

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 15 de mayo de 2003 ¹

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, la República Italiana solicita la anulación de una Decisión de la Comisión de 30 de julio de 1997.² En la Decisión impugnada, la Comisión consideró que las ayudas de Estado concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia a las empresas de transporte de mercancías por cuenta ajena entre 1981 y 1995 eran parcialmente incompatibles con el mercado común y, en esa medida, ordenó su devolución.

2. De forma paralela al recurso interpuesto por la República Italiana, también interpusieron sendos recursos ante el Tribunal de Primera Instancia muchas de las empresas afectadas por la recuperación de las ayudas y la Región de Friuli-Venezia Giulia. El Tribunal de Primera Instancia anuló parcialmente la Decisión mediante la sentencia de 15 de junio de 2000³ (en lo sucesivo, «sentencia Alzetta») y mediante la sentencia de 4 de abril de 2001⁴ (en lo sucesivo,

«sentencia Regione Friuli-Venezia Giulia»). La República Italiana interpuso un recurso de casación contra la sentencia Alzetta (aún pendiente de resolución con el número de autos C-298/00 P)⁵ en el que solicita la anulación de la sentencia en la medida en que confirma la Decisión de la Comisión.

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

1 — Lengua original: alemán.

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

3 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 2000, Alzetta Mauro y otros/Comisión (asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, Rec. p. II-2319).

4 — Sentencia Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-288/97, Rec. p. II-1169).

5 — En el asunto C-298/00 P, presento mis conclusiones igualmente el 15 de mayo de 2003.

II. Marco jurídico y hechos

A. Derecho comunitario

4. En el ámbito de los transportes se aplican, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones especiales del artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), las disposiciones generales relativas a las ayudas de Estado establecidas en los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) así como 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículos 88 CE y 89 CE). El Reglamento (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable,⁶ precisa bajo qué condiciones los Estados miembros tienen la facultad para conceder ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado.

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

bro por parte de transportistas establecidos en otro Estado miembro.

6. El transporte internacional de mercancías se abrió a la competencia entre 1969 y 1992 a partir del Reglamento (CEE) n° 1018/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968, relativo a la creación de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros⁷ (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1018/68»). El contingente comunitario establecido en el Reglamento, que posteriormente fue ampliándose de manera gradual, fue repartido entre los Estados miembros. En el marco de dicho contingente, los transportistas del respectivo Estado miembro podían efectuar transportes transfronterizos. A partir del 1 de enero de 1993, dicho mercado fue liberalizado por completo.⁸

7. El cabotaje sólo se liberalizó a partir del 1 de julio de 1990. También en este caso, inicialmente se establecieron contingentes que fueron incrementándose gradualmente hasta la plena apertura a la competencia, que tuvo lugar el 1 de julio de 1998.⁹

7 — DO L 175, p. 13

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

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

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

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

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

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

10. Estas leyes preveían tres medidas que pueden describirse de manera simplificada del siguiente modo:

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

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

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

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

11. Entre 1981 y 1995 se aprobaron 2.202 solicitudes, empleándose unos recursos presupuestarios totales de más de 22.000 millones de ecus.

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

*C. La Decisión impugnada**Artículo 3*

13. El 30 de julio de 1997, la Comisión adoptó la Decisión impugnada¹⁰ tras poner fin al procedimiento administrativo. Su parte dispositiva tiene el siguiente tenor:

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

«Artículo 1

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

Artículo 4

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

Artículo 2

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

Artículo 5

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

10 — Citada en la nota 2 *supra*.

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

[...]

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

15. La Comisión señalaba que las medidas no eran admisibles como compensación por las supuestas desventajas sufridas por los transportistas frente a los competidores establecidos en Austria. Tampoco el hecho de que las ayudas beneficiaran en gran parte a pequeñas empresas que sólo ejercían su actividad a nivel local o regional excluía el que se vieran afectados los intercambios intracomunitarios. Por último, la Comisión consideraba que no concurría el requisito para las excepciones o exenciones de la prohibición de las ayudas contempladas en los artículos 77, 92 y 93 del Tratado y en el artículo 3 del Reglamento nº 1107/70.

