

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta  
ampliada)

de 27 de noviembre de 2003 \*

En el asunto T-190/00,

Regione Siciliana, representada por la Sra. F. Quadri, abogado, que designa  
domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Di Bucci y  
D. Triantafyllou, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2000/319/CE de la Comisión, de  
22 de diciembre de 1999, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por  
Italia en favor de la producción, transformación y comercialización de los

\* Lengua de procedimiento: italiano.

productos incluidos en el anexo I del Tratado CE (Ley de la Región de Sicilia nº 68, de 27 de septiembre de 1995) (DO 2000, L 110, p. 17), en la medida en que declara que las ayudas estatales previstas por el artículo 6 de la Ley nº 68, de 27 de septiembre de 1995, de la Región de Sicilia, en favor de empresas de los sectores de la agricultura y de la pesca son incompatibles con el mercado común y que Italia no debe otorgar dichas ayudas y debe suprimirlas,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Quinta ampliada),

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, la Sra. P. Lindh, y los Sres. J.D. Cooke, A.W.H. Meij y H. Legal, Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de mayo de 2003;

dicta la siguiente

## Sentencia

### Marco jurídico

- 1 Con arreglo al artículo 93, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 1), que establece que la Comisión propondrá a los Estados miembros las medidas apropiadas respecto a los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común, la Comisión definió los criterios de compatibilidad de los créditos de gestión con las normas del Tratado aplicables a las ayudas de Estado en una Comunicación, publicada el 16 de febrero de 1996, sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario (DO C 44, p. 2; en lo sucesivo, «Comunicación sobre los créditos de gestión»).
- 2 El 4 de julio de 1997, la Comisión informó a los Estados miembros de su decisión de suspender la aplicación de la Comunicación sobre los créditos de gestión, al surgir ciertos problemas interpretativos. Mediante escrito de 19 de diciembre de 1997, la Comisión comunicó a los Estados miembros que dicha suspensión terminaría el 30 de junio de 1998, fecha a partir de la cual aplicaría la Comunicación sobre los créditos de gestión conforme a la interpretación expuesta en este escrito.
- 3 La política practicada por la Comisión antes de la aplicación de la Comunicación sobre los créditos de gestión se menciona en un documento de la Comisión

titulado «La política de competencia en el sector agrario» (n° 22, *Europa verde — Noticias de la Política Agrícola Común*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, p. 12):

«De forma general, por lo que respecta a las ayudas estatales en el campo de los créditos de gestión, la Comisión se ha reservado la facultad de adoptar su postura con posterioridad. No obstante, las ayudas otorgadas en forma de créditos de gestión con tipos de interés reducidos se consideran incompatibles con el mercado común cuando se conceden:

- por una duración superior a la de la campaña de comercialización (12 meses),
  
- para un solo producto y una sola operación (por ejemplo, almacenamiento de vino, compra de bovinos, etc.).

Esta postura se explica teniendo en cuenta que la producción agraria, debido a las particularidades conectadas con los ciclos de producción, entraña necesidades específicas de financiación.»

<sup>4</sup> Al respecto, el *XVII Informe sobre la política de competencia* (Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1988, punto 259) precisa que el texto que acaba de citarse describe los grandes criterios seguidos por la Comisión en la aplicación de las normas de competencia a la agricultura.

- 5 Esta práctica se menciona también en la Comunicación sobre los créditos de gestión, la cual —antes de enunciar las nuevas normas aplicables en adelante— señala que, desde hace varios años, la política de la Comisión ha consistido en no oponerse a las ayudas de Estado en el sector agrario concedidas en forma de préstamos bonificados a corto plazo y que «las únicas condiciones planteadas por la Comisión en relación con tales ayudas son la duración máxima de un año de los préstamos y la imposibilidad de que éstos se limiten a un solo producto o una sola operación», al tiempo que subraya que «no hay límites de cuantía de la ayuda ni impedimento a que el préstamo bonificado de cada beneficiario sea prorrogado anualmente» (Comunicación sobre los créditos de gestión, párrafo quinto).
- 6 Por lo que respecta a las ayudas calificadas de «nuevas», el artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) dispone:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92 [actualmente artículo 87 CE], la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

- 7 El contenido del artículo 93 se precisó mediante 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), que entró en vigor el 16 de abril de 1999.

## Hechos que originaron el litigio

*A. Régimen de ayudas establecido por el artículo 48 de la Ley regional nº 32, de 23 de mayo de 1991, y su examen por parte de la Comisión*

- 8 Mediante escrito de 10 de junio de 1991, el Gobierno italiano notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), un régimen de ayudas establecido por la región de Sicilia en el marco de la Ley regional nº 32, de 23 de mayo de 1991 (en lo sucesivo, «Ley regional nº 32/91»), relativa a intervenciones en el sector agrario.
  
- 9 El artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 preveía la concesión, para el período 1991-1993, de bonificaciones de los intereses adeudados a las entidades de crédito y a los bancos por préstamos de una duración inferior a un año concedidos a los operadores comerciales que tuvieran su domicilio y ejercieran su actividad en Sicilia y cuyo volumen de negocios procediera al menos en un 70 % de la venta de cítricos y de productos hortofrutícolas fuera del territorio regional. Sus disposiciones son las siguientes:

«1. El responsable de la región encargado de la agricultura y de los bosques podrá conceder, para los años 1991 a 1993, una bonificación de los intereses adeudados a las entidades de crédito y a los bancos por préstamos de gestión de una duración no superior a un año concedidos a operadores comerciales que tengan su domicilio y ejerzan su actividad en Sicilia y cuyo volumen de negocios proceda al menos en un 70 % de la venta de cítricos y de productos hortofrutícolas fuera del territorio regional.

2. El tipo de interés restante a cargo de los operadores comerciales será el que se determine en virtud del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Ley regional n° 13 de 25 de marzo de 1986.

3. Salvo para la campaña de comercialización 1990-1991, los préstamos bonificados se concederán con la condición de que al menos el 51 % de los productos comercializados sean adquiridos por cooperativas agrícolas y sus miembros y por asociaciones reconocidas de productores agrícolas con arreglo a acuerdos interprofesionales.

4. El importe del préstamo bonificado —proporcional a unos límites máximos fijados anualmente, conforme al artículo 18, párrafo cuarto de la Ley regional n° 13 de 25 de marzo de 1986— no puede, en ningún caso, sobrepasar el 50 % del volumen de negocios medio de los tres últimos años calculado a partir de las declaraciones del IVA.

5. Los operadores beneficiarios de las ayudas están obligados a mantener los niveles de empleo y a respetar los convenios colectivos laborales. En caso de que se demuestre que no se han cumplido estas obligaciones, el delegado regional en materia de agricultura y bosques procederá a retirar la ayuda de que se trate y a recuperar los importes pagados con intereses legales.

6. A efectos de la aplicación del presente artículo para el período 1991-1993, se autoriza un importe de 30.000 millones de liras imputable al ejercicio fiscal de 1991.

7. Los gastos autorizados por el presente artículo deberán destinarse en un 70 % al sector de los cítricos.»

- 10 Mediante escrito de 14 de diciembre de 1992, la Comisión informó al Gobierno italiano, en relación con el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, de que, «por lo que respecta a las ayudas en forma de créditos de gestión con bonificación de intereses, la Comisión no se opone a su concesión, pero se reserva la posibilidad de revisar su postura en un momento posterior, conforme al artículo 93, apartado 1, del Tratado».

*B. Refinanciación del régimen de ayudas establecido por el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, efectuada por el artículo 7 de la Ley regional nº 81, de 7 de noviembre de 1995, y por el artículo 20 de la Ley regional nº 33, de 18 de mayo de 1996, y su examen por parte de la Comisión*

- 11 Mediante escrito de 6 de diciembre de 1995, el Gobierno italiano notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), un régimen de ayudas establecido por la región de Sicilia en el marco de la Ley regional nº 81, de 7 de noviembre de 1995 (en lo sucesivo, «Ley regional nº 81/95»), relativa a varias intervenciones en el sector agrícola. El artículo 7 autorizaba la refinanciación para el ejercicio fiscal de 1995 del régimen de ayudas establecido por el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 para la campaña agrícola de 1992-1993:

«Para los objetivos previstos en el artículo 48 de la Ley regional nº 32, de 23 de mayo de 1991, se autoriza el gasto de 2.000 millones de liras para la campaña [agrícola] de 1992-1993 para el ejercicio fiscal de 1995.»

- 12 Mediante escrito de 2 de mayo de 1996, el Gobierno italiano comunicó a la Comisión el texto del artículo 20 de la Ley regional nº 33, de 18 de mayo de 1996 (en lo sucesivo, «Ley regional nº 33/96»), que hacía referencia al artículo 7 de la

Ley regional nº 81/95 y autorizaba la refinanciación para el ejercicio fiscal de 1996 del régimen de ayudas establecido por el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 para la campaña agrícola de 1992/1993:

«Para los objetivos previstos en el artículo 48 de la Ley regional nº 32, de 23 de mayo de 1991, se autoriza el gasto de 2.000 millones de liras para la campaña [agrícola] de 1992-1993 para el ejercicio fiscal de 1996, como complemento del importe previsto en el artículo 7 de la Ley regional nº 81, de 7 de noviembre de 1995.»

- 13 Mediante escrito de 23 de enero de 1997, la Comisión informó al Gobierno italiano de que no tenía objeciones respecto a las mencionadas disposiciones aplicables a la refinanciación del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 para la campaña agrícola de 1992/1993. Este escrito precisa, en particular:

«La Comisión ha decidido no plantear objeciones por lo que respecta a las ayudas contempladas en el artículo 7 de la Ley regional nº 81/95 y en el artículo 20 de la Ley regional nº 33/96. Al adoptar esta decisión, la Comisión ha tenido en cuenta que los importes destinados a esta medida son los relativos a la campaña agrícola de 1992/1993 y que se trata de pagos extemporáneos relativos a una medida de ayuda existente (ayuda N 377/91).

