

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 15 de junio de 2000 *

En los asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98,

Mauro Alzetta, con domicilio social en Montereale Valcellina (Italia), y los otros 31 demandantes cuya lista figura como anexo, representados por la Sra A. Pili, Abogada de Pordenone, y por los Sres. A. Barone y G. Pezzano, Abogados de Roma, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c L. Schiltz, 2, rue du Fort Rheinsheim,

Masotti Srl, con domicilio social en Feletto Umberto (Italia), y las otras treinta demandantes cuya lista figura como anexo, representadas por el Sr. R. Petiziol y la Sra. A. Pergolese, Abogados de Udine, via Ginnasio Vecchio 6, Udine (Italia),

Anna Maria Baldo, con domicilio en Cervignano del Friuli (Italia), y los otros cincuenta y tres demandantes cuya lista figura como anexo,

Amedeo Musso, con domicilio en Rivignano (Italia),

representados por el Sr. V. Cinque y la Sra. L. Candriella, Abogados de Udine, via Morpurgo 34, Udine,

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sutes SpA, con domicilio social en Udine, y las otras treinta y tres demandantes cuya lista figura como anexo,

Fabris Carlo & C. Snc, con domicilio social en Pavia di Udine (Italia),

Franco D'Odorico, con domicilio en Capofornido (Italia),

Fiorindo Birri, con domicilio en Manzano (Italia),

Maria Cecilia Framalico, con domicilio en Ampezzo (Italia),

Autotrasporti di Viola Claudio & CSNC, con domicilio social en Cerpeneto-Pozzuolo del Friuli (Italia),

representados por el Sr. C. Mussato, Abogado de Udine, via Dante 4, Udine,

y

Pietro Stagno, con domicilio en Trieste (Italia),

Fabrizio Cernacca, con domicilio en Trieste,

Trasporti e Spedizioni Internazionali Cossutta Snc, con domicilio social en Trieste,

Giuseppe Camaur, con domicilio en Cormons (Italia),

Cointra Transport and Trade Co. Srl, con domicilio social en Ronchi dei Legionari (Italia),

Autotrasporti Silvano Zottich, con domicilio social en Trieste,

Zootrans Snc, con domicilio social en Passagio di Betona (Italia),

Pauletic Antonio Succ. di Pauletic Igor, con domicilio en Trieste,

representados por los Sres. M. Clarich y A. Giadrossi, Abogados de Trieste, via XXX Ottobre 17, Trieste,

partes demandantes,

apoyados por

República Italiana, representada por el Profesor U. Leanza, Jefe del servicio del contencioso diplomático del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente,

asistido por el Sr. O. Fiumara y, durante la fase oral, por el Sr. G. Aiello, avvocati dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte coadyuvante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P.F. Nemitz y P. Stancanelli, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. M. Moretto, Abogado de Venecia, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tienen por objeto un recurso de anulación de la Decisión 98/182/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región (DO 1998, L 66, p. 18),

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

integrado por el Sr. R.M. Moura Ramos, Presidente, el Sr. R. García-Valdecasas, las Sras. V. Tiili y P. Lindh y el Sr. P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico y hechos que originaron el litigio

- 1 Las partes demandantes son empresas de transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena establecidas en la región de Friuli-Venezia Giulia, que recibieron ayudas de Estado con arreglo a un régimen de ayudas regional no notificado a la Comisión. Consta que la mayoría de ellas son pequeñas empresas que únicamente ejercen una actividad de transporte local o regional con un solo vehículo. En su Decisión 98/182/CE, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región (DO 1998, L 66, p. 18; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión declaró parte de estas ayudas incompatible con el mercado común y ordenó la devolución de su importe más los intereses correspondientes.

Marco jurídico

- 2 Las disposiciones generales relativas a las ayudas de Estado establecidas en los artículos 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 y 94 del Tratado CE (actualmente artículos 88 CE y 89 CE) se aplican en el

ámbito de los transportes, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones especiales del artículo 77 del Tratado CE (actualmente artículo 73 CE), que declara compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público.

- 3 El Reglamento (CEE) n° 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 130, p. 1; EE 08/01, p. 164), modificado en última instancia por el Reglamento (CE) n° 543/97 del Consejo, de 17 de marzo de 1997 (DO L 84, p. 6), cuyo fundamento son los artículos 75 del Tratado CE (actualmente artículo 71 CE, tras su modificación) y 77 y 94 del Tratado, confirma, en su artículo 2, que los artículos 92 a 94 del Tratado son aplicables en este sector y establece, por otra parte, ciertas disposiciones particulares sobre estas ayudas, siempre que estas últimas se refieran específicamente a la actividad de dicho sector. Así, precisa los casos y condiciones en que los Estados miembros tienen la facultad de adoptar medidas de coordinación, o de imponer obligaciones inherentes a la noción de servicio público que impliquen la concesión de ayudas de Estado con arreglo al artículo 77 del Tratado.
- 4 En materia de coordinación de los transportes, el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70 autoriza, hasta la entrada en vigor de la normativa comunitaria relativa al acceso al mercado de los transportes, las ayudas concedidas a título excepcional y temporal con objeto de eliminar, en el marco de un plan de saneamiento, un exceso de capacidad que entrañe graves dificultades estructurales, contribuyendo así a una mejor satisfacción de las necesidades del mercado de los transportes.
- 5 En el marco del establecimiento de una política común de transportes, el mercado de los transportes internacionales de mercancías por carretera se liberalizó parcialmente, en la Comunidad, mediante la introducción, en 1969, de un régimen de contingentes por el Reglamento (CEE) n° 1018/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968, relativo a la creación de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros (DO L 175, p. 13). En 1991 y 1992, por ejemplo, el contingente comunitario comprendía, respectivamente, 47.094 y 65.936 autorizaciones, repartidas entre los diferentes Estados miembros según una fórmula determinada. Así, a la

República Italiana se le atribuyeron 5.550 autorizaciones en 1991 y 7.770 en 1992. Las autorizaciones comunitarias habilitaban a sus titulares a efectuar transportes entre Estados miembros por un período de un año. Este régimen se mantuvo en vigor hasta el 1 de enero de 1993, fecha en que se liberalizó por completo esta actividad mediante el Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO L 95, p. 1).

- 6 Por lo que se refiere al mercado de los transportes de mercancías dentro de un Estado miembro, el Reglamento (CEE) n° 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3), sometió, a partir del 1 de julio de 1990, el cabotaje, es decir, el transporte de mercancías dentro de un Estado miembro por un transportista establecido en otro Estado miembro, a un régimen transitorio en forma de un contingente comunitario de apertura progresiva. El contingente inicial total comprendía 15.000 autorizaciones de cabotaje de dos meses de duración, repartidas entre los Estados miembros según una fórmula determinada. En este marco se atribuyeron 1.767 autorizaciones a la República Italiana. El Reglamento (CEE) n° 3118/93 del Consejo, de 25 de octubre de 1993, por el que se aprueban las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 279, p. 1), previó el mantenimiento de este régimen transitorio, en forma de un contingente comunitario total inicial de 30.000 autorizaciones (de las cuales 3.250 correspondían a la República Italiana), con un aumento anual del 30 % hasta la instauración definitiva de la completa liberalización de las actividades de cabotaje a partir del 1 de julio de 1998.

Ayudas controvertidas

- 7 La Legge regionale n° 28 de la Región de Friuli-Venezia Giulia; de 18 de mayo de 1981, «Interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonchè dell'autotrasporto merci in conto terzi» (Ley regional sobre intervenciones para la promoción y el desarrollo de los transportes que interesan a la Región de Friuli-Venezia Giulia, así como del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena; en lo sucesivo, «Ley n° 28/1981») establecía, en sus artículos 4, 7 y 8, determinadas medidas de ayuda en favor de las empresas de transporte por cuenta ajena establecidas en el territorio de la región.