III. Procedimiento y pretensiones

16. Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de octubre de 1997, la República Italiana interpuso un recurso contra la Decisión de la Comisión. El recurso se basa en los siguientes cuatro motivos:

- infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado y falta de motivación, ya que la Comisión no demostraba hasta qué punto las medidas distorsionaban efectivamente o amenazaban con distorsionar la competencia y hasta qué punto tenían una incidencia real en los intercambios intracomunitarios;
- denegación indebida de una excepción con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado y con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 1107/70 (ayudas concedidas en el marco de un plan de saneamiento para la reducción del exceso de capacidades);
- infracción del artículo 93 del Tratado en la medida en que las ayudas se calificaron como ayudas nuevas, y
- violación del principio de protección de la confianza legítima y del principio de equidad (*principio di ragionevolezza*).

lezza) en la medida en que se ordenaba la recuperación de las ayudas y falta de motivación a este respecto.

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

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

- Anule en su totalidad la Decisión 98/182/CE, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región.

20. Mediante auto del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1998 se suspendió el procedimiento hasta que el Tribunal de Primera Instancia dictara la sentencia Alzetta, reanudándose posteriormente.

IV. Apreciación jurídica

- Con carácter subsidiario, anule la Decisión en la medida en que ordena la recuperación de las ayudas concedidas desde el 1 de julio de 1990 más los correspondientes intereses.

A. Observación preliminar sobre el estado del recurso

- En cualquiera de ambos casos, condene en costas a la Comisión.

21. Antes de entrar con mayor detalle en el análisis de cada uno de los motivos de recurso, procede señalar, con carácter preliminar, que el presente recurso ha quedado parcialmente sin objeto.

18. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.
- Condene en costas a la República Italiana.

22. En efecto, la Decisión impugnada ya fue parcialmente anulada mediante las sentencias Alzetta y Regione Friuli-Venezia Giulia. Así, el Tribunal de Primera Instancia anuló el artículo 2 de la Decisión en la medida en que declara ilegales las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional de

mercancías. También la orden de recuperación de dichas ayudas contenida en el artículo 5 de la Decisión impugnada fue anulada. Puesto que, en opinión de la Comisión, las subvenciones concedidas con anterioridad al 1 de julio de 1990 a dicha categoría de empresas no constituían en todo caso ayudas, ello supone que ninguna de las subvenciones concedidas a empresas que se dedican exclusivamente al transporte nacional se ven ya afectadas por dicha orden.

23. Es cierto que la sentencia Alzetta no adquirirá firmeza hasta que el Tribunal de Justicia dicte sentencia en el asunto C-298/00 P. Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de la sentencia Regione Friuli-Venezia Giulia, contra la que no se ha interpuesto ningún recurso de casación.

24. Consecuentemente, tras dictarse la sentencia Alzetta, la Comisión se abstuvo, en su dúplica, de seguir defendiendo las partes de la Decisión que habían sido anuladas por el Tribunal de Primera Instancia.¹¹

25. La anulación dictada mediante la sentencia Regione Friuli-Venezia Giulia se extendió a la totalidad de la Decisión, y no

sólo a una parte separable de la misma que afectara únicamente a dicha Región. En consecuencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual al Juez comunitario sólo se le someten las partes de la Decisión que afectan al demandante, mientras que las partes relativas a otros destinatarios que no han impugnado la Decisión no forman parte del objeto del litigio,¹² no se opone a la resolución parcial del presente litigio.

26. Por tanto, tan sólo procede resolver aún sobre el recurso en la medida en que no se refiere a las partes de la Decisión que ya han sido anuladas sin posibilidad de recurso. Por tanto, desde un punto de vista material se trata únicamente de las ayudas concedidas a las empresas que prestan servicios de transporte internacional por cuenta ajena. En adelante, me abstendré de reproducir las alegaciones de las partes que han dejado de ser pertinentes como consecuencia de la resolución parcial del litigio.

B. Infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado

1. Alegaciones de las partes

27. En opinión del Gobierno italiano, las medidas controvertidas no pueden falsear la

11 — No obstante, la Comisión explicó que el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1), establece, en su artículo 1, letra b), inciso v), una calificación diferente de las medidas que sólo pasan a ser ayudas ilegales en el curso de un proceso de liberalización. Por ello, tan sólo se aparta de la postura jurídica que defendió inicialmente por lo que respecta a la situación jurídica existente con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento n° 659/1999.

12 — Sentencia de 14 de septiembre de 1999, Comisión/ AssiDomän Kraft Products y otros (C-310/97 P, Rec. p. I-5363), apartado 53.

competencia ni afectar a los intercambios intracomunitarios, ya que su cuantía es muy reducida y sus beneficiarios son sobre todo empresas muy pequeñas con escasa cuota de mercado. Según afirma, hasta su plena liberalización no hubo ninguna competencia en el mercado de transportes internacionales.

28. Según el Gobierno italiano, la Comisión no investigó en qué medida los beneficiarios habían podido reforzar su posición en el mercado en perjuicio de sus competidores. La Comisión tampoco tuvo en cuenta la difícil situación geográfica de la Región Friuli-Venezia Giulia, que limita directamente con Austria, Croacia y Eslovenia. La Comisión no demostró hasta qué punto las medidas afectaban efectivamente a los intercambios intracomunitarios y constituían una amenaza real para la competencia. En todo caso, faltaba una motivación suficiente.

ayuda ni el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios entre los Estados miembros.¹⁴ Según la Comisión, tampoco es necesario demostrar que los intercambios intracomunitarios se han visto efectivamente afectados.

30. La Comisión señala que el sector del transporte se caracteriza por la existencia de un gran número de empresas muy pequeñas. Por ello, incluso ayudas de una cuantía muy reducida pueden distorsionar la competencia y afectar a los intercambios intracomunitarios. Debido a esta especial estructura, el sector del transporte fue excluido del ámbito de aplicación de la regla *de minimis*.¹⁵ Tampoco la pequeña cuota de mercado de las empresas beneficiarias excluye, según la Comisión, que las ayudas afecten a los intercambios intracomunitarios. Por último, la Comisión afirma que tampoco hubo falta de motivación.

2. Apreciación

29. La Comisión responde que, con arreglo a la jurisprudencia, debe considerarse que los intercambios intracomunitarios se ven afectados por una ayuda cuando una ayuda económica concedida por un Estado miembro refuerza la posición de una empresa frente a otros competidores.¹³ Además, ni la cuantía relativamente reducida de una

31. El requisito para que una ayuda pueda falsear el juego de la competencia es que en

13 — Sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 11.

14 — Sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse» (142/87, Rec. p. 959), apartado 43.

15 — Directrices comunitarias sobre ayudas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de 20 de mayo de 1992 (DO C 213, p. 2), en la versión resultante de la Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis* (DO 1996, C 68, p. 9), y de las Directrices comunitarias de 1996 (DO C 213, p. 4).

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

32. Dentro de los límites de los contingentes, había una situación de competencia efectiva.¹⁶ Los beneficiarios de las ayudas establecidos en la Región de Friuli-Venezia Giulia que poseían una licencia competían tanto con empresas de otras partes de Italia como con empresas de otros Estados miembros. Por tanto, debe desestimarse la alegación del Gobierno italiano según la cual sólo a partir del momento en el que se procedió a la plena liberalización de los mercados hubo competencia en el sector del transporte internacional de mercancías.

33. El Gobierno italiano alega, asimismo, que la Comisión no aportó ninguna prueba de un falseamiento efectivo del juego de la competencia ni de un perjuicio para los intercambios. En todo caso, a este respecto sostiene que la Decisión no está suficientemente motivada.