Por tanto, la financiación prevista por el artículo 7 de la Ley regional nº 81/95 y en el artículo 20 de la Ley regional nº 33/95 puede continuar beneficiándose de la apreciación favorable expresada por la Comisión en lo que atañe al artículo 48 de la Ley regional nº 32/91.»

*C. Régimen de ayudas establecido por el artículo 6 de la Ley regional n° 68, de 27 de septiembre de 1995, y su examen por parte de la Comisión*

- 14 Mediante escrito de 8 de agosto de 1995, el Gobierno italiano notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), un régimen de ayudas que la región de Sicilia había de establecer en el marco de un proyecto de Ley regional, adoptado posteriormente en forma de Ley regional n° 68, de 27 de septiembre de 1995 (en lo sucesivo, «Ley regional n° 68/95»).
- 15 El artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 preveía un régimen de ayudas en beneficio de las empresas del sector de la agricultura o de la pesca, cuyas principales disposiciones son las siguientes:

«1. El responsable de la región encargado de la cooperación, el comercio, la artesanía y la pesca podrá conceder, para los años 1995-1997, para las campañas de 1993-1994, 1994-1995 y 1995-1996, una bonificación de los intereses adeudados a las entidades de crédito y a los bancos por préstamos de gestión de una duración no superior a un año concedidos a operadores económicos que tengan su domicilio y ejerzan su actividad en Sicilia y cuyo volumen de negocios proceda al menos en un 70 % de la venta de cítricos y de productos hortofrutícolas fuera de la región.

2. El tipo de interés restante a cargo de los operadores comerciales será el que se determine en virtud del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Ley regional n° 13, de 25 de marzo de 1986.

3. El importe del préstamo bonificado —proporcional a unos límites máximos fijados anualmente de manera uniforme, con arreglo al artículo 18, apartado 1, párrafos primero y segundo de la Ley regional nº 13, de 25 de marzo de 1986— no puede en ningún caso sobrepasar el 50 % del volumen de negocios medio de los tres últimos años calculado a partir de las declaraciones del IVA.

4. Los operadores beneficiarios de las ayudas están obligados a mantener los niveles de empleo. En caso de que se demuestre que no se ha cumplido esta obligación, el delegado regional en materia de cooperación, comercio, artesanía y pesca procederá a anular la bonificación concedida y a recuperar los importes pagados con intereses legales.

5. Los importes concedidos en virtud del presente artículo se destinarán en un 70 % al sector de los cítricos.

6. A efectos de la aplicación del presente artículo, se autoriza un importe de 15.000 millones de liras para el período 1995-1997, de éstos, 2.000 millones de liras para el ejercicio de 1995, 7.000 millones de liras para el ejercicio de 1996 y 6.000 millones de liras para el ejercicio de 1997.

7. Un importe de 2.000 millones de liras imputable al ejercicio fiscal de 1995 se cubrirá mediante los fondos disponibles en virtud de la partida presupuestaria 21257 del presupuesto de la región para este mismo ejercicio. Los 13.000 millones restantes, imputables a los ejercicios fiscales de 1996 y 1997, se reflejarán en el presupuesto plurianual de la región —partida 2001».

- 16 Mediante escrito de 13 de febrero de 1998, la Comisión comunicó a Italia su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 2) en relación con la aplicación de las ayudas previstas en la Ley regional n° 68/95 a los sectores de la agricultura, la pesca y la acuicultura. Esta decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 21 de marzo de 1998 (DO C 86, p. 3) y la Comisión instó a los interesados a presentar observaciones en relación con las ayudas objeto de examen.
- 17 Para justificar la apertura del mencionado procedimiento, la Comisión indicó —en la parte relativa al artículo 6— que albergaba dudas en lo relativo a la posibilidad de considerar dichas ayudas como verdaderos créditos de gestión (en el sentido de «créditos de campaña»), dado que estos créditos parecían más bien ajustarse a la definición de ayudas a la exportación, en la medida en que estaban destinados a empresas orientadas hacia la exportación y se calculaban a partir del volumen de negocios (50 %), constituido en su mayor parte por los ingresos por exportación (véase la decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, considerando 2.7).
- 18 Mediante escrito de 30 de junio de 1998, las autoridades italianas presentaron sus observaciones a la Comisión. No se recibieron observaciones de ningún otro interesado. Los servicios de la Comisión pidieron información complementaria sobre el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 mediante télex de 10 de noviembre de 1998. Mediante escrito de 19 de noviembre de 1998, las autoridades italianas remitieron a la Comisión observaciones adicionales sobre el artículo 6.
- 19 El 22 de diciembre de 1999, la Comisión adoptó la Decisión 2000/319/CE, que declara en particular que las ayudas de Estado establecidas por el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 en favor de empresas de los sectores de la agricultura y de la pesca son incompatibles con el mercado común y que Italia no debe otorgar dichas ayudas y debe suprimirlas (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esta Decisión se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 6 de mayo de 2000 (DO L 110, p. 17).

## Procedimiento y pretensiones de las partes

20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 20 de julio de 2000, la demandante interpuso el presente recurso.

21 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada en la medida en que declara que las ayudas estatales previstas por el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 en favor de empresas de los sectores de la agricultura y de la pesca son incompatibles con el mercado común y que Italia no debe otorgar dichas ayudas y debe suprimirlas.

— Condene en costas a la Comisión.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso o, en su caso, lo desestime por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

- 23 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió iniciar la fase oral.
- 24 Las partes fueron debidamente convocadas a la vista de 15 de mayo de 2003, a la que no se presentó la demandante. Se oyó el informe oral de la Comisión y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia durante la vista.

## Sobre la admisibilidad

### *Alegaciones de las partes*

- 25 Tras recordar que, en virtud del artículo 230 CE, párrafo quinto, los recursos de anulación contra un acto adoptado por las instituciones comunitarias deben interponerse en un plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo, la Comisión llama la atención del Tribunal de Primera Instancia —sin formular, no obstante, una excepción formal de inadmisibilidad— sobre el hecho de que, en el presente caso, el recurso se interpuso en el plazo de dos meses a partir de la publicación del acto, a pesar de que la demandante probablemente disponía del texto de la decisión desde hacía varios meses.
- 26 Dicho esto, la Comisión invoca la jurisprudencia según la cual, cuando los actos se publican, como en el presente caso, en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* en virtud de una práctica constante, el plazo de interposición del recurso comienza a partir de la fecha de publicación (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de marzo de 1998, Alemania/Consejo, C-122/95, Rec. p. I-973, apartados 34 a 39). No obstante, señala que, en el caso de los recursos

interpuestos por las regiones que el Tribunal de Primera Instancia ha examinado hasta ahora, el escrito de interposición del recurso se presentó dentro del plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación de la decisión (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartados 17 y 19) o del día en que el demandante tuvo conocimiento de ella (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, T-288/97, Rec. p. II-1871, apartados 5 y 7).

- 27 En estas circunstancias, la Comisión estima que la situación de las regiones podría asimilarse a la de los Estados miembros que conceden ayudas, en la medida en que, en virtud de una práctica constante, el Estado miembro de que se trata informa rápidamente a las regiones de las decisiones que les afectan. Si bien señala que es cierto que las regiones no son *stricto sensu* destinatarias de la Decisión y que la fecha de notificación no parece tener un carácter decisivo, la Comisión propone, no obstante, tener en cuenta, en su caso, la fecha efectiva en que estas regiones tuvieron conocimiento de la Decisión para determinar el *dies a quo* del plazo de interposición del recurso.
- 28 La demandante rebate esta argumentación señalando que del artículo 230 CE, párrafo quinto, se desprende que el criterio de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado como inicio del plazo de interposición del recurso tiene carácter subsidiario respecto a los de publicación o notificación del acto. Así pues, a falta de notificación a la demandante de la Decisión de que se trata, la única fecha que ha de tomarse en consideración para el cómputo del plazo de interposición del recurso es la de la publicación de la Decisión impugnada en el Diario Oficial.

### *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 29 Según el artículo 230 CE, párrafo quinto, el recurso de anulación debe interponerse en el plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación del acto impugnado, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que éste haya tenido conocimiento del mismo.

- 30 Del propio tenor literal de dicha disposición se desprende que el criterio de la fecha en que se tuvo conocimiento del acto impugnado como inicio del plazo de interposición del recurso tiene carácter subsidiario respecto a los de publicación o notificación del acto (sentencia Alemania/Consejo, antes citada, apartado 35; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión, T-11/95, Rec. p. II-3235, apartado 47; de 6 de octubre de 1999, Salomon/Comisión, T-123/97, Rec. p. II-2925, apartado 42, y de 12 de diciembre de 2000, Alitalia/Comisión, T-296/97, Rec. p. II-3871, apartado 61).
- 31 En el presente caso, la Comisión no notificó la Decisión impugnada a la demandante, sino únicamente a la República Italiana. Puesto que la Decisión impugnada fue objeto de publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 6 de mayo de 2000, esta última fecha es la que inició el plazo de interposición del recurso por lo que respecta a la demandante y no la fecha en la que ésta pudo haberla conocido.
- 32 A este respecto, la Comisión no puede invocar eficazmente las sentencias Vlaams Gewest/Comisión y Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, antes citadas, en apoyo de su tesis. Por un lado, en el primero de estos asuntos, el recurso de la región flamenca se interpuso dentro del plazo de dos meses (el 27 de noviembre de 1995) a partir de la publicación de la decisión impugnada en el Diario Oficial (el 9 de noviembre de 1995). Por otro lado, en ninguno de estos asuntos se declaró que, en el supuesto de que la región hubiera tenido conocimiento de una decisión antes de su publicación, dejaría de contar con un plazo de interposición del recurso de dos meses a partir de dicha publicación.
- 33 En consecuencia, el recurso se interpuso dentro del plazo establecido y, por tanto, procede admitirlo.