- 8 El régimen establecido por esta Ley fue sustituido por la Legge regionale n° 4, de 7 de enero de 1985, «Interventi per la promozione e lo sviluppo dei traffici di interesse della Regione Friuli-Venezia Giulia nonchè dell'autotrasporto merci in conto terzi» (Ley regional sobre intervenciones para la promoción y el desarrollo de los transportes que interesan a la Región de Friuli-Venezia Giulia, así como del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena; Anexo 113 a la demanda en el asunto T-313/97; en lo sucesivo, «Ley n° 4/1985»). La Ley n° 4/1985 establecía, en sus artículos 4 a 6, un régimen de ayudas regionales esencialmente idéntico al establecido por la Ley n° 28/1981.
- 9 Estas Leyes preveían tres medidas en favor de las empresas de transporte por carretera por cuenta ajena establecidas en el territorio de la región de Friuli-Venezia Giulia:
- a) la financiación anual, durante un período máximo de diez años, a razón del 60 % (para las empresas individuales) y del 70 % (para las cooperativas y las agrupaciones) del tipo de referencia fijado por Orden Ministerial, de los intereses de los préstamos contraídos para (artículos 4 de las Leyes n^{os} 28/1981 y 4/1985):
- la realización de infraestructuras de la empresa (construcción, compra, ampliación, terminación y modernización de los locales necesarios para la actividad de la empresa, incluidos los destinados al depósito, almacenamiento y manipulación de las mercancías);
 - la compra, el desarrollo y la renovación de los equipos fijos y móviles, así como de los medios de transporte internos y por carretera;
- b) la financiación del coste de las operaciones de *leasing* de una duración de tres o cinco años relativas a vehículos, remolques y semirremolques nuevos y sus carrocerías intercambiables, adaptados a la actividad de transporte de

mercancías por carretera, y a las instalaciones, máquinas y equipos para la utilización, mantenimiento y reparación de los vehículos y para la manutención de las mercancías, a razón del 25 % (para las empresas individuales) y del 30 % (para las cooperativas y las agrupaciones) del precio de compra de los bienes. Esta ayuda, prevista en el artículo 7 de la Ley nº 28/1981 y en el 5 de la Ley nº 4/1985, se redujo para todos los beneficiarios, mediante leyes regionales posteriores, al 20 % y después al 15 % del precio de compra;

c) la financiación anual, en favor de las agrupaciones y de las demás formas asociativas, a razón del 50 %, de las inversiones destinadas a la construcción o a la compra de instalaciones y equipos necesarios para lograr el objetivo de la agrupación o de la asociación, o destinadas a contribuir a la gestión y al desarrollo de los servicios comunes para guardar, mantener y reparar los vehículos y las instalaciones y equipos conexos (artículo 8 de la Ley nº 28/1981 y artículo 6 de la Ley nº 4/1985).

10 Según la información transmitida a la Comisión por las autoridades italianas, el 18 de noviembre de 1996, el importe de los créditos previstos para las ayudas contempladas en el artículo 4 de la Ley nº 4/1985, para el período comprendido entre 1985 y 1995, ascendió a 13.000 millones de ITL (6,7 millones de EUR), y fueron aprobadas ciento cincuenta y cinco solicitudes. El nivel medio de las ayudas concedidas estuvo comprendido entre el 13 % y el 26 % de los costes y de los intereses de los préstamos. El importe previsto para el período comprendido entre 1981 y 1985 alcanzó los 930 millones de ITL (0,4 millones de EUR), y se aprobaron catorce solicitudes durante este período (punto II de la Decisión impugnada).

11 Según las mismas fuentes, los créditos previstos para las ayudas contempladas en el artículo 5 de la Ley nº 4/1985 alcanzaron los 23.300 millones de ITL (11,8 millones de EUR) durante el período comprendido entre 1985 y 1995, y se aprobaron, durante este período, mil seiscientos noventa y una solicitudes, con una financiación media del orden del 19 %. En 1993 se aceptaron ochenta y tres solicitudes, y el nivel de la ayuda fue del 10 %. De 1981 a 1985 se aprobaron trescientas cinco solicitudes, y se concedieron 5.790 millones de ITL (2,9 millones de EUR) de ayudas (punto II de la Decisión impugnada).

- 12 Según la información comunicada a la Comisión por el Gobierno italiano a raíz de la apertura del procedimiento administrativo, las ayudas concedidas con arreglo al artículo 6 de la Ley n° 4/1985 estaban destinadas a inversiones en el sector del transporte combinado (punto II, párrafo séptimo, de la Decisión impugnada). De la Decisión impugnada (punto VIII, párrafo séptimo) se desprende que estas ayudas representaban del 10 % al 15 % del importe total de las ayudas concedidas.
- 13 La concesión de las ayudas mencionadas se suspendió a partir del 1 de enero de 1996. Por otra parte, tras la adopción de la Decisión impugnada la Región de Friuli-Venezia Giulia derogó el régimen de ayudas previsto en la Ley n° 4/1985 y adoptó las medidas necesarias para recuperar las ayudas concedidas (véanse los escritos de la Región por los que se notifica esta decisión a las demandantes, enviados entre los meses de septiembre y diciembre de 1997, y presentados como anexos a las demandas).

Procedimiento administrativo y contenido de la Decisión impugnada

- 14 Al tener conocimiento de la existencia de la Ley n° 4/1985 durante el examen de otro expediente de ayudas de Estado previstas por una ley regional posterior, la Comisión instó a las autoridades italianas, mediante escrito de 29 de septiembre de 1995, a que le transmitieran todos los textos legislativos, documentos, información y datos necesarios para apreciar la compatibilidad del régimen de ayudas establecido por la Ley n° 4/1985 con el mercado común. En este escrito, la Institución destacaba que, a falta de respuesta o en caso de respuesta insuficiente, adoptaría una decisión definitiva sobre la base de la información de que disponía. También recordó, en ese momento, que los Estados miembros están obligados a comunicar previamente los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas, y que no pueden ejecutar las medidas proyectadas antes de que en el procedimiento previsto haya recaído una decisión definitiva.
- 15 Tras un intercambio de correspondencia con las autoridades italianas, la Comisión recibió el texto de la Ley n° 4/1985 durante una reunión celebrada el

18 de julio de 1996, y se le facilitó información adicional el 18 de noviembre de 1996. El 13 de febrero de 1997, durante una reunión con los servicios competentes de esta Institución, las autoridades italianas reiteraron, en particular, que los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia se encontraban en una situación desfavorable frente a sus competidores de Austria, Croacia y Eslovenia.

- 16 Mediante escrito de 14 de febrero de 1997, la Comisión comunicó al Gobierno italiano su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, contra el régimen de ayudas en favor de las empresas de transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena, establecido por las Leyes n^{os} 4/1985 y 28/1981 (DO 1997, C 98, p. 16). Instaba a las autoridades italianas y a los terceros interesados a presentar sus observaciones y a facilitar todos los documentos, información y datos necesarios para examinar la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común. La Comisión recibió las observaciones del Gobierno italiano el 3 de abril de 1997 (informe complementario de la Región de Friuli-Venezia Giulia, presentado como anexo al escrito de la Representación Permanente de la República Italiana de 27 de marzo de 1997; en lo sucesivo, «informe complementario»). Las partes demandantes no presentaron observaciones.
- 17 El 30 de julio de 1997, la Comisión puso fin al procedimiento, adoptando la Decisión impugnada. La parte dispositiva de esta Decisión presenta el siguiente tenor:

«Artículo 1

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

Artículo 2

Las subvenciones no contempladas en el artículo 1 constituyen ayudas a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado y son ilegales, ya que se aplicaron en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo [93].

Artículo 3

Las subvenciones destinadas a la financiación de elementos específicamente adaptados a los transportes combinados y utilizados exclusivamente para el transporte combinado constituyen ayudas a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, pero son compatibles con el mercado común en virtud de la letra e) del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) nº 1107/70.

Artículo 4

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

Artículo 5

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

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

[...] »

- 18 En la motivación de la Decisión impugnada, la Comisión distingue entre el mercado del transporte de mercancías por carretera a nivel nacional, regional y local, por una parte, y el del transporte internacional de mercancías por carretera, por otra (punto VII, párrafos tercero a undécimo, de la Decisión impugnada).

- 19 Al haber estado cerrado a la competencia el primero de estos mercados hasta la entrada en vigor, el 1 de julio de 1990, del Reglamento n° 4059/89, que introdujo los contingentes de cabotaje, la Comisión deduce de ello que las ayudas concedidas antes de esta fecha a las empresas de transporte que operaban exclusivamente a nivel nacional, regional o local no podían afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios y no constituían, por tanto, ayudas de Estado a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado. En cambio, considera que las ayudas concedidas después de esta fecha son ayudas de Estado a efectos de esta disposición, ya que han podido afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

- 20 Por lo que se refiere al mercado del transporte internacional, la Comisión señala que se abrió a la competencia intracomunitaria a partir de 1969, fecha de entrada en vigor del Reglamento n° 1018/68. De ello deduce que «la ayuda que establecen las Leyes n°s 4/1985 y 28/1981 consolida la posición financiera y las posibilidades de acción de las empresas de transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena de la región de Friuli-Venezia Giulia frente a sus competidores, y este efecto se produce desde [...] 1969 para las [empresas] que se dedican al

transporte internacional, en el marco de los intercambios intracomunitarios, de tal forma que éstos pueden verse afectados» (punto VII, último párrafo, de la Decisión impugnada).