34. Con arreglo a la jurisprudencia, de las propias circunstancias en las que se haya concedido la ayuda cabe deducir ya que la ayuda afecta a los intercambios entre Estados miembros y falsea o amenaza con falsear el juego de la competencia; en tales casos, es suficiente con que la Comisión invoque dichas circunstancias en su Decisión.¹⁷ En la Decisión impugnada, la Comisión explicó que las ayudas refuerzan la posición de las empresas beneficiarias frente a sus competidores no beneficiarios mejorando su situación financiera y, de este modo, sus posibilidades de actuación. De ello se desprende también, en su opinión, un perjuicio para los intercambios intracomunitarios. Con ello, la Comisión cumplió con las exigencias establecidas en la jurisprudencia.

35. No estaba obligada a demostrar los efectos efectivamente producidos por las ayudas ya otorgadas ni, en particular, los perjuicios sufridos por los competidores no beneficiarios. En efecto, de ser así dicha exigencia favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación previsto en el artículo 93 CE, apartado 3, en detrimento de los que las notifican en la fase de proyecto.¹⁸ Por consiguiente, procede desestimar esta alegación.

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

18 — Sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, «Boussac» (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 33, y España/Comisión (C-113/00), citada en la nota 17 *supra*, apartado 54. Véase también la sentencia Alzetta, citada en la nota 3 *supra*, apartados 76 a 82.

16 — Véase la sentencia Alzetta, citada en la nota 3 *supra*, apartados 92 y 94.

36. El Gobierno italiano también basa este motivo de recurso en la alegación según la cual la Comisión no tomó suficientemente en consideración, en la apreciación de la incidencia sobre la competencia, el pequeño tamaño de las empresas beneficiarias y la escasa cuantía de las ayudas concedidas.

37. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia,¹⁹ también una ayuda reducida puede falsear el juego de la competencia y afectar a los intercambios.

38. El Tribunal de Justicia ha confirmado, en una reciente sentencia, la citada jurisprudencia, señalando asimismo, con carácter complementario, que «otros elementos pueden desempeñar un papel determinante en la apreciación del efecto de una ayuda en los intercambios comerciales, en particular [...] la circunstancia de que las empresas beneficiarias operen en un sector especialmente expuesto a la competencia».²⁰

39. En una decisión diferente, la sentencia España/Comisión (C-351/98), el Tribunal de Justicia estimó, sin embargo, que «la cuantía relativamente reducida de una

ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios».²¹

40. No obstante, esta constatación se refería materialmente a empresas que no operaban en el sector del transporte. Ahora bien, en un pasaje diferente de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que el sector del transporte profesional de mercancías es un sector en el que, debido a su especial estructura del mercado —caracterizada por un exceso de capacidad y con un gran número de pequeñas empresas—, incluso ayudas de importancia relativamente escasa a pequeñas empresas pueden afectar a la competencia.²²

41. Así pues, de la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia se desprende que incluso ayudas relativamente modestas a pequeñas empresas del sector del transporte pueden distorsionar la competencia y falsear los intercambios entre los Estados miembros.

42. No obstante, procede declarar que, en la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión no mencionó de manera expresa la especial estructura del mercado en el

19 — Sentencias Tubemeuse, citada en la nota 14 *supra*, apartado 43; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 27, y de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103), apartado 42, así como la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. p. II-717), apartados 46, 49 y 50.

20 — Sentencias España/Comisión (C-113/00), citada en la nota 17 *supra*, apartado 30, y España/Comisión (C-351/98), citada en la nota 17 *supra*, apartado 51.

21 — Sentencia citada en la nota 17 *supra*, apartado 51.

22 — Apartados 63 a 65.

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

unilaterales, las condiciones de competencia en un determinado sector económico a las existentes en otros Estados miembros no puede desvirtuar el carácter de ayuda de una medida.²³

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

46. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo de recurso.