## Sobre el fondo

- 34 La demandante invoca cuatro motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la vulneración del artículo 88 CE, apartado 1, la vulneración de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, la existencia de vicios sustanciales de forma y la vulneración del artículo 253 CE; el segundo motivo se basa en la vulneración del principio *tempus regit actum* y en una desviación de poder; el tercer motivo se basa en la vulneración del artículo 87 CE, en una desviación de poder y en la vulneración del artículo 253 CE por falta de motivación; el cuarto motivo se basa en la existencia de vicios sustanciales de forma y en la inobservancia de plazos razonables para tramitar los procedimientos previstos por el artículo 87 CE.

*Sobre el primer motivo, basado en la vulneración del artículo 88 CE, apartado 1, la vulneración de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, la existencia de vicios sustanciales de forma y la vulneración del artículo 253 CE por falta de motivación*

## Sobre la admisibilidad

## Alegaciones de las partes

- 35 La Comisión aduce que no cabe admitir las alegaciones formuladas por la demandante en el marco de su primer motivo, respecto a la consideración de la medida como ayuda existente y no como ayuda nueva, puesto que esta calificación resultaba de la decisión de incoar el procedimiento formal de examen previsto por el artículo 88 CE, apartado 2, que no fue impugnada por la demandante y que, por tanto, adquirió firmeza; la Decisión impugnada por la que

la ayuda se califica de nueva sólo constituye, en su opinión, un acto meramente confirmatorio de la decisión de incoar el procedimiento formal de examen. En consecuencia, la Comisión sostiene que dicha calificación podía y debía ser impugnada mediante un recurso dirigido contra la decisión de incoar el procedimiento formal de examen y que no puede ya ser objeto del recurso relativo a la decisión final.

- 36 A este respecto, la Comisión subraya que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia precisa que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen produce efectos jurídicos definitivos, en la medida en que una decisión final de la Comisión por la que se declarasen compatibles con el mercado común las ayudas examinadas no regularizaría *a posteriori* los actos de ejecución que habrían de considerarse adoptados en contra de la prohibición establecida por el artículo 88, apartado 3, última frase (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1992, España/Comisión, C-312/90, Rec. p. I-4117, apartados 20 y 23, en lo sucesivo, «sentencia Cenemesa», y de 30 de junio de 1992, Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. I-4145, apartados 26 y 29, en lo sucesivo, «sentencia Italgrani de 30 de junio de 1992»).
- 37 En particular, la Comisión recuerda que la cuestión preliminar de la calificación de las ayudas determina el procedimiento aplicable, así como el alcance y los efectos de la decisión final. A tenor del artículo 88 CE, apartado 3, segunda frase, así como de los artículos 4, 6 y 13 del Reglamento n° 659/1999, en el caso de ayudas nuevas, cuando estime que un proyecto dirigido a conceder o modificar ayudas no es compatible con el mercado común, la Comisión debe iniciar sin demora el procedimiento formal de examen previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Si se trata de ayudas ilegales concedidas en contra de la prohibición establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, última frase, el artículo 14 del Reglamento n° 659/1999 impone a la Comisión el deber de ordenar su recuperación. Cuando se trata de ayudas existentes, la Comisión puede, en su caso, de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 1, y con los artículos 17 a 19 del Reglamento n° 659/99, proponer medidas apropiadas al Estado miembro afectado; sólo en caso de que dicho Estado miembro rechace estas medidas puede la Comisión iniciar el procedimiento formal de examen conforme al artículo 88 CE, apartado 2, pero sin poder exigir la recuperación de las ayudas.

- 38 A la luz de estas diferencias, la Comisión estima que redundaría en interés de todos definir rápidamente los litigios que puedan surgir a propósito de la calificación de las medidas como ayudas nuevas o existentes.
- 39 Por lo que respecta a la remisión, por parte de la demandante, a las sentencias Cenemesa e Italgrani de 30 de junio de 1992, la Comisión estima que de esta jurisprudencia se deduce que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen implica, para el Estado miembro afectado, la prohibición de abonar las ayudas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva, y que, incluso cuando las medidas calificadas por la Comisión como ayudas nuevas han sido ejecutadas, los efectos jurídicos vinculados a tal calificación tienen carácter definitivo (sentencias Cenemesa, apartados 12 y 23, e Italgrani de 30 de junio de 1992, apartados 20 y 29).
- 40 La Comisión señala asimismo que la tesis expuesta en el presente asunto difiere considerablemente de las que planteó en los asuntos Preussag Stahl y Moccia Irme y que fueron rechazadas por el Tribunal de Primera Instancia (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 31 de marzo de 1998, Preussag Stahl/Comisión, T-129/96, Rec. p. II-609, apartado 31, y de 12 de mayo de 1999, Moccia Irme y otros/Comisión, asuntos acumulados T-164/96 a T-167/96, T-122/97 y T-130/97, Rec. p. II-1477, apartado 65). Recuerda, en particular, que en el asunto Preussag Stahl/Comisión, formuló una excepción de inadmisibilidad contra el recurso basándose en el hecho de que la demandante no había interpuesto un recurso contra la decisión de incoar el procedimiento y que el Tribunal de Primera Instancia había declarado que la decisión final producía efectos jurídicos propios, entre ellos la obligación de devolver la ayuda abonada, y que la empresa afectada debía por tanto tener la posibilidad de interponer recurso contra tal decisión, tanto si impugnó la decisión de incoar el procedimiento formal de examen de la ayuda controvertida como si no lo hizo. Por tanto, la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión fue rechazada, puesto que concernía a la demanda en su totalidad y, en particular, a las partes en que la demandante impugnaba las apreciaciones efectuadas por la Comisión únicamente en la fase correspondiente a la decisión final, circunstancia que no se da en el presente asunto, en el que la Comisión niega la admisibilidad de las alegaciones formuladas por la demandante en lo que respecta a la calificación de ayuda nueva efectuada en la decisión de incoar el procedimiento formal de examen.

- 41 La demandante se opone a esta argumentación por considerarla contraria al principio de economía procesal y aduce que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen sólo puede ser impugnada de manera autónoma si produce efectos perjudiciales para el destinatario (sentencias Cenemesa e Italgrani de 30 de junio de 1992), circunstancia que se da únicamente cuando tal decisión obliga al destinatario a adoptar determinados comportamientos o a abstenerse de ellos o conduce, en cualquier caso, a que se produzcan efectos irreversibles. Ahora bien, a su juicio no es este el caso en el presente asunto, en el que sólo la decisión final produce efectos contra la demandante. En todo caso, la demandante señala que la decisión final que declara las ayudas incompatibles con el mercado común produce efectos jurídicos nuevos y completamente independientes respecto a la decisión de incoar el procedimiento formal de examen, lo cual le permite impugnar su legalidad. En su opinión, de ello resulta que es posible invocar, en apoyo de un recurso de anulación de esta índole, motivos comunes tanto a la decisión final como al acto de incoación del procedimiento de que se trata si éste no ha sido objeto de un recurso distinto, independientemente de que dicho acto adoptado con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, haya sido o no impugnado (véanse las sentencias Preussag Stahl/Comisión y Moccia Irme y otros/Comisión, antes citadas).

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 42 La Comisión sostiene, básicamente, que la demandante no puede ya impugnar la decisión final en la medida en que califica la medida controvertida de ayuda nueva, aspecto que es objeto del primer motivo del recurso, por cuanto esta calificación, a su juicio, se desprende de la decisión de incoar el procedimiento formal de examen, que la demandante no impugnó dentro del plazo establecido y que, por tanto, adquirió firmeza.
- 43 En primer lugar, debe señalarse que, según jurisprudencia reiterada, constituyen actos o decisiones susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación, a efectos del artículo 230 CE, las medidas que producen efectos jurídicos vinculantes que

pueden afectar a los intereses del demandante, modificando sensiblemente su situación jurídica (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1981, IBM/Comisión, 60/81, Rec. p. 2639, apartado 9, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de diciembre de 1992, Cimenteries CBR y otros/Comisión, asuntos acumulados T-10/92 a T-12/92 y T-15/92, Rec. p. II-2667, apartado 28.)

- 44 Cuando se trata de actos o de decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, en principio únicamente constituyen actos impugnables las medidas que fijan definitivamente la posición de la Institución al término de dicho procedimiento, con exclusión de los trámites intermedios, cuyo objetivo es preparar la decisión final (sentencia IBM/Comisión, antes citada, apartado 10, y sentencia Cimenteries CBR y otros/Comisión, antes citada, apartado 28).
- 45 Con arreglo a esta jurisprudencia, la decisión final adoptada por la Comisión para concluir el procedimiento formal de examen previsto por el artículo 88 CE, apartado 2, constituye un acto impugnabile sobre la base del artículo 230 CE. Tal decisión produce, pues, efectos jurídicos vinculantes que pueden afectar a los intereses de las partes interesadas, puesto que pone fin al procedimiento de que se trata y se pronuncia definitivamente sobre la compatibilidad de la medida examinada con las normas aplicables a las ayudas de Estado. Por tanto, las partes interesadas deben tener la posibilidad de impugnar la decisión final que concluye el procedimiento formal de examen y, en este contexto, rebatir los diferentes elementos en que se basa la postura adoptada por la Comisión con carácter definitivo.
- 46 Esta posibilidad es independiente de que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen produzca o no efectos jurídicos susceptibles de ser objeto de un recurso de anulación. Ciertamente, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia ha admitido la posibilidad de interponer un recurso contra la decisión de incoación cuando ésta conlleva efectos jurídicos definitivos que no pueden ser regularizados *a posteriori* por la decisión final. Así sucede cuando la Comisión incoa el procedimiento formal de examen en relación con una medida que califica provisionalmente de ayuda nueva, pues esta decisión

de incoación produce efectos jurídicos autónomos respecto a la decisión final. En efecto, la suspensión de la ejecución de la medida considerada, que se deriva, en virtud del artículo 88 CE, apartado 3, de la calificación provisional de esta medida como ayuda nueva reviste un carácter autónomo respecto a la decisión final, limitado en el tiempo hasta la conclusión del procedimiento formal (véanse, en particular, las sentencias Cenemesa, apartados 12 a 24, e Italgrani de 30 de junio de 1992, apartados 29 y 30; sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-7303, apartados 56 a 62 y 69, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, asuntos acumulados T-195/01 y T-207/01, Rec. p. II-2309, apartados 80 a 86).