- 21 Al examinar a continuación si estas ayudas calificadas de ayudas de Estado pueden beneficiarse de una excepción, la Comisión considera que las ayudas para la financiación de material destinado al transporte combinado pueden acogerse a la exención prevista en el artículo 3, apartado 1, letra e), del Reglamento n° 1107/70, relativo a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo del transporte combinado. Por lo que se refiere a las demás ayudas controvertidas (en lo sucesivo, «ayudas controvertidas»), considera que no pueden beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, ya que no existe una situación de exceso de capacidad ni un plan de saneamiento del sector. Asimismo, las excepciones contempladas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado, en favor de las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones, no son aplicables, debido, por una parte, a la inexistencia de un plan de desarrollo regional que englobe todos los sectores de la economía de la región y, por otra parte, al hecho de que no todo el territorio de Friuli-Venezia Giulia forma parte de las regiones que pueden acogerse a estas exenciones. Por lo que se refiere a las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado en favor de las ayudas sectoriales, la Comisión considera que no son aplicables a las ayudas controvertidas en la medida en que éstas no van acompañadas de ninguna acción de interés común, como un plan de reestructuración del sector. Además, las ayudas a las operaciones de *leasing* para la compra de nuevos vehículos constituyen, en su opinión, ayudas de funcionamiento (punto VIII, párrafo decimotercero, de la Decisión impugnada).
- 22 La Comisión llega a la conclusión de que «la ayuda concedida a partir del 1 de julio de 1990 en virtud de las Leyes n°s 28/1981 y 4/1985 a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia que se dedican al transporte nacional, así como a las que se dedican al transporte internacional, no es compatible con el mercado común, a tenor de lo dispuesto en el artículo 92 del Tratado» (punto VIII, último párrafo, de la Decisión impugnada).

Procedimiento

- 23 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 2 de diciembre de 1997 (asunto T-298/97), el 11 de diciembre de 1997 (asuntos T-312/97 y T-313/97), el 16 de diciembre de 1997 (asunto T-315/97), el 19 de diciembre de 1997 (asuntos T-600/97 a T-607/97), el 2 de enero de 1998 (asunto T-1/98), el 5 de enero de 1998 (asuntos T-3/98 y T-6/98) y el 26 de enero de 1998 (asunto T-23/98), las partes demandantes interpusieron los presentes recursos con el fin de obtener la anulación total o parcial de la Decisión impugnada.
- 24 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de octubre de 1997, la República Italiana interpuso un recurso destinado a obtener, con carácter principal, la anulación de la Decisión impugnada y, con carácter subsidiario, la anulación de esta Decisión en la medida en que impone, en su artículo 5, la recuperación de las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 (asunto C-372/97). Mediante auto de 24 de noviembre de 1998, el Tribunal de Justicia decidió suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Primera Instancia dictara sentencia en el presente procedimiento, con arreglo al artículo 47, párrafo tercero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia.
- 25 Por otra parte, la Región de Friuli-Venezia Giulia también interpuso un recurso de anulación de la Decisión impugnada, mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de noviembre de 1997 (asunto T-288/97). La excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión contra este recurso fue desestimada mediante 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). El procedimiento sigue su curso.
- 26 Mediante auto de 16 de junio de 1998, el Presidente de la Sala Primera ampliada acordó, a petición de la Comisión y oídas las demás partes, la acumulación, a efectos de la fase escrita, de la fase oral y de la sentencia, de los asuntos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a T-607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98.

- 27 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 28 de mayo de 1998, la República Italiana solicitó intervenir en el procedimiento en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes. El Presidente de la Sala Cuarta ampliada admitió esta intervención mediante auto de 29 de septiembre de 1998. La República Italiana presentó su escrito de intervención el 24 de noviembre de 1998. Las partes demandantes en los asuntos T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98 presentaron sus observaciones escritas sobre dicho escrito el 5 de marzo de 1999. La Comisión presentó sus observaciones escritas sobre el mismo en la dúplica.
- 28 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) decidió abrir la fase oral y, como diligencias de ordenación del procedimiento, instó a las partes a responder por escrito a determinadas preguntas. Las partes demandantes en los asuntos T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, así como la Comisión, respondieron a estas preguntas el 13 de agosto de 1999 y el Gobierno italiano, el 1 de septiembre siguiente.
- 29 En la vista celebrada el 15 de septiembre de 1999 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

- 30 En el asunto T-298/97, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter preliminar, acuerde la suspensión de la Decisión impugnada.

— Con carácter principal, anule la Decisión impugnada.

— Con carácter subsidiario, anule el artículo 5 de esta Decisión, que impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 más los intereses correspondientes.

— Condene en costas a la Comisión.

31 En el asunto T-312/97, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter principal, anule los artículos 2, 4 y 5 de la Decisión impugnada.

— Con carácter subsidiario, anule dicha Decisión en la medida en que impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 más los intereses correspondientes.

— Con carácter subsidiario de segundo grado, anule la Decisión impugnada en la medida en que impone, en relación con las partes demandantes, la recuperación de las ayudas más los intereses correspondientes.

— Con carácter subsidiario de tercer grado, anule dicha Decisión en la medida en que, por lo que se refiere a las partes demandantes, el importe de las ayudas que debe recuperarse debe incrementarse con el de los intereses devengados hasta la fecha de la solicitud de reembolso y, en cualquier caso, con los intereses prescritos.

- Condene en costas a la Comisión.
- 32 En los asuntos T-315/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
- Con carácter principal, anule parcialmente la Decisión impugnada, en la medida en que afecta a los intereses legítimos y a los derechos de las partes demandantes.
 - Con carácter subsidiario, anule dicha Decisión en la medida en que impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 más los intereses correspondientes.
 - Con carácter subsidiario de segundo grado, anule la Decisión impugnada en la medida en que impone que el importe de las ayudas que deben recuperarse se incremente con el de los intereses correspondientes.
 - Con carácter subsidiario de tercer grado, decida que sea el Estado italiano, único responsable de la irregularidad, quien cargue con las sumas que deben recuperarse.
 - Condene en costas a la Comisión.

33 En los asuntos T-313/97 y T-23/98, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Con carácter principal, anule en su totalidad la Decisión impugnada.

- Con carácter subsidiario, anule dicha Decisión en la medida en que impone la obligación de recuperar las subvenciones concedidas a partir del 1 de julio de 1990 más los intereses correspondientes.

- Con carácter subsidiario de segundo grado, anule esta Decisión, limitando la obligación de restitución a la diferencia entre la ayuda bruta concedida y la ventaja obtenida efectivamente, calculada deduciendo de la subvención bruta la carga fiscal con que ha sido gravada, y excluyendo además la obligación de restituir intereses o, al menos, volviendo a calcularlos —dado que no se ha demostrado la mala fe de los beneficiarios— teniendo en cuenta no la fecha de concesión de la ayuda, sino [de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2033 del codice civile (Código civil italiano)] la fecha de la demanda judicial.

- Condene en costas a la demandada.

34 En los asuntos T-600/97 a T-607/97, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la Decisión impugnada.

- Con carácter subsidiario, anule dicha Decisión en la medida en que impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 más los intereses correspondientes.

 - Con carácter subsidiario de segundo grado, anule la Decisión impugnada en la medida en que impone que el importe de las ayudas que deben recuperarse se incremente con el de los intereses correspondientes.
- 35 En los asuntos acumulados, el Gobierno italiano, que interviene en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Con carácter principal, anule en su totalidad la Decisión impugnada.

 - Con carácter subsidiario, anule dicha Decisión en la medida en que impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas más los intereses correspondientes.

 - Condene en costas a la Comisión.
- 36 La parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime los recursos en su totalidad.

 - Condene en costas a las partes demandantes.

Sobre la demanda de suspensión de la Decisión impugnada

- 37 A tenor del artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la demanda de que se suspenda la ejecución de un acto debe presentarse mediante escrito separado.
- 38 De ello se desprende que una demanda de suspensión presentada en el mismo escrito que el recurso principal es inadmisibile (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1965, *Officine elettromeccaniche Merlini/Alta Autoridad*, 108/63, Rec. pp. 1 y ss., especialmente p. 12, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 19 de junio de 1995, *Kik/Consejo y Comisión*, T-107/94, Rec. p. II-1717, apartado 38).
- 39 En el presente caso, la demanda de suspensión de la Decisión impugnada, formulada en la demanda por la que se interpone el presente recurso de anulación en el asunto T-298/97, debe, por tanto, declararse inadmisibile.

