas. Existen dos mercados separados del producto, a saber, la alúmina para fundición y la alúmina para aplicaciones químicas. Pueden utilizarse hidrocarburos como combustible para la producción de alúmina.
- 2 Existe un solo productor de alúmina en Irlanda, uno solo en Italia y uno solo en Francia. En Italia se trata de Eurallumina SpA, establecida en Cerdeña. Hay productores de alúmina igualmente en Alemania, en España, en Grecia, en Hungría y en el Reino Unido.
- 3 Desde 1993, la República Italiana exime del impuesto especial a los hidrocarburos utilizados como combustible en la producción de alúmina en Cerdeña (en lo sucesivo, «exención controvertida»). La exención controvertida fue introducida en el Derecho italiano en virtud del Decreto Legislativo 26 ottobre 1995, n.º 504, testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative (Decreto Legislativo n.º 504, de 26 de octubre de 1995, texto único de las disposiciones legales relativas a los impuestos sobre la producción y el consumo y a las sanciones penales y administrativas en la materia, suplemento ordinario de la GURI n.º 279, de 29 de noviembre de 1995; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo de 1995»).
- 4 La aplicación de la exención controvertida en Cerdeña se autorizó, hasta el 31 de diciembre de 1994, en virtud de la Decisión 93/697/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 1993, por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aplicar o seguir aplicando, a determinados hidrocarburos utilizados para fines específicos, tipos reducidos del impuesto especial o exenciones del mismo, con arreglo al procedimiento del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE (DO 1993, L 321, p. 29). Esta autorización fue prorrogada posteriormente por el Consejo de la Unión Europea, hasta el 31 de diciembre de 1996, mediante la Decisión 96/273/CE, de 22 de abril de 1996, por la que se autoriza a determinados Estados miembros a aplicar o seguir aplicando, a determinados hidrocarburos utilizados para fines específicos, tipos reducidos del impuesto especial o exenciones del mismo, con arreglo al procedimiento del apartado 4 del artículo 8 de la Directiva 92/81/CEE (DO 1996, L 102, p. 40). Esta autorización fue prorrogada nuevamente por el Consejo hasta el 31 de diciembre de 1998, mediante la Decisión 97/425/CE, de 30 de junio de 1997, por la que se autoriza a los Estados miembros a aplicar y a continuar aplicando a determinados hidrocarburos, cuando se utilicen para fines específicos, las exenciones o reducciones de tipos del impuesto especial vigentes, de conformidad con el procedimiento previsto en la Directiva 92/81/CEE (DO 1997, L 182, p. 22). El Consejo prorrogó de nuevo la autorización, hasta el 31 de diciembre de 1999, mediante la Decisión 1999/255/CE, de 30 de marzo de 1999, por la que se autoriza a determinados Estados miembros, de conformidad con la Directiva 92/81/CEE, a aplicar o seguir aplicando a ciertos hidrocarburos tipos impositivos reducidos o exenciones del impuesto especial, y por la que se modifica la Decisión 97/425/CE (DO 1999, L 99, p. 26). Posteriormente, la citada autorización fue prorrogada por el Consejo, hasta el 31 de diciembre de 2000, mediante la Decisión 1999/880/CE, de 17 de diciembre de 1999, por la que

se autoriza a los Estados miembros a aplicar y a continuar aplicando a determinados hidrocarburos, cuando se utilicen para fines específicos, las exenciones o reducciones de tipos del impuesto especial vigentes, de conformidad con el procedimiento previsto en la Directiva 92/81/CEE (DO 1999, L 331, p. 73).

- 5 La Decisión 2001/224/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001, relativa a los tipos reducidos y a las exenciones del impuesto especial aplicables a determinados hidrocarburos utilizados con fines específicos (DO 2001, L 84, p. 23), a saber, la última relativa a la exención controvertida, proroga la citada exención hasta el 31 de diciembre de 2006. Según su quinto considerando, dicha Decisión «no prejuzga el resultado de los procedimientos que pudieran incoarse en relación con las distorsiones en el funcionamiento del mercado único, en particular en relación con los artículos 87 [CE] y 88 [CE]» y «no exime a los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 [CE], de la obligación de notificar a la Comisión las ayudas estatales que pudieran instituirse».

#### *Procedimiento administrativo*

- 6 Mediante escrito de 29 de mayo de 1998, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó información a las autoridades italianas para comprobar si la exención controvertida estaba incluida en el ámbito de aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE. A raíz de un recordatorio de la Comisión de 16 de junio de 1998, la República Italiana respondió el 20 de julio de 1998.
- 7 Mediante escrito de 17 de julio de 2000, la Comisión solicitó a la República Italiana que le notificase la exención controvertida. La Comisión recordó su solicitud a la República Italiana, a la que instó a facilitarle información adicional por escrito de 27 de septiembre de 2000. A raíz de un recordatorio de la Comisión de 20 de noviembre de 2000, la República Italiana respondió el 7 de diciembre de 2000.
- 8 Mediante la Decisión C(2001) 3300, de 30 de octubre de 2001, la Comisión incoó el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con la exención controvertida (en lo sucesivo, «procedimiento de investigación formal»). Dicha Decisión fue notificada a la República Italiana, mediante escrito de 5 de noviembre de 2001, y fue publicada, el 2 de febrero de 2002, en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 2002, C 30, p. 17).
- 9 Mediante escritos de 26 y 28 de febrero y 1 de marzo de 2002, la Comisión recibió las observaciones respectivas de Aughinish Alumina Ltd, de Eurallumina, de Alcan Inc. y de la Asociación Europea del Aluminio. Éstas se comunicaron a la República Italiana el 26 de marzo de 2002.
- 10 La República Italiana presentó sus observaciones mediante escrito de 6 de febrero de 2002.

#### *Decisión alúmina I*

- 11 El 7 de diciembre de 2005, la Comisión adoptó la Decisión 2006/323/CE, relativa a la exención del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en la región de Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña, ejecutada respectivamente por Francia, Irlanda e Italia (DO 2006, L 119, p. 12; en lo sucesivo, «Decisión alúmina I»).
- 12 La Decisión alúmina I se refiere al período anterior al 1 de enero de 2004, fecha en la que entró en vigor la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad (DO 2003, L 283, p. 51), por la que se deroga la Directiva 92/81/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO 1992, L 316, p. 12), así como la Directiva 92/82/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aproximación de

los tipos del impuesto especial sobre los hidrocarburos (DO 1992, L 316, p. 19), con efectos a partir del 31 de diciembre de 2003 (considerando 57). No obstante, amplía el procedimiento de investigación formal al período posterior al 31 de diciembre de 2003 (considerando 92).

13 La parte dispositiva de la Decisión alúmina I establece:

«Artículo 1

Las exenciones del impuesto especial [concedidas] por Francia, Irlanda e Italia para el fuelóleo utilizado en la producción de alúmina hasta el 31 de diciembre de 2003 constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 [CE, apartado 1].

Artículo 2

Pese a ser incompatible con el mercado común, la ayuda concedida entre el 17 de julio de 1990 y el 2 de febrero de 2002 no será reclamada a sus beneficiarios pues ello sería contrario a los principios generales del Derecho comunitario.

Artículo 3

La ayuda citada en el artículo 1 concedida entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003 es compatible con el mercado común en el sentido del artículo 87 [CE, apartado 3] siempre que los beneficiarios hubieran pagado como mínimo un tipo de 13,01 euros por 1 000 kg de fuelóleo.

Artículo 4

La ayuda [...] concedida entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003 es incompatible con el mercado común en el sentido del artículo 87 [CE, apartado 3] en caso de que los beneficiarios no hubieran pagado un mínimo de 13,01 euros por 1 000 kg de fuelóleo.

Artículo 5

1. Francia, Irlanda e Italia adoptarán todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible citada en el artículo 4.

[...]

5. En el plazo de dos meses desde la notificación de la presente Decisión, Francia, Irlanda e Italia requerirán a los beneficiarios de la ayuda incompatible citada en el artículo 4 la devolución de la ayuda ilegalmente concedida más los intereses.»

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

14 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal respectivamente los días 16 y 23 de febrero de 2006, la República Italiana y Eurallumina interpusieron los presentes recursos, registrados respectivamente con las referencias T-60/06 y T-62/06.

15 Con arreglo al artículo 14 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de 2 de mayo de 1991 y a propuesta de la Sala Segunda, el Tribunal, tras oír a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de dicho Reglamento, decidió atribuir los presentes asuntos a una Sala ampliada.

- 16 Mediante auto de 24 de mayo de 2007 del Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal, oídas las partes, se ordenó la acumulación de los asuntos T-60/06 y T-62/06 y los asuntos T-50/06, T-56/06 y T-69/06 (en lo sucesivo, «asuntos alúmina I») a efectos de la fase oral, con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.
- 17 Mediante sentencia de 12 de diciembre de 2007, Irlanda y otros/Comisión (T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 y T-69/06, no publicada, EU:T:2007:383), el Tribunal acordó la acumulación de los asuntos alúmina I a efectos de la sentencia, anuló la Decisión alúmina I y, en el asunto T-62/06, desestimó el recurso en todo lo demás.
- 18 Mediante escrito de 26 de febrero de 2008, la Comisión interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia del Tribunal.
- 19 Mediante sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 12 de diciembre de 2007, Irlanda y otros/Comisión (T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 y T-69/06, no publicada, EU:T:2007:383), en la medida en que el Tribunal General había anulado la Decisión alúmina I, devolvió los asuntos alúmina I al Tribunal General y reservó la decisión sobre las costas.
- 20 A raíz de la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), y de conformidad con el artículo 118, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, se atribuyeron los asuntos alúmina I a la Sala Segunda ampliada, mediante resolución del Presidente del Tribunal de 18 de diciembre de 2009.
- 21 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda ampliada de 1 de marzo de 2010, se acumularon los asuntos alúmina I a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.
- 22 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de 20 de septiembre de 2010, los asuntos alúmina I se atribuyeron a la Sala Cuarta ampliada.
- 23 Mediante sentencia de 21 de marzo de 2012, Irlanda/Comisión (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV, EU:T:2012:134), el Tribunal anuló la Decisión alúmina I, en cuanto declaraba que las exenciones de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina concedidas por la República Francesa, Irlanda y la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2003 (en lo sucesivo, «exenciones del impuesto especial») constituían ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, o se basaban en tal declaración, y en cuanto ordenaba a la República Francesa, a Irlanda y a la República Italiana que adoptasen todas las medidas necesarias para recuperar dichas exenciones de sus beneficiarios en la medida en que éstos no hubieran abonado una cuota del impuesto especial de, al menos, 13,01 euros por 1 000 kg de hidrocarburo pesado.
- 24 Mediante escrito de 1 de junio de 2012, la Comisión interpuso un recurso de casación contra dicha sentencia del Tribunal.
- 25 Mediante sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 21 de marzo de 2012, Irlanda/Comisión (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV, EU:T:2012:134), devolvió los asuntos alúmina I al Tribunal General y reservó la decisión sobre las costas.
- 26 Tras la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), los asuntos alúmina I se atribuyeron a la Sala Primera, mediante resoluciones del Presidente del Tribunal de 21 de enero y 10 de marzo de 2014.

- 27 De conformidad con el artículo 119, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, Eurallumina y la Comisión presentaron sus observaciones escritas los días 28 de enero y 17 de marzo de 2014 respectivamente. En sus observaciones escritas, Eurallumina afirmó que no deseaba extraer conclusiones de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), e instó al Tribunal a pronunciarse sobre la totalidad de los motivos alegados en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II. La Comisión tomó nota de ello en sus observaciones escritas. La República Italiana no ha presentado observaciones escritas.
- 28 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de 30 de septiembre de 2014, los asuntos alúmina I se atribuyeron a la Sala Primera ampliada, de conformidad con el artículo 118, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991.
- 29 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral y, en el marco de una diligencia de ordenación del procedimiento adoptada con arreglo al artículo 64, apartado 3, letra b), del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, instó a las partes en el asunto T-60/06 RENV II a que se pronunciasen sobre un aspecto del litigio. Las partes dieron cumplimiento a lo solicitado dentro del plazo señalado.
- 30 Mediante auto del Presidente de la Sala Primera ampliada de 26 de enero de 2015, los presentes asuntos se acumularon a efectos de la fase oral y de la sentencia.
- 31 En la vista del 6 de marzo de 2015 se oyeron los informes orales de Eurallumina y la Comisión y sus respuestas a las preguntas orales del Tribunal. En cambio, la República Italiana no estuvo representada en dicha vista.
- 32 La República Italiana solicita, en esencia, al Tribunal que:
- Anule la Decisión alúmina I en la medida en que ésta declara que existe una ayuda de Estado que la República de Italia concedió, entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, sobre la base de la exención controvertida (en lo sucesivo, «ayuda controvertida»), y le ordena recuperar la ayuda controvertida.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 33 Eurallumina solicita al Tribunal, esencialmente, que:
- Anule o modifique la Decisión alúmina I en la medida en que ésta declara que existe la ayuda controvertida y ordena a la República Italiana recuperarla.
  - Conmine a la Comisión a no ordenar la recuperación de la ayuda concedida por la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2006 o, como mínimo, hasta el 31 de diciembre de 2003 sobre la base de la exención controvertida.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 34 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime los presentes recursos.
  - Condene en costas a la República Italiana y a Eurallumina.

## Fundamentos de Derecho

35 Con carácter preliminar, procede observar que ambos recursos pretenden la anulación de la Decisión alúmina I en la medida en que declara la existencia de la ayuda controvertida y ordena a la República Italiana que la recupere (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). En dicha medida, estos recursos tienen el mismo objeto.

### *Sobre la admisibilidad*

36 En el asunto T-60/06 RENV II, la Comisión propone excepciones de inadmisibilidad contra, por un lado, el primer motivo, por cuanto se basa en el incumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 87 CE, apartado 1, para la calificación de ayuda de Estado relativos, en primer lugar, a la ventaja conferida al beneficiario y, en segundo lugar, al falseamiento de la competencia y a la afectación del comercio entre Estados miembros, y, por otro lado, el sexto motivo, por cuanto se fundamenta en la vulneración del principio de seguridad jurídica derivada de que no se tuviese en cuenta, en la Decisión impugnada, la duración excesiva del procedimiento de investigación formal. Estos motivos específicos se formularon por primera vez en la réplica y constituyen, por ello, motivos nuevos, en el sentido del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, que deben declararse inadmisibles.

37 La República Italiana no se pronuncia sobre estas excepciones de inadmisibilidad.

38 En el asunto T-62/06 RENV II, la Comisión sostiene que el recurso es inadmisibile por cuanto pretende ir más allá de la anulación de la Decisión impugnada. Además, considera que el motivo por el que Eurallumina rechaza que la exención controvertida constituya una ayuda de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, se formuló por primera vez en la réplica y constituye, por tanto, un motivo nuevo, en el sentido del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, que debe declararse inadmisibile.

39 Eurallumina solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad dirigida contra el recurso en el asunto T-62/06 RENV II por infundada. En cambio, no se pronuncia sobre la excepción de inadmisibilidad dirigida contra un motivo nuevo basado, en esencia, en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1.

40 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la excepción de inadmisibilidad dirigida contra el recurso en el asunto T-62/06 RENV II por cuanto pretende ir más allá de la anulación de la Decisión impugnada, es preciso observar que, además de la anulación de la Decisión impugnada, el citado recurso pretende que el Tribunal conmine a la Comisión a no ordenar la recuperación de la ayuda concedida por la República Italiana hasta el 31 de diciembre de 2006 o, como mínimo, hasta el 31 de diciembre de 2003, al considerar que la citada ayuda es legal.

41 Sin embargo, mediante esta pretensión sólo se persigue establecer que la Decisión impugnada adolece de una ilegalidad que justifica que se estimen los motivos y alegaciones invocados en apoyo de la pretensión de anulación de la Decisión impugnada y, por tanto, que se estime esta última pretensión. En consecuencia, la citada pretensión carece de alcance autónomo en relación con la pretensión de anulación de la Decisión impugnada.

42 Aun suponiendo, como sugiere la Comisión, que dicha pretensión tenga fines distintos a la mera anulación de la Decisión impugnada, tales como que se dicte una orden conminatoria o se adopte un fallo que prohíba a la Comisión declarar la existencia de la ayuda controvertida u ordenar su recuperación, ésta debe declararse inadmisibile, ya que el Tribunal no es competente para estimarla.