- 47 No obstante, esta posibilidad de impugnar una decisión de incoación no puede tener por consecuencia que se reduzcan los derechos procesales de las partes interesadas impidiéndoles impugnar la decisión final e invocar en apoyo de su demanda defectos relativos a todas las etapas del procedimiento que desembocó en esta decisión.
- 48 Es innegable que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen, aunque tiene efectos jurídicos propios y autónomos, presenta un carácter preparatorio de la decisión final que fijará definitivamente la postura de la Comisión. Así, el artículo 6 del Reglamento n° 659/1999 precisa que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho, incluir una valoración inicial en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado común, con objeto de instar al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado. El carácter necesariamente provisional de las apreciaciones realizadas en la decisión de incoar el procedimiento formal de examen queda confirmado por el artículo 7 del Reglamento n° 659/1999, que prevé que la Comisión puede decidir en la decisión final que la medida notificada no constituye una ayuda, que la ayuda notificada es compatible con el mercado común, que la ayuda notificada puede considerarse compatible con el mercado común si se cumplen ciertas condiciones, o que la ayuda notificada es incompatible con el mercado común. Por otra parte, nada impide a la Comisión, tras haber estimado inicialmente en la decisión de incoar el procedimiento formal de examen que la medida considerada constituía una ayuda nueva, decidir en la decisión que concluye el procedimiento que dicha medida constituye una ayuda existente.

49 En el presente caso, basta señalar que la Decisión impugnada es la decisión final que concluye el procedimiento y que produce efectos jurídicos vinculantes y definitivos para las partes interesadas, incluyendo la calificación de la ayuda como ayuda nueva incompatible con el mercado común y la obligación para Italia de no otorgar y de suprimir dicha ayuda. Por tanto, la demandante debe tener la posibilidad de recurrir contra la decisión en su totalidad, incluida la calificación de la ayuda como ayuda nueva, tanto si impugnó este aspecto de la decisión de incoar el procedimiento formal de examen de la ayuda en cuestión como si no lo hizo (véanse las sentencias *Preussag Stahl/Comisión*, antes citada, apartado 31, y *Moccia Irme y otros/Comisión*, antes citada, apartado 65). Contrariamente a lo que sostiene la Comisión, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia en los asuntos *Preussag Stahl* y *Moccia Irme* se basan en idénticos principios que el presente asunto, a saber, que la Decisión impugnada es una decisión definitiva que produce efectos jurídicos propios y, por tanto, que las partes interesadas están legitimadas para impugnarla. El hecho de que, en el asunto *Preussag Stahl*, la Comisión formulara una excepción de inadmisibilidad contra el recurso en su totalidad y que, en el presente asunto, tal excepción se limite al presente motivo no altera en absoluto la naturaleza de la cuestión que se plantea.

50 Por lo que respecta a la alegación de que reviste un interés general definir rápidamente los litigios que puedan surgir a propósito de la calificación de la medida examinada, procede señalar que, en cualquier caso, tal consideración no puede constituir un obstáculo que prive a las partes interesadas de la posibilidad de recurrir contra una decisión que modifica su situación jurídica.

51 En definitiva, la tesis de la Comisión equivaldría a establecer una situación contraria a los principios consagrados por la jurisprudencia en materia de actos impugnables. Esta tesis supondría admitir que el hecho de que los órganos jurisdiccionales comunitarios se pronuncien en una fase preliminar del procedimiento sobre actos preparatorios como la decisión de incoar el procedimiento formal de examen y, en particular, sobre la calificación de la ayuda como ayuda nueva, impide a las partes interesadas impugnar la decisión final en la que la Comisión puede apartarse de las apreciaciones efectuadas en la decisión de

incoación. Admitir tal tesis tendría por consecuencia anticipar los debates en cuanto al fondo y confundir las diferentes fases de los procedimientos administrativo y judicial, privando de sentido al objetivo esencial del procedimiento formal de examen iniciado por la Comisión, que consiste en permitir a las partes interesadas presentar sus observaciones sobre todos los aspectos controvertidos del expediente y a la Comisión adoptar la decisión final teniendo en cuenta estas observaciones.

- 52 De lo anterior se desprende que no cabe sostener que, si no ha formulado dentro del plazo establecido un recurso contra la decisión de incoar el procedimiento formal de examen, la demandante ya no puede impugnar la calificación de la medida de que se trata como ayuda nueva en el marco de un recurso contra la decisión final.
- 53 En consecuencia, el primer motivo es admisible.

### *Sobre el fondo*

#### Alegaciones de las partes

- 54 La demandante recuerda, en primer lugar, que la Comisión consideró, en su decisión de 14 de diciembre de 1992, que el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 era compatible con las disposiciones del Tratado aplicables a las ayudas de Estado y se reservaba simplemente la posibilidad de revisar su postura en un momento posterior, conforme al artículo 93, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 1). Señala también que la Comisión no hizo uso de esta facultad al considerar que las refinanciaciones sucesivas del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 por el artículo 7 de la Ley regional nº 81/95 y el artículo 20 de la Ley regional nº 33/96 eran compatibles con el mercado común.

- 55 En este contexto, la demandante sostiene que el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 debe considerarse una mera refinanciación del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91. En su opinión, el examen comparativo de estas dos disposiciones muestra, en efecto, que son análogas por lo que respecta a los beneficiarios, las bonificaciones y las finalidades, y que las diferencias consisten en la introducción de una referencia expresa a las campañas agrícolas, la ampliación de la base de los beneficiarios y una obvia modificación de los ejercicios presupuestarios a los que se refiere la financiación.
- 56 Por tanto, la demandante estima que el hecho de que la Comisión procediera al examen de la compatibilidad con el mercado común de la ayuda prevista por el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 como si consistiera en una ayuda nueva en el sentido del artículo 87 CE, en vez de tratarla como si fuera la refinanciación de una ayuda existente previamente aprobada en el sentido del artículo 88 CE, apartado 1, a lo que supuestamente se había comprometido, constituye una vulneración del artículo 88 CE, apartado 1, y un vicio sustancial de forma.
- 57 Así, la demandante alega que no es posible sostener, como hace la Decisión impugnada en el considerando 52, letra c), que el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 introduce un nuevo régimen de ayudas. Afirma que el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 no fija ningún límite temporal en relación con las campañas para las que puede concederse un préstamo bonificado. Según la demandante, la referencia de la Ley regional nº 32/91 a los tres años comprendidos en el período 1991-1993 debe entenderse en términos exclusivamente financieros, en el sentido de que los créditos comprometidos pueden ser utilizados en el transcurso de esos tres años, pero las campañas para las que los operadores comerciales pueden beneficiarse de estos créditos no están limitadas temporalmente. En su opinión, al contrario, el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 pretendió delimitar de manera más restrictiva las campañas a las que procede aplicar la ayuda, es decir, las campañas de 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996.

- 58 Igualmente, estima que la refinanciación con arreglo al artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no presenta ninguna diferencia específica en relación con la efectuada por los artículos 7 de la Ley regional nº 81/95 y 20 de la Ley regional nº 33/96 —aprobada por la Comisión—, puesto que todos estos artículos tenían por objeto reconstituir los importes que se habían previsto originalmente en virtud del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91.
- 59 Seguidamente, la demandante subraya que la jurisprudencia ha consagrado el principio según el cual cuando un régimen general de ayudas ha sido aprobado, la Comisión no ha de efectuar un examen individual de estas ayudas (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. I-4635; en lo sucesivo, «sentencia Italgrani de 5 de octubre de 1994»). Admitir que pudiera procederse a una nueva apreciación de la compatibilidad de estas ayudas supondría incurrir en el riesgo de vulnerar los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. A su juicio, estos principios deben también aplicarse en el caso de que un régimen de ayudas —ya aprobado— deba ser confirmado mediante una simple refinanciación de los importes que no han sido utilizados. Por tanto, la demandante estima que, cuando no se prevé (como era el caso en el presente asunto) proponer las medidas adecuadas vinculadas a la evolución progresiva o al funcionamiento del mercado común en el marco de un examen permanente del régimen de ayudas, no es lícito proceder a un reexamen de tal régimen de ayudas. En su opinión, en el presente caso, este reexamen no se produjo a la luz de la previa decisión de aprobación, sino con arreglo al Tratado, con lo que se vulneraron los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 60 Finalmente, la demandante estima que, cuando la Comisión expuso los motivos por los que ha de considerarse el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 como un nuevo régimen de ayudas, no tuvo en cuenta el alcance real de esta disposición, puesto que la calificó de manera diferente y contradictoria en relación con la decisión anterior que aprobó la ayuda de que se trata, y no ofreció una motivación por lo que respecta a las observaciones que las autoridades italianas le facilitaron.

- 61 La Comisión afirma que las alegaciones formuladas por la demandante respecto a la calificación de las ayudas carecen de fundamento, puesto que las medidas contempladas en el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no se refieren a ayudas existentes y no se inscriben en modo alguno dentro un supuesto régimen de duración ilimitada establecido por el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, que hubiera sido aprobado anteriormente por la decisión de la Comisión de 14 de diciembre de 1992.
- 62 Según la Comisión, la decisión de 14 de diciembre de 1992 relativa al artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 simplemente aprueba un régimen limitado al trienio 1991-1993, período que puede considerarse coincidente con las campañas de 1990/1991, 1991/1992 y 1992/1993. A su juicio, por tanto, el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no puede considerarse una mera refinanciación del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, por cuanto la nueva disposición atañe al trienio 1995-1997 y a las campañas de 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996, es decir, a períodos posteriores a los contemplados por la disposición anterior.
- 63 Por consiguiente, en su opinión, el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 constituye efectivamente una ayuda nueva y, más concretamente, una ayuda nueva con efectos retroactivos y no una nueva financiación de un régimen de ayudas. Por tanto, la Comisión sostiene que la referencia a la sentencia Italgrani de 5 de octubre de 1994 es irrelevante y que no cabe reprocharle ninguna vulneración de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica. Asimismo, la Comisión subraya que el considerando 52 de la Decisión impugnada expone, de manera exhaustiva y concluyente, las razones por las que las medidas examinadas deben considerarse ayudas nuevas.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 64 Con carácter preliminar, debe señalarse que la ayuda controvertida no fue notificada por las autoridades italianas en el marco de la cooperación permanente de la Comisión con los Estados miembros establecida por el artículo 88 CE,

apartado 1, que se refiere al supuesto de las ayudas existentes, sino con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, que atañe a las ayudas nuevas. Así, el escrito de las autoridades italianas de 8 de agosto de 1995, que notifica a la Comisión el proyecto de Ley regional que se convirtió posteriormente en Ley regional n° 68/95, se refiere expresamente al artículo 88 CE, apartado 3, y no contiene referencia alguna al artículo 48 de la Ley regional n° 32/91 o a la decisión de la Comisión de 14 de diciembre que aprobó la ayuda prevista por esta disposición.