Sobre la incompetencia del Tribunal de Primera Instancia respecto de las pretensiones destinadas a que sea el Estado italiano quien cargue con las sumas que deben recuperarse y a que se limite el importe de este reembolso

- 40 En los asuntos T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia, con carácter subsidiario, que sea el Estado miembro de que se trata quien cargue con el reembolso de las ayudas concedidas, como único responsable de la posible irregularidad derivada de la falta de notificación del régimen de ayudas controvertido.

- 41 En los asuntos T-313/97 y T-23/98 solicitan, con carácter subsidiario, que el Tribunal de Primera Instancia limite el importe de la ayuda que debe restituirse, deduciendo del importe bruto de la ayuda el importe de la carga fiscal que lo ha gravado. Solicitan también al Tribunal de Primera Instancia que excluya la obligación de pagar intereses o, con carácter subsidiario, que decida hacerlos correr a partir de la fecha de la solicitud de restitución, con arreglo al artículo 2033 del codice civile.
- 42 Pues bien, en el marco de la competencia de anulación que le confiere el artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), el Juez comunitario no está facultado para dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones comunitarias o a los Estados miembros, para condenar por cualquier causa a Estados miembros o para sustituir a las Instituciones comunitarias. Le corresponde a la Institución de que se trate adoptar, en virtud del artículo 176 del Tratado CE (actualmente artículo 233 CE), las medidas para la ejecución de una sentencia de anulación, ejerciendo, bajo el control del Juez comunitario, la facultad de apreciación de que dispone a estos efectos, respetando tanto el fallo y la motivación de la sentencia que debe ejecutar como las disposiciones del Derecho comunitario (véanse, en particular, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de noviembre de 1993, Koelman/Comisión, T-56/92, Rec. p. II-1267, apartado 18, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 9 de noviembre de 1995, France-aviation/Comisión, T-346/94, Rec. p. II-2841, apartado 42, y de 16 de septiembre de 1998, IECC/Comisión, asuntos acumulados T-133/95 y T-204/95, Rec. p. II-3645, apartado 52).
- 43 Por tanto, en el presente caso el Tribunal de Primera Instancia no es competente para condenar al Estado miembro de que se trata a reembolsar las ayudas concedidas de manera irregular a las partes demandantes por la Región de Friuli-Venezia Giulia.
- 44 Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia no puede sustituir al Estado miembro de que se trata para determinar las modalidades de recuperación de las ayudas teniendo en cuenta, en su caso, las cargas fiscales nacionales, con el fin de restablecer la situación anterior (véase el apartado 89 *infra*). Asimismo, no le corresponde sustituir a la Comisión por lo que se refiere a la decisión relativa a la recuperación de las ayudas incrementadas con los intereses correspondientes.

45 Por tanto, las pretensiones antes mencionadas deben declararse inadmisibles.

Sobre las pretensiones de anulación

Sobre el alcance de la intervención del Gobierno italiano

46 En su escrito de dúplica, la Comisión señala, con carácter preliminar, que las pretensiones formuladas por las partes demandantes en los diferentes asuntos acumulados y por la República Italiana no coinciden. Algunas partes demandantes solicitan con carácter principal la anulación de los artículos 2, 4 y 5 de la Decisión impugnada. Otras, así como el Gobierno italiano, solicitan la anulación de esta Decisión en su totalidad.

47 Por ello, la Comisión solicita que se inste al Gobierno italiano a precisar en apoyo de qué partes demandantes se propone intervenir.

48 A este respecto, basta con señalar que, tras oírse a las partes, se admitió la intervención del Gobierno italiano en apoyo de las pretensiones de todas las partes demandantes en los presentes asuntos, mediante auto del Presidente de la Sala Cuarta ampliada de 29 de septiembre de 1998.

49 No procede ya, por consiguiente, precisar el alcance de la intervención del Gobierno italiano, y la solicitud de la parte demandada debe, por tanto, desestimarse.

Sobre la procedencia de las pretensiones de anulación

- 50 En apoyo de sus pretensiones de anulación, las partes demandantes formulan, en esencia, varios motivos, que procede reagrupar y examinar de la siguiente manera: en primer lugar, la infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado y la falta de motivación; en segundo lugar, la infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado y del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento nº 1107/97, así como la falta de motivación; en tercer lugar, la calificación errónea de las ayudas controvertidas de ayudas nuevas, y, en cuarto lugar, la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, así como la falta de motivación, por lo que se refiere a la recuperación de las ayudas.

Sobre la supuesta infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado y la supuesta falta de motivación

— Alegaciones de las partes

- 51 Las partes demandantes sostienen que la Decisión impugnada adolece de error de Derecho, de error manifiesto de apreciación y de insuficiencia de motivación por lo que respecta a la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 52 La Comisión se limita a mencionar la mera posibilidad de que los intercambios comerciales entre los Estados miembros se vean afectados, y no demuestra la existencia de una amenaza real y concreta de distorsiones de la competencia. Desde esta perspectiva, la Decisión impugnada no está suficientemente motivada.

- 53 En el asunto T-312/97, la partes demandantes consideran que el mero hecho de que una ayuda pueda afectar a los intercambios comerciales y/o falsear la competencia no basta para que esta ayuda sea incompatible con el mercado común. El artículo 92, apartado 1, del Tratado sólo se aplica si la ayuda de que se trata afecta a los intercambios comerciales entre los Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de febrero de 1977, Benedetti, 52/76, Rec. p. 163, apartado 2 del fallo) y fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 40).
- 54 Todas las partes demandantes sostienen que, en el presente caso, las ayudas controvertidas no pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros ni alterar la competencia, por tres razones. En primer lugar, su importe es demasiado modesto. En segundo lugar, las empresas beneficiarias operan habitualmente dentro de los límites del territorio regional y, en tercer lugar, estas ayudas cumplen una función «compensatoria» en el marco de una situación de desventaja objetiva frente a sus competidores.
- 55 En primer lugar, el modestísimo importe total de las ayudas controvertidas demuestra que no pueden tener incidencia en los intercambios comerciales y la competencia. Estas ayudas deberían lógicamente asimilarse a las ayudas denominadas *de minimis* exentas de la obligación de notificación, contempladas en el punto 3.2 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas adoptadas por la Comisión el 20 de mayo de 1992 (DO 1992, C 213, p. 2), modificadas posteriormente en este punto por la comunicación de 6 de marzo de 1996 relativa a las ayudas *de minimis* (DO 1996, C 68, p. 9) y sustituidas por las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas de 23 de julio de 1996 (DO 1996, C 213, p. 4). En efecto, estas Directrices comunitarias de 20 de mayo de 1992 (punto 1.6) excluyen injustificadamente de su ámbito de aplicación las ayudas concedidas en el sector de los transportes, debido a que están sujetas a normas especiales.
- 56 Las partes demandantes en el asunto T-312/97 destacan que la jurisprudencia invocada por la Comisión, según la cual la reducida cuantía de las ayudas

concedidas a empresas de tamaño modesto no excluye, *a priori*, que los intercambios comerciales se vean afectados, establece, en realidad, una presunción de compatibilidad de dichas ayudas con el Derecho comunitario, salvo prueba en contrario (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 43, y de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, C-364/90, Rec. p. I-2097, apartado 24). En el presente caso, la Comisión invirtió la carga de la prueba.

- 57 Las partes demandantes en los asuntos T-313/97 y T-23/98 recuerdan que el importe total de las ayudas concedidas a más de trescientas empresas, entre el 1 de julio de 1990 y el 31 de diciembre de 1995, sólo alcanzaba los 17.000 millones de ITL, del que debe deducirse el importe de las ayudas en favor del transporte combinado que la Comisión declaró compatibles con el Tratado. Además, de esta suma deben deducirse todos los tributos que gravan las ayudas concedidas, que representan alrededor del 70 % del importe de éstas.
- 58 Las partes demandantes en el asunto T-298/97 ponen de relieve la insignificante cuantía de las ayudas y el escaso número de beneficiarios. La Comisión no tuvo en cuenta estos elementos y, en particular, el hecho de que el 80 % de los beneficiarios de las ayudas concedidas desde 1981 son empresas muy pequeñas que ejercen, con un solo vehículo, una actividad de transporte local o regional. En la Decisión impugnada indicó que entre 1981 y 1995 se aprobaron 2.202 solicitudes, sin verificar el número de ayudas concedidas durante el período considerado, es decir, de 1990 a 1995. Además, realizó su apreciación, de manera general e indistinta, sobre la base de los datos globales relativos al período 1985/1995, lo que constituye un error de razonamiento que vicia las apreciaciones expuestas en la Decisión impugnada. En particular, por lo que se refiere a las ayudas previstas en el artículo 5 de la Ley nº 4/1985 relativas a las operaciones de *leasing*, las solicitudes aprobadas entre los meses de julio de 1990 y diciembre de 1995 representan con toda probabilidad menos de la mitad del número total de 1.691 solicitudes aprobadas que indica la Comisión para el período 1985/1995, habida cuenta de la fuerte disminución de estas solicitudes durante los últimos años de este período.