- 43 En efecto, según reiterada jurisprudencia, no corresponde al Tribunal dictar órdenes conminatorias contra las instituciones ni sustituir a estas últimas (véase la sentencia de 24 de enero de 1995, *Ladbroke Racing/Comisión*, T-74/92, EU:T:1995:10, apartado 75 y jurisprudencia citada). Así ocurría, en particular, en el ámbito del control de legalidad basado en el artículo 230 CE, puesto que el artículo 233 CE, párrafo primero, disponía expresamente que incumbía a la institución de la que emanase el acto anulado adoptar las medidas que llevara consigo la ejecución de la sentencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 1986, *AKZO Chemie /Comisión*, 53/85, EU:C:1986:256, apartado 23, y *Ladbroke Racing/Comisión*, antes citada, apartado 75).
- 44 En lo que atañe, a continuación, a la excepción de inadmisibilidad dirigida, en el asunto T-62/06 RENV II, contra el motivo por el que Eurallumina niega que la exención controvertida constituya una ayuda, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, ésta carece de fundamento fáctico y, por ello, debe desestimarse, dado que de la réplica de Eurallumina no resulta que haya invocado tal motivo.
- 45 Por último, respecto a las excepciones de inadmisibilidad dirigidas, en el asunto T-60/06 RENV II, contra las alegaciones basadas, por una parte, en el incumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 87 CE, apartado 1, para la calificación de ayuda de Estado relativos, en primer lugar, a la ventaja conferida al beneficiario y, en segundo lugar, al falseamiento de la competencia y a la afectación del comercio entre Estados miembros, y, por otra, a la vulneración del principio de seguridad jurídica resultante de que no se tuviera en cuenta, en la Decisión impugnada, la duración excesiva del procedimiento de investigación formal, debe recordarse que, de conformidad con las disposiciones del artículo 44, apartado 1, letra c), en relación con el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, estaba prohibido invocar motivos nuevos con posterioridad a la presentación de la demanda a menos que dichos motivos se fundasen en razones de hecho y de Derecho que hubieran aparecido durante el procedimiento. No obstante, debía declararse la admisibilidad de un motivo que constituyese la ampliación de otro enunciado anteriormente, expresa o implícitamente, en la demanda y que tuviese una relación estrecha con éste (véase la sentencia de 15 de octubre de 2008, *Mote/Parlamento*, T-345/05, EU:T:2008:440, apartado 85 y jurisprudencia citada). Una solución análoga se imponía para una alegación formulada en apoyo de un motivo.
- 46 Para poder ser calificada de ampliación de un motivo o de una imputación formulados anteriormente, una nueva alegación debe guardar un vínculo lo suficientemente estrecho con los motivos o las imputaciones inicialmente expuestos en la demanda como para poder considerar que resulta del desarrollo normal del debate en un procedimiento judicial (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de noviembre de 2013, *Groupe Gascogne/Comisión*, C-58/12 P, EU:C:2013:770, apartado 31).
- 47 En el presente caso, como observa acertadamente la Comisión, los motivos mencionados en el apartado 45 anterior no figuran en la demanda en el asunto T-60/06 RENV II y constituyen, por tanto, motivos nuevos.
- 48 Además, estos nuevos motivos no se basan en ningún elemento de hecho o de Derecho que haya aparecido durante el procedimiento sustanciado ante el Tribunal.
- 49 Por último, estos nuevos motivos no constituyen la ampliación de ninguno de los motivos expuestos en la demanda en el asunto T-60/06 RENV II, que tienen por objeto cuestiones de Derecho diferentes. En particular, no tienen un vínculo estrecho con el primer motivo, basado en el incumplimiento del requisito de selectividad establecido en el artículo 87 CE, apartado 1, o con el sexto motivo, fundado en la argumentación jurídica según la cual los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad se oponen a la recuperación de una ayuda de Estado que haya sido autorizada anteriormente por el Consejo sobre la base de normas en materia de armonización fiscal.

50 A la vista de las consideraciones que figuran en los apartados 45 a 49 anteriores, procede estimar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión en el asunto T-60/06 RENV II y, por consiguiente, declarar inadmisibles los motivos basados, por un lado, en el incumplimiento de los requisitos a que se refiere el artículo 87 CE, apartado 1, para la calificación de ayuda de Estado relativos, en primer lugar, a la ventaja conferida al beneficiario y, en segundo lugar, al falseamiento de la competencia y a la afectación del comercio entre Estados miembros, y, por otro lado, a la vulneración del principio de seguridad jurídica que resulta de que no se tenga en cuenta, en la Decisión impugnada, la duración excesiva del procedimiento de investigación formal.

### *Sobre el fondo*

51 En apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, la República Italiana formula seis motivos. El primer motivo está basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, y en una motivación contradictoria. El segundo se fundamenta en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), y del artículo 4 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 [88 CE] (DO 1999, L 83, p. 1), así como de las Decisiones 93/697, 96/273, 97/425, 1999/255, 1999/880 y 2001/224 (en lo sucesivo, «Decisiones de autorización del Consejo»). El tercero se refiere a la violación de las normas aplicables a las ayudas para la protección del medio ambiente, en particular el apartado 82, párrafo segundo, letra a), de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 2001, C 37, p. 3; en lo sucesivo, «Directrices comunitarias»). El cuarto motivo se fundamenta en la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, y de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9; en lo sucesivo, «Directrices de 1998»). El quinto motivo se fundamenta en la infracción del artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II, y de la Decisión 2001/224. El sexto motivo atañe a la vulneración de los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad.

52 En apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II, Eurallumina invoca cuatro motivos. El primer motivo se basa en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima. El segundo motivo se fundamenta en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de validez y efecto útil de los actos de las instituciones así como del principio *lex specialis derogat legi generali*. El tercer motivo se refiere a la vulneración del principio de buena administración. El cuarto motivo se fundamenta, esencialmente, en el incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE así como en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima.

53 Procede examinar, en primer lugar, el motivo por el que Eurallumina rechaza, en esencia, que se apliquen a la exención controvertida las normas en materia de ayudas de Estado, a saber, el segundo motivo formulado para fundamentar el recurso en el asunto T-62/06 RENV II, basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de validez y efecto útil de los actos de las instituciones así como del principio *lex specialis derogat legi generali*.

54 A continuación, es preciso examinar el motivo por el que la República Italiana se opone, en esencia, a la calificación de la exención controvertida como ayuda de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, para el período que abarca hasta el 31 de diciembre de 2003, a saber, el primer motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, y en una motivación contradictoria.

55 Procede proseguir con el examen de los motivos por los que la República Italiana critica, en esencia, la calificación de la exención controvertida como ayuda nueva y no como ayuda existente, en el sentido del artículo 88 CE, a saber, el segundo motivo, fundado en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), y del artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999 así como de las Decisiones de autorización del

Consejo, y el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II, y de la Decisión 2001/224, invocados en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

- 56 Posteriormente, es necesario examinar los motivos por los que la República Italiana reprocha, en esencia, a la Comisión que declarase incompatible con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, la ayuda concedida hasta el 31 de diciembre de 2003 sobre la base de la exención controvertida, a saber, el tercer motivo, referido a la infracción de las normas aplicables a las ayudas para la protección del medio ambiente, en particular el apartado 82, párrafo segundo, letra a), de las Directrices comunitarias, y el cuarto motivo, relativo a la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, y de las Directrices de 1998, formulados en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.
- 57 Por último, debe concluirse con el examen de los motivos por los que las demandantes impugnan, en esencia, la recuperación de la ayuda controvertida, a saber, por un lado, el sexto motivo, que atañe a la vulneración de los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, y, por otro, el primer motivo, basado en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, el tercer motivo, referido a la vulneración del principio de buena administración, y el cuarto motivo, relativo al incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE así como a la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, formulados en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.

Sobre el segundo motivo, fundado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de validez y efecto útil de los actos de las instituciones así como del principio *lex specialis derogat legi generali*, formulados en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II

- 58 Eurallumina sostiene que la Comisión vulneró los principios de seguridad jurídica y de presunción de validez y efecto útil de los actos de las instituciones así como del principio *lex specialis derogat legi generali*, en la Decisión impugnada, al considerar que la exención controvertida constituía una ayuda de Estado ilegal y recuperable, para el período comprendido entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003. Alega esencialmente que los principios antes mencionados impedían la aplicación a la exención controvertida de las normas en materia de ayudas de Estado.

– Sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones

- 59 Eurallumina sostiene que la Comisión violó, en la Decisión impugnada, los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones, tal como los ha interpretado la jurisprudencia, al calificar la exención controvertida de ayuda de Estado ilegal cuya recuperación podía ordenar respecto al período comprendido entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003. En este contexto, en primer lugar, Eurallumina alega que la Decisión impugnada puso indirectamente en tela de juicio la legalidad del artículo 18 de la Directiva 2003/96, que sustituyó y derogó las Directivas 92/81 y 92/82, y de la Decisión 2001/224, que sin embargo se presumen legales, así como de sus medidas de aplicación, adoptadas por la República Italiana. En segundo lugar, invoca que la Decisión impugnada menoscaba la eficacia del artículo 18 de la Directiva 2003/96 y de la Decisión 2001/224, al impedirles desplegar todos sus efectos hasta el 31 de diciembre de 2006. En tercer lugar, hace referencia a la inexistencia de propuestas adecuadas de la Comisión, con arreglo al artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o del artículo 18 de la Directiva 2003/96, para que el Consejo proceda a un nuevo examen anticipado de la autorización de aplicar la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. En cuarto lugar, alega que la Comisión no interpuso un recurso de anulación basándose en el artículo 230 CE, contra las Decisiones de autorización del Consejo. En quinto lugar, Eurallumina se basa en las propuestas de Decisiones de autorización del

Consejo, en las que la Comisión siempre propuso al Consejo que autorizase a la República Italiana a aplicar o continuar aplicando la exención controvertida, en último lugar hasta el 31 de diciembre de 2002. En sexto lugar, invoca la imposibilidad de anticipar el cambio de actitud de la Comisión respecto a la legalidad de las Decisiones de autorización del Consejo y la regularidad de la exención controvertida. En séptimo lugar, se apoya en el comportamiento contradictorio de la Comisión, que, al incoar el procedimiento de investigación formal desde el 30 de octubre de 2001 y al ordenar la recuperación de la ayuda controvertida, actuó de manera contraria al tenor y al espíritu de su propuesta de Decisión de autorización del Consejo de 15 de noviembre de 2000, en virtud de la cual debía autorizarse a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2002. En octavo lugar, se refiere al contenido de las propuestas de Decisiones de autorización del Consejo, que reforzó la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.

- 60 La Comisión solicita que se desestime el presente motivo por infundado.
- 61 El presente motivo suscita, en esencia, la cuestión de si la Decisión impugnada produce efectos jurídicos contrarios a los producidos por la Decisión 2001/224 y por el artículo 18 de la Directiva 2003/96, que autorizaron expresamente a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.
- 62 A este respecto, debe recordarse que los actos de las instituciones disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y, por lo tanto, producen efectos jurídicos mientras no hayan sido revocados, anulados en un recurso de anulación o declarados inválidos a raíz de una cuestión prejudicial o de una excepción de ilegalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de junio de 1994, Comisión/BASF y otros, C-137/92 P, EU:C:1994:247, apartado 48; de 8 de julio de 1999, Chemie Linz/Comisión, C-245/92 P, EU:C:1999:363, apartado 93, y de 5 de octubre de 2004, Comisión/Grecia, C-475/01, EU:C:2004:585, apartado 18).
- 63 Además, de reiterada jurisprudencia se desprende que el principio de seguridad jurídica tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas que entran dentro del ámbito del Derecho de la Unión Europea (sentencias de 10 de abril de 2003, Schulin, C-305/00, EU:C:2003:218, apartado 58, y de 15 de septiembre de 2005, Irlanda/Comisión, C-199/03, EU:C:2005:548, apartado 69). A estos efectos, es esencial que las instituciones respeten la intangibilidad de los actos que han adoptado y que afectan a la situación jurídica y material de los sujetos de Derecho, de modo que sólo podrán modificar estos actos respetando las normas de competencia y de procedimiento (véase la sentencia de 21 de octubre de 1997, Deutsche Bahn/Comisión, T-229/94, EU:T:1997:155, apartado 113 y jurisprudencia citada). El respeto del principio de seguridad jurídica exige asimismo que las instituciones eviten, por principio, las incoherencias que pudieran producirse en la aplicación de las distintas disposiciones del Derecho de la Unión, y muy especialmente en el supuesto de que esas disposiciones traten de alcanzar un mismo objetivo, tal como una competencia no falseada en el mercado común (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, EU:C:1993:239, apartados 41 y 42, y de 31 de enero de 2001, RJB Mining/Comisión, T-156/98, EU:T:2001:29, apartado 112 y jurisprudencia citada).
- 64 En el presente caso, como señaló acertadamente la Comisión, las alegaciones en que se basa el presente motivo fueron rechazadas directamente por la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812).
- 65 En efecto, en los apartados 45 a 48 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia distinguió claramente entre las respectivas competencias del Consejo y de la Comisión en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales, por un lado, y en materia de ayudas de Estado, por

otro. Asimismo, declaró que el procedimiento previsto en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81 tenía una finalidad y un ámbito de aplicación diferentes a los del régimen establecido por el artículo 88 CE.

- 66 En el apartado 49 de esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia dedujo de ello que, en consecuencia, una decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, a establecer una exención de impuestos especiales no podía tener por efecto impedir a la Comisión el ejercicio de las competencias que le atribuye el Tratado CE y, por tanto, la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE a efectos de examinar si tal exención constituía una ayuda de Estado y la eventual adopción al término del procedimiento de una decisión como la Decisión alúmina I.
- 67 El Tribunal de Justicia precisó además, en el apartado 50 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), que la circunstancia de que las Decisiones de autorización del Consejo concedieran exenciones totales de los impuestos especiales fijando condiciones de carácter geográfico y temporal precisas y que tales condiciones fueran estrictamente respetadas por los Estados miembros no afectaba a la distribución de competencias entre el Consejo y la Comisión y, por tanto, no podía privar a la Comisión de ejercer las suyas.
- 68 En el apartado 51 de esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia observó que, por otro lado, ateniéndose a tal distribución de competencias, el considerando 5 de la Decisión 2001/224, que estaba en vigor durante el período con respecto al cual la Decisión impugnada ordenaba la recuperación de la ayuda controvertida, declaraba que dicha Decisión no prejuzgaba el resultado de los procedimientos que pudieran incoarse en relación con los artículos 87 CE y 88 CE y no eximía a los Estados miembros de su «obligación de notificar a la Comisión las ayudas estatales que pudieran instituirse».
- 69 Por último, en los apartados 52 y 53 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), el Tribunal de Justicia indicó de nuevo que la circunstancia de que las Decisiones de autorización del Consejo hubieran sido adoptadas a propuesta de la Comisión y que ésta no hubiera utilizado nunca las facultades de que disponía, en virtud del artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o de los artículos 230 CE y 241 CE, para obtener la supresión o la modificación de estas Decisiones, no podía impedir que las exenciones del impuesto especial fuesen calificadas de ayudas de Estado, a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, si se cumplían los requisitos de la existencia de una ayuda de Estado.
- 70 De conformidad con el artículo 61, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de devolución, el Tribunal General estará vinculado por las cuestiones de derecho dirimidas por la resolución del Tribunal de Justicia. A la vista del apartado 54 de los fundamentos de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), debe señalarse que los fundamentos citados en los apartados 65 a 69 anteriores son la base necesaria del fallo de esa misma sentencia, en la que el Tribunal de Justicia anuló la sentencia de 21 de marzo de 2012, Irlanda/Comisión (T-50/06 RENV, T-56/06 RENV, T-60/06 RENV, T-62/06 RENV y T-69/06 RENV, EU:T:2012:134), y devolvió los asuntos alúmina I al Tribunal General.
- 71 Pues bien, de esos fundamentos se desprende que, al incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE para examinar si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado y al adoptar, al término de ese procedimiento, la Decisión alúmina I, la Comisión se limitó a ejercer las competencias que le confiaba el Tratado CE en materia de ayudas de Estado, y que, al actuar de este modo, no pudo menoscabar las competencias que el Tratado CE confería al Consejo en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales ni los actos que el Consejo adoptó en el ejercicio de las citadas competencias.

- 72 De ello se deduce que, al incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE para examinar si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado y al adoptar, al término de este procedimiento, la Decisión alúmina I, la Comisión no pudo violar los actos adoptados por el Consejo y que, como el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, o el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224, autorizaban expresamente a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. En efecto, estas últimas autorizaciones sólo podían producir sus efectos en el ámbito cubierto por las normas en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales y no prejuzgaban los efectos de una posible Decisión, como la Decisión alúmina I, que la Comisión podía adoptar en el ejercicio de sus competencias en materia de ayudas de Estado.
- 73 Asimismo, de los apartados 52 y 53 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), en los que el Tribunal de Justicia recuerda que el concepto de ayuda de Estado responde a una situación objetiva y no puede depender del comportamiento o de las declaraciones de las instituciones, se desprende que el hecho de que la Comisión hubiera estimado, cuando se adoptaron las Decisiones de autorización del Consejo, que las exenciones del impuesto especial no daban lugar a una distorsión de la competencia ni obstaculizaban el buen funcionamiento del mercado común no podía impedir que las citadas exenciones se calificasen de ayudas de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, si se cumplían los requisitos de la existencia de una ayuda de Estado.
- 74 De la solución adoptada por el Tribunal de Justicia se desprende, *a fortiori*, que la Comisión no estaba vinculada, a efectos de calificar las exenciones del impuesto especial como ayudas de Estado, por las apreciaciones del Consejo, en sus Decisiones en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales, según las cuales las citadas exenciones no daban lugar a distorsiones en la competencia ni obstaculizaban el buen funcionamiento del mercado común.
- 75 Por tanto, Eurallumina no puede alegar fundadamente, en el presente caso, que la Decisión impugnada produce efectos jurídicos contrarios a los producidos por la Decisión 2001/224 y por el artículo 18 de la Directiva 2003/96.
- 76 Por lo que se refiere a la argumentación jurídica, invocada en apoyo del presente motivo, basada en la confianza legítima que Eurallumina podía tener en la regularidad de la exención controvertida, dicha argumentación está relacionada, en realidad, con los motivos primero y cuarto formulados en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II, en la medida en que se basan en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, y deberá, por ello, examinarse en el marco de los citados motivos.
- 77 Por consiguiente, sin perjuicio del examen de dicha argumentación, procede desestimar por infundado el motivo basado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones.