- 65 Por tanto, estaba *a priori* justificado que la Comisión incoara el procedimiento formal de examen en el marco del régimen aplicable a las ayudas nuevas.
- 66 No obstante, la calificación de la ayuda responde a una situación objetiva que no depende de la apreciación efectuada al notificar la ayuda o en la fase de la incoación del procedimiento previsto por el artículo 88 CE, apartado 2, y, por tanto, es preciso examinar las diferentes alegaciones formuladas por la demandante en el marco de este motivo.
- 67 En primer lugar, la demandante sostiene que la consideración del artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 como ayuda nueva y no como refinanciación de la ayuda prevista por el artículo 48 de la Ley regional n° 32/91, aprobada anteriormente por la Comisión, constituye una vulneración del artículo 88 CE, apartado 1.
- 68 Procede señalar inmediatamente que el artículo 7 de la Ley regional n° 81/95 y el artículo 20 de la Ley regional n° 33/96 hacen referencia expresa al artículo 48 de la Ley regional n° 32/91, al referirse a las finalidades previstas por este artículo. En cambio, el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 no hace ninguna referencia al artículo 48.

- 69 Además, el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 atañe a un período diferente del examinado en el marco del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91. Así, según los apartados 1 y 6 del artículo 6 de la Ley regional nº 68/95, la ayuda prevista se refiere a los «años 1995-1997» y al «período 1995-1997», mientras que a tenor de los apartados 1 y 6 del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, la ayuda autorizada por la decisión de 14 de diciembre de 1992 se refiere a los «años 1991 a 1993» y al «período 1991-1993»
- 70 En consecuencia, la Comisión podía legítimamente considerar que el examen de un régimen de ayudas relativo a los años 1995-1997 no había de efectuarse en el marco de la decisión de aprobación de un régimen de ayudas relativo a un período diferente, a saber, los años 1991-1993.
- 71 Ninguna de las alegaciones formuladas al respecto por la demandante puede rebatir esta conclusión.
- 72 Por lo que respecta a la alegación según la cual las menciones de los «años 1991 a 1993» y del «período 1991-1993» efectuadas en el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 tenían por objeto simplemente precisar que los créditos comprometidos con arreglo a este artículo podían utilizarse durante los años 1991, 1992 y 1993 y, por tanto, no podían interpretarse como una referencia a las campañas correspondientes a cada uno de estos tres años, procede señalar que tal alegación no incide en modo alguno en el análisis efectuado con anterioridad. En efecto, aun suponiendo que el trienio 1991-1993 a que se refiere el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 no se refiriera a las campañas correspondientes a estos años, ello no bastaría para convertir el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 en una simple medida de refinanciación de las disposiciones aprobadas anteriormente, por cuanto el período a que se refiere el artículo 48 es diferente del trienio 1995-1997 previsto por el artículo 6 y examinado por la Decisión impugnada.

73 Asimismo, es infundada la alegación de la demandante de que, si el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 no fija ningún límite temporal en relación con las campañas para las que puede concederse el préstamo bonificado, las campañas para las que los operadores interesados pueden beneficiarse de los créditos comprometidos en el marco de este régimen (es decir, 30 millones de liras italianas [ITL]) no están por tanto limitadas en el tiempo, y el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no es más que la refinanciación de este régimen para las campañas de 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996 (por un importe de 15 millones de ITL). En efecto, la diferencia que existe entre estas dos disposiciones es fundamental, pues la primera sólo autoriza las ayudas «para los años 1991 a 1993» (véase el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, apartado 1), mientras que la segunda lo hace únicamente «para los años 1995-1997» (véase el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95, apartado 1). Cualquier prórroga del período 1991 a 1993 debía ser objeto de una nueva notificación en el sentido del artículo 88 CE, apartado 3, como hicieron las autoridades italianas, con el consiguiente nuevo examen de la ayuda.

74 Por lo que respecta a la alegación según la cual la supuesta refinanciación efectuada por el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no presenta ninguna diferencia respecto a las efectuadas por los artículos 7 de la Ley regional nº 81/95 y 20 de la Ley regional nº 33/96, que fueron aprobadas por la Comisión, procede señalar que la Decisión impugnada explica las razones por las que tales medidas deben distinguirse, dado que el artículo 7 de la Ley regional nº 81/95 y el artículo 20 de la Ley regional nº 33/96, por un lado, hacen referencia al artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 y, por otro lado, tienen por objeto la financiación de las medidas previstas para la «campaña» 1992/1993 durante los ejercicios de 1995 y 1996 [véase la Decisión impugnada, considerando 52, letra b)], mientras que el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no mencionaba el artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 y tenía por objeto financiar medidas previstas para las campañas de 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996 [véase la Decisión impugnada, considerando 52, letra d), e *in fine*].

75 De lo anterior se desprende que procede desestimar la alegación relativa a la vulneración del artículo 88 CE, apartado 1.

- 76 En segundo lugar, la demandante sostiene que, al decidir que el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 era una ayuda nueva, la Comisión vulneró los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 77 A este respecto, invoca la sentencia Italgrani de 5 de octubre de 1994, que determina el procedimiento que ha de seguirse cuando se alega que la ayuda examinada se inscribe en el marco de un régimen de ayudas previamente autorizado. En efecto, en el apartado 24 de dicha sentencia el Tribunal de Justicia precisó:

«Cuando considera una ayuda individual de la cual se afirma que fue concedida en ejecución de un régimen previamente autorizado, la Comisión no puede de entrada examinarla directamente en relación con el Tratado. Debe limitarse, antes de iniciar cualquier procedimiento, a controlar, en primer lugar, si la ayuda se halla cubierta por el régimen general y respeta los requisitos impuestos en la decisión por la que se aprueba éste. Si no actuara de esta forma, la Comisión podría, al examinar cada ayuda individual, revocar su decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas, la cual suponía ya un examen con arreglo al artículo 92 del Tratado [actualmente artículo 87 CE]. Se pondrían en peligro con ello los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica tanto para los Estados miembros como para los operadores económicos, ya que la Comisión podría revisar en cualquier momento las ayudas individuales que se ajustaran rigurosamente a la decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas.»

- 78 Sin embargo, no cabe invocar eficazmente esta jurisprudencia en el presente asunto, puesto que las autoridades italianas sostuvieron por primera vez que la ayuda controvertida constituía la refinanciación de una ayuda previamente autorizada en respuesta a la decisión de la Comisión de 13 de febrero de 1998 de incoar el procedimiento previsto por el artículo 88 CE, apartado 2 (véanse los escritos de las autoridades italianas a la Comisión de 30 de junio y de 19 de noviembre de 1998). Antes de la decisión de incoación del procedimiento formal de examen, estas mismas autoridades se situaron en el marco del régimen aplicable a las ayudas nuevas al notificar a la Comisión la medida de que se trata con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3.

- 79 Por otra parte, cuando la Comisión autorizó, en su escrito de 23 de enero de 1997, la refinanciación del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91 para la campaña de 1992/1993 en el marco de las medidas previstas por el artículo 7 de la Ley regional nº 81/95 y el artículo 20 de la Ley regional nº 33/96, se cuidó de advertir a las autoridades italianas que la aprobación de esta refinanciación no afectaba en absoluto al examen en curso del artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 [véase la Decisión impugnada, considerando 52, letra c)].
- 80 De lo anterior se desprende que procede desestimar la alegación relativa a la vulneración de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 81 En tercer lugar, la demandante sostiene que, al decidir que el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 era una ayuda nueva, la Comisión incurrió en vicios sustanciales de forma e incumplió la obligación de motivación que impone el artículo 253 CE.
- 82 A este respecto, procede señalar que, al adoptar la Decisión impugnada con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, a raíz de una notificación efectuada por las autoridades italianas conforme al artículo 88 CE, apartado 3, la Comisión no incurrió en vicios sustanciales de forma en el presente asunto, dado que el considerando 52 de la Decisión impugnada expone de manera suficiente con arreglo a Derecho las razones por las que la Comisión estimó que el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 no podía considerarse una refinanciación del artículo 48 de la Ley regional nº 32/91, en el sentido en que lo entendían las autoridades italianas en el marco del procedimiento formal de examen.
- 83 De lo anterior resulta que procede desestimar las alegaciones relativas a los vicios sustanciales de forma y a la falta de motivación.

84 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo en su totalidad.

*Sobre el segundo motivo, basado en la vulneración del principio tempus regit actum y en una desviación de poder*

#### Alegaciones de las partes

85 La demandante reprocha a la Decisión impugnada no haber declarado el régimen de ayudas previsto en el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 compatible con las normas aplicables a los créditos de gestión concedidos en materia agrícola.