- 59 En segundo lugar, casi todos los beneficiarios de las ayudas controvertidas ejercen sus actividades dentro de los límites del territorio regional. En este contexto, la Comisión no demostró la existencia de un riesgo de incidencia de las ayudas en los intercambios comerciales y la competencia. No demostró, en particular, que determinadas empresas comunitarias titulares de una autorización de cabotaje hubieran sufrido un perjuicio causado por las ayudas controvertidas. Se limitó a señalar que, desde el 1 de julio de 1990, las empresas de la región de Friuli-Venezia Giulia compiten, en principio, con cualquier otro transportista italiano o comunitario que se dedique al cabotaje en Italia, sin demostrar siquiera que los transportistas comunitarios tenían efectivamente acceso al mercado italiano, lo que habría presupuesto, al menos, que no se hubiese agotado el contingente comunitario. Pues bien, este contingente se había agotado y, por ello, estaba excluida cualquier competencia.
- 60 La Comisión debería haber demostrado lo mismo respecto de las empresas que operaban en el mercado del transporte internacional hasta la finalización del régimen de contingentes, el 31 de diciembre de 1992, teniendo en cuenta, en particular, el hecho de que los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia sólo poseen una cuota marginal de este mercado, de modo que la incidencia de las ayudas controvertidas sobre éste fue insignificante. En efecto, estos transportistas rara vez realizan transportes internacionales, debido a las limitaciones al tránsito impuestas por la República de Austria («ecopuntos», vehículos ecológicos y no ruidosos, peso máximo desde 1994) y a la práctica contractual en el sector industrial de la región considerada (ventas franco fábrica en las que el transporte corre a cargo del comprador extranjero; elección de un transportista extranjero aun en los casos de venta franco destino).
- 61 Además, en el asunto T-312/97, las partes demandantes destacan que, a diferencia de lo alegado por la Comisión, el hecho de que la mayoría de las empresas beneficiarias de las ayudas controvertidas ejerzan su actividad exclusivamente a nivel local es del todo pertinente. En efecto, los medios de transporte utilizados generalmente para el transporte internacional presentan características diferentes de los utilizados para el transporte interno. Además, es necesaria una autorización específica para los transportes internacionales.

- 62 Según las partes demandantes en el asunto T-298/97, el agotamiento del contingente comunitario muestra que el mercado no se vio afectado por las ayudas controvertidas. Por otra parte, al no haber verificado si este contingente afectó o no a la competencia, la Comisión no pudo determinar la importancia de los intercambios comerciales y de la competencia en el mercado de que se trata, ni establecer que las ayudas controvertidas habían tenido una incidencia sobre éstos.
- 63 A este respecto, todas las partes demandantes destacaron, durante la fase oral, que, según el informe de la Comisión de 4 de febrero de 1998 sobre la aplicación del Reglamento n° 3118/93 [COM(1998) 47 final], citado por esta Institución en sus respuestas escritas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, la liberalización del mercado del cabotaje sólo tuvo un impacto muy limitado sobre los intercambios comerciales. En 1995, el cabotaje representó, de media, menos del 0,3 % de los flujos de tráfico a nivel nacional. Los transportistas italianos poseían un 4 % del mercado del cabotaje en la Comunidad, y la región de Friuli-Venezia Giulia representó el 4 % del mercado italiano.
- 64 En tercer lugar, según todas las partes demandantes las ayudas controvertidas no pudieron afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia, en la medida en que permitieron, por el contrario, un ajuste financiero de la situación de los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia a la de sus competidores. En efecto, aquéllos resultan desfavorecidos, en relación con los transportistas por carretera establecidos en otros Estados miembros, por tipos de descuento más elevados y, en relación con los establecidos en otras regiones de Italia, por una situación geográfica que los expone a la competencia de los transportistas por carretera austriacos, croatas y eslovenos, que disfrutaban, en particular, de ayudas de Estado y de una fiscalidad menos gravosa.
- 65 En el asunto T-298/97, las partes demandantes destacan, a este respecto, que las ayudas compensatorias están prohibidas únicamente cuando están destinadas a favorecer a las empresas comunitarias en relación con las establecidas en otros Estados miembros, y no cuando están objetivamente justificadas por razones de tipo económico, como la necesidad de luchar contra la competencia ejercida por las importaciones procedentes de países terceros favorecidos por una situación privilegiada (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der

Kooy y otros/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, y de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723). En el presente caso, las ayudas controvertidas respondían a la necesidad de evitar la disminución de la modesta cuota en el mercado del transporte internacional que poseían los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia, en beneficio de los operadores austriacos, croatas y eslovenos, que disfrutaban de una situación privilegiada que no es posible eliminar mediante acuerdos bilaterales.

- 66 Por lo que se refiere a los tipos de descuento, las partes demandantes en los asuntos T-313/97 y T-23/98 señalan que sólo en España existían tipos superiores a los aplicados en Italia. Los tipos aplicados en el Reino Unido sólo superaron a los aplicados en Italia en 1990 y durante los dos primeros meses de 1991. Por lo que se refiere a la debilidad de la lira italiana a partir de 1992, no pudo contrarrestar la diferencia entre los tipos de descuento oficiales. Además, a diferencia de los tipos de descuento, las divisas fluctúan rápidamente.
- 67 En los asuntos T-312/97, T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, las partes demandantes sostienen que, a diferencia de lo alegado por la Comisión, la distorsión de la competencia que resulta de la situación privilegiada de los transportistas austriacos, eslovenos y croatas no repercute en la misma medida en todos los transportistas comunitarios. Tiene una incidencia mayor en Italia y, más específicamente, en la región de Friuli-Venezia Giulia, debido a su situación geográfica, que obliga a los transportistas por carretera establecidos en ella a realizar inversiones considerables para ajustarse a la normativa austriaca y, por ello, les impide ser competitivos. Por este motivo, la cuota de mercado de las empresas italianas en el sector de los transportes comunitarios está en constante disminución.
- 68 Además, la Comisión no demostró que las ayudas controvertidas pudieran afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios, al no haber especificado los elementos en los que se basa. Pues bien, una Decisión que no contiene indicaciones sobre la situación del mercado considerado, sobre la cuota en este mercado de la empresa beneficiaria de la ayuda, sobre los flujos de intercambio de los productos de que se trate entre los Estados miembros y sobre las

exportaciones de la empresa no cumple la exigencia de motivación (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartado 24).

- 69 La República Italiana, que interviene en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes, considera que las ayudas controvertidas no afectan a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y no pueden falsear la competencia. Hace suya la alegación de las partes demandantes sobre la cuantía mínima de estas ayudas, sobre el hecho de que sus beneficiarios son la mayoría de las veces empresas pequeñas o muy pequeñas que ejercen su actividad exclusivamente a nivel local, así como sobre la situación geográfica desfavorable de la región de Friuli-Venezia Giulia y sobre la necesidad de defender la exigua cuota de mercado en el transporte internacional que poseen las empresas establecidas en esta región contra la competencia de las empresas de transporte por carretera austriacas, croatas y eslovenas, que disfrutan de ayudas de Estado y de privilegios que no se habrían podido eliminar mediante acuerdos bilaterales. Además, por lo que se refiere a los transportes internacionales, la Comisión no tuvo en cuenta el hecho de que la cuota de mercado de los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia era tan marginal que la ayudas controvertidas sólo tenían una incidencia insignificante.
- 70 La Comisión, por su parte, estima que en el presente caso se cumplen los requisitos para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. En primer lugar, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen, *a priori*, que dicha ayuda pueda afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia (sentencias Tubemeuse, antes citada, apartado 43, e Italia/Comisión, antes citada, apartado 24).
- 71 En el presente caso, el mercado de los transportes de mercancías por carretera se caracteriza por la presencia de numerosas empresas de pequeño tamaño, de modo que una intervención del Estado, aun modesta, a favor de algunas de ellas, tendría repercusiones importantes sobre las demás empresas y afectaría tanto a los intercambios comerciales intracomunitarios como a la competencia. Por esta razón este sector se excluyó específicamente del ámbito de aplicación de la norma *de minimis* en materia de ayudas de Estado. Además, por su intensidad, su

duración y la amplitud de los costes subvencionables, las ayudas controvertidas son de un nivel que normalmente se considera capaz de provocar una distorsión de la competencia, incluso en sectores menos sensibles.