– Sobre la vulneración del principio *lex specialis derogat legi generali*

- 78 Mediante el presente motivo, Eurallumina sostiene que la Comisión vulneró el principio *lex specialis derogat legi generali*, en la Decisión impugnada, al no hacer prevalecer el artículo 93 CE y sus medidas de aplicación, entre ellas, el artículo 8, apartados 4 y 5, de la Directiva 92/81 y el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96, sobre los artículos 87 CE y 88 CE. A este respecto, en primer lugar, Eurallumina se basa en el tenor del artículo 87 CE, que establece que se aplica «salvo que el presente Tratado [CE] disponga otra cosa», de modo que no puede aplicarse cuando hay medidas específicas de armonización fiscal, adoptadas sobre la base del artículo 93 CE. En segundo lugar, hace referencia a la Directiva 92/81 y a la Directiva 2003/96, basadas en el artículo 93 CE, que proporcionan un marco específico con arreglo al cual el Consejo y la Comisión actúan conjuntamente para autorizar

y controlar las excepciones a la armonización de las estructuras del impuesto especial sobre los hidrocarburos. En tercer lugar, invoca la propuesta de la Comisión al Consejo de prorrogar la exención controvertida, que se basa en la apreciación de que esta última era compatible con el Tratado CE, en particular con las disposiciones de éste que garantizan una competencia leal así como la inexistencia de distorsiones en el funcionamiento del mercado común. En cuarto lugar, se basa en el considerando 5 de la Decisión 2001/224, que no autorizaba a la Comisión a vaciar esa Decisión de sus efectos y que no puede prevalecer sobre las disposiciones del Tratado CE o de la Directiva 92/81.

- 79 La Comisión solicita que se desestime el presente motivo por infundado.
- 80 El presente motivo plantea la cuestión de si, como sostiene Eurallumina, el artículo 93 CE y sus medidas de aplicación, entre ellas el artículo 8, apartados 4 y 5, de la Directiva 92/81 y el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96, pueden calificarse de *lex specialis* en relación con los artículos 87 CE y 88 CE y si, por ello, priman sobre estos últimos.
- 81 A este respecto, es necesario recordar que, de conformidad con el principio *lex specialis derogat legi generali*, las disposiciones especiales prevalecen sobre las normas generales en las situaciones que aquéllas regulan específicamente (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2014, Barclays Bank, C-280/13, EU:C:2014:279, apartado 44, y de 5 de noviembre de 2014, Mayaleh/Consejo, T-307/12 y T-408/13, EU:T:2014:926, apartado 198 y jurisprudencia citada).
- 82 En el presente caso, como señala acertadamente la Comisión, la argumentación en la que se basa el presente motivo fue refutada directamente por la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812).
- 83 En efecto, como se ha recordado en el apartado 65 anterior, el Tribunal de Justicia estableció en los apartados 45 a 48 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), una clara distinción entre las respectivas competencias del Consejo y de la Comisión en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales, por un lado, y en materia de ayudas de Estado, por otro. Asimismo, declaró que el procedimiento previsto en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81 tenía una finalidad y un ámbito de aplicación diferentes a los del régimen establecido por el artículo 88 CE.
- 84 De ello se deduce que las normas en materia de armonización de las legislaciones fiscales, en particular el artículo 93 CE y sus medidas de aplicación, y las normas en materia de ayudas de Estado, entre ellas los artículos 87 CE y 88 CE, son dos conjuntos de normas autónomos y que las primeras no pueden considerarse como una *lex specialis* en relación con las segundas.
- 85 Por consiguiente, debe desestimarse por infundado el presente motivo, basado en la vulneración del principio *lex specialis derogat legi generali*.
- 86 Sin perjuicio de los apartados 76 y 77 anteriores, el segundo motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II ha sido así desestimado íntegramente.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, y en una motivación contradictoria, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II

- 87 La República Italiana alega que, en la Decisión impugnada, la Comisión incumplió uno de los requisitos previstos en el artículo 87 CE, apartado 1, para la calificación de ayuda de Estado, al declarar, de manera errónea, que la exención controvertida era selectiva. A este respecto, por una parte, invoca el apartado 14 del cuadro A anexo al Decreto Legislativo de 1995, del que resulta que la exención controvertida beneficiaba, de manera general, a cualquier operador económico que utilizase hidrocarburos como combustible para la producción de alúmina, con independencia del lugar de

consumo de éstos. Por otra parte, alega que, si bien en Italia sólo la planta sarda de Eurallumina disfrutó de la exención controvertida, esta circunstancia tiene un carácter meramente fáctico y vinculado a la especificidad de la producción de alúmina. Asimismo, la República Italiana sostiene que, en la Decisión impugnada, el carácter selectivo de la exención controvertida se motivó de manera contradictoria.

- 88 La Comisión solicita que se desestime el primer motivo por infundado.
- 89 En cuanto a la alegación basada en la motivación contradictoria de la Decisión impugnada por lo que respecta al requisito de selectividad establecido en el artículo 87 CE, apartado 1, es preciso recordar que, según el artículo 44, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991, el escrito de interposición del recurso debía contener una exposición sumaria de los motivos invocados y esta indicación debía ser suficientemente clara y precisa para permitir que la parte demandada preparase su defensa y que el Tribunal resolviera el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones. Por este motivo, la demanda debía concretar en qué consistía el motivo en el que se apoyaba el recurso, de forma que su simple mención abstracta no cumplía los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991 (sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Nynäs Petroleum y Nynas Belgium/Comisión*, T-347/06, EU:T:2012:480, apartado 107). Una solución análoga se imponía para una alegación formulada en apoyo de un motivo.
- 90 En el presente caso, como sostiene acertadamente la Comisión, la alegación basada en la motivación contradictoria en relación con el requisito de selectividad previsto en el artículo 87 CE, apartado 1, carece de contenido. En efecto, en la demanda en el asunto T-60/06 RENV II, las alegaciones formuladas por la República Italiana en apoyo del primer motivo se refieren únicamente a si, en la Decisión impugnada, la Comisión incumple el requisito de selectividad establecido en el artículo 87 CE, apartado 1. En cambio, no explicita en absoluto las razones por las que los motivos de la Decisión impugnada relativos a este requisito son contradictorios a su juicio.
- 91 Por ello, respecto a la presente alegación, basada en la motivación contradictoria de la Decisión impugnada, la demanda en el asunto T-60/06 RENV II carece de la precisión exigida por el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento de 2 de mayo de 1991. Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad de dicha alegación.
- 92 Por lo que respecta a la alegación basada en el incumplimiento, en la Decisión impugnada, del requisito de selectividad establecido en el artículo 87 CE, apartado 1, en primer lugar, debe examinarse la alegación de la República Italiana según la cual del punto 14 del cuadro A anexo al Decreto Legislativo de 1995 resulta que la exención controvertida beneficiaba, de manera general, a cualquier operador económico que utilizase hidrocarburos como combustible para la producción de alúmina, con independencia del lugar de consumo de estos. Éste suscita, en esencia, la cuestión de si la Comisión incurrió en un error, en la Decisión impugnada, al apreciar el requisito de selectividad en relación con la exención del impuesto especial tal como la autorizó el Consejo sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, y no en relación con la exención del impuesto especial tal como se prevé en el punto 14 del cuadro A anexo al Decreto Legislativo de 1995.
- 93 El carácter selectivo de la exención controvertida, a escala regional, resulta de que ésta sólo se aplica en Cerdeña. Pues bien, como observa acertadamente la República Italiana y como reconoce la Comisión, en los considerandos 17 y 63 de la Decisión alúmina I, y el Tribunal de Justicia, en el apartado 50 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, *Comisión/Irlanda y otros* (C-272/12 P, EU:C:2013:812), fueron las Decisiones de autorización del Consejo, adoptadas sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, las que fijaron los requisitos de orden geográfico precisos y confirieron a la exención controvertida un carácter selectivo a escala regional, por cuanto sólo autorizaban a la República Italiana a aplicar o a continuar aplicando la citada exención en Cerdeña.

- 94 No es menos cierto que la medida pertinente a efectos del examen a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado es, en el presente caso, la exención controvertida tal como fue autorizada por el Consejo sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, ya que la República Italiana aplicó la exención prevista en el punto 14 del cuadro A anexo al Decreto Legislativo de 1995 respetando los requisitos de orden geográfico y temporal precisos a los que el Consejo había supeditado su autorización.
- 95 Por ello, en la Decisión impugnada, la Comisión actuó acertadamente al apreciar el requisito de selectividad en relación con la exención controvertida, tal como la aplicó efectivamente la República Italiana. En consecuencia, debe desestimarse por infundada la presente alegación de la República Italiana, basada en la apreciación errónea del requisito de selectividad en relación con la exención del impuesto especial tal como se prevé en el punto 14 del cuadro A anexo al Decreto Legislativo de 1995.
- 96 En segundo lugar, hay que examinar la alegación de la República Italiana basada esencialmente en que la Comisión cometió un error, en el considerando 63 de la Decisión impugnada, al declarar que las exenciones del impuesto especial eran selectivas en la medida en que «solamente se aplica[ba]n a empresas que producen alúmina», cuando, «en la práctica, en cada Estado miembro [era] sólo una empresa la beneficiaria de la exención» y se trataba de «Eurallumina en Cerdeña», mientras que el hecho de que sólo la planta de Cerdeña de Eurallumina hubiera disfrutado de la exención controvertida era una circunstancia meramente fáctica y vinculada a la especificidad de la producción de alúmina en Italia.
- 97 A este respecto, debe recordarse que el artículo 87 CE, apartado 1, prohíbe las ayudas de Estado «[que favorezcan] a determinadas empresas o producciones», es decir, las ayudas selectivas (sentencia de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión, C-66/02, EU:C:2005:768, apartado 94).
- 98 En lo que atañe a la apreciación del criterio de selectividad, resulta de reiterada jurisprudencia que el artículo 87 CE, apartado 1, exige que se determine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a «determinadas empresas o producciones» en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 99 La determinación del marco de referencia reviste especial importancia en el caso de las medidas fiscales, puesto que la propia existencia de una ventaja sólo puede apreciarse en relación con una imposición considerada «normal». El tipo impositivo normal es el vigente en la zona geográfica que constituye el marco de referencia (sentencia de 6 de septiembre de 2006, Portugal/Comisión, C-88/03, EU:C:2006:511, apartado 56).
- 100 En el presente caso, los considerandos 63 y 64 de la Decisión alúmina I tienen la siguiente redacción:
- «(63) [...] En este caso, sin embargo, las exenciones solamente se aplican a empresas que producen alúmina y, en la práctica, en cada Estado miembro es sólo una empresa la beneficiaria de la exención: [...] Eurallumina en Cerdeña [...]. En la medida en que las decisiones del Consejo fueran obligatorias, las exenciones eran regionalmente selectivas, porque solamente autorizaron exenciones en determinadas regiones y los posibles inversores interesados en la producción de alúmina en otras regiones no podían estar seguros de recibir un trato similar. La selección de las regiones no tiene ningún tipo de relación con la lógica interna de los sistemas impositivos nacionales afectados.

(64) Antes de la entrada en vigor de la Directiva 2003/96[...], la legislación comunitaria exigía a los Estados miembros, en principio, establecer impuestos especiales sobre los hidrocarburos, de modo que las exenciones específicas limitadas a una producción y a regiones dadas no pudieran considerarse justificadas por la naturaleza y la estructura general del sistema. Los argumentos por los cuales [...] Italia [defiende] la exención solamente para la producción de alúmina proceden de las circunstancias de los mercados y de la producción de alúmina en las regiones concernidas. Estos argumentos no proceden de la naturaleza y la lógica de los respectivos sistemas impositivos nacionales, dado que deben cumplir los requisitos establecidos por el Derecho comunitario. Por lo tanto, las medidas decididas antes de la entrada en vigor de la Directiva 2003/96[...] no pueden justificarse por la naturaleza y la estructura general del sistema y constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 87 [CE, apartado 1].»

101 Contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, de los considerandos 63 y 64 de la Decisión alúmina I se desprende que, en esta última, la Comisión no se basó, en su análisis del carácter selectivo de la exención controvertida, en la circunstancia de que dicha exención únicamente hubiera beneficiado, en la práctica, a un solo productor de alúmina situado en Cerdeña, a saber, Eurallumina, sino sobre la doble circunstancia de que, en el marco de referencia correspondiente al régimen fiscal italiano, la exención controvertida suponía una medida selectiva a escala regional, puesto que favorecía a cualquier productor de alúmina situado en Cerdeña en relación con los inversores potenciales que desearan realizar inversiones en la producción de alúmina en otras regiones italianas, y selectiva desde el punto de vista material, al favorecer a las empresas que producen alúmina y a la producción de alúmina en relación con las empresas que producen otros bienes o servicios y con otras producciones.

102 De ello se deduce que la presente alegación de la República Italiana, que se basa en una lectura incorrecta de la Decisión alúmina I, no se ajusta a los hechos y debe, por tanto, desestimarse.

103 En consecuencia, procede desestimar íntegramente el primer motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), y del artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999, así como de las Decisiones de autorización del Consejo, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II

104 La República Italiana sostiene, en esencia, que la Comisión infringió el artículo 1, letra b), inciso ii), y el artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999, así como las Decisiones de autorización del Consejo, al declarar, en el considerando 67 de la Decisión impugnada, que la ayuda controvertida constituía una ayuda nueva, que había devenido ilegal, en el sentido del artículo 1, letra f), del Reglamento n.º 659/1999, al no habersele notificado antes de su ejecución. A su juicio, la ayuda controvertida debería haberse calificado de ayuda existente, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999. A este respecto, en primer lugar, la República Italiana se basa en las Decisiones de autorización del Consejo, siendo la última la Decisión 2001/224, que la autorizaban a aplicar o a continuar aplicando la exención controvertida. En segundo lugar, invoca el carácter de *lex specialis* del artículo 93 CE, que fundamenta la competencia del Consejo en materia de armonización fiscal y constituye la base jurídica de la Directiva 92/81 y de las Decisiones de autorización del Consejo, frente al carácter de *lex generalis* de los artículos 87 CE y 88 CE, que fundamentan la competencia de la Comisión en materia de ayudas de Estado. En tercer lugar, se refiere a la obligación que incumbe al Consejo, en virtud del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, de comprobar que la exención controvertida estuviese justificada por motivos de políticas específicas, que no provocase el falseamiento de la competencia y que no obstaculizase el buen funcionamiento del mercado común.

105 La Comisión solicita que se desestime el segundo motivo por infundado.

- 106 El presente motivo plantea, en esencia, la cuestión de si la Comisión cometió un error, en la Decisión impugnada, al apreciar la regularidad de la exención controvertida a la luz de las normas aplicables a las ayudas nuevas, pese a que se trataba de una ayuda existente, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999, ya que había sido autorizada por las Decisiones de autorización del Consejo, en último lugar por la Decisión 2001/224.
- 107 A este respecto, debe recordarse que, a tenor del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999, podrá calificarse de «ayuda existente», «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo».
- 108 El Tratado CE establece procedimientos distintos según se trate de ayudas existentes o nuevas. Mientras que las nuevas ayudas, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, deben ser notificadas previamente a la Comisión y no pueden ser ejecutadas antes de que se haya adoptado una decisión definitiva en el procedimiento, las ayudas existentes, conforme al artículo 88 CE, apartado 1, pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (véase la sentencia de 24 de marzo de 2011, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, T-443/08 y T-455/08, EU:T:2011:117, apartado 187 y jurisprudencia citada). Por tanto, las ayudas existentes únicamente podrán ser objeto, en su caso, de una decisión de incompatibilidad que produzca efectos para el futuro (véase la sentencia Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt/Comisión, antes citada, apartado 187 y jurisprudencia citada).
- 109 En el presente caso, como señala acertadamente la Comisión, la argumentación en la que se basa el presente motivo fue refutada directamente por la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812).
- 110 En efecto, en el apartado 49 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la decisión del Consejo por la que se autoriza a un Estado miembro, conforme al artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, a establecer una exención de impuestos especiales no podía tener por efecto impedir a la Comisión el ejercicio de las competencias que le atribuía el Tratado y, por tanto, la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE a efectos de examinar si tal exención constituía una ayuda de Estado y la eventual adopción al término del procedimiento de una decisión como la Decisión impugnada. En el apartado 47 de esa misma sentencia, el Tribunal de Justicia ya había declarado que el procedimiento previsto en el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81 tenía una finalidad y un ámbito de aplicación diferentes a los del régimen establecido por el artículo 88 CE para regular las ayudas de Estado nuevas y existentes. De esta fundamentación resulta que las Decisiones de autorización del Consejo, adoptadas sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81, no pueden en modo alguno interpretarse como decisiones de autorización de un régimen de ayudas o de una ayuda individual, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999.
- 111 De ello se deduce que las Decisiones de autorización del Consejo adoptadas sobre la base del artículo 8, apartado 4, de la Directiva 92/81 no permiten, en el presente caso, calificar la exención controvertida de «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento n.º 659/1999.
- 112 Por tanto, debe desestimarse por infundado el segundo motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II, y de la Decisión 2001/224, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II

- 113 La República Italiana sostiene, esencialmente, que en la Decisión impugnada la Comisión infringió el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, así como el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224, que le autorizaban expresamente a continuar

aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. La entrada en vigor de la Directiva 2003/96, el 1 de enero de 2004, finalizó su obligación de notificar la ayuda controvertida a la Comisión y ésta, a su juicio, no tenía competencia para adoptar la Decisión impugnada.

114 La Comisión solicita que se desestime el quinto motivo por infundado.

115 En el presente caso, como señala acertadamente la Comisión, la argumentación en que se basa el presente motivo fue refutada directamente por la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812).

116 En efecto, de los fundamentos de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), expuestos en los apartados 65 a 69 anteriores, resulta que, al incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE para examinar si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado y al adoptar, al término de ese procedimiento, la Decisión impugnada, la Comisión se limitó a ejercer las competencias que le confiaba el Tratado CE en materia de ayudas de Estado, y que, al actuar de este modo, no pudo menoscabar las competencias que el citado Tratado confería al Consejo en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales ni los actos que el Consejo adoptó en el ejercicio de las citadas competencias.

117 De ello se deduce que, al incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE para examinar si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado y al adoptar, al término de ese procedimiento, la Decisión alúmina I, la Comisión no pudo infringir los actos adoptados por el Consejo que, como el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, o el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224, autorizaban expresamente a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. En efecto, estas últimas autorizaciones sólo podían producir sus efectos en el ámbito cubierto por las normas en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales y no prejuzgaban los efectos de una posible decisión, como la Decisión impugnada, que la Comisión podía adoptar en el ejercicio de sus competencias en materia de ayudas de Estado.