C. Denegación indebida de una excepción con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado y con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70

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

1. Alegaciones de las partes

45. En relación con el argumento del Gobierno italiano según el cual las ayudas tan sólo contribuyeron en última instancia a compensar las desventajas que sufrían las empresas beneficiarias en relación con las empresas de los países vecinos, procede declarar que la Comisión desestimó acertadamente esta objeción invocando la jurisprudencia pertinente al respecto. En efecto, el hecho de que un Estado miembro se proponga aproximar, mediante medidas

47. En opinión del Gobierno italiano, las autoridades regionales demostraron que las medidas contribuyeron a una reestructuración que tenía por objeto aumentar la seguridad, limitar la contaminación del medio ambiente y mejorar la calidad del servicio. Por ello, considera que hubieran

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

podido aplicarse las excepciones establecidas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado y en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70.

2. Apreciación

a) Sobre el artículo 3, letra d), del Reglamento n° 1107/70

48. En cambio, la Comisión explica que no se aplica la excepción contemplada en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, ya que las ayudas no formaban parte de un plan de saneamiento del sector de que se trata ni había exceso de capacidad. Además, según la Comisión las autoridades italianas no proporcionaron, durante el procedimiento administrativo, ninguna información detallada que justificara una excepción con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Por el contrario, según la Comisión las medidas de que se trata constituyen ayudas a empresas, que por regla general no pueden beneficiarse de la exención de la prohibición de las ayudas. En su opinión, la aplicación de una excepción está excluida aunque sólo sea por el hecho de que las ayudas podían incrementar las capacidades de transporte.

49. Según la Comisión, tampoco hubo falta de motivación. Incumbe al Estado miembro demostrar que concurren los requisitos para poder beneficiarse de una excepción. El alcance de la obligación de motivación depende de los argumentos invocados por el Estado miembro.

50. El artículo 3 del Reglamento n° 1107/70²⁴ tiene, en parte, el siguiente tenor:

«[...] los Estados miembros no adoptarán medidas de coordinación ni impondrán obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas con arreglo al artículo 77 del Tratado salvo en los casos y condiciones siguientes:

[...]

d) hasta la entrada en vigor de regulaciones comunitarias relativas al acceso al mercado de los transportes, cuando las ayudas se concedan a título excepcional y temporal con objeto de eliminar, en el marco de un plan de saneamiento, un exceso de capacidad que entrañe graves dificultades estructurales, contribuyendo así a una mejor satisfacción de las necesidades del mercado de los transportes».

24 — Citado en la nota 6 *supra*.

51. De ello se desprende, por un lado, que dicha disposición tan sólo afecta a aquellas ayudas relacionadas con medidas de coordinación o con el concepto de obligaciones inherentes a la noción de servicio público. Por otro lado, en los casos contemplados en la letra d) debe existir un plan de saneamiento que tenga por objeto la reducción del exceso de capacidades.

52. En la exposición de motivos de la Decisión impugnada, la Comisión señaló que las ayudas no se habían concedido en el marco de un plan de saneamiento, y que en el sector del transporte tampoco existía un exceso de capacidades. El Gobierno italiano no ha formulado, en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia, ninguna alegación que cuestione la corrección de esta apreciación. Así pues, al no concurrir los requisitos para una excepción de la prohibición de las ayudas establecidos con arreglo al artículo 3, letra d), del Reglamento n° 1107/70, la Comisión obró acertadamente al no aplicar dicha disposición.

b) Sobre el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado

53. Con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, pueden considerarse compatibles con el mercado común las

ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

54. En la aplicación del artículo 92, apartado 3, del Tratado, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario.²⁵ El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder.²⁶

55. La Comisión consideró, en la Decisión impugnada (sección VIII, párrafo decimotercero) que las ayudas a las operaciones de leasing de nuevos vehículos constituyan ayudas a empresas, ya que mediante las ayudas se liberaba a las empresas de unos costes que normalmente hubieran debido

25 — Sentencias Italia/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartado 34; de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, «Maribel» (C-75/97, Rec. p. 1-3671), apartado 55, y España/Comisión (C-351/98), citada en la nota 17 *supra*, apartado 74.