- 72 La Comisión rechaza la tesis defendida por las partes demandantes en los asuntos T-312/97, T-313/97 y T-23/98, según la cual debería haber tenido en cuenta la incidencia de la carga fiscal que grava las ayudas controvertidas. Esta alegación, que no se presentó durante el procedimiento administrativo, es inadmisibile en el presente caso en virtud de la regla según la cual los motivos formulados en el recurso deben concordar con los invocados durante el procedimiento administrativo. En todo caso, carece de fundamento.
- 73 En segundo lugar, el hecho de que la mayor parte de las empresas beneficiarias de las ayudas controvertidas opere exclusivamente a nivel local, regional y nacional no permite excluir una eventual repercusión de estas ayudas sobre los intercambios comerciales y la competencia. Estas empresas tuvieron acceso al mercado del cabotaje, abierto a la competencia comunitaria a partir del 1 de julio de 1990. Además, tuvieron acceso al mercado de los transportes internacionales, para los que pueden servir, en la mayoría de los casos, los medios utilizados a nivel local.
- 74 Además, la capacidad de las empresas de transporte de la región de Friuli-Venezia Giulia pudo mantenerse o aumentar debido a la concesión de las ayudas controvertidas, lo que redujo las oportunidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de dedicarse al cabotaje en Italia. Estas habrían podido solicitar y obtener autorizaciones para realizar servicios de cabotaje en todo Estado miembro y abstenerse de ejecutar este tipo de prestación en el mercado italiano. En estas circunstancias, el agotamiento del contingente comunitario no permitía excluir que las ayudas controvertidas falseasen la competencia y perjudicasen a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.
- 75 En tercer lugar, la Comisión refuta la alegación según la cual las ayudas controvertidas no reforzaron la posición financiera de las empresas beneficiarias,

sino que simplemente compensaron una situación de desventaja frente a sus competidores. Los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia no se encuentran en desventaja en relación con sus competidores debido a su implantación en esta región. Por lo que se refiere a las prescripciones impuestas por la República de Austria, desde 1972 existe, entre los países miembros de la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) y la Comunidad, acuerdos que también comprenden disposiciones en materia de transporte por carretera. Por otra parte, el sistema de los «ecopuntos» no fue establecido unilateralmente por este Estado, sino sobre la base de un acuerdo con la Comunidad que prevé ventajas particulares para la República Italiana, habida cuenta de su proximidad geográfica. Por lo que se refiere a las condiciones de competencia en que se desarrollan los transportes realizados en Italia por empresas croatas y eslovenas, dependen de acuerdos bilaterales celebrados entre la República Italiana y las Repúblicas de Croacia y de Eslovenia, así como de los controles efectuados para garantizar su aplicación. Además, como las desventajas invocadas por las partes demandantes afectan a todos los transportistas de la Comunidad, no pueden justificar la concesión de ayudas de Estado como compensación.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 76 Debe rechazarse, con carácter preliminar, la interpretación restrictiva del artículo 92, apartado 1, del Tratado, propuesta por las partes demandantes en el asunto T-312/97, según la cual esta disposición sólo contempla las ayudas que tienen una incidencia efectiva sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsean la competencia.
- 77 Esta interpretación puramente literal es incompatible con el sistema de control de las ayudas de Estado introducido por los artículos 92 y siguientes del Tratado. En efecto, la Comisión, en el marco de su apreciación de las ayudas nuevas que, en virtud del artículo 93, apartado 3, del Tratado, se le deben notificar antes de ser concedidas, debe comprobar si estas ayudas pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia.

- 78 Tampoco debe demostrarse que los intercambios comerciales entre los Estados miembros resultan realmente afectados y que existe una distorsión efectiva de la competencia en el marco del control permanente de las ayudas existentes al amparo del artículo 93, apartados 1 y 2, del Tratado, en el que corresponde a la Comisión verificar, en particular si se produce una modificación de la situación de la competencia, si las ayudas existentes siguen siendo compatibles con el Tratado e imponer, en su caso, la supresión *ex nunc* de las ayudas que hayan pasado a ser incompatibles (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartados 15 y 20).
- 79 Por último, en los casos en que se haya concedido una ayuda sin notificación previa, la Comisión no está obligada, sin embargo, a demostrar la existencia de una incidencia real de esta ayuda sobre los intercambios comerciales y la competencia. En efecto, según reiterada jurisprudencia, esta exigencia favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas incumpliendo la obligación de notificación en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartados 32 y 33, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 67).
- 80 El análisis de la jurisprudencia confirma que las ayudas constituyen ayudas de Estado contempladas en el artículo 92, apartado 1, del Tratado siempre que amenacen falsear la competencia y puedan tener una incidencia en los intercambios comerciales entre Estados miembros. Así, en su sentencia Tube-meuse, antes citada (apartados 35 a 40), el Tribunal de Justicia admitió que ciertas ayudas concedidas a la empresa SA des Usines à tubes de la Meuse-Tubemeuse, cuyas exportaciones fuera de la Comunidad representaban, al adoptarse la Decisión recurrida, aproximadamente el 90 % de su volumen de negocios, cumplieran estos requisitos debido a que, en el contexto de aquel caso, el objetivo de esta empresa era orientarse hacia otros mercados, y que «era previsible por lo tanto que [ésta] orientara sus nuevas actividades hacia el mercado interior comunitario». En el mismo sentido, pero sin que existiesen intercambios comerciales entre los Estados miembros al concederse la ayuda, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en su sentencia de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión. (asuntos acumulados T-447/93 a T-449/93, Rec.

p. II-1971), apartados 139 y 141, que la Comisión estaba obligada, en el momento de conceder la ayuda, a examinar «los efectos previsibles» de ésta sobre la competencia y sobre el comercio intracomunitario (véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 12).

- 81 Además, en materia de ayudas de Estado los requisitos relativos, respectivamente, a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a la distorsión de la competencia están, por regla general, indisolublemente unidos. Así, el Tribunal de Justicia, confirmando la solución establecida en una jurisprudencia más antigua (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión, 173/73, Rec. p. 709, apartados 25, 44 y 45), declaró, en su sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada (apartado 11), que «cuando una ayuda económica otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios» (véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en el asunto en el que recayó esta sentencia, Rec. pp. 2693 y ss., especialmente p. 2697; en el mismo sentido, véase la sentencia España/Comisión, antes citada, apartado 40, y la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, antes citada, apartado 50).
- 82 En el presente caso, la Comisión expuso un razonamiento similar en la Decisión impugnada. Consideró, en primer lugar, que las ayudas controvertidas reducían los costes normales de las empresas de un sector particular, el transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena, en una región particular, la región de Friuli-Venezia Giulia, lo que podía dar lugar a una distorsión de la competencia (punto VI, último párrafo, de la Decisión impugnada). Llegó a la conclusión de que «dado que se consolida la posición de las empresas de un sector particular que participa en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que dichos intercambios se ven afectados a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado» (punto VII, último párrafo, de la Decisión impugnada).
- 83 Procede, por tanto, examinar la fundamentación de estas apreciaciones teniendo en cuenta las circunstancias del presente caso y las distintas alegaciones formuladas por las partes demandantes.