86 En primer lugar, la demandante subraya que la Comisión vulneró el principio *tempus regit actum* y el principio de irretroactividad de los actos administrativos (sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1993, Francia/Comisión, C-325/91, Rec. p. I-3283, y de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125) al aplicar la Comunicación sobre los créditos de gestión —adoptada mientras se desarrollaba el procedimiento formal de examen— al régimen de ayudas contemplado en el artículo 6 de la Ley regional n° 68/1995, que era anterior a esta disposición. Sostiene, en efecto, que, en diversas ocasiones durante el procedimiento administrativo, la Comisión previó la aplicación de las nuevas disposiciones relativas a los créditos de gestión. Así, afirma que en su escrito a la Representación Permanente de Italia de 2 de octubre de 1995, en el que solicitaba precisiones sobre la campaña de 1995/1996, la Comisión instó a las autoridades italianas a confirmar que se respetaban las condiciones enunciadas en el proyecto de Comunicación sobre los créditos de gestión adjunto como anexo. También sostiene que, en su escrito al Ministro italiano de asuntos exteriores de 23 de enero de 1997, la Comisión estimó que la Comunicación sobre los créditos de gestión era aplicable, «puesto que se trataba de un nuevo régimen que continúa vigente después del 1 de enero de 1996».

87 En segundo lugar, la demandante sostiene que las autoridades italianas fueron inducidas a error por las indicaciones ofrecidas por la Comisión durante el procedimiento administrativo, pues estaban convencidas de que no debían centrarse en la naturaleza de la ayuda (ya que parecía un hecho aceptado que se trataba de créditos de gestión), sino más bien en la cuestión de si se cumplían las condiciones necesarias para beneficiarse de la ayuda, a saber, las que se aplicaban antes de la Comunicación sobre los créditos de gestión (circunstancia que concurría, según la demandante) o las más estrictas recogidas en dicha Comunicación (circunstancia que también concurría, según la demandante). A su juicio, tal manera de proceder es característica de una desviación de poder.

88 En apoyo de su argumentación, la demandante alega que la Comisión tuvo en cuenta los criterios establecidos por la Comunicación sobre los créditos de gestión cuando realizó la evaluación de las medidas controvertidas, como indica la referencia a la naturaleza «estacional» de los préstamos en el considerando 54, letra c), de la Decisión impugnada. En particular, la demandante se opone a la afirmación de la Comisión según la cual el carácter estacional de la ayuda era ya una condición requerida en su práctica anterior a la entrada en vigor de las nuevas normas definidas por la Comunicación sobre los créditos de gestión, invocando el propio texto de esta Comunicación, cuyo párrafo quinto, a su juicio, indica claramente que las dos condiciones aplicables antes de su entrada en vigor se refieren, por un lado, a la limitación de la duración máxima del préstamo a un año y, por otro lado, a la imposibilidad de limitar la ayuda a un solo producto y a una sola operación, sin mencionar el carácter estacional. En su opinión, fue la Comunicación sobre los créditos de gestión la que, de hecho, introdujo en el párrafo séptimo la condición relativa al carácter estacional del préstamo dentro de las nuevas normas aplicables en el futuro, con objeto de permitir al operador agrario anticipar los gastos vinculados al ciclo de producción antes de percibir los beneficios derivados de la venta.

89 Pues bien, la demandante subraya que se cumplían las dos condiciones requeridas por la práctica anterior de la Comisión (los préstamos eran de una duración no superior a un año y la ayuda se aplicaba a todos los cítricos, frutas y hortalizas), como reconoce por otra parte, la Decisión impugnada en el considerando 54,

letra c) [«aún suponiendo que el préstamo bonificado no se conceda para un solo producto (sino para dos categorías de productos) o no éste vinculado a una única operación (si bien principalmente a una operación, la exportación) y que la duración del préstamo no sea superior a doce meses»].

- 90 La Comisión precisa, en primer lugar, que la demandante le reprocha básicamente haber aplicado erróneamente las normas enunciadas en la Comunicación sobre los créditos de gestión. Señala que tal argumentación no se corresponde con los hechos, puesto que el considerando 53 de la Decisión impugnada, párrafo quinto, indica que las normas pertinentes en el presente caso eran las aplicables antes de la entrada en vigor de la Comunicación sobre los créditos de gestión.
- 91 La Comisión subraya también que las autoridades italianas no fueron inducidas a error, dado que en los considerandos 2.4 y siguientes de la decisión de incoar el procedimiento formal de examen se precisa que la Comisión admitió su punto de vista en cuanto a la determinación de las normas aplicables y que en ellos se hace referencia expresa a la práctica anterior a la Comunicación sobre los créditos de gestión.
- 92 Por último, contrariamente a las alegaciones de la demandante, la Comisión sostiene que el carácter estacional no constituye una condición nueva establecida por la Comunicación sobre los créditos de gestión, sino que está intrínsecamente vinculada al propio concepto de crédito de gestión o de crédito de campaña; a su juicio, constituye incluso su elemento esencial.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 93 Es preciso determinar las normas aplicables *ratione temporis* a la medida notificada, antes de examinar el contenido de dichas normas y su aplicación al presente caso.

## 1. Determinación de las normas aplicables *ratione temporis*

94 De la Decisión impugnada se desprende que, tras haber considerado durante algún tiempo la aplicación de las nuevas normas enunciadas en la Comunicación sobre los créditos de gestión (véase el considerando 53, párrafo tercero), la Comisión finalmente renunció a ello y se limitó a aplicar las normas derivadas de su práctica anterior (véase el considerando 53, párrafos cuarto y quinto).

95 En particular, el considerando 53, párrafo quinto, expone que, dado que la ayuda establecida en el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 afecta a las campañas de 1993/1994, 1994/1995 y 1995/1996 y que la posterior Comunicación sobre los créditos de gestión se aplica únicamente a las ayudas que adquirieran o mantuvieran su vigencia después del 30 de junio de 1998, el artículo 6 de la Ley regional n° 68/95 debe examinarse «con arreglo a los criterios aplicables a ese tipo de préstamos antes del 30 de junio de 1998, fecha a partir de la cual se aplica la nueva Comunicación [sobre los créditos de gestión]». De este modo, la Comisión no hace más que recoger el contenido de las observaciones presentadas por las autoridades italianas en su escrito de 30 de junio de 1997 (véase la Decisión impugnada, considerando 36).

96 En consecuencia, la demandante yerra al reprochar a la Comisión haber analizado las observaciones presentadas por las autoridades italianas infringiendo las normas aplicables *ratione temporis* a los créditos de gestión al aplicar las nuevas normas definidas en la Comunicación sobre los créditos de gestión, o haber cometido una desviación de poder en el marco de este análisis.

## 2. Contenido de las normas aplicables *ratione temporis*

97 La demandante alega que la Decisión impugnada se adoptó infringiendo las normas aplicables antes de la entrada en vigor de las nuevas normas definidas en

la Comunicación sobre los créditos de gestión, al tomar en consideración el carácter estacional de la ayuda, criterio que, según ella, no se tenía en cuenta en la práctica anterior de la Comisión.

- 98 A este respecto, procede señalar que, antes de definir las nuevas normas aplicables a partir del 30 de junio de 1998, la Comunicación sobre los créditos de gestión señala que desde hace varios años, la política de la Comisión ha consistido en no oponerse a las ayudas de Estado en el sector agrario concedidas en forma de préstamos bonificados a corto plazo. Así, esta Comunicación precisa que «las únicas condiciones planteadas por la Comisión en relación con tales ayudas son la duración máxima de un año de los préstamos y la imposibilidad de que éstos se limiten a un solo producto o una sola operación», al tiempo que subraya que «no hay límites de cuantía de la ayuda ni impedimento a que el préstamo bonificado de cada beneficiario sea prorrogado anualmente» (Comunicación sobre los créditos de gestión, párrafo quinto).
- 99 Sin embargo, y contrariamente a la alegación de la demandante, tal definición no puede obviar el carácter estacional de la ayuda examinada, por cuanto tal carácter es intrínseco a la propia definición del crédito de gestión, que remite necesariamente al concepto de «créditos de campaña», es decir, de crédito destinado a cubrir el anticipo por parte del agente económico de los gastos vinculados al ciclo de producción agrícola a la espera de los ingresos relativos al mismo ciclo (véase la decisión de la Comisión de 13 de febrero de 1998 relativa a la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, considerando 2.8, *in fine*).
- 100 Así, el carácter estacional del crédito de gestión se deduce del documento de la Comisión titulado «La política de competencia en el sector agrario», acerca del cual el *XVII Informe sobre la política de competencia* precisaba que describía los grandes criterios seguidos por la Comisión en la aplicación de las normas de competencia a la agricultura, con lo que se convertía, por tanto, en un marco de referencia conocido por los Estados miembros, los organismos públicos y los operadores interesados. Según este documento, las ayudas otorgadas en forma de

créditos de gestión se consideran incompatibles con el mercado común cuando «se conceden por una duración superior a la de la campaña de comercialización (doce meses), para un solo producto y una sola operación» (*a contrario*, las ayudas que cumplan estos dos criterios se considerarán compatibles con el mercado común). Seguidamente, el documento precisa que la postura de la Comisión «se explica teniendo en cuenta que la producción agraria, debido a las particularidades conectadas con los ciclos de producción, entraña necesidades específicas de financiación».

- 101 Asimismo, el carácter estacional de la medida de que se trata se menciona en el párrafo séptimo de la Comunicación sobre los créditos de gestión, en la parte en que se exponen las conclusiones a las que llegó la Comisión tras reexaminar esta práctica, donde se explica que «por motivos inherentes a la naturaleza de este sector y las actividades afines, sobre todo el carácter estacional de la producción y la estructura de las explotaciones agrarias, la agricultura comunitaria puede verse relativamente desfavorecida respecto a los agentes económicos de otros sectores, tanto desde el punto de vista de la necesidad de obtener préstamos a corto plazo como de su capacidad para financiarlos».
- 102 De este modo, la necesidad de responder a las necesidades específicas de financiación vinculadas al carácter estacional de la producción agraria es lo que justifica los dos criterios establecidos para permitir definir la compatibilidad de los créditos de gestión con las normas del Tratado, y la evaluación de tales medidas no puede realizarse sin tener en cuenta este carácter.
- 103 A este respecto, procede señalar que la definición de la práctica anterior de la Comisión efectuada en el considerando 53 de la Decisión impugnada, párrafo segundo, según la cual «las normas aplicables a los préstamos bonificados a corto plazo, en el sector agrario, en el momento de la notificación, prohibían otorgar préstamos para un solo producto o una única operación y limitaban su duración a doce meses», se completa mediante el considerando 54, párrafo primero, que no sólo hace referencia a los dos criterios mencionados, sino también al carácter estacional de la medida de que se trata, cuando señala que los criterios aplicables

a la medida notificada antes de la entrada en vigor de las nuevas normas definidas por la Comunicación sobre los créditos de gestión son las siguientes: «los préstamos deben ser “estacionales”, destinados a cubrir gastos generales (adquisición de materias primas, pago de mano de obra, etc.), el préstamo no debe estar vinculado a un solo producto o una única operación, y su duración no debe superar los doce meses».