26 — Sentencias Italia/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartado 34, y España/Comisión (C-351/98), citada en la nota 17 *supra*, apartado 74.

soportar en el marco de su actividad comercial normal. Remitiéndose a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia Siemens/Comisión,²⁷ la Comisión señaló asimismo que las ayudas a empresas no pueden ser declaradas compatibles con el mercado común.

56. Según la Comisión, el Gobierno italiano no ha demostrado ni tampoco se aprecia en qué puede ser errónea esta apreciación suya.

57. Además, la Comisión basó la denegación de una excepción con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado en el hecho de que las ayudas no iban acompañadas de una acción destinada a alcanzar un objetivo de interés común, como por ejemplo un plan de reestructuración. Es cierto que, a este respecto, el Gobierno italiano alegó que las ayudas estaban destinadas a facilitar el desarrollo de una determinada actividad económica, en la medida en que tenían por objeto una reestructuración y una mejora de los servicios. Sin embargo, no demostró que existiera un plan al efecto de interés comunitario.

58. Por lo demás, de las consideraciones anteriores se desprende que la Comisión también motivó suficientemente su negativa a eximir las medidas de la prohibición de las ayudas de Estado.

59. Por consiguiente, procede desestimar este motivo de recurso.

D. *Infracción del artículo 93 del Tratado*

1. Alegaciones de las partes

60. En opinión del Gobierno italiano, las medidas a favor de las empresas que se dedican al transporte internacional no hubieran debido calificarse de ayudas nuevas, ya que dicho mercado de transporte sólo se liberalizó (por completo) tras la entrada en vigor de las Leyes regionales de 1981 y 1985. Según afirma, la Comisión sólo puede prohibir las ayudas existentes *ex nunc*, pero no ordenar su recuperación.

61. En cambio, la Comisión considera que, desde que se inició el proceso de liberalización, en 1969, existió competencia en el mercado de servicios de transporte interna-

27 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995 (T-459/93, Rec. p. II-1675), apartado 48, confirmada mediante la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión (C-278/95 P, Rec. p. I-2507), apartados 20 y 21. Véase también la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión (C-288/96, Rec. p. I-8237), apartados 89 y 90.

cional. A su juicio, la existencia de contingentes no impide que así fuera. Por tanto, las ayudas establecidas con posterioridad a la apertura del mercado no podían considerarse en ningún caso como ayudas existentes.

2. Apreciación

62. La argumentación del Gobierno italiano según la cual las ayudas ya existían en el momento de procederse a la liberalización se basa en la presunción errónea según la cual sólo tras la supresión de los contingentes para el transporte internacional, el 1 de enero de 1993, se introdujo la competencia en dicho mercado.

63. Ahora bien, tal como quedó señalado en el marco de la apreciación del primer motivo de recurso, en la práctica ya desde el inicio de la apertura del mercado de transportes internacionales de mercancías por carretera, en el año 1969, existía competencia, al menos entre los titulares de licencias. Por consiguiente, las subvenciones concedidas a partir de 1981 o a partir de 1985 por la Región de Friuli-Venezia Giulia a empresas de este sector económico constituían desde un principio ayudas de Estado, y fueron correctamente calificadas por la Comisión no como ayudas existentes, sino como ayudas nuevas sujetas a la obligación de notificación. Por tanto, tampoco hay nada que objetar a la orden de recuperación de dichas ayudas.

64. En consecuencia, procede desestimar el tercer motivo de recurso.

E. Violación del principio de protección de la confianza legítima y del principio de equidad (principio di ragionevolezza)

1. Alegaciones de las partes

65. Las partes se enfrentan, en primer lugar, sobre la interpretación del artículo 4 de la Decisión impugnada. El Gobierno italiano considera que sólo se plantearon objeciones a las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a empresas dedicadas al transporte internacional. En cambio, la Comisión considera que dicho límite temporal tan sólo se refiere a las ayudas a las empresas dedicadas al transporte local, regional y nacional.