- 84 Por lo que se refiere, en primer lugar, al importe supuestamente mínimo de las ayudas controvertidas y al tamaño relativamente modesto de las empresas beneficiarias, el Tribunal de Primera Instancia, examinando una cuestión similar en el asunto en el que recayó la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, antes citada, declaró en dicha sentencia (apartado 46) que «si la ventaja [concedida a una empresa en un sector caracterizado por una fuerte competencia] es pequeña, la competencia resulta falseada en escasa medida, pero resulta falseada de todos modos. Ahora bien, la prohibición que establece el apartado 1 del artículo 92 del Tratado se aplica a toda ayuda que falsee o amenace falsear la competencia, sea cual fuere su importe, en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros». Respecto de este último punto, precisó que «incluso una ayuda de cuantía relativamente reducida puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros cuando el sector en el que la empresa opera se caracteriza por una fuerte competencia, como ocurre en el presente caso» (apartado 49). Como ya se ha recordado (véase el apartado 81 *supra*), el Tribunal de Primera Instancia motivó esta decisión en el hecho de que, cuando una ayuda de Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios (apartados 48 a 50 de la sentencia; véanse también las sentencias del Tribunal de Justicia Tubemeuse, antes citada, apartado 43; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 27, y España/Comisión, antes citada, apartado 42).
- 85 Además, a diferencia de lo alegado por las partes demandantes en el asunto T-312/97, la sentencia de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, antes citada, no establece ninguna presunción de compatibilidad respecto de las ayudas de Estado concedidas a pequeñas o medianas empresas. Únicamente precisa el alcance de la facultad de apreciación de la Comisión respecto de estas ayudas, indicando que «los intereses propios de esta categoría de empresas autorizan a la Comisión a utilizar una mayor flexibilidad al apreciar la compatibilidad de las ayudas con el Tratado» (apartado 24 de la sentencia).
- 86 A este respecto, la Comisión destaca acertadamente que el modesto tamaño de las empresas beneficiarias y el importe relativamente reducido de las ayudas concedidas no permiten evitar toda incidencia sobre la competencia y los intercambios comerciales cuando la estructura del mercado se caracteriza, como en el sector de los transportes de mercancías por carretera, por la presencia de un gran número de empresas de pequeño tamaño. En este contexto, los efectos de una ayuda, aun relativamente modesta, sobre la competencia y los intercambios

comerciales pueden no ser insignificantes, y no puede considerarse que esta ayuda tenga una importancia reducida. A este respecto, la comunicación de 6 de marzo de 1996 relativa a las ayudas *de minimis*, antes citada (párrafo cuarto), que «afecta principalmente a las pequeñas y medianas empresas», excluye el sector de los transportes de su ámbito de aplicación.

- 87 Además, teniendo en cuenta la estructura del mercado descrita en el apartado precedente y el gran número de operaciones subvencionables, no puede exigirse de la Comisión, como sostienen las partes demandantes en los asuntos T-313/97 y T-23/98, que tenga en cuenta el importe exacto de las ayudas concedidas y el número preciso de beneficiarios, cuando está demostrado que, durante el período considerado, los transportistas de la región de Friuli-Venezia Giulia se beneficiaron de ayudas que podían reforzar su posición frente a sus competidores y ejercer así una incidencia sobre la competencia y los intercambios comerciales intracomunitarios.
- 88 Por lo que se refiere a la alegación de las partes demandantes según la cual la Comisión debería haber deducido la carga fiscal del importe de las ayudas concedidas para apreciar la incidencia de éstas sobre la competencia y los intercambios comerciales entre los Estados miembros, procede, en primer lugar, desestimar la causa de inadmisibilidad invocada por la Comisión basándose en que no se formuló esta alegación durante el procedimiento administrativo. A falta de toda disposición explícita del Tratado (o de los actos adoptados para su ejecución) en este sentido, la posibilidad de invocar un motivo en el marco de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado no puede quedar restringida por la aplicación de una supuesta regla de concordancia de los motivos invocados durante el procedimiento administrativo y ante el Juez comunitario (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 64).
- 89 Sobre el fondo, la tesis de las partes demandantes debe rechazarse. La Comisión no está facultada, en el sistema de control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado, para tomar en consideración las cargas fiscales que gravan el importe de las ayudas económicas otorgadas, a efectos de apreciar su compatibilidad con el Tratado. En efecto, estas cargas no se vinculan específicamente a la propia ayuda, sino que se recaudan en una fase posterior y gravan las ayudas controvertidas al igual que cualquier ingreso. No pueden, por consiguiente,

constituir un elemento pertinente a efectos de evaluar la incidencia específica de la ayuda sobre los intercambios comerciales y la competencia y, en particular, de estimar la ventaja obtenida por los beneficiarios de esta ayuda en relación con las empresas competidoras que no hayan disfrutado de ella y cuyos ingresos también están sujetos a tributación. Además, la Comisión no dispone, por regla general, de los datos necesarios para apreciar la incidencia de las cargas fiscales sobre la ventaja obtenida por la empresa beneficiaria. Esta apreciación sólo se produce, en principio, en la fase de recuperación de la ayuda con arreglo a las normas de Derecho interno y, por tanto, es competencia exclusiva de las autoridades del Estado miembro de que se trate (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 83).

- 90 Del conjunto de las consideraciones que preceden se desprende que no puede acogerse la alegación basada en la magnitud relativamente modesta de las ayudas controvertidas.
- 91 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la alegación de las partes demandantes según la cual la mayoría de las empresas beneficiarias de las ayudas controvertidas ejercen su actividad exclusivamente a nivel local, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, una ayuda puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia aunque la propia empresa beneficiaria que compita con productores de otros Estados miembros no participe en las exportaciones. Esta situación también puede presentarse cuando no hay exceso de capacidad en el sector de que se trate. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la producción interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión, 102/87, Rec: p. 4067, apartado 19; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, antes citada, apartado 27; España/Comisión, antes citada, apartado 40, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartados 47 a 49).
- 92 En el presente caso, a diferencia de lo alegado por las partes demandantes, los regímenes de contingentes en vigor, de 1969 a 1993, en el mercado del transporte internacional por carretera y, de 1990 a 1998, en el del cabotaje, permitieron la creación de una situación de competencia efectiva dentro de los límites de los

contingentes fijados, que pudo verse afectada por la concesión de las ayudas controvertidas. En efecto, en virtud de las disposiciones pertinentes de los Reglamentos n^{os} 1018/68, 4059/89 y 3118/93, las autorizaciones comunitarias, expedidas a nombre del transportista y utilizables para un único vehículo, se concedían, dentro de los contingentes nacionales, por un plazo de un año por lo que se refiere al transporte internacional y de dos meses para el cabotaje. Durante estos períodos de validez, los titulares de una autorización de transporte internacional o de una autorización de cabotaje estaban facultados para efectuar, con un vehículo, sin limitación, transportes de mercancías entre los Estados miembros de su elección o dentro de cualquier Estado miembro, respectivamente.

- 93 En estas circunstancias, la Comisión pudo rechazar fundadamente, en la Decisión impugnada (punto VII), la alegación formulada por el Gobierno italiano durante el procedimiento administrativo, según la cual más del 80 % de los beneficiarios son empresas muy pequeñas que se dedican exclusivamente al transporte local, declarando que el carácter local de la actividad no constituye un criterio que permita excluir que los intercambios intracomunitarios resulten afectados a partir de la apertura parcial del mercado del cabotaje a la competencia el 1 de julio de 1990.
- 94 Asimismo, por lo que se refiere al transporte internacional, parcialmente abierto a la competencia comunitaria a partir de 1969 y completamente liberalizado a partir del 1 de enero de 1993, la Comisión descartó, en la Decisión impugnada (punto VII, párrafos décimo y decimoprimer), la objeción planteada por el Gobierno italiano, según la cual los transportistas de la región de Friuli-Venezia Giulia apenas participan en este tipo de transporte, de modo que la competencia que ejercen en este ámbito es poco significativa. Tras destacar que el carácter limitado de la competencia no puede excluir la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado en el sector del transporte por carretera, la Comisión consideró, acertadamente, que las ayudas controvertidas refuerzan la posición financiera y, en consecuencia, las posibilidades de acción de los transportistas de mercancías por carretera por cuenta ajena de la región de Friuli-Venezia Giulia en relación con sus competidores y pueden, por ello, tener una incidencia sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- 95 A este respecto, la tesis de las partes demandantes según la cual la Comisión debería haber demostrado que determinadas empresas comunitarias habían

sufrido un perjuicio debido a la concesión de las ayudas controvertidas o, al menos, que el contingente comunitario no estaba agotado, carece de fundamento. En efecto, basta con que la Comisión demuestre que las ayudas consideradas pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y amenazan falsear la competencia, sin que sea necesario delimitar el mercado de que se trate y analizar su estructura y las relaciones de competencia que se derivan de ella (sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada, puntos 9 a 12).

96 Pues bien, aun suponiendo que el contingente comunitario se hubiese agotado, este hecho no permitiría llegar a la conclusión de que las ayudas controvertidas no tienen incidencia en el mercado y los intercambios comerciales intracomunitarios. En efecto, habida cuenta de la libre elección que los regímenes de contingentes reservan a los titulares de las autorizaciones comunitarias por lo que se refiere, según los casos, a los Estados miembros dentro de los cuales pueden dedicarse al cabotaje o entre los que pueden realizar transportes internacionales, el agotamiento de estos contingentes no facilitaría, en cualquier caso, ninguna indicación sobre la utilización que se ha hecho de ellos, en particular, por lo que se refiere al cabotaje en Italia y a los transportes internacionales desde o hacia Italia o, más precisamente, la región de Friuli-Venezia Giulia.

97 De ello resulta que la actividad esencialmente local de la mayoría de los beneficiarios de las ayudas controvertidas y la existencia de regímenes de contingentes no podían impedir la incidencia de estas ayudas en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y en la competencia.