104 Por lo demás, la demandante no puede extrañarse por la utilización del carácter estacional de la ayuda, que se menciona expresamente en el considerando 2.5 de la decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, como uno de los «criterios admitidos por la práctica de la Comisión en materia de ayudas de Estado en forma de créditos de gestión antes de la adopción del marco comunitario publicado en el DO C 44 de 16.2.1996 [la Comunicación sobre los créditos de gestión]» y acerca del cual el considerando 2.6 precisaba que existían dudas «en lo relativo a la posibilidad de considerar dichas ayudas como verdaderos créditos de gestión (en el sentido de “créditos de campaña”).»

105 En consecuencia, no cabe censurar a la Comisión por haber analizado las observaciones presentadas por las autoridades italianas en relación con la calificación de la medida notificada como crédito de gestión en función de su carácter estacional.

### 3. Aplicación de estas normas al presente caso

106 Por lo que respecta a la aplicación de las normas aplicables a los créditos de gestión efectuada por la Comisión en la Decisión impugnada, basta señalar que la demandante no discute que la ayuda de que se trata no tiene un carácter estacional, sino que se limita a afirmar erróneamente que la necesidad de contar con dicho carácter sólo quedó consagrada a partir de la entrada en vigor de las nuevas normas definidas por la Comunicación sobre los créditos de gestión.

- 107 En particular, de la demanda se desprende claramente que la demandante reconoce que la ayuda de que se trata no tiene un carácter estacional («no cabe duda de que la ayuda prevista en el artículo 6 de la Ley regional 68/1995 [...] se aplica en beneficio de los operadores comerciales y que, por consiguiente, se produce en un momento posterior a aquel en que el agricultor efectúa los gastos de producción»).
- 108 Por lo demás, debe señalarse que la demandante no niega que el criterio relativo a la duración del préstamo (que debe limitarse a doce meses aunque el crédito pueda renovarse anualmente) no se cumplía en el presente asunto, habida cuenta de que la duración de la amortización del préstamo era de treinta y seis meses (o, más correctamente, una «duración media [...] muy inferior a los 36 meses», debido a lo cual puede descartarse una «duración superior a los doce meses») (véase la Decisión impugnada, considerando 54 b, y, por remisión, el considerando 32).
- 109 Por consiguiente, no cabe censurar a la Comisión por haber estimado que en el presente caso los créditos de gestión no tenían carácter estacional.
- 110 De cuanto precede se desprende que debe desestimarse el segundo motivo en su totalidad.

*Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del artículo 87 CE, en una desviación de poder y en la vulneración del artículo 253 CE por falta de motivación*

- 111 Este motivo abarca tres tipos de alegaciones: las relativas al concepto de ayuda a la exportación, las que se refieren a los conceptos de ayuda de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y de ayuda al empleo y las que atañen al concepto de ayuda de funcionamiento concedida para enjugar deudas contraídas en el pasado.

## 1. Sobre las imputaciones relativas al concepto de ayuda a la exportación

## Alegaciones de las partes

- 112 La demandante critica que la Decisión impugnada concluya que la ayuda de que se trata ha de calificarse de «ayuda a la exportación». Pues bien, según la demandante, la Comisión no llega a esta conclusión examinando la ayuda de que se trata a la luz de los principios que figuran en el artículo 87 CE, sino por eliminación, siguiendo un criterio residual que no encuentra fundamento alguno en la normativa aplicable a las ayudas de Estado. Además, considera que la Decisión impugnada justifica la calificación de «ayuda a la exportación» por la falta de pruebas imputable a las autoridades italianas por lo que respecta a la incidencia de las exportaciones fuera de Italia en las exportaciones fuera de Sicilia. De este modo, la demandante estima que la Comisión vulneró el artículo 87 CE y cometió una desviación de poder, puesto que le corresponde a ella demostrar que la ayuda de que se trata supone una distorsión de la competencia en el mercado común.
- 113 Según la demandante, esta manera de actuar se refleja también en el aspecto de la motivación. Afirma, en efecto, que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia consagra el principio según el cual una decisión que no contiene indicaciones en cuanto a la situación en el mercado examinado, a las cuotas de mercado de la empresa beneficiaria de la ayuda, a las corrientes de intercambios relativas a los productos de que se trata entre los Estados miembros y a las exportaciones de los beneficiarios de la ayuda no cumple los requisitos mínimos de motivación (sentencias Francia/Comisión, y CIRFS y otros/Comisión, antes citadas). A este respecto, la demandante señala que los datos indicados en el considerando 41 de la Decisión impugnada en relación con las exportaciones de cítricos, frutas y hortalizas italianas no ofrecen ninguna indicación sobre el porcentaje de productos procedentes de la región de Sicilia, de manera que la supuesta incidencia de la ayuda de Estado en los intercambios comunitarios se considera acreditada sobre la base de la «falta de información», en tanto las autoridades italianas no demuestren lo contrario.

- 114 La Comisión señala que, aunque las imputaciones de la demandante fueran fundadas, no podrían desembocar en la anulación de la Decisión impugnada, pues se refieren a un pasaje de la motivación que, como indica expresamente la propia Decisión, no tiene incidencia alguna en la parte dispositiva (véase la Decisión impugnada, considerando 55).

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 115 La argumentación de la demandante, según la cual la Decisión impugnada llegó a la conclusión de que la ayuda controvertida debía calificarse de ayuda a la exportación, es infundada, puesto que de la Decisión impugnada resulta expresamente que, si bien tal calificación se planteó en un primer momento, finalmente fue abandonada.
- 116 En efecto, el considerando 55 de la Decisión impugnada señala que, en respuesta a las observaciones de las autoridades italianas que se oponían a que la medida notificada pudiera calificarse de ayuda a la exportación, la Comisión acepta que «la venta fuera del territorio de la región puede no significar necesaria y exclusivamente la exportación fuera del territorio italiano y, por ello, en la presente Decisión, no se examina la ayuda especialmente con arreglo a esa calificación».
- 117 Es cierto que, tras precisar que se abandona la calificación de ayuda a la exportación, el propio considerando 55 prosigue señalando: «No obstante, dado que el método de cálculo de la ayuda (véase el considerando 23), como ya ha señalado la Comisión en la decisión de incoación del procedimiento, parece coincidir con el método de cálculo de las ayudas a la exportación, y puesto que las autoridades nacionales han basado sus alegaciones en una interpretación literal del artículo 6 de la Ley nº 68/95, sin aportar prueba documental sobre los datos relativos, por ejemplo, a la exportación fuera del territorio de la región y con destino a Italia o a territorios no italianos, la Comisión no puede excluir que, de

hecho, la ayuda pueda ser también una ayuda a la exportación.» Sin embargo, tal observación, que simplemente expone una obviedad —el hecho de que la Comisión renuncie a investigar no significa que la ayuda no pudiera eventualmente ser calificada de ayuda a la exportación si ello quedara probado—, no permite en modo alguno concluir, como hace la demandante, que la Decisión impugnada concluye que la ayuda controvertida debe calificarse de ayuda a la exportación.

- 118 En consecuencia, procede desestimar las imputaciones relativas al concepto de ayuda a la exportación sin más examen, dado que la Comisión renunció expresamente a aplicar tal calificación en la Decisión impugnada.

## 2. Sobre las imputaciones relativas a los conceptos de ayuda de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y de ayuda al empleo

### Alegaciones de las partes

- 119 La demandante alega que las referencias en la Decisión impugnada a los conceptos de ayuda de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y de ayuda al empleo no son en absoluto pertinentes. Según ella, las autoridades italianas nunca sostuvieron que la ayuda controvertida pudiera recibir otra calificación que no fuera la de ayuda para los préstamos bonificados a corto plazo en el sector agrario («crédito de gestión»), y no era necesario que ofrecieran elementos que indicaran que la ayuda era de una naturaleza diferente. En particular, aduce que la remisión del artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 al mantenimiento de los niveles de empleo no sirve para conferir a la ayuda de que se trata el carácter de una ayuda al empleo, sino para justificar la importancia de la ayuda en el plano social.

- 120 La Comisión estima que la Decisión impugnada carece de defecto alguno a este respecto, puesto que excluye la compatibilidad de la ayuda examinada con el mercado común a la luz de las normas aplicables a las ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y a las ayudas al empleo.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 121 Procede señalar que las alegaciones presentadas por la demandante a este respecto son inoperantes, dado que se limita a afirmar que las referencias a los conceptos de ayuda de salvamento o de reestructuración de empresas en crisis y de ayuda al empleo no son pertinentes, conclusión a la que precisamente llega la Decisión impugnada.
- 122 Así, aunque el considerando 56 de la Decisión impugnada señala que las autoridades nacionales no se han referido a la posibilidad de que la ayuda prevista en el artículo 6 de la Ley regional nº 68/95 pueda reunir los requisitos previstos por las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis aplicables en la materia (DO 1997, C 283, p. 2) y recuerda el contenido de estos requisitos, concluye que «las autoridades nacionales no han aportado pruebas de que la ayuda examinada sea conforme a los citados criterios, y en la información aportada por las mismas tampoco se han hallado elementos probatorios al respecto».
- 123 Igualmente, si bien el considerando 58 de la Decisión impugnada indica que en las alegaciones de las autoridades italianas se hace una «vaga referencia» al vínculo existente entre la ayuda y el mantenimiento del nivel de empleo, inmediatamente señala que no se ha aportado ninguna prueba de que la ayuda examinada se atenga al espíritu y la letra de las Directrices sobre ayudas al empleo (DO 1995, C 334, p. 4). En particular, la Decisión subraya que aunque el artículo 6, apartado 4, de la Ley regional nº 68/95 prevea la revocación y la

recuperación de las ayudas si los beneficiarios no cumplen la obligación de mantener el nivel de empleo, dicha ayuda no parece cumplir los requisitos establecidos por las Directrices comunitarias sobre ayudas al empleo, ya que no se ha concebido específicamente para la protección del empleo, su importe no depende del número de trabajadores y su forma no guarda relación con los costes laborales. Por tanto, la Decisión concluye que, incluso aunque la ayuda controvertida pueda contribuir indirectamente al mantenimiento del empleo, como es el caso de muchos otros tipos de ayudas, no puede calificarse de ayuda al empleo, en el sentido de lo previsto en las Directrices aplicables en la materia.