118 Por consiguiente, la República Italiana no puede alegar fundadamente que la Decisión impugnada infringe el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, y el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224.

119 En consecuencia, procede desestimar por infundado el quinto motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de las normas aplicables a las ayudas para la protección del medio ambiente, y en particular el apartado 82, párrafo segundo, letra a), de las Directrices comunitarias, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II

120 La República Italiana considera, en esencia, que la Comisión infringió, en la Decisión alúmina I, las normas aplicables a las ayudas para la protección del medio ambiente, en particular el apartado 82, párrafo segundo, letra a), de las Directrices comunitarias, al no declarar que la ayuda controvertida estaba vinculada estrechamente con la realización, por Eurallumina, de objetivos en materia de protección del medio ambiente. A este respecto, en primer lugar, la República Italiana se basa en el fuerte impacto que tiene en el medio ambiente la actividad de producción de alúmina, derivado de la necesidad de eliminar, con total seguridad, los residuos que resultan del ciclo industrial, lo que explicaba que el territorio en el que Eurallumina estaba implantada hubiese sido declarado zona de alto riesgo de crisis medioambiental por Decisión del Consejo de Ministros italiano de 30 de noviembre de 1990. En segundo lugar, invoca los compromisos ecológicos, que debían ejecutarse a su cargo, suscritos por Eurallumina, en el marco de la aplicación de un plan de descontaminación y de saneamiento del medio ambiente, aprobado por Decreto del Presidente del

Consejo de Ministros italiano de 23 de abril de 1993, en concreto el programa de saneamiento decretado por el Ministerio de Medio Ambiente italiano el 15 de junio de 1995 y el contrato programa celebrado con las autoridades italianas el 12 de abril de 1999. En tercer lugar, se basa en la obligación de reducir los límites máximos de emisión de óxidos de nitrógeno y polvo, impuesta por el Ministerio de Medio Ambiente italiano a Eurallumina, mediante un Decreto de 1998. En cuarto lugar, se refiere al compromiso asumido por Eurallumina, mediante un convenio, de 27 de abril de 1999, celebrado con la región de Cerdeña, de crear una instalación especial de desulfurización de los humos procedentes de los hornos de calcinación y de las calderas y, en este contexto, se refiere a la realización por Eurallumina de importantes inversiones en su planta de Cerdeña, que prosiguieron hasta 2005 y a raíz de las cuales obtuvo la certificación ISO 14001. En quinto lugar, se apoya en el escrito, de 6 de febrero de 2002, que remitió a la Comisión durante el procedimiento de investigación formal, en el que dejaba constancia de los principales costes impuestos a Eurallumina por la legislación fiscal y medioambiental italiana y de los compromisos ecológicos suscritos por ésta.

121 La Comisión solicita que se desestime el tercer motivo por ser, en parte, inadmisibles o, en cualquier caso, infundados y, por lo demás, infundados.

122 El presente motivo plantea, en esencia, la cuestión de si, en el considerando 75 de la Decisión alúmina I, la Comisión incurrió en un error al no declarar que la ayuda controvertida había sido concedida a cambio de la consecución, por Eurallumina, de objetivos en materia de protección medioambiental y que, en dicha medida, era compatible con el mercado común, a la luz de los apartados 47 a 52 de las Directrices comunitarias.

123 A este respecto, debe recordarse que el apartado 82 de las Directrices comunitarias, publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 2001, establecen, en particular, lo siguiente:

«[...]

La Comisión aplicará a las ayudas no notificadas:

a) lo dispuesto en las presentes Directrices si la ayuda se concedió después de la publicación de las mismas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*;

[...]»

124 Asimismo, los apartados 47 a 51 de las Directrices comunitarias tienen la siguiente redacción:

«47. Cuando los Estados miembros establecen impuestos para gravar ciertas actividades por motivos de protección del medio ambiente, pueden considerar necesario prever excepciones temporales para determinadas empresas, en particular, debido a la ausencia de armonización a nivel europeo o a los riesgos temporales de pérdida de competitividad internacional de determinadas empresas. Estas excepciones suelen constituir ayudas de funcionamiento a los efectos del artículo 87 del Tratado CE. A la hora de examinar estas medidas, deberá considerarse si la adopción del impuesto obedece a una decisión comunitaria o si ha sido decidida por el propio Estado.

[...]

49. Si el impuesto obedece a una directiva comunitaria, pueden presentarse dos casos:

[...]

b) el Estado miembro aplica un impuesto al tipo mínimo prescrito por la directiva para determinados productos y concede excepciones a determinadas empresas que gozarán así de una imposición inferior al tipo mínimo; salvo que la Directiva comunitaria correspondiente autorice esta

excepción, constituye una ayuda incompatible con el artículo 87 [CE]; si la Directiva autoriza dicha excepción, la Comisión podrá considerarla compatible con el artículo 87 [CE], siempre y cuando sea necesaria y no desproporcionada en relación con los objetivos comunitarios que se persiguen; la Comisión otorgará especial importancia a la estricta limitación temporal de esta excepción.

50. En general, estas medidas fiscales habrán de contribuir significativamente a la protección del medio ambiente. Deberá comprobarse que las excepciones y exenciones no sean, por sus características, contrarias a los objetivos perseguidos.
51. Estas excepciones pueden constituir formas de ayudas de funcionamiento que podrán autorizarse con arreglo a los requisitos siguientes:
  - 1) Cuando un Estado miembro introduzca un nuevo impuesto por razones medioambientales en un sector de actividad o en relación con productos, que no sea objeto de armonización fiscal comunitaria, o cuando el impuesto contemplado por el Estado miembro sea superior al impuesto establecido por la norma comunitaria, la Comisión considera que son dos las hipótesis en las que se pueden justificar decisiones de exención de diez años de duración, sin posibilidad de reducción gradual:
    - a) si estas exenciones están supeditadas a la celebración de acuerdos entre el Estado miembro interesado y las empresas beneficiarias en virtud de los cuales las empresas o asociaciones de empresas se comprometan a alcanzar objetivos de protección del medio ambiente durante el período de concesión de las exenciones, estos acuerdos podrán referirse, en particular, a la reducción del consumo de energía, la reducción de las emisiones u otras medidas en favor del medio ambiente; el contenido de dichos acuerdos deberá ser negociado por cada Estado miembro y será evaluado por la Comisión al notificarse los proyectos de ayuda; el Estado miembro deberá organizar un minucioso seguimiento del cumplimiento de los compromisos suscritos por las empresas o asociaciones de empresas; los acuerdos celebrados entre el Estado miembro y las empresas de que se trate deberán contemplar las modalidades de sanción en caso de incumplimiento de los compromisos.

Estas disposiciones son igualmente de aplicación cuando un Estado miembro supedita una reducción fiscal al cumplimiento de condiciones que tengan las mismas repercusiones que los acuerdos o compromisos anteriores;

- b) es posible que estas exenciones no estén supeditadas a la celebración de acuerdos entre el Estado miembro y las empresas beneficiarias si se cumplen las condiciones alternativas siguientes:
  - cuando la reducción se refiera a un impuesto comunitario, el importe pagado realmente por las empresas tras la reducción ha de seguir siendo claramente superior al mínimo comunitario, con el fin de incitar a las empresas a actuar en pos de la mejora de la protección del medio ambiente,

[...]

- 2) Las disposiciones contempladas en el [apartado 51, punto 1,] pueden aplicarse a los impuestos existentes si se cumplen las dos condiciones acumulativas siguientes:
  - a) el impuesto en cuestión ha de producir un efecto positivo apreciable en términos de protección del medio ambiente;

- b) las excepciones en favor de las empresas beneficiarias de la excepción han de haberse decidido en el momento de adopción del impuesto [...]»

125 En los considerandos 71 y 73 de la Decisión alúmina I, la Comisión indicó que «la ayuda concedida después del 3 de febrero de 2001 deb[ía] evaluarse de conformidad con el [apartado] 82, [párrafo segundo, letra a)], de las Directrices [...]» y, más concretamente, a la luz de los apartados 47 a 52 de éstas, que establecen las normas aplicables a todas las ayudas de funcionamiento en forma de desgravaciones y exenciones fiscales.

126 En los considerandos 73 a 76 de esta misma Decisión, la Comisión señaló también lo siguiente:

«(73) [...] Originalmente, los impuestos especiales sobre los hidrocarburos no se concibieron como un instrumento de la política ambiental. Sin embargo, se podría considerar que una exacción tiene carácter medioambiental si su base imponible produce manifiestamente efectos negativos en el medio ambiente [...]. Como el uso de hidrocarburos tiene un claro efecto negativo sobre el medio ambiente, los impuestos especiales sobre los hidrocarburos pueden considerarse como impuestos medioambientales.

(74) En los tres Estados miembros destinatarios de la presente Decisión, ya existían impuestos especiales sobre los hidrocarburos antes de la introducción de estas exenciones, y por lo tanto deben considerarse como impuestos existentes en el sentido del [apartado 51, punto 2,] de las Directrices comunitarias [...]. Sin embargo, los impuestos especiales tienen un impacto positivo apreciable en términos de protección del medio ambiente en el sentido del [apartado 51, punto 2, letra a)], ya que constituyen un incentivo significativo para que los productores reduzcan su consumo de hidrocarburos. Los impuestos afectados pueden no haber tenido un fin medioambiental explícito desde el principio; además, las exenciones se decidieron hace muchos años, en especial en el caso de Irlanda e Italia, y de todos modos eran aplicables en los tres Estados miembros mucho antes de la entrada en vigor de las Directrices [comunitarias]. Por lo tanto, puede considerarse como si se hubieran decidido en el momento en que se adoptó el impuesto. Por lo tanto, de conformidad con el [apartado 51, punto 2,] de las Directrices, las disposiciones del [apartado 51, punto 1,] pueden aplicarse a las exenciones que deben evaluarse en la presente Decisión.

(75) En sus comentarios, los beneficiarios afirmaron que habían realizado significativas inversiones de finalidad medioambiental a cambio de las exenciones. Sin embargo, no hay pruebas de que celebraran ningún acuerdo con los Estados miembros afectados por el que se comprometieran a lograr objetivos de protección medioambiental durante el período de aplicación de las exenciones. Tampoco las exenciones fiscales estaban sujetas a condiciones que garantizarían los mismos efectos que dichos acuerdos y compromisos. Además, parece que las inversiones medioambientales no fueron más allá de lo necesario para cumplir la legislación pertinente o más allá de lo posible y económico desde un punto de vista comercial. Por consiguiente, las condiciones para aplicar el [apartado 51, punto 1, letra a,)] de las Directrices [comunitarias] no se cumplen y sólo las disposiciones del [apartado 51, punto 1, letra b,)] son aplicables en este caso.

(76) Para el período hasta el 31 de diciembre de 2003, las exenciones se refieren a un impuesto comunitario, es decir, a un impuesto armonizado sobre la base de la Directiva 92/82[...]. Por lo tanto, es aplicable el [apartado 51, punto 1, letra b)], primer guion, de las Directrices [comunitarias]. Según dicha disposición, puede aprobarse una reducción si el importe pagado realmente por los beneficiarios tras la reducción sigue siendo claramente superior al mínimo comunitario. Sin embargo, las tres exenciones eran exenciones completas. Teniendo en cuenta las consecuencias positivas para el medio ambiente del impuesto mencionado en el considerando (73) de la presente Decisión, las medidas sólo pueden declararse compatibles con el mercado común si se exige a los beneficiarios el pago de un tipo superior al mínimo comunitario

impuesto por la Directiva 92/82[...], que para ese período ascendía a 13 euros por 1 000 kg. Por lo tanto, solamente la exención superior a 13,01 euros puede considerarse compatible, mientras que la inferior a 13,01 constituye una ayuda incompatible.»

- 127 Con carácter preliminar, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el ámbito específico de las ayudas de Estado, la Comisión está vinculada por las directrices que adopta en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado CE (véase la sentencia de 2 de diciembre de 2010, *Holland Malt/Comisión*, C-464/09 P, EU:C:2010:733, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 128 En el presente caso, la República Italiana no discute el considerando 67 de la Decisión alúmina I del que resulta que la ayuda controvertida no se notificó nunca a la Comisión. Dado que la citada ayuda fue concedida con posterioridad al 3 de febrero de 2001, las Directrices comunitarias le son aplicables, de conformidad con su apartado 82 (véase el apartado 123 anterior).
- 129 Para acreditar que la ayuda controvertida es compatible con el mercado común a la luz de las Directrices comunitarias, la República Italiana presentó, en anexo a la demanda, toda una serie de documentos y de convenios de los que resulta que Eurallumina estaba obligada a alcanzar numerosos objetivos en materia de protección del medioambiente o se había comprometido voluntariamente a alcanzar tales objetivos durante el período en el que se había concedido la ayuda controvertida.
- 130 La Comisión estima, no obstante que debe declararse la inadmisibilidad de esta alegación, al no haber aportado la República Italiana esos documentos y esos convenios durante el procedimiento de investigación formal.
- 131 A este respecto, cabe observar que, en la medida en que la República Italiana se refiere, en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, a información que no estaba disponible en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, o que no fue puesta en conocimiento de la Comisión durante el procedimiento de investigación formal, esos datos no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal para apreciar la legalidad de dicha Decisión.
- 132 En efecto, en el marco de un recurso de anulación, la legalidad del acto de que se trate debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto (sentencia de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost/Comisión*, T-109/01, EU:T:2004:4, apartado 50). Pues bien, conforme a la jurisprudencia, la legalidad de una decisión en materia de ayudas debe examinarse en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (véase la sentencia *Fleuren Compost/Comisión*, antes citada, apartado 51 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, un Estado miembro no puede alegar ante el juez de la Unión elementos de hecho que no hayan sido expuestos en el transcurso del procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 88 CE (véase la sentencia *Fleuren Compost/Comisión*, antes citada, apartado 51 y jurisprudencia citada).
- 133 En el presente caso, de los autos resulta que, en sus observaciones escritas de 6 de febrero de 2002, durante el procedimiento de investigación formal, la República Italiana alegó, de manera general, que la ayuda controvertida compensaba parcialmente los costes operativos impuestos a Eurallumina por la legislación fiscal y medioambiental italiana. Más específicamente, indicó que una parte de la ayuda controvertida estaba destinada a compensar los costes adicionales derivados de la protección del medio ambiente y que estaban comprendidos, por ello, en el ámbito de aplicación de las Directrices comunitarias. A este respecto, la República Italiana explicó que, a partir de 1974, las autoridades regionales habían prohibido la eliminación de residuos en el Mediterráneo, una práctica aún permitida en Francia y Grecia. Dicha prohibición se había traducido en altos costes para Eurallumina, del orden de 6 000 millones (ITL) (3 millones de euros). Debido a los estrictos límites de emisiones [25 % por debajo del límite nacional para el óxidos de azufre (SO<sub>x</sub>)], la empresa había tenido que invertir en nueva tecnología de desulfuración con un coste de 44 000 millones ITL (22 millones de euros), lo que

conllevaría un coste adicional de funcionamiento de 6 000 millones ITL (3 millones de euros) al año, incluida la amortización. A pesar de estas inversiones, la empresa debía pagar 1 100 millones ITL (550 000 euros) anualmente en concepto de impuestos de emisión.

- 134 En el considerando 56 de la Decisión alúmina I, la Comisión dejó constancia de la información así comunicada por la República Italiana, pero estimó, en el considerando 75 de esa misma Decisión, que ésta no permitía concluir que, durante el período que abarca la Decisión impugnada, la exención controvertida hubiera sido concebida como contrapartida de acuerdos celebrados entre las autoridades italianas y Eurallumina por los que ésta se hubiera comprometido a lograr objetivos de protección medioambiental u obligaciones equivalentes derivados, para Eurallumina, de la legislación italiana. Además, la Comisión indicó que no se le había aportado ninguna prueba de que las inversiones medioambientales realizadas por Eurallumina fueran más allá de lo necesario para cumplir la legislación italiana o más allá de lo posible y económico desde un punto de vista comercial. Por consiguiente, la Comisión concluyó que no se cumplían los requisitos para aplicar el apartado 51, punto 1, letra a), de las Directrices comunitarias en este caso.
- 135 Respecto a los documentos aportados por la República Italiana en anexo a la demanda, de los autos no resulta que se hubieran comunicado estos a la Comisión durante el procedimiento de investigación formal. Además, la República Italiana tampoco indica en sus escritos, en respuesta a las alegaciones de la Comisión, que hubiera tenido lugar tal comunicación. Por último, en la vista, la Comisión confirmó, en respuesta a una pregunta oral del Tribunal, que no se habían aportado los documentos en cuestión durante el procedimiento de investigación formal. En estas circunstancias, debe considerarse que los documentos presentados en anexo a la demanda no habían sido presentados anteriormente. Por tanto, de la jurisprudencia citada en el apartado 132 anterior se deriva que la información contenida en dichos documentos no puede ser tenida en cuenta a efectos de apreciar la legalidad de la Decisión impugnada, salvo la que reproduce información que ya se había comunicado a la Comisión en el procedimiento de investigación formal, en particular, mediante el escrito, antes mencionado, de 6 de febrero de 2002.
- 136 En cuanto a la única información que había sido comunicada a la Comisión mediante escrito de 6 de febrero de 2002, la Comisión consideró acertadamente, en la Decisión impugnada, que ésta no le permitía concluir que el disfrute de la exención controvertida hubiera estado supeditado al cumplimiento, por Eurallumina, de obligaciones de alcanzar determinados objetivos de protección del medio ambiente. Asimismo, dicha información no permitía a la Comisión concluir que la exención controvertida hubiera sido concebida como contrapartida por los compromisos adquiridos por esta última para lograr objetivos de protección del medio ambiente que fueran más allá de los que ya resultaban de la legislación fiscal o medioambiental italiana, en particular de las normas nacionales que imponían la limitación de las emisiones para respetar las normas en materia de calidad del aire o el pago de impuestos sobre las emisiones, o para celebrar acuerdos voluntarios con el mismo alcance, en el sentido del apartado 51, apartado 1, letra a), de las Directrices comunitarias. En el escrito de 6 de febrero de 2002, la República Italiana reconoció además que «[la] ayuda concedida a Eurallumina, definida como una ayuda de funcionamiento por la Comisión [...], compens[aba] parcialmente los costes operativos de la empresa impuestos por la legislación fiscal y medioambiental italiana». Asimismo, del considerando 45 de la Decisión alúmina I resulta que, durante el procedimiento de investigación formal, la propia Eurallumina había indicado que se hicieron «importantes inversiones» en su planta de Cerdeña «para adaptarse a normas medioambientales más restrictivas de ámbito regional». En cualquier caso, la única información comunicada a la Comisión mediante el escrito de 6 de febrero de 2002 no le permitía verificar que, como sostiene la República Italiana en el presente recurso, la exención controvertida estuviera efectivamente prevista, en los contratos o convenios celebrados con las autoridades italianas, como una contrapartida a inversiones realizadas por Eurallumina para cumplir los compromisos de lograr objetivos de protección medioambiental más allá de los que ya se derivaban de la legislación que le era aplicable.