98 En tercer lugar, procede examinar la alegación de las partes demandantes según la cual el artículo 92, apartado 1, del Tratado no es aplicable a las ayudas controvertidas debido a que estas ayudas tienden a compensar la situación supuestamente desfavorable de las empresas beneficiarias frente a sus competidores.

99 A diferencia de la interpretación que hacen las partes demandantes, las sentencias Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada (apartados 28 a 30), y de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, antes citada (apartados 10, 39 y 66),

establecen la regla según la cual una ventaja conferida a una empresa para corregir una situación desfavorable frente a sus competidores no constituye una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, si está justificada por criterios económicos y si no introduce ninguna discriminación entre los operadores económicos establecidos en los diferentes Estados miembros. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que no constituye una medida de ayuda a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado una tarifa preferencial aplicada por una sociedad controlada por el Estado, cuando, en el contexto del mercado de que se trate, esta tarifa está objetivamente justificada por razones de tipo económico, como la necesidad de luchar contra la competencia ejercida en dicho mercado por otras fuentes de energía (sentencia Van der Kooy y otros/Comisión, antes citada, apartado 30) o por las importaciones de países terceros con objeto de conservar la importante clientela existente (sentencia Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 39). En otras palabras, comprobó, en el primer caso, si la tarifa preferencial controvertida se había fijado con arreglo a criterios económicos, conforme a una reiterada jurisprudencia según la cual para calificar a una medida de ayuda de Estado cabe preguntarse si un operador privado habría realizado la operación en las mismas condiciones (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, *Cityflyer Express/Comisión*, T-16/96, Rec. p. II-757, apartado 51, y las conclusiones del Abogado General Sr. Fennelly en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1999, *Francia/Comisión*, C-251/97, Rec. p. I-6639, apartado 19). En el segundo caso, verificó si esta tarifa preferencial no confería a las empresas beneficiarias una ventaja respecto de sus competidores establecidos en otros Estados miembros.

- 100 Además, según jurisprudencia reiterada, el hecho de que un Estado miembro se proponga aproximar, mediante medidas unilaterales, las condiciones de competencia en un determinado sector económico a las existentes en otros Estados miembros no puede desvirtuar el carácter de ayudas de estas medidas (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, *Comisión/Francia*, asuntos acumulados 6/69 y 11/69, Rec. p. 523, apartados 20 y 21; de 2 de julio de 1974, *Italia/Comisión*, antes citada, apartados 36 a 39, y de 19 de mayo de 1999, *Italia/Comisión*, C-6/97, Rec. p. I-2981, apartado 21).
- 101 De ello se desprende que, en el presente caso, las ayudas controvertidas no pueden justificarse ni por la existencia de tipos de descuento más elevados en Italia, ni por la competencia ejercida por los operadores establecidos en Austria, en Croacia o en Eslovenia, invocadas por las partes demandantes. En efecto, en la medida en

que estas ayudas confieren una ventaja a sus beneficiarios en relación con otros transportistas por carretera establecidos en otras regiones de Italia o en otros Estados miembros, constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, y, como ya se ha declarado, pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia.

- 102 En cualquier caso, al no estar suficientemente fundamentada, a la vista de las objeciones de la Comisión, la alegación de las partes demandantes relativa a la situación de la competencia, no está demostrado que los tipos de descuento aplicables en Italia, así como la situación de los transportistas por carretera austriacos, croatas y eslovenos coloquen a los transportistas por carretera establecidos en la región de Friuli-Venezia Giulia en una situación desfavorable frente a sus competidores.
- 103 Por último, también debe desestimarse la alegación relativa a la insuficiencia de motivación de la Decisión impugnada por lo que se refiere a la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 104 Según reiterada jurisprudencia, la motivación debe mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de modo que el Juez comunitario pueda ejercer su control y los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos. Debe apreciarse en relación con el contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. Si bien la Comisión no está obligada a responder, en la motivación de una Decisión, a todos los puntos de hecho y de Derecho invocados por los interesados durante el procedimiento administrativo, debe tener en cuenta todos los elementos pertinentes del caso (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, *British Airways y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartados 89, 94 y 95).
- 105 En el presente caso, de lo expuesto con anterioridad se desprende que la Comisión indicó de manera sucinta pero clara, en la Decisión impugnada, las razones por las que las ayudas controvertidas pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia. Además, rechazó las objeciones planteadas por el Gobierno italiano durante el procedimiento administrativo.

- 106 Por todas estas razones, deben desestimarse los motivos basados en la infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado y en la insuficiencia de motivación.

Sobre la supuesta infracción del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado y del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, y sobre la supuesta falta de motivación

— Alegaciones de las partes

- 107 Todas las partes demandantes sostienen que, al declarar que las ayudas al *leasing* para la compra de nuevos vehículos y las demás ayudas controvertidas no cumplían los requisitos exigidos para disfrutar de las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado y en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, la Comisión infringió estas disposiciones y no motivó de modo suficiente con arreglo a Derecho la Decisión impugnada en este punto.
- 108 En los asuntos T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, las partes demandantes sostienen que las ayudas controvertidas se establecieron con carácter temporal para remediar las dificultades estructurales causadas por la sobreexplotación del material vetusto y de los efectivos, que originaban un riesgo de repercusiones graves en el plano de la seguridad. Estas ayudas, por tanto, no perseguían un aumento de la capacidad global, sino una reestructuración del sector para mejorar la calidad de los servicios. Estaban destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades y no alteraron las condiciones de los intercambios en «forma contraria al interés común», en el sentido del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Además, ante graves dificultades estructurales, estas ayudas pretendían contribuir a una mejor satisfacción de las necesidades del mercado de los transportes, en el sentido del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70.

- 109 Según las partes demandantes en los asuntos T-312/97, T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, las ayudas controvertidas no provocaron un aumento de la capacidad de transporte, en la medida en que las autorizaciones de cabotaje, sujetas a contingente, sólo son válidas para un vehículo determinado y no pueden cederse.
- 110 Según todas las partes demandantes, la Decisión impugnada no se apoya en ninguna prueba por lo que se refiere a la calificación de las ayudas al *leasing* de ayudas de funcionamiento y a la supuesta incompatibilidad de las ayudas controvertidas con el interés común.
- 111 En los asuntos T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, las partes demandantes destacan que las ayudas controvertidas constituían ayudas a la inversión destinadas a la realización de infraestructuras (construcción, compra, ampliación de los locales), al aumento y a la renovación de los equipos fijos y móviles y a la renovación de los medios de transporte.
- 112 Según las partes demandantes en el asunto T-312/97, estas ayudas no son ayudas de funcionamiento, porque no tienen por objeto mejorar la situación financiera de las empresas beneficiarias, sino ajustar la capacidad competitiva de estas últimas a la de los transportistas por carretera establecidos, en particular, en Austria, en Croacia y en Eslovenia.
- 113 Por otro lado, en el asunto T-298/97 las partes demandantes señalan que las ayudas controvertidas persiguen la reestructuración ya programada del sector del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena, facilitando la renovación del material. Estas ayudas se justifican por las exigencias ligadas a la seguridad y a la lucha contra la contaminación atmosférica y acústica.

- 114 En los asuntos T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, las partes demandantes sostienen que estas ayudas se inscribían en el marco de un proceso concreto de reestructuración, necesario para la protección de la seguridad y del medio ambiente. Este proceso lo inició la Región de Friuli-Venezia Giulia, que elaboró, en 1988, el primer plan regional integrado de transportes que definía orientaciones de programas para las intervenciones destinadas a modernizar y a racionalizar todo el sistema de transportes.
- 115 En los asuntos T-313/97 y T-23/98, las partes demandantes indican que, según el informe complementario, que fue desechado por la Comisión durante el procedimiento administrativo, se hallaba en curso de elaboración un plan de reestructuración destinado a permitir la adaptación del parque de material rodante de las empresas afectadas a las normas de seguridad y de protección del medio ambiente previstas en la normativa de los Estados vecinos.
- 116 En los asuntos T-312/97, T-313/97 y T-23/98, las partes demandantes consideran que la normativa comunitaria no exige que exista un plan y/o un proceso de reestructuración para la aplicación de una excepción a la prohibición de las ayudas de Estado.
- 117 Además, en los asuntos T-600/97 a T-607/97 las partes demandantes imputan a la Comisión no haber examinado en profundidad la aplicabilidad de las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado a las ayudas controvertidas. Invocando el objetivo nº 2 (reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial) y el objetivo nº 5b (en la perspectiva de la reforma de la Política Agrícola Común, fomentar