- 124 En consecuencia, procede desestimar las imputaciones relativas a los conceptos de ayuda de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y de ayuda al empleo.

3. Sobre la imputación relativa al concepto de ayuda de funcionamiento concedida para enjugar deudas contraídas en el pasado

#### Alegaciones de las partes

- 125 La demandante critica la afirmación contenida en el considerando 59 de la Decisión impugnada, que califica la ayuda controvertida de «ayuda de funcionamiento, concedida para enjugar deudas contraídas en el pasado» sin examinar la justificación ofrecida por las autoridades nacionales respecto al hecho de que los tipos de interés aplicados por los bancos en Sicilia son claramente superiores a los aplicados en el resto de Italia. También señala que al calificar la ayuda controvertida de ayuda de funcionamiento, incompatible con las normas del mercado común, la Comisión no abordó la cuestión de si esta ayuda podía calificarse de «ayuda a la exportación» —calificación que, si hubiera sido conocida por las autoridades nacionales, aunque sea incorrecta en cuanto al

fondo, habría permitido en cualquier caso a la ayuda de que se trata acogerse a las excepciones previstas en el artículo 87 CE, párrafo tercero, letras a) y c)—. Además, la demandante sostiene que la Comisión no trata de justificar en modo alguno la calificación de ayuda de funcionamiento, y, por tanto, la Decisión impugnada adolece de falta de motivación.

- 126 La Comisión discute esta argumentación, recordando que la ayuda de que se trata fue calificada de ayuda concedida para enjugar deudas contraídas en el pasado por las propias autoridades italianas. Además, señala que su naturaleza de ayuda de funcionamiento nunca se puso en duda y está debidamente justificada en el considerando 59 de la Decisión impugnada. La Comisión observa asimismo que tal medida no puede, en el presente caso, beneficiarse de una autorización como crédito de gestión, pues la existencia de tipos de interés diferentes en Sicilia y en el resto de Italia es irrelevante a este respecto, ya que las normas aplicables a los créditos de gestión no requieren este parámetro.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 127 Según el considerando 59 de la Decisión impugnada, la ayuda prevista en el artículo 6 de la Ley regional n° 68/1995, «que, claramente, no es una ayuda a la inversión, no parece satisfacer ni los requisitos previstos para los préstamos bonificados a corto plazo, ni los aplicables a las ayudas para el salvamento o la reestructuración de empresas en crisis, o a las ayudas al empleo, ni ninguna de las condiciones de concesión previstas en otros actos jurídicos», parece ser «una simple ayuda de funcionamiento, concedida para enjugar deudas contraídas en el pasado y cuyos efectos cesan al dejar de pagarse la misma».
- 128 En el considerando 60, la Decisión impugnada recuerda que, en materia de agricultura, la práctica habitual de la Comisión ha sido la de prohibir la concesión de ayudas al funcionamiento en todas las regiones, incluso aquellas a

las que se aplica lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), puesto que, por su naturaleza, esas ayudas interfieren con los mecanismos de las organizaciones comunes de mercados, que prevalecen sobre las normas en materia de competencia establecidas en el Tratado.

- 129 Tras exponer esto, la Decisión impugnada señala, en el considerando 61, que dado que «las alegaciones de las autoridades italianas confirman que el objeto de la ayuda examinada es el de sanear la posición deudora de los beneficiarios, y que, por parte de éstos, no existe ninguna contrapartida que pueda considerarse que facilita el desarrollo de alguna actividad económica o región», esta medida no puede acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c), y es, por tanto, incompatible con el mercado común.
- 130 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, las ayudas de funcionamiento, a saber, las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, no están comprendidas, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 3. En efecto, conforme a la jurisprudencia, tales ayudas, en principio, falsean las condiciones de competencia en los sectores en los que se conceden sin que por otra parte sean capaces, por su propia naturaleza, de alcanzar uno de los objetivos fijados por las disposiciones del Tratado CE que establecen excepciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, C-86/89, Rec. p. I-3891, apartado 18, y de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 50; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 48).
- 131 En el presente caso, la demandante no ofrece ningún elemento que pueda contradecir la afirmación de la Comisión según la cual el hecho de otorgar una ayuda con objeto de enjugar las deudas contraídas en el pasado disminuyendo la posición deudora de sus beneficiarios constituye una ayuda de funcionamiento incompatible con las normas del Tratado relativas a las ayudas de Estado. A este respecto, la existencia de tipos de interés diferentes en Sicilia y en el resto de Italia no constituye una justificación que pueda hacer compatible tal ayuda con las normas mencionadas, puesto que el artículo 87 CE, apartado 3, no prevé este tipo de excepción.

- 132 En consecuencia, procede desestimar la imputación relativa al concepto de ayuda de funcionamiento concedida para enjugar las deudas contraídas en el pasado.
- 133 De cuanto antecede se desprende que procede desestimar el tercer motivo en su totalidad.

*Sobre el cuarto motivo, basado en la existencia de vicios sustanciales de forma y en la inobservancia de plazos razonables para tramitar los procedimientos previstos por el artículo 87 CE*

#### Alegaciones de las partes

- 134 La demandante sostiene que la Comisión no concluyó el procedimiento administrativo en un plazo razonable, dado que el régimen de ayudas previsto por la Ley regional nº 68/95 fue notificado el 8 de agosto de 1995 y que transcurrieron prácticamente dos años entre la decisión de 13 de febrero de 1998 de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2, y la decisión final de 22 de diciembre de 1999.
- 135 La Comisión rebate tal argumentación alegando en primer lugar que el plazo de 30 meses que transcurrió entre la notificación del régimen de ayudas previsto por la Ley regional nº 68/95 y la incoación del procedimiento formal de examen, y el plazo de veintidós meses de dicho procedimiento formal de examen son esencialmente imputables a las autoridades italianas. Además, la Comisión señala que el plazo de veintidós meses no puede considerarse excesivo a la luz del artículo 7, apartado 6, del Reglamento nº 659/1999, del que se desprende que el plazo de 18 meses previsto por esta disposición no es imperativo y que no es censurable un plazo ligeramente superior a este plazo.

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 136 Procede recordar que la observancia por parte de la Comisión de un plazo razonable al adoptar las decisiones que ponen fin a procedimientos administrativos en materia de política de competencia constituye un principio de buena administración (véanse, en materia de ayudas de Estado, las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 4; de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión, 223/85, Rec. p. 4617, apartados 12 a 17; en materia de desestimación de denuncias, la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de marzo de 1997, Guérin automobiles/Comisión, C-282/95 P, Rec. p. I-1503, apartados 37 y 38). Para apreciar si la duración de tal procedimiento resulta razonable será preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su trascendencia para las diferentes partes interesadas (véase, en materia de competencia, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1997, SCK y FNK/Comisión, asuntos acumulados T-213/95 y T-18/96, Rec. p. II-1739, apartado 57).
- 137 En el presente caso, sin embargo, la demandante se limita a señalar que el régimen de ayudas previsto por la Ley regional n° 68/95 fue notificado el 8 de agosto de 1995, que la decisión de incoar el procedimiento de examen contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2, se adoptó el 13 de febrero de 1998, que la decisión final se adoptó el 22 de diciembre de 1999 y que estos plazos no son razonables, sin ofrecer ninguna justificación.
- 138 A este respecto, procede recordar que el plazo de treinta meses que separa la notificación del régimen de ayudas y la incoación del procedimiento formal de examen es esencialmente imputable a las autoridades italianas, que respondieron de manera parcial o incompleta a las solicitudes de información de la Comisión, como se indica en el tercer considerando de la Decisión impugnada sin que la demandante lo haya puesto en duda. No puede hacerse responsable a la Comisión de este plazo.

139 Por lo que respecta al plazo de veintidós meses transcurrido entre la incoación del procedimiento formal de examen y la decisión final, del artículo 7, apartado 6, del Reglamento n° 659/1999, que entró en vigor el 16 de abril de 1999, se desprende que, «en la medida de lo posible, la Comisión procurará adoptar una decisión en un plazo de dieciocho meses después de iniciar el procedimiento». Por tanto, no cabe considerar poco razonable un plazo de veintidós meses por el mero hecho de que sobrepase el plazo de dieciocho meses que, si bien constituye un objetivo que ha de respetarse, no constituye un plazo imperativo. Además, la demandante no discute que el período de relativa inercia transcurrido durante el procedimiento formal de examen sea imputable a las autoridades italianas, a las que se habían pedido —infructuosamente— precisiones por lo que respecta, en particular, a la eventual calificación de ayuda a la exportación.

140 Por tanto, procede desestimar el cuarto motivo.

141 En consecuencia, procede desestimar el recurso en su totalidad.

## Costas

142 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por la demandante y al haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenarla a soportar sus propias costas y las de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) La parte demandante soportará sus propias costas y las de la Comisión.

García-Valdecasas

Lindh

Cooke

Meij

Legal

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de noviembre de 2003.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R. García-Valdecasas