66. El Gobierno italiano alega asimismo que la Región y las empresas beneficiarias confiaron en la legalidad de las ayudas. Según afirma, violaría el principio de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica el que las empresas debieran devolver las subvenciones ahora, muchos años después de su concesión.

67. El Gobierno italiano reconoce que el volumen total de las subvenciones es pequeño, pero para cada empresa concreta supone una carga extraordinaria tener que devolver la subvención más los correspondientes intereses. Según el Gobierno italiano, cabe suponer que la obligación de devolución de las ayudas tendrá por efecto desplazar a un gran número de empresas del mercado, lo que tendría graves consecuencias para la situación social y el mercado de trabajo. En todo caso, la Comisión hubiera debido motivar mejor la orden de recuperación de las ayudas.

68. La Comisión responde que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia, un Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda infringiendo el artículo 93 del Tratado no puede invocar la confianza legítima de la empresa beneficiaria para eludir la obligación de ejecutar una Decisión.²⁸

69. Según la Comisión, las autoridades italianas no notificaron las medidas ni proporcionaron ninguna información que permitiera la aprobación de las medidas por parte de la Comisión. En su opinión, la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de que es ilegal, y no puede considerarse desproporcionada.²⁹ El hecho de que algunas empresas puedan verse desplazadas del mercado como consecuencia de la recuperación de las ayudas no se

opone a ésta. Con arreglo a la jurisprudencia, la Comisión tampoco está obligada a motivar la recuperación de forma más precisa.³⁰

2. Apreciación

i) Sobre la interpretación de la Decisión impugnada

70. La constatación que se hace en el artículo 4 de la Decisión impugnada³¹ según la cual las subvenciones concedidas a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional a partir del 1 de julio de 1990 y las concedidas a las que se dedican al transporte internacional son incompatibles con el mercado común debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto general en el que se inscribe la Decisión.

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

28 — Sentencias de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartado 48, y de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 17.

29 — Sentencia Tubemeuse, citada en la nota 14 *supra*, apartado 66.

30 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartado 78.

31 — Véase el punto 13 *supra*.

72. En relación con el transporte internacional, no es necesaria, en cambio, una limitación temporal similar, ya que dichas subvenciones constituían ayudas desde el momento mismo de su concesión. Además, fue en dicha fecha cuando se abrió el mercado de cabotaje. Ahora bien, esta circunstancia afecta únicamente a la apreciación del transporte interno. No se aprecia ninguna explicación lógica para que la fecha límite del 1 de julio de 1990 deba referirse también a las ayudas al transporte internacional.

73. Así pues, ya de una interpretación sistemática del tenor de la Decisión impugnada se desprende que el artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que, en él, la Comisión declaró incompatibles con el mercado común todas las ayudas que beneficiaron al transporte internacional, y no sólo aquellas ayudas concedidas con posterioridad al 1 de julio de 1990. Esta interpretación se ve confirmada por las consideraciones efectuadas en la exposición de motivos (sección VIII, párrafo decimosexto) de la Decisión impugnada.

ii) Sobre el principio de protección de la confianza legítima

74. El Gobierno italiano no cuestiona la reiterada jurisprudencia según la cual el beneficiario sólo puede depositar su confianza en la legalidad de la ayuda cuando

ésta haya sido concedida respetando el procedimiento establecido en el artículo 93 del Tratado,³² lo que sin embargo no sucedía en el presente caso. En efecto, la presunción del Gobierno italiano según la cual las ayudas al transporte internacional eran inicialmente legales, en la medida en que en un principio todavía no había competencia en este segmento del mercado, no es cierta, como ya ha quedado señalado.³³

75. Asimismo, el Gobierno italiano considera que, debido al largo período transcurrido entre la concesión de las ayudas y su recuperación, se creó en sus beneficiarios una confianza merecedora de protección. Sin embargo, el mero transcurso del tiempo no supone que los beneficiarios de una ayuda ilegal puedan invocar una confianza legítima contra la orden de recuperación de las mismas.

76. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que la exigencia fundamental de seguridad jurídica se opone a que la Comisión retrase indefinidamente el ejercicio de sus facultades.³⁴ Por lo demás, de la jurisprudencia cabe deducir que el beneficiario de una ayuda puede confiar bajo

32 — Véanse las sentencias de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 14, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591), apartado 25.

33 — Véanse los puntos 31 y 32 *supra*.

34 — Sentencias de 24 de septiembre de 2002, Falek y otros/Comisión (asuntos acumulados C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869), apartado 140, y de 14 de julio de 1972, Geigy/Comisión (52/69, Rec. p. 787), apartado 21.

determinadas circunstancias, en caso de un comportamiento negligente de la Comisión durante el procedimiento administrativo, en que la Comisión no ordenará la recuperación de una ayuda.³⁵

cuenta, con ocasión de la recuperación de las ayudas en cada caso concreto, el principio de protección de la confianza legítima dentro de los límites establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.³⁶

77. Sin embargo, en el caso de las ayudas no notificadas a la Comisión sólo puede imputársele el retraso en su intervención a partir del momento en el que tenga conocimiento de las medidas. En el presente caso, la Comisión sólo tuvo conocimiento de los regímenes de ayudas de que se trata en septiembre de 1995. El Gobierno italiano no ha formulado ninguna alegación en el sentido de que la Comisión demorara el procedimiento hasta la adopción de la Decisión impugnada, el 30 de julio de 1997.

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

79. Así pues, también esta alegación debe desestimarse. Sin embargo, esto no excluye el que las autoridades nacionales tengan en

iii) Sobre el principio de equidad y de proporcionalidad

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

81. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, «la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de que es ilegal. Por consiguiente, la recuperación de una ayuda estatal ilegalmente otorgada, para restablecer la situación anterior, no puede en principio considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las dispo-

35 — Sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, Rec. p. 4617), apartado 17.

36 — Véanse las sentencias Comisión/Alemania, apartados 12 y 13, y Alcan Deutschland, apartados 24 y 25, citadas en la nota 32 *supra*.

siones del Tratado en materia de ayudas de Estado.»³⁷

tampoco necesitaba motivar en mayor medida la orden de recuperación de las mismas.³⁸

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

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

V. Costas

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

86. De conformidad con el artículo 69, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento el Tribunal de Justicia resolverá discrecionalmente sobre las costas. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiera solicitado; de conformidad con el artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, en circunstancias excepcionales o cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Justicia puede repartir las costas o decidir que cada parte abone sus propias costas. Como consecuencia de la anulación parcial de la Decisión impugnada por parte del Tribunal de Primera Instancia, el litigio quedó parcialmente resuelto. En la medida en que el litigio no quedó resuelto, se han desestimado los motivos formulados por la República Italiana. En virtud de ello, procede condenar a cada parte a abonar sus propias costas.

84. Como consecuencia lógica de la concesión ilegal de las ayudas, la Comisión

37 — Sentencia Tubemeuse, citada en la nota 14 *supra*, apartado 66; véase también la sentencia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión (C-310/99, Rec. p. I-2289), apartado 99.

38 — Véanse las sentencias Italia/Comisión, citada en la nota 37 *supra*, apartado 106, y España/Comisión, citada en la nota 19 *supra*, apartado 78.

VI. Conclusión

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

«1) El litigio ha quedado resuelto en la medida en que la demandante solicitó al Tribunal de Justicia que:

- anule el artículo 2 de la Decisión 98/182/CE, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región, en la medida en que declaró ilegales las ayudas concedidas a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional de mercancías a partir del 1 de julio de 1990, y
- anule el artículo 5 de la Decisión 98/182 en la medida en que obliga a la República Italiana a la recuperación de dichas ayudas.

2) Se desestima el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte abonará sus propias costas.»