- 137 Aunque se tuvieran en cuenta los documentos y convenios aportados por la República Italiana en anexo a la demanda, éstos no permitirían, en el presente caso, acreditar que Eurallumina se hubiera comprometido, en contrapartida al beneficio que obtenía de la exención controvertida, a lograr objetivos de protección medioambiental que fueran más allá de los que ya se derivaban de la legislación italiana o a celebrar acuerdos voluntarios con el mismo alcance. Es cierto que, como resulta en particular del artículo 3 del contrato programa celebrado el 12 de abril de 1999 entre las autoridades italianas y Eurallumina así como de los artículos 2 a 4 del convenio de 27 de abril de 1999 celebrado entre la región de Cerdeña y Eurallumina, Eurallumina se había comprometido a realizar algunas inversiones para lograr objetivos ecológicos en el marco de un plan para el saneamiento medioambiental de su planta de Portoscuso (Cerdeña). Sin embargo, contrariamente a lo que sostiene la República Italiana, esas inversiones destinadas a lograr objetivos ecológicos no debían hacerse exclusivamente a cargo de Eurallumina, ya que estaba expresamente previsto, en el artículo 4 del contrato programa de 12 de abril de 1999 así como en los artículos 4 a 6 del convenio de 27 de abril de 1999, que, a fin de que Eurallumina cumpliera con sus compromisos, la región de Cerdeña se comprometía a contribuir económicamente a la realización del plan para el saneamiento medioambiental de la planta de Portoscuso en la medida máxima del 30 % de los gastos que pueden ser financiados y, en cualquier caso, por un importe máximo de 17 500 millones ITL. En cambio, de estos acuerdos no se desprende que la exención controvertida estuviera concebida también como una contribución financiera a las inversiones de carácter medioambiental realizadas por Eurallumina. Por lo demás, los documentos aportados por la República Italiana en anexo a la demanda sólo acreditan los costes operativos impuestos a Eurallumina por la legislación fiscal y medioambiental italiana, como los correspondientes a la limitación de las emisiones con el fin de respetar las normas en materia de calidad del aire o al propio pago de los impuestos sobre las emisiones.
- 138 Por ello, la Comisión concluyó acertadamente, en el considerando 75 de la Decisión alúmina I, que no se cumplían los requisitos para aplicar el apartado 51, punto 1, letra a), de las Directrices comunitarias en este caso.
- 139 En consecuencia, procede desestimar por infundado el tercer motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, y de las Directrices de 1998, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II

- 140 La República Italiana sostiene que la Comisión infringió el artículo 87 CE, apartado 3, y las Directrices de 1998, en los considerandos 78 a 80 de la Decisión alúmina I, al estimar que la ayuda controvertida no podía considerarse compatible con el mercado común, en el sentido de dichas disposiciones, sobre la base de que facilitaba el desarrollo económico de Cerdeña. A este respecto, en primer lugar, invoca el retraso económico de Cerdeña, que es una de las regiones desfavorecidas incluida en el objetivo n.º 1 de los fondos con finalidad estructural, que está en el último lugar de las regiones italianas en función de la riqueza y la renta individual y que además está por debajo de la media nacional respecto al porcentaje de personas activas y de empresas industriales en relación con la población residente. En segundo lugar, hace mención al retraso económico del territorio de Sulcis-Iglesiente, en el que está situada la planta de Eurallumina en Cerdeña, que tiene una tasa de paro de aproximadamente un 21 % de la población activa y de cerca del 50 % de los jóvenes. En tercer lugar, se refiere a la garantía de alrededor de 1 800 puestos de trabajo asalariado aportada por Eurallumina, directamente en su planta en Cerdeña e indirectamente en las plantas sardas de Alcoa Italia SpA, de las que era el único proveedor de alúmina. En cuarto lugar, se basa en la documentación entregada a la Comisión sobre las condiciones de vida desfavorables en Cerdeña, tanto desde el punto de vista de la densidad de la población como del nivel de vida y de la elevada tasa de paro. En quinto lugar, invoca el considerando 79 de la Decisión alúmina I, en el que la Comisión admite que Cerdeña puede acogerse a la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra a). En sexto lugar, se basa en la aplicabilidad, en el caso de autos, del punto 4.15 de las Directrices de 1998, que prevé que las ayudas regionales de funcionamiento

podrán concederse a las regiones del artículo 87 CE, apartado 3, letra a). En séptimo lugar, invoca que no resulta aplicable, al presente caso, el punto 4.17 de las Directrices de 1998, que establece que las ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes, dado que Cerdeña es una región de baja densidad de población acogida a la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra a).

141 La Comisión solicita que se desestime el cuarto motivo por infundado.

142 El presente motivo plantea, en esencia, la cuestión de si, en el considerando 80 de la Decisión alúmina I, la Comisión incurrió en un error al estimar que la ayuda controvertida no podía considerarse compatible con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), y de los puntos 4.11 a 4.17 de las Directrices de 1998, sobre la base de que facilitaba el desarrollo económico de Cerdeña.

143 A este respecto, cabe recordar que, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), podrán ser compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo. Según la jurisprudencia, el uso de las palabras «anormalmente» y «grave» en la excepción recogida en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), muestra que ésta es sólo aplicable a las regiones en que la situación económica sea muy desfavorable en relación con el conjunto de la Comunidad (sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, EU:C:1987:437, apartado 19).

144 Las Directrices de 1998 explicitan los criterios seguidos por la Comisión para examinar la compatibilidad de las ayudas de Estado de finalidad regional con el mercado común, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra a).

145 Los puntos de las Directrices de 1998 sobre cualquier ayuda regional que corresponda a una «ayuda de funcionamiento» tienen la siguiente redacción:

«4.15.

En principio, las ayudas regionales destinadas a reducir los gastos corrientes de las empresas (ayudas de funcionamiento) están prohibidas. No obstante, podrá concederse excepcionalmente este tipo de ayudas en las regiones [del artículo 87 CE, apartado 3, letra a),] siempre y cuando así lo justifiquen su aportación al desarrollo regional y su naturaleza y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar [...]. Corresponde al Estado miembro demostrar la existencia de tales desventajas y medir su importancia.

4.16. En las regiones ultraperiféricas a las que se aplican las excepciones [del artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c),] y en las regiones de baja densidad de población acogidas a la excepción [del artículo 87 CE, apartado 3, letra a),] o, en virtud del criterio de la densidad de población mencionado en el punto 3.10.4, a la excepción [del artículo 87 CE, apartado 3, letra c),] podrán autorizarse ayudas destinadas a compensar parte de los costes adicionales de transporte [...], siempre y cuando se respeten una serie de condiciones particulares [...]. Corresponde al Estado miembro demostrar la existencia de tales costes y medir su importancia.

4.17. A excepción de los casos mencionados en el punto 4.16, las ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes. [...]

146 En los considerandos 78 a 81 de la Decisión alúmina I, la Comisión examinó la compatibilidad con el mercado común de las ayudas nuevas basándose en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), y en las Directrices de 1998. Los considerandos 78 a 80 de la Decisión alúmina I tienen la siguiente redacción:

«(78) Por lo que se refiere a la exención del artículo 87 [CE, apartado 3, letra a)], que hace referencia a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, la Comisión observa que para la última parte del período para el que se concedieron las exenciones, son aplicables las Directrices comunitarias sobre ayudas de finalidad regional de 1998, cuyo punto 4.15 especifica que excepcionalmente podrán concederse ayudas de funcionamiento en las regiones que puedan acogerse a la excepción del artículo 87 [CE, apartado 3, letra a)], siempre y cuando así lo justifiquen su aportación al desarrollo regional y su naturaleza, y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar. Corresponde al Estado miembro demostrar la existencia de tales desventajas y medir su importancia. Con arreglo al [punto] 4.17 de las Directrices, las ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes. Estas condiciones no se cumplen en el presente caso.

(79) [...] Cerdeña es una región que sí puede acogerse a la [...] derogación [prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a)]. [...]

(80) En las decisiones por las cuales incoó el procedimiento establecido en el artículo 88 [CE, apartado 2], la Comisión planteaba dudas sobre si las ayudas podían considerarse compatibles con el mercado común de conformidad con el artículo 87 [CE, apartado 3, letra a)]. Las autoridades italianas [...] no presentaron ningún elemento que despejara esta duda al no demostrar la existencia de desventajas particulares ni medir su importancia para justificar la concesión de la ayuda de funcionamiento. En particular, los altos costes de la energía y la competencia de importaciones de terceros países no tienen un carácter regional. Incluso si la indisponibilidad de gas natural fuera una desventaja regional particular de las regiones concernidas, lo que no está probado, [...] Italia no [ha] medido la importancia de tal desventaja para justificar el nivel de la ayuda. La legislación italiana, que según Eurallumina conlleva mayores costes, puede tener en parte un carácter regional porque Cerdeña fue declarada zona de alto riesgo de crisis medioambiental, pero generalmente no puede considerarse como una desventaja particular de la región. En cualquier caso, se constata que las exenciones en el presente caso no son limitadas en el tiempo ni se reducen progresivamente, tal como lo requieren las Directrices. Por lo tanto, la ayuda no puede considerarse compatible con el mercado común basándose en que facilita el desarrollo de determinadas regiones.»

147 Con carácter preliminar, procede recordar que, aunque las Directrices de 1998, en cuanto medidas internas adoptadas por la Administración, no pueden calificarse de norma jurídica, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la Administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato (sentencia de 9 de junio de 2011, Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, C-465/09 P a C-470/09 P, no publicada, EU:C:2011:372, apartado 120). Dichas reglas, en determinadas circunstancias y en función de su contenido, pueden producir efectos jurídicos (sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 120).

148 En cuanto a la aplicación que hace la Comisión, en el considerando 80 de la Decisión alúmina I, del punto 4.15 de las Directrices de 1998, es preciso recordar que del tenor de esta última disposición resulta que las ayudas regionales de funcionamiento están prohibidas, en principio, y sólo podrán concederse excepcionalmente en las regiones del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), siempre y cuando así lo justifiquen su aportación al desarrollo regional y su naturaleza y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar, lo que corresponde demostrar al Estado miembro interesado.

- 149 Esta disposición exige, en particular, que el Estado miembro demuestre que la ayuda de funcionamiento pretende paliar una desventaja regional particular a la que debe hacer frente su beneficiario y que el importe de la citada ayuda guarda proporción con lo que sea necesario para paliar dicha desventaja.
- 150 Pues bien, la información comunicada por la República Italiana, durante el procedimiento de investigación formal, no bastaba para acreditar que la ayuda controvertida pretendía paliar una desventaja regional particular, sufrida por Eurallumina, y que el importe de dicha ayuda guardaba proporción con esa desventaja.
- 151 En la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 2002, la Comisión deja constancia de que las autoridades italianas «subrayan [...] que Cerdeña es una región muy desfavorecida, que no tiene acceso [al] gas natural y que las posibles consecuencias del cierre de la producción de alúmina para el empleo en la región serían sumamente graves».
- 152 A este respecto, es necesario recordar que, como resulta de la jurisprudencia, la circunstancia de que la situación económica de una región sea suficientemente desfavorable para que ésta pueda acogerse al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), no implica que todo proyecto de ayuda que pueda realizarse en esa región sea considerado de oficio necesario para el desarrollo de ésta (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2013, HGA y otros/Comisión, C-630/11 P a C-633/11 P, EU:C:2013:387, apartado 112). Así, la mera invocación de la situación económica desfavorable de Cerdeña, en especial, en términos de subempleo, no era suficiente en el presente caso.
- 153 En este contexto, el único elemento que efectivamente puede constituir una desventaja regional particular es la falta de acceso al gas natural en Cerdeña invocado por la República Italiana. Ahora bien, como señala acertadamente la Comisión en el considerando 80 de la Decisión alúmina I, la República Italiana no ha cuantificado ni tan siquiera intentado medir la importancia de tal desventaja para Eurallumina en su planta sarda. Asimismo, señala acertadamente en ese mismo considerando, que la República Italiana, en cualquier caso, tampoco cuantificó ni tan siquiera intentó solamente medir la importancia de tal desventaja a fin de demostrar que la ayuda controvertida era proporcionada a ésta.
- 154 Por añadidura, del escrito de 6 de febrero de 2002 se desprende que, durante el procedimiento de investigación formal, la República Italiana alegó de nuevo lo siguiente:
- «No debe olvidarse que la empresa afectada está situada en una región que figura entre las que pueden acogerse a las excepciones previstas en el artículo 87 [CE], apartado 3, en la medida en que está caracterizada por una elevada tasa de paro. La República Italiana decidió en aquel momento fomentar su creación y desarrollo precisamente para favorecer las oportunidades de empleo alternativo a las que ya no ofrecen las actividades de extracción minera. Desde ese punto de vista, Eurallumina representa una oportunidad valiosa y difícilmente reemplazable. La empresa da trabajo actualmente a 760 trabajadores, entre ellos aproximadamente 350 como mano de obra muy especializada. El cese de la producción de alúmina crearía problemas muy graves e insolubles para su reinserción en el mercado de trabajo.»
- 155 De este modo, la República Italiana no ha señalado ninguna desventaja regional particular, soportada por Eurallumina, que la ayuda controvertida estuviera destinada a paliar, como se exige en el punto 4.15 de las Directrices de 1998. Como ya se indicó en el apartado 152 anterior, la mera invocación de la situación de subempleo existente en Cerdeña no era suficiente en el caso de autos.

- 156 Por último, la República Italiana aportó, en anexo a la demanda, documentos para acreditar las condiciones de vida desfavorables en Cerdeña, a partir de datos comparativos relativos a los niveles de renta y al volumen de subempleo. La Comisión no ha afirmado que las alegaciones basadas en los documentos en cuestión fueran inadmisibles por no haberse comunicado dichos documentos durante el procedimiento de investigación formal.
- 157 Aun admitiendo que pudieran tenerse en cuenta esos documentos, en el presente caso, para apreciar la legalidad de la Decisión impugnada, estos sólo demuestran que existe una situación económica desfavorable en Cerdeña, en términos de niveles de renta y de subempleo, lo que ya se reconoció, por otro lado, en los considerandos 23 y 79 de la Decisión alúmina I, en los que la Comisión admitió que Cerdeña era una región que podía acogerse a la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a). No obstante, como ya se indicó en los apartados 152 y 155 anteriores, la mera invocación de la situación económica desfavorable que existe en Cerdeña no es suficiente en el caso de autos. En cambio, los documentos de que se trata no acreditan, como sin embargo exige el punto 4.15 de las Directrices de 1998, la existencia de una desventaja regional particular, sufrida por Eurallumina, que la ayuda controvertida hubiera intentado paliar.
- 158 Por tanto, la Comisión declaró acertadamente, en el considerando 80 de la Decisión alúmina I, que las autoridades italianas no habían presentado ningún elemento que le permitiese considerar que la ayuda controvertida cumplía los requisitos establecidos en el punto 4.15 de las Directrices de 1998.
- 159 Habida cuenta del carácter acumulativo de los requisitos enumerados en los puntos 4.15 y 4.17 de las Directrices de 1998, el incumplimiento de alguno de ellos basta para declarar que la Comisión resolvió fundadamente, en la Decisión alúmina I, que la ayuda controvertida no podía ser autorizada sobre la base del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), tal y como se concreta en las Directrices de 1998.
- 160 En consecuencia, procede desestimar por infundado el cuarto motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.

Sobre el sexto motivo, relativo a la vulneración de los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, y sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II

- 161 En el sexto motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, la República Italiana sostiene que la Comisión vulneró los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad, al ordenar, en el artículo 5 de la Decisión impugnada, la recuperación de la ayuda controvertida. Alega que, a la luz de las Decisiones de autorización del Consejo, tanto Eurallumina como ella misma tenían una confianza legítima en la regularidad de la exención controvertida, incluso teniendo en cuenta las normas en materia de ayudas de Estado, y que además podían presumir que las Decisiones de autorización del Consejo eran legales. A este respecto, en primer lugar, aduce que las Decisiones de autorización del Consejo le permitían, desde 1993, aplicar o continuar aplicando la exención controvertida. En segundo lugar, invoca los considerandos de las Decisiones 93/697, 96/273 y 97/425, que indicaban que la exención controvertida no daba lugar a distorsiones en la competencia y no perturbaba el buen funcionamiento del mercado común. En tercer lugar, invoca las Decisiones 1999/255 y 1999/880, que se referían a un examen periódico por la Comisión, a fin de garantizar la compatibilidad de la exención controvertida con el funcionamiento del mercado común y con otros objetivos del Tratado CE. En cuarto lugar, destaca la falta de toda referencia, en las Decisiones de autorización del Consejo anteriores a la Decisión 2001/224, a los procedimientos que pudieran incoarse en relación con las distorsiones en el funcionamiento del mercado único, en particular, con arreglo a los artículos 87 CE y 88 CE. En quinto lugar, se basa en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2001/224, así como en el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, que habían reforzado la confianza legítima que

Eurallumina tenía en la regularidad de la exención controvertida, en consideración a la cual esta última había realizado, entre el 2 de febrero de 2002 y el fin del año 2005, inversiones que debían amortizarse a 31 de diciembre de 2006. En sexto lugar, hace referencia a la falta de carácter equívoco de las disposiciones en vigor, en virtud de las cuales Eurallumina y ella misma podían confiar en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.

<sup>162</sup> En el primer motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II, Eurallumina alega también que la Comisión vulneró el principio de respeto de la confianza legítima, en la Decisión impugnada, al ordenar la recuperación de la ayuda controvertida a pesar de la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006 o, como mínimo, en la inexistencia de posibilidad legal de recuperar la ayuda concedida sobre la base de la citada exención hasta esa última fecha.

<sup>163</sup> A este respecto, en primer lugar, Eurallumina invoca, por un lado, la presunción de legalidad de que goza la Decisión 2001/224, que autorizaba a la República Italiana a aplicar la exención controvertida hasta el 31 de julio de 2006, y, por otro, las propuestas de decisiones de autorización del Consejo, transmitidas por la Comisión, que únicamente prevenían la supresión o la derogación progresiva y en el futuro de la exención controvertida.

<sup>164</sup> En segundo lugar, invoca el contenido de las Decisiones de autorización del Consejo y de las propuestas o del comportamiento de la Comisión, que nunca indicaron con precisión que la ayuda controvertida pudiera constituir una ayuda de Estado incompatible con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3. A este respecto, en primer término, se basa en la falta de precisión del considerando 5 de la Decisión 2001/224, que se limitaba a indicar que algunas de las numerosas exenciones autorizadas por dicha Decisión podrían ser incompatibles con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3. En segundo término, invoca la propuesta de Decisión del Consejo, de 15 de noviembre de 2000, que autorizaba a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2002, que sustituyó a la solicitud de notificación de la Comisión de 17 de julio de 2000. En tercer término, alega que no se discutieron los problemas relativos a las ayudas de Estado a los que había aludido la Comisión en sus propuestas de decisiones de autorización del Consejo, como la de 29 de noviembre de 1999, o no se mencionaron dichos problemas en las Decisiones de autorización del Consejo. En cuarto término, se apoya en el contenido de las Decisiones de autorización del Consejo, de las que resulta que este último nunca admitió que la ayuda concedida sobre la base de la exención controvertida constituía una ayuda de Estado ilegal, y ello a pesar de que, conforme a la Directiva 92/81, que perseguía el mismo objetivo que las normas en materia de ayudas de Estado, el Consejo tenía la obligación de comprobar que las medidas propuestas por la Comisión, con arreglo al artículo 8, apartado 4, de dicha Directiva, no diesen lugar a distorsiones en la competencia. En quinto término, Eurallumina se basa en la Decisión 2001/224, por la que el Consejo autorizó a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006, cuyo contenido fue confirmado por el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96. En sexto término, invoca el comunicado de prensa de la Comisión (IP/03/1456), de 27 de octubre de 2003, en el que esta última se congratuló de la adopción de la Directiva 2003/96 indicando que ésta reduciría las distorsiones en la competencia existentes entre los Estados miembros. En séptimo término, señala el retraso de la Comisión en adoptar la Decisión alúmina I, que se aprobó el 7 de diciembre de 2005 pese a que, en el mes de febrero de 2002, se había publicado la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal y se habían presentado las últimas observaciones de las partes, lo que reforzó la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida.

<sup>165</sup> En tercer lugar, Eurallumina sostiene que deben tenerse en cuenta los efectos de la Decisión 2001/224, confirmada por el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II, que autorizaba a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. A su juicio, aunque la Comisión podía cuestionar la legalidad o la duración de la autorización utilizando el procedimiento previsto en el artículo 8, apartado 5, de la Directiva

92/81 o interponiendo un recurso con arreglo al artículo 230 CE, no podía impugnarla indirectamente en un procedimiento en virtud de los artículos 87 CE y 88 CE. Además, Eurallumina invoca el considerando 32 de la Directiva 2003/96, que únicamente menciona «cualquier procedimiento futuro» de conformidad con los artículos 87 CE y 88 CE, de donde se puede deducir que los procedimientos relativos a ayudas estatales incoados antes de la adopción de dicha Directiva no podían afectar a las exenciones autorizadas por ésta.

- 166 En cuarto lugar, Eurallumina señala que el artículo 18 de la Directiva 2003/96 demuestra que, cuando se propuso y se adoptó dicha Directiva, la Comisión y el Consejo no consideraban que la exención controvertida fuera parcialmente incompatible con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3. Esto se ve confirmado por el comunicado de prensa de la Comisión en el que se indicaba que la adopción de dicha Directiva permitiría mejorar el funcionamiento del mercado común y por las Decisiones de autorización del Consejo que, hasta la Decisión 2001/224, indicaban expresamente que la exención controvertida era compatible con una competencia leal y no interfería en el funcionamiento del mercado común.
- 167 En quinto lugar, Eurallumina alega que la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal no puede mermar la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida. A este respecto, en primer término, se basa en el objeto de la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, que era una mera invitación a los terceros interesados a presentar sus comentarios, no prejuzgando el sentido de la decisión que hubiera de adoptarse. En segundo término, invoca la confianza legítima que tenía en que el procedimiento de investigación formal sería únicamente prospectivo, a saber, que sólo afectaría a la ayuda concedida tras la expiración de la autorización, esto es, con posterioridad al 31 de diciembre de 2006. En tercer término, hace referencia a la confirmación, tras la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, de la autorización dada a la República Italiana de continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006, por el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II. En cuarto término, se basa en las indicaciones de la Comisión según las cuales, si la exención controvertida diese lugar a distorsiones en la competencia, se pondría fin a ésta progresivamente sin recuperar la ayuda concedida sobre la base de ésta.
- 168 En sexto lugar, Eurallumina sostiene que deben tenerse en cuenta las inversiones a largo plazo, por un importe cercano a los 81 millones de euros, que realizó de buena fe en su planta sarda, a la luz de la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006 o, como mínimo, en la imposibilidad legal de recuperar la ayuda concedida sobre la base de la citada exención hasta esa última fecha. Para el caso de que el Tribunal considere que esta confianza legítima terminó el 2 de febrero de 2002, Eurallumina afirma haber autorizado gastos en capital por valor de aproximadamente 11,6 millones de euros durante el período comprendido entre el 12 de marzo de 2001 y el 2 de febrero de 2002.
- 169 La Comisión solicita que el sexto motivo formulado en el asunto T-60/06 RENV II se declare en parte inadmisibles y, por lo demás, se desestime por infundado. Asimismo, solicita que se desestime el primer motivo formulado en el asunto T-62/06 RENV II por infundado.
- 170 Los presentes motivos y alegaciones plantean la cuestión de si, al exigir, en la Decisión impugnada, la recuperación de la ayuda controvertida, la Comisión vulneró algunos principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de respeto de la confianza legítima, el principio de seguridad jurídica y el principio de presunción de legalidad.
- 171 A este respecto, debe recordarse que, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 659/1999, la Comisión no puede exigir la recuperación de una ayuda de Estado si ello fuera contrario a un principio general del Derecho de la Unión.

- 172 En primer lugar, en cuanto a la alegación de que se vulneró el principio de presunción de legalidad, formulada en el sexto motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, ésta se basa, en esencia, en la consideración de que la Decisión impugnada produce efectos jurídicos contrarios a los de las Decisiones de autorización del Consejo, que autorizaban expresamente a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.
- 173 Según la jurisprudencia ya citada en el apartado 62 anterior, los actos de las instituciones disfrutan, en principio, de una presunción de legalidad y, por lo tanto, producen efectos jurídicos mientras no hayan sido revocados, anulados en un recurso de anulación o declarados inválidos a raíz de una cuestión prejudicial o de una excepción de ilegalidad.
- 174 En el presente caso, por los motivos expuestos en los apartados 71 a 75 anteriores, basados a su vez en los fundamentos de Derecho de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), mencionados en los apartados 65 a 69 anteriores debe indicarse, no obstante, que la Comisión, al adoptar la Decisión impugnada, no pudo violar los actos adoptados por el Consejo, que autorizaban expresamente a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006, puesto que las citadas autorizaciones no podían producir sus efectos fuera del ámbito cubierto por las normas en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales y no prejuzgaban los efectos de una eventual decisión, como la Decisión alúmina I, que la Comisión podía adoptar en el ejercicio de sus competencias en materia de ayudas de Estado.
- 175 Asimismo, como ya se indicó en los apartados 73 y 74 anteriores, de los apartados 52 y 53 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), resulta que, en materia de ayudas de Estado, la Comisión siempre puede modificar su apreciación sobre si se cumplen los requisitos de la existencia de una ayuda, pudiendo sacar de ello todas las consecuencias correspondientes a la obligación de recuperar la ayuda incompatible a la luz de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, de modo que la Comisión no estaba vinculada a la hora de adoptar la Decisión impugnada por las apreciaciones realizadas por el Consejo en sus decisiones en materia de armonización de las legislaciones relativas a los impuestos especiales, según las cuales la exención controvertida no daba lugar a distorsiones en la competencia y no perturbaba el buen funcionamiento del mercado común.
- 176 Por consiguiente, la alegación basada en la vulneración del principio de la presunción de legalidad, formulada en el sexto motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, debe desestimarse por infundado.
- 177 En segundo lugar, en cuanto a las alegaciones de que se vulneraron los principios de respeto de la confianza legítima y de seguridad jurídica, formuladas en el sexto motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II y en el primer motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II, éstas se basan, en esencia, en que las Decisiones de autorización del Consejo así como el artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con las disposiciones de su anexo II, reforzaron la confianza legítima que Eurallumina tenía en la regularidad de la exención controvertida o, en cualquier caso, crearon una situación equívoca que la Comisión debería haber aclarado antes de adoptar la Decisión impugnada.
- 178 A este respecto, de entrada, es preciso recordar que el principio de protección de la confianza legítima, principio fundamental del Derecho de la Unión (sentencia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, EU:C:1999:498, apartado 52), permite a cualquier operador económico a quien una institución le hizo concebir esperanzas fundadas invocar éstas [sentencias de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens y Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE, 265/85, EU:C:1987:121, apartado 44; de 24 de marzo de 2011, ISD Polska y otros/Comisión, C-369/09 P, EU:C:2011:175, apartado 123, y de 27 de septiembre de 2012, Producteurs de légumes de France/Comisión, T-328/09, no publicada, EU:T:2012:498, apartado 18]. Sin embargo, cuando un

operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción por las instituciones de un acto que puede afectar a sus intereses, no puede invocar en su favor dicho principio si tal medida se adopta (véanse las sentencias de 1 de febrero de 1978, Lühns, 78/77, EU:C:1978:20, apartado 6, y de 25 de marzo de 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisión, T-332/06, no publicada, EU:T:2009:79, apartado 102). El derecho a reclamar la protección de la confianza legítima presupone que concurren tres requisitos acumulativos. En primer lugar, la Administración debe haber dado al interesado garantías precisas, incondicionales y concordantes, procedentes de fuentes autorizadas y fiables. En segundo lugar, estas garantías deben poder suscitar una esperanza legítima en aquel a quien se dirigen. En tercer lugar, las garantías dadas deben ser conformes con las normas aplicables (véase la sentencia *Producteurs de légumes de France/Comisión*, antes citada, apartado 19 y jurisprudencia citada).

179 Asimismo, más en concreto respecto a la aplicabilidad del principio de protección de la confianza legítima en materia de ayudas de Estado, procede recordar que un Estado miembro cuyas autoridades han concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, puede invocar la confianza legítima de la empresa beneficiaria para impugnar ante el juez de la Unión la validez de una decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda, pero no para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutarla (véase la sentencia de 14 de enero de 1997, *España/Comisión*, C-169/95, EU:C:1997:10, apartados 48 y 49 y jurisprudencia citada). Además, de la jurisprudencia resulta que, habida cuenta de la función fundamental que desempeña la obligación de notificación para permitir la eficacia del control de las ayudas de Estado por parte de la Comisión, que reviste un carácter imperativo, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo podrán tener, en principio, una confianza legítima en la regularidad de una ayuda si ésta se ha concedido con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 88 CE, y normalmente un operador económico diligente debe poder verificar si se ha respetado dicho procedimiento. En particular, cuando se ejecuta una ayuda sin notificación previa a la Comisión, de modo que resulta ilegal en virtud del artículo 88 CE, apartado 3, el beneficiario de la ayuda no puede tener, en ese momento, una confianza legítima en la legalidad de la concesión de dicha ayuda (véase, en ese sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2012, *Producteurs de légumes de France/Comisión*, T-328/09, no publicada, EU:T:2012:498 apartados 20 y 21 y jurisprudencia citada), salvo que existan circunstancias excepcionales (sentencia de 20 de septiembre de 1990, *Comisión/Alemania*, C-5/89, EU:C:1990:320, apartado 16; véanse, también, las sentencias de 29 de abril de 2004, *Italia/Comisión*, C-298/00 P, EU:C:2004:240, apartado 86 y jurisprudencia citada, y de 30 de noviembre de 2009, *Francia/Comisión*, T-427/04 y T-17/05, EU:T:2009:474, apartado 263 y jurisprudencia citada).

180 Por añadidura, es preciso recordar que la observancia de un plazo razonable en la sustanciación de un procedimiento administrativo constituye un principio general del Derecho de la Unión (sentencia de 27 de noviembre de 2003, *Regione Siciliana/Comisión*, T-190/00, EU:T:2003:316, apartado 136). Además, la exigencia fundamental de seguridad jurídica que se opone a que la Comisión pueda retrasar indefinidamente el ejercicio de sus facultades, conduce al juez a examinar si el desarrollo del procedimiento administrativo muestra la existencia de una acción excesivamente tardía por parte de dicha institución (sentencias de 24 de septiembre de 2002, *Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión*, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524, apartados 140 y 141, y de 14 de enero de 2004, *Fleuren Compost/Comisión*, T-109/01, EU:T:2004:4, apartados 145 a 147).

181 El retraso por parte de la Comisión para decidir que una ayuda es ilegal y que debe suprimirse y ser recuperada por un Estado miembro puede generar, en determinadas circunstancias, una confianza legítima de los beneficiarios de dicha ayuda que impida que la Comisión pueda requerir al Estado miembro para que ordene la devolución de esa ayuda (sentencia de 24 de noviembre de 1987, *RSV/Comisión*, 223/85, EU:C:1987:502, apartado 17). No obstante, en presencia de ayudas de Estado que no han sido notificadas, un retraso de ese tipo sólo puede imputarse a la Comisión a partir del momento en que ésta tuvo conocimiento de la existencia de ayudas incompatibles con el mercado común (sentencia de 29 de abril de 2004, *Italia/Comisión*, C-298/00 P, EU:C:2004:240, apartado 91).

- 182 El mero hecho de que el Reglamento n.º 659/1999, a excepción de un plazo de prescripción de diez años (a partir de la concesión de la ayuda) al cabo del cual no puede ordenarse su recuperación, no prevea ningún plazo, ni siquiera indicativo, para el examen por la Comisión de una ayuda ilegal, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del citado Reglamento, que dispone que la Comisión no está sujeta al plazo fijado en el artículo 7, apartado 6, de ese mismo Reglamento, no impide que el juez de la Unión compruebe si dicha institución no observó un plazo razonable o si actuó de manera excesivamente tardía (véase, en este sentido y por analogía, respecto a un plazo indicativo, las sentencias de 15 de junio de 2005, Regione autonoma della Sardegna/Comisión, T-171/02, EU:T:2005:219, apartado 57, y de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco/Comisión, T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, no publicada, EU:T:2009:316, apartados 338 y 339, y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartados 259 y 260).
- 183 Por último, debe recordarse que, según la jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica exige que, cuando la Comisión ha creado, incumpliendo el deber de diligencia que le incumbe, una situación ambigua, por la introducción de elementos de incertidumbre y por la falta de claridad en la normativa aplicable, junto con una falta de reacción prolongada por su parte a pesar de tener conocimiento de las ayudas en cuestión, le corresponde aclarar la citada situación antes de emprender cualquier acción para ordenar la devolución de las ayudas ya abonadas (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de julio de 1970, Comisión/Francia, 26/69, EU:C:1970:67, apartados 28 a 32).
- 184 A la luz de las normas recordadas en los apartados 178 a 183 anteriores procede apreciar las alegaciones de las demandantes basadas, en esencia, en la existencia de circunstancias excepcionales que fundamentan legítimamente la confianza de Eurallumina en la regularidad de la exención controvertida y, por tanto, de la ayuda controvertida.
- 185 En el presente caso, en primer lugar, debe subrayarse que ni la República Italiana (véase el apartado 128 anterior) ni Eurallumina discuten el considerando 67 de la Decisión impugnada, del que resulta que la ayuda controvertida nunca fue notificada a la Comisión. Por tanto, procede considerar que dicha ayuda fue concedida sin haber sido notificada previamente a ésta, infringiendo el artículo 88 CE, apartado 3.
- 186 Asimismo, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, la publicación en el Diario Oficial de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal pudo poner fin a la confianza legítima que Eurallumina pudiera tener en la regularidad de la exención controvertida, habida cuenta de la situación ambigua anteriormente creada por el tenor de las Decisiones de autorización del Consejo, adoptadas a propuesta de la Comisión, incluido el de la Decisión 2001/224, que estaba en vigor en el período que abarca la Decisión impugnada.
- 187 En los apartados 52 y 53 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), que vinculan al Tribunal General, de conformidad con el artículo 61, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Justicia declaró que la circunstancia de que las Decisiones de autorización del Consejo se adoptaran a propuesta de la Comisión y que ésta no utilizase nunca las facultades de que disponía, en virtud del artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o de los artículos 230 CE y 241 CE, para obtener la supresión o la modificación de dichas Decisiones debía tenerse en cuenta en lo referente a la obligación de recuperar la ayuda incompatible, a la luz de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, como la Comisión había hecho en la Decisión alúmina I al renunciar a ordenar la recuperación de las ayudas concedidas hasta el 2 de febrero de 2002, fecha de publicación en el Diario Oficial de las decisiones de incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Este fundamento fue decisivo para que el Tribunal de Justicia declarase, en el apartado 54 de la sentencia Comisión/Irlanda y otros, antes citada, que los fundamentos expuestos en los apartados 39 a 44 de esa misma sentencia no podían sustentar jurídicamente la conclusión del Tribunal General según la cual la Decisión alúmina I cuestionaba la validez de las Decisiones de autorización del Consejo y

violaba así los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad de los actos de las instituciones y la conclusión, basada en los mismos fundamentos, de que, en el asunto T-62/06 RENV, la Comisión había vulnerado el principio de buena administración.

- 188 Habida cuenta de las exigencias que se derivan de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, la situación ambigua creada por el tenor de las Decisiones de autorización del Consejo, adoptadas a propuesta de la Comisión, sólo se oponía a la recuperación de la ayuda concedida sobre la base de la exención controvertida hasta la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Decisión de incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. En cambio, a partir de la citada publicación, Eurallumina debía saber que, si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado, debía ser aprobada por la Comisión, de conformidad con el artículo 88 CE.
- 189 De ello se deduce que la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal puso fin a la confianza legítima que Eurallumina pudiera tener, anteriormente, en la regularidad de la exención controvertida a la vista de las Decisiones de autorización del Consejo adoptadas con anterioridad a propuesta de la Comisión.
- 190 Por tanto, en el considerando 98 de la Decisión alúmina I, la Comisión tuvo en cuenta fundadamente que las circunstancias del caso eran excepcionales, porque había creado y mantenido cierta ambigüedad al presentar propuestas al Consejo, y que, dado que no podía establecer si (y cuándo, en su caso) los beneficiarios individuales fueron realmente informados por los Estados miembros de su decisión de incoar el procedimiento formal de investigación, no podía excluirse que los beneficiarios tuvieran derecho a basarse en las expectativas legítimas hasta el 2 de febrero de 2002, cuando su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, con respecto a las exenciones del impuesto especial se publicó en el Diario Oficial, observándose que, a más tardar, esa publicación había eliminado cualquier incertidumbre en cuanto al hecho de que las medidas en cuestión tenían que ser aprobadas por la Comisión de conformidad con el artículo 88 CE, si constituían ayudas de Estado.
- 191 La procedencia de tal solución no se ve desvirtuada por las demás alegaciones formuladas por las demandantes.
- 192 En cuanto a las alegaciones de las demandantes basadas en la Directiva 2003/96, es preciso indicar que el hecho de que el artículo 18, apartado 1, de esa Directiva, en relación con su artículo 28, apartado 2, autorizase a la República Italiana a continuar aplicando la exención controvertida a partir del 1 de enero de 2003 carece de pertinencia a efectos de una eventual confianza legítima de Eurallumina en la regularidad de la exención controvertida a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado. En efecto, en la fecha en la que empezó a aplicarse el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96, a saber, el 1 de enero de 2003, Eurallumina debía tener conocimiento de la existencia de un procedimiento de investigación formal en curso sobre la exención controvertida, y de que, si la exención controvertida constituía una ayuda de Estado, debía ser autorizada por la Comisión, de conformidad con el artículo 88 CE. Esta situación no pudo modificarse por la adopción y entrada en vigor de la Directiva 2003/96, respectivamente los días 27 y 31 de octubre de 2003, cuyo considerando 32 indica expresamente que dicha Directiva «se entenderá sin perjuicio de los resultados de cualquier procedimiento futuro respecto de ayudas estatales que pueda adoptarse de conformidad con los artículos 87 [CE] y 88 [CE]» (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros, C-272/12 P, EU:C:2013:812, apartado 51). Por tanto, el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96 no podía, después de la publicación de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, crear de nuevo una confianza legítima de Eurallumina en la regularidad de la exención controvertida a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado.

- 193 En cuanto a la alegación de Eurallumina basada en el retraso de la Comisión para adoptar la Decisión alúmina I, debe observarse que ésta no es una circunstancia excepcional que pueda crear de nuevo una confianza legítima de Euroallumina en la regularidad de la exención controvertida, y ello por todas las razones que se exponen en los apartados 194 a 217 siguientes.
- 194 En primer lugar, es preciso examinar si el plazo del procedimiento de investigación formal superó, en el presente caso, los límites de lo razonable.
- 195 A este respecto, cabe indicar que, en la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502), invocada por Eurallumina, el Tribunal de Justicia estimó que el plazo de 26 meses que tardó la Comisión en adoptar su decisión había superado los límites de lo razonable.
- 196 Asimismo, procede recordar que, con arreglo al artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 659/1999, el plazo de referencia para llevar a cabo un procedimiento de investigación formal en el marco de las ayudas de Estado notificadas es de 18 meses. Este plazo, aun cuando no es aplicable a las ayudas ilegales, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Reglamento n.º 659/1999 (véase el apartado 182 anterior), es una referencia útil para apreciar si la duración de un procedimiento de investigación formal relativo, como en el presente caso, a una medida no notificada es razonable.
- 197 En el caso de autos, debe señalarse que, el 17 de julio de 2000, la Comisión solicitó a la República Francesa, a Irlanda y a la República Italiana que le notificasen las exenciones del impuesto especial con arreglo a las disposiciones en materia de ayudas de Estado. Las respuestas, que no tuvieron la condición de una notificación, le llegaron en septiembre, octubre y diciembre de 2000. Posteriormente, la Comisión incoó el procedimiento de investigación formal mediante Decisión de 30 de octubre de 2001, notificada a los Estados miembros afectados el 5 de noviembre de 2001 y publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 2002. Más adelante, recibió comentarios de Aughinish Alumina (escritos de los días 26 de febrero y 1 de marzo de 2002), de Eurallumina (escritos de 28 de febrero de 2002), de Alcan (escrito de 1 de marzo de 2002) y de la Asociación Europea del Aluminio (escrito de 26 de febrero de 2002). Estas observaciones fueron comunicadas a Irlanda, a la República Italiana y a la República Francesa el 26 de marzo de 2002. Irlanda presentó sus comentarios sobre la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal el 8 de enero de 2002. La Comisión solicitó información adicional a Irlanda el 18 de febrero de 2002, que respondió el 26 de abril de 2002, tras haber solicitado una prórroga del plazo fijado para la respuesta. Asimismo, tras haber solicitado una prórroga del plazo de respuesta el 21 de noviembre de 2001, la República Francesa realizó comentarios sobre la Decisión de incoación el 12 de febrero de 2002. La República Italiana presentó sus comentarios el 6 de febrero de 2002.
- 198 La Decisión alúmina I fue adoptada el 7 de diciembre de 2005.
- 199 Así, transcurrieron algo más de 49 meses entre la adopción de la Decisión de incoación del procedimiento de investigación formal y la adopción de la Decisión alúmina I.
- 200 *A priori*, tal plazo, que casi dobló el tenido en cuenta en la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502), y fue un poco más del doble del previsto en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 659/1999 para llevar a cabo un procedimiento de investigación formal en el marco de las ayudas de Estado notificadas, no parece razonable. De conformidad con la jurisprudencia, debe, no obstante, examinarse si ese plazo podía justificarse a la luz de las circunstancias concretas del caso.
- 201 A este respecto, las circunstancias invocadas por la Comisión no pueden justificar, sin embargo, un plazo de examen de 49 meses.

- 202 Es cierto que este plazo tiene en cuenta, por una parte, el plazo dado a los Estados miembros y a los beneficiarios para presentar sus observaciones y, por otra parte, el hecho de que los Gobiernos francés, irlandés e italiano solicitaron a la Comisión prorrogar los plazos para presentar sus observaciones y sus respuestas en el procedimiento de investigación formal. Habida cuenta de la estrecha relación existente, en el presente caso, entre las exenciones del impuesto especial —al tratarse de medidas similares autorizadas, conforme a procedimientos llevados a cabo paralelamente, por la misma Decisión del Consejo— deben tenerse en cuenta todas las actuaciones realizadas en los expedientes de que se trata y, en particular, que, el 26 de abril de 2002, Irlanda respondió a la última solicitud de información adicional remitida por la Comisión.
- 203 No obstante, tras esta última fecha, aún transcurrieron algo más de 43 meses antes de que la Comisión adoptase la Decisión alúmina I. Pues bien, tal plazo de examen de los expedientes de que se trata, a la luz de todas las observaciones de los Estados afectados y las partes interesadas, no es justificable en las circunstancias del caso de autos.
- 204 En primer término, respecto a la supuesta dificultad de los expedientes, ésta no se ha acreditado e, incluso si se hubiera acreditado, no podría justificar un plazo de examen tan prolongado como el presente. En efecto, los autos no contienen ningún indicio de que la Comisión se hubiera enfrentado a problemas jurídicos de especial importancia. Por otro lado, la Decisión alúmina I tiene una extensión razonable (112 considerandos) y no evidencia en su texto ninguna dificultad manifiesta. Además, la Comisión tuvo conocimiento de las exenciones del impuesto especial mucho antes de la incoación del procedimiento de investigación formal, dado que las primeras solicitudes de exención se remontaban a 1992, para Irlanda, a 1993, para la República Italiana, y a 1997, para la República Francesa. Asimismo, fue la Comisión quien transmitió las sucesivas propuestas de decisiones de autorización de las exenciones del impuesto especial al Consejo, tras haber recibido solicitudes en este sentido por parte de la República Francesa, de Irlanda y de la República Italiana. Por último, en sus informes relativos a las ayudas de Estado, la Comisión informó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) de la existencia de la exención irlandesa.
- 205 Por añadidura, la propia Comisión indicó que, desde 1999, consideraba que las exenciones del impuesto especial eran contrarias a las normas en materia de ayudas de Estado. Por tanto, pudo desde esa fecha profundizar en su reflexión sobre la regularidad de las citadas exenciones a la luz de las normas en dicha materia.
- 206 Por otro lado, el hecho de que la Comisión ya no solicitara ninguna información adicional a la República Francesa, a Irlanda o a la República Italiana durante los 43 meses que precedieron a la adopción de la Decisión alúmina I acredita que ya disponía, en ese momento, de todos los elementos necesarios para adoptar su Decisión sobre las exenciones del impuesto especial.
- 207 Por último, en cuanto a la supuesta dificultad derivada de la evolución del régimen comunitario de la tributación de los hidrocarburos, y en particular de la adopción de la Directiva 2003/96, la Comisión no puede alegarla fundadamente. En efecto, la Decisión alúmina I se refiere a una situación jurídica que no estaba regulada por el nuevo régimen tributario de los hidrocarburos resultante de la Directiva 2003/96, que no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2004, sino por el régimen tributario de los hidrocarburos anteriormente aplicable. Por consiguiente, la evolución de la normativa comunitaria invocada por la Comisión carecía de incidencia en el caso de autos. Esto se ve confirmado por el hecho de que, en la Decisión alúmina I, la Comisión incoó un nuevo procedimiento de investigación formal sobre las exenciones del impuesto especial sobre los hidrocarburos utilizados como combustible para la producción de alúmina en la región de Gardanne, en la región de Shannon y en Cerdeña para el período a partir del 1 de enero de 2004, fecha que señala el inicio de la aplicación del nuevo régimen tributario de los hidrocarburos resultante de la Directiva 2003/96. En cualquier caso, debe ponerse de relieve que la Decisión alúmina I fue adoptada cerca de dos años después de la

adopción de la Directiva 2003/96. Pues bien, la mera necesidad alegada por la Comisión de tener en cuenta en la Decisión alúmina I el nuevo régimen tributario de los hidrocarburos resultante de la Directiva 2003/96 no podía bastar para justificar un plazo de examen tan prolongado como el de autos.

208 En estas condiciones, la Comisión tenía un buen conocimiento del contexto jurídico y fáctico de las exenciones del impuesto especial y no se enfrentaba a ninguna dificultad manifiesta sobre su examen a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado.

209 En segundo término, en cuanto a las dificultades de orden práctico y lingüístico alegadas por la Comisión, aun suponiéndolas acreditadas, no pueden justificar un plazo de examen tan amplio como el del caso de autos. En cualquier caso, la Comisión disponía de servicios que le permitían afrontar las dificultades lingüísticas que alega así como el examen en paralelo de las exenciones del impuesto especial en plazos mucho más cortos que los del caso de autos, en particular gracias a una buena coordinación de sus servicios.

210 Por tanto, el plazo de examen de la ayuda controvertida no es razonable en este caso.

211 En segundo lugar, hay que examinar si el retraso de la Comisión en adoptar la Decisión impugnada pudo razonablemente hacer creer a Eurallumina que ya no subsistían las dudas de la Comisión y que no existían objeciones a la exención controvertida, y si dicho retraso podía impedir a la Comisión solicitar la recuperación de la ayuda concedida, entre el 3 de febrero de 2002 y el 31 de diciembre de 2003, sobre la base de ésta, como se estimó en la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502), apartado 16.

212 En la mencionada sentencia, el Tribunal de Justicia estimó efectivamente que el plazo de 26 meses que la Comisión necesitó para adoptar su decisión había podido hacer nacer una confianza legítima de la demandante, beneficiaria de la ayuda, que impidiera a la institución exigir a las autoridades nacionales afectadas que ordenasen la restitución de esa ayuda.

213 No obstante, aunque es necesario velar por el respeto de las exigencias de la seguridad jurídica que protegen los intereses privados, dichas exigencias también deben ponderarse en relación con las exigencias de la protección de los intereses públicos, entre las que se encuentra, en el ámbito de las ayudas de Estado, la de evitar que el funcionamiento del mercado sea falseado por unas ayudas de Estado perjudiciales para la competencia, lo que exige, según jurisprudencia reiterada, que las ayudas ilegales se restituyan para restablecer la situación anterior [véase la sentencia de 5 de agosto de 2003, P & O European Ferries (Vizcaya) y Diputación Foral de Vizcaya/Comisión, T-116/01 y T-118/01, EU:T:2003:217, apartados 207 y 208 y jurisprudencia citada].

214 Por ello, la jurisprudencia ha interpretado la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502), en el sentido de que las circunstancias concretas del asunto que dio lugar a dicha sentencia fueron decisivas para la orientación seguida por el Tribunal de Justicia (véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, EU:C:2004:240, apartado 90; de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, EU:C:2004:234, apartado 119; de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, EU:T:2009:314, apartado 286, y de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco/Comisión, T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, no publicada, EU:T:2009:316, apartado 344). En particular, se tuvo en cuenta que la ayuda en cuestión en la sentencia RSV/Comisión, antes citada, había sido concedida antes de que la Comisión incoase el procedimiento de investigación formal relativo a ésta. Asimismo, dicha ayuda había sido objeto, aunque después de su pago, de una notificación formal a la Comisión. Por otro lado, se vinculaba a costes adicionales ligados a ayudas autorizadas por la Comisión y afectaba a un sector que, desde 1977, había disfrutado de ayudas autorizadas por la Comisión. Por último, el examen de la compatibilidad de la ayuda no exigía una investigación en profundidad.

- 215 Pues bien, en el presente asunto no se dan todas las circunstancias excepcionales que concurrían en el asunto que dio lugar a la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502). Es cierto que, al igual que ocurría en el asunto en que se dictó la sentencia RSV/Comisión, antes citada, cuando la Comisión parecía estar inactiva, ésta ya tenía un amplio conocimiento de la exención controvertida y podía, por tanto, formarse una opinión sobre su regularidad a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado, de modo que ya no debía realizar, a este respecto, una investigación en profundidad. Sin embargo, en el caso de autos no concurren otras circunstancias esenciales admitidas en la sentencia RSV/Comisión, antes citada. En particular, en el presente asunto, la ayuda controvertida fue concedida tras la incoación, por la Comisión, del procedimiento de investigación formal relativo a la exención controvertida.
- 216 Esto diferencia fundamentalmente las circunstancias concretas del asunto que dio lugar a la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, EU:C:1987:502), de las que concurren en el presente asunto. Por ello, Eurallumina no puede invocar útilmente, en el caso de autos, la sentencia RSV/Comisión, antes citada.
- 217 Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en el apartado 52 de la sentencia de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión (C-183/02 P y C-187/02 P, EU:C:2004:701), el Tribunal de Justicia declaró, respecto a circunstancias excepcionales que podrían haber fundado legítimamente la confianza legítima del beneficiario de una ayuda ilegal en la validez de ésta, que cualquier aparente inactividad de la Comisión carece de significación cuando el régimen de ayudas no le ha sido notificado. Así, en el presente caso, la aparente inactividad de la Comisión durante 43 meses después de la respuesta de Irlanda a la última solicitud de información adicional de la Comisión (véase el apartado 203 anterior), aun cuando sea contraria al principio del respeto de un plazo razonable, no tiene, sin embargo, un significado especial desde el punto de vista de la aplicación de las normas en materia de ayudas de Estado a la ayuda controvertida, que no le fue notificada regularmente. Por tanto, no basta para declarar que existen circunstancias excepcionales que pueden crear de nuevo una confianza legítima de Eurallumina en la validez de la ayuda controvertida a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado. De ello se deduce que la mera vulneración, en el presente caso, del principio del respeto de un plazo razonable para la adopción de la Decisión alúmina I no impedía que, en dicha Decisión, la Comisión ordenase la recuperación de la ayuda controvertida.
- 218 En consecuencia, debe desestimarse la alegación de Eurallumina basada en la inobservancia de un plazo razonable.
- 219 En lo que atañe a las alegaciones de las demandantes sobre las inversiones realizadas por Eurallumina en su planta sarda durante el período en que disfrutó de la ayuda controvertida, éstas carecen de pertinencia para apreciar la existencia de una confianza legítima de Euroallumina en la validez de la citada ayuda a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado, ya que, como resulta de los apartados 136 y 137 anteriores, no se ha acreditado que Eurallumina tuviera que realizar tales inversiones para cumplir compromisos contraídos voluntariamente con las autoridades italianas u obligaciones impuestas por éstas en contrapartida por el disfrute de la ayuda controvertida.
- 220 Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, procede declarar que las demandantes no han demostrado, en el presente caso, que existan circunstancias excepcionales que pudieran haber hecho creer razonablemente a Eurallumina que la Comisión ya no albergaba dudas y no objetaría la exención controvertida y que habrían podido impedir que, en la Decisión alúmina I, la Comisión ordenase la recuperación de la ayuda controvertida.
- 221 Por consiguiente, deben desestimarse íntegramente por infundadas las alegaciones relativas a la vulneración de los principios de respeto de la confianza legítima y de seguridad jurídica, formuladas en el sexto motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II y en el primer motivo invocado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.

222 En consecuencia, deben desestimarse íntegramente por infundados el sexto motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II y el primer motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.

Sobre el tercer motivo, que se refiere a la vulneración del principio de buena administración, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II

223 Eurallumina sostiene que la Comisión vulneró el principio de buena administración, en la Decisión impugnada, al requerir a la República Italiana para que recuperase la ayuda controvertida. A este respecto, en primer lugar, invoca el principio de buena administración, en virtud del cual tenía derecho a esperar que la Comisión no propusiese al Consejo la adopción de decisiones que permitiesen la concesión de una ayuda de Estado ilegal y que el Consejo no adoptase tales decisiones. En segundo lugar, se refiere al contenido de la Decisión 2001/224, que, aun suponiendo que la exención controvertida se califique de ayuda de Estado, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, debería considerarse una autorización expresa para conceder la citada ayuda o, al menos, como un obstáculo para la recuperación de dicha ayuda hasta el 31 de diciembre de 2006. En tercer lugar, hace referencia a la falta de impugnación directa por la Comisión de la legalidad de las Decisiones de autorización del Consejo mediante el ejercicio de sus facultades con arreglo al artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o la interposición de un recurso de anulación conforme al artículo 230 CE.

224 La Comisión solicita que se desestime el tercer motivo por infundado.

225 El presente motivo plantea, en esencia, la cuestión de si, en la Decisión impugnada, la Comisión examinó minuciosa e imparcialmente todos los elementos pertinentes del presente caso y, en particular, si tuvo en cuenta los efectos jurídicos contradictorios que existían entre la Decisión impugnada y las Decisiones de autorización del Consejo, adoptadas a propuesta de la Comisión y posteriormente jamás cuestionadas por ésta sobre la base de las facultades que le otorgaba el artículo 8, apartado 5, de la Directiva 92/81 o los artículos 230 CE y 241 CE.

226 A este respecto, debe recordarse que, en el caso de que las instituciones dispongan de una facultad de apreciación, el respeto de las garantías que otorga el ordenamiento jurídico de la Unión en los procedimientos administrativos reviste una importancia aún más fundamental (sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, apartado 14). Entre estas garantías figura el principio de buena administración, del que forma parte la obligación de la institución competente de examinar minuciosa e imparcialmente todas las circunstancias pertinentes del asunto de que se trate (véanse las sentencias de 29 de marzo de 2012, Comisión/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, apartado 95 y jurisprudencia citada, y de 23 de septiembre de 2009, Estonia/Comisión, T-263/07, EU:T:2009:351, apartado 99 y jurisprudencia citada).

227 En el caso de autos, debe señalarse que, en apoyo del presente motivo, Eurallumina formula esencialmente alegaciones similares a las que invoca en su segundo motivo. Pues bien, por las mismas razones que las expuestas en los apartados 65 a 75 anteriores, basadas a su vez en los apartados 45 a 48 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), Eurallumina no puede sostener fundadamente que la Decisión impugnada produce efectos jurídicos contrarios a los de la Decisión 2001/224 y del artículo 18 de la Directiva 2003/96.

228 Es cierto que, como resulta del apartado 53 de la sentencia de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), la circunstancia de que las Decisiones de autorización del Consejo hubieran sido adoptadas a propuesta de la Comisión debía tenerse en cuenta en lo referente a la obligación de recuperar la ayuda incompatible, a la luz de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica. No obstante, como se indicó en ese mismo

apartado, así se hizo cuando la Comisión, en la Decisión impugnada, renunció a ordenar la recuperación de las ayudas concedidas con anterioridad a la fecha de publicación en el Diario Oficial de las Decisiones de incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

- 229 Por tanto, no se ha acreditado que, en la Decisión impugnada, la Comisión no examinase minuciosa e imparcialmente todos los elementos pertinentes del caso de autos.
- 230 Por todas las razones anteriores, debe desestimarse por infundado el tercer motivo formulado en el asunto T-62/06 RENV II.

Sobre el cuarto motivo, relativo al incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE y a la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II

- 231 Eurallumina sostiene que la Comisión incumplió la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE y vulneró el principio de respeto de la confianza legítima, en la Decisión impugnada, ya que, contrariamente a las exigencias de la jurisprudencia, no tuvo en cuenta el nivel, el calendario y la duración de amortización de las inversiones realizadas en su planta sarda habida cuenta de la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. Además de en las alegaciones ya expuestas en apoyo del primer motivo, basado en la vulneración de principio de respeto de la confianza legítima (véanse los apartados 162 a 168 anteriores), en primer lugar, se apoya en la falta de pertinencia del hecho de que la Comisión intentase limitar, desde el año 1995, la cuantía de la exención controvertida a la parte del impuesto especial superior al tipo mínimo fijado por la Directiva 92/82 respecto a la cuestión de si, en esa fecha, la Comisión estaba preocupada por la concesión de una ayuda de Estado ilegal sobre la base de dicha exención. En segundo lugar, invoca el reconocimiento por la Comisión de que sólo se interesó por los problemas relativos a las ayudas de Estado a partir de noviembre de 1999 y no desde el año 1995. En tercer lugar, se refiere al contenido, en primer término, de la solicitud de notificación de la exención controvertida de julio de 2000, en segundo término, de la propuesta de Decisión de noviembre de 2000 y, en tercer término, del considerando 5 de la Decisión 2001/224, que no permitían automáticamente llegar a la conclusión de que la Comisión fuera a incoar un procedimiento de investigación formal contra la exención controvertida o que ésta fuera una ayuda ilegal que pudiera recuperarse, y ello, especialmente a la luz del contenido de la Decisión 2001/224, que fue confirmado posteriormente por el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2003/96.
- 232 La Comisión solicita que se desestime el presente motivo por infundado.
- 233 El presente motivo plantea esencialmente la cuestión de si, en la Decisión impugnada, la Comisión, por un lado, incumplió la obligación de motivación que le incumbe en virtud del artículo 253 CE, y, por otro, vulneró el principio de respeto de la confianza legítima, al ordenar la recuperación de la ayuda controvertida sin tener en cuenta el período que necesitaría Eurallumina para rentabilizar las inversiones realizadas en su planta sarda, habida cuenta de la confianza legítima que tenía en la regularidad de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.
- 234 Las violaciones invocadas conjuntamente por Eurallumina en el presente motivo se refieren a dos motivos distintos que pueden ser invocados en el marco del recurso previsto en el artículo 230 CE (sentencia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 67). El primero, referente a una falta o insuficiencia de motivación, está comprendido dentro de los vicios sustanciales de forma, a efectos de dicha disposición, mientras que el segundo, relativo a la legalidad de la Decisión impugnada en cuanto al fondo, constituye una infracción de una norma jurídica relativa a la aplicación del Tratado, a efectos del propio artículo 230 CE (sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 67).

- 235 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la alegación relativa al incumplimiento de la obligación de motivación, debe recordarse que, a tenor del artículo 253 CE, las decisiones adoptadas por la Comisión deberán estar motivadas. Asimismo, según reiterada jurisprudencia, 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 juez de la Unión pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, puesto que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del 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 (sentencias de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63; de 12 de diciembre de 2002, Bélgica/Comisión, C-5/01, EU:C:2002:754, apartado 68, y de 11 de septiembre de 2003, Bélgica/Comisión, C-197/99 P, EU:C:2003:444, apartado 72).
- 236 En el considerando 75 de la Decisión alúmina I, la Comisión se negó, en especial, a tener en cuenta las observaciones de Eurallumina, recordadas en los considerandos 37 y 45 de esta misma Decisión, según las cuales había realizado significativas inversiones de finalidad medioambiental en su planta sarda a cambio de la exención controvertida, porque no había pruebas de que hubiera celebrado ningún acuerdo con las autoridades italianas por el que se comprometiera a lograr objetivos de protección medioambiental durante el período de aplicación de la exención controvertida y porque la citada exención tampoco estaba sujeta a condiciones que garantizaran los mismos efectos que tales acuerdos y compromisos. Este considerando permite comprender que, si la Comisión no ha tenido en cuenta en la Decisión impugnada el período de amortización de las inversiones realizadas por Eurallumina en su planta sarda, fue porque consideró que no se había acreditado que el beneficio obtenido por Eurallumina de la exención controvertida fuera una contrapartida a la realización de las citadas inversiones. Ello explica que, en el considerando 98 de la Decisión alúmina I, la Comisión no tuviese en cuenta la confianza legítima que Euroallumina afirmaba tener en el presente caso en que las inversiones realizadas en su planta sarda podrían amortizarse gracias al beneficio que obtendría de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.
- 237 Aunque sucinta, la motivación de la Decisión alúmina I es, no obstante, suficiente, en el caso de autos, para comprender el razonamiento seguido a este respecto por la Comisión y para permitir a los interesados conocer las razones de la medida adoptada y al juez de la Unión ejercer su control.
- 238 Por consiguiente, la motivación de la Decisión impugnada no incumple la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE, tal como ha sido interpretada por la jurisprudencia citada en el apartado 235 anterior. En consecuencia, debe declararse infundada la alegación basada en el incumplimiento de la obligación de motivación.
- 239 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la alegación de que se vulneró el principio de respeto de la confianza legítima, procede observar que, mediante ésta, Eurallumina reprocha esencialmente a la Comisión que no tuviese en cuenta en la Decisión impugnada la confianza legítima que tenía en que las inversiones realizadas en su planta sarda pudieran amortizarse gracias al beneficio que obtendría de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.
- 240 Como ya se observó en los apartados 136, 137 y 219 anteriores, los documentos que obran en autos no permiten, en el presente caso, constatar que las inversiones realizadas por Eurallumina en su planta sarda hubieran tenido por contrapartida el beneficio obtenido por ésta de la exención controvertida. Por tanto, no se ha acreditado que Eurallumina realizara estas inversiones en consideración a la confianza legítima que tenía en que las citadas inversiones pudieran amortizarse gracias al beneficio que obtendría de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006.

- 241 Por consiguiente, en la Decisión impugnada, la Comisión tenía razones para no tener en cuenta la confianza legítima que Eurallumina afirmaba tener en el presente caso en que las inversiones realizadas en su planta sarda pudieran amortizarse gracias al beneficio que obtendría de la exención controvertida hasta el 31 de diciembre de 2006. En consecuencia, debe desestimarse también por infundada la alegación de que se vulneró el principio de respeto de la confianza legítima.
- 242 En consecuencia, debe desestimarse en su totalidad el cuarto motivo formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.
- 243 Por haberse desestimado todos los motivos y alegaciones formulados en apoyo de los presentes recursos, al declararse éstos inadmisibles o bien infundados, los propios recursos deben desestimarse en su totalidad.

### Costas

- 244 Con arreglo al artículo 219 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, en las decisiones del Tribunal General dictadas tras la casación y devolución de un asunto, éste decidirá sobre las costas relativas, por una parte, a los procedimientos entablados ante dicho Tribunal General y, por otra, al procedimiento de casación seguido ante el Tribunal de Justicia. En la medida en que, en las sentencias de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), y de 10 de diciembre de 2013, Comisión/Irlanda y otros (C-272/12 P, EU:C:2013:812), el Tribunal de Justicia reservó la decisión sobre las costas, corresponde al Tribunal General resolver también, en la presente sentencia, sobre las costas correspondientes a dichos procedimientos de casación.
- 245 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, conforme al artículo 135, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, con carácter excepcional, si así lo exige la equidad, el Tribunal General podrá decidir que una parte que haya visto desestimadas sus pretensiones cargue únicamente, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte. Asimismo, según el artículo 135, apartado 2, de ese mismo Reglamento, el Tribunal podrá imponer una condena en costas parcial o total a una parte, aunque sea la vencedora, si así lo justificase su actitud, incluso con anterioridad a la interposición del recurso. En particular, se permite al Tribunal condenar en costas a una institución cuya decisión no se ha anulado por las deficiencias de esta última que hayan podido dar lugar a que un demandante interponga un recurso (véase, por analogía, la sentencia de 9 de septiembre de 2010, *Evropaiki Dynamiki/Comisión*, T-387/08, no publicada, EU:T:2010:377, apartado 177 y jurisprudencia citada).
- 246 En el asunto T-60/06 RENV II, la República Italiana ha visto desestimadas sus pretensiones. Por tanto, procede condenarla en costas en los asuntos T-60/06, T-60/06 RENV I y T-60/06 RENV II y a cargar con sus propias costas así como con una quinta parte de las costas de la Comisión en los asuntos C-89/08 P y C-272/12 P, conforme a lo solicitado por la Comisión.
- 247 En el asunto T-62/06 RENV II, Eurallumina ha visto desestimadas sus pretensiones. No obstante, en el marco del examen del recurso en este asunto se ha constatado, en el apartado 210 anterior, que la Comisión había violado el principio de respeto de un plazo razonable al adoptar la Decisión impugnada, lo que pudo incitar a Eurallumina a interponer el recurso, a fin de que se declarase la citada violación. En estas circunstancias, el Tribunal estima justo y equitativo, respecto a los asuntos T-62/06, T-62/06 RENV I y T-62/06 RENV II, condenar a Eurallumina a cargar con sus propias costas así como con tres cuartas partes de las costas de la Comisión y condenar a esta última a cargar con una cuarta parte de sus propias costas. En lo referente a los asuntos C-89/08 P y C-272/12 P, en la medida en que cinco partes se oponían a la Comisión en cada uno de ellos, procede, con arreglo al criterio de reparto aplicado en los asuntos T-62/06, T-62/06 RENV I y T-62/06 RENV II, condenar a

Eurallumina a cargar con sus propias costas así como con tres veinteavos, es decir, un quinto de las tres cuartas partes, de las costas de la Comisión y condenar a esta última a cargar con una quinta parte de sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar los recursos.**
- 2) **Condenar en costas a la República Italiana en los asuntos T-60/06, T-60/06 RENV I y T-60/06 RENV II y condenarla a cargar con sus propias costas así como con una quinta parte de las costas de la Comisión Europea en los asuntos C-89/08 P y C-272/12 P.**
- 3) **Condenar a Eurallumina SpA a cargar con sus propias costas así como con tres cuartas partes de las costas de la Comisión en los asuntos T-62/06, T-62/06 RENV I y T-62/06 RENV II y con tres veinteavos de las costas de la Comisión en los asuntos C-89/08 P y C-272/12 P.**
- 4) **Condenar a la Comisión a cargar con una cuarta parte de sus propias costas en los asuntos T-62/06, T-62/06 RENV I y T-62/06 RENV II así como con una quinta parte de sus propias costas en los asuntos C-89/08 P y C-272/12 P.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Gervasoni

Madise

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de abril de 2016.

Firmas

## Índice

Antecedentes del litigio .....	2
Exención controvertida .....	2
Procedimiento administrativo .....	3
Decisión alúmina I .....	3
Procedimiento y pretensiones de las partes .....	4
Fundamentos de Derecho .....	7
Sobre la admisibilidad .....	7
Sobre el fondo .....	9
Sobre el segundo motivo, fundado en la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de validez y efecto útil de los actos de las instituciones así como del principio <i>lex specialis derogat legi generali</i> , formulados en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.....	10
– Sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica y de presunción de legalidad y efecto útil de los actos de las instituciones .....	10
– Sobre la vulneración del principio <i>lex specialis derogat legi generali</i> .....	13
Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, y en una motivación contradictoria, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II .....	14
Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), y del artículo 4 del Reglamento n.º 659/1999, así como de las Decisiones de autorización del Consejo, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II .....	17
Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 18 de la Directiva 2003/96, en relación con su anexo II, y de la Decisión 2001/224, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II.....	18
Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de las normas aplicables a las ayudas para la protección del medio ambiente, y en particular el apartado 82, párrafo segundo, letra a), de las Directrices comunitarias, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II .....	19
Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, y de las Directrices de 1998, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II .....	25
Sobre el sexto motivo, relativo a la vulneración de los principios de respeto de la confianza legítima, de seguridad jurídica y de presunción de legalidad, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-60/06 RENV II, y sobre el primer motivo, basado en la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II .....	29
Sobre el tercer motivo, que se refiere a la vulneración del principio de buena administración, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II.....	40

Sobre el cuarto motivo, relativo al incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE y a la vulneración del principio de respeto de la confianza legítima, formulado en apoyo del recurso en el asunto T-62/06 RENV II .....	41
Costas .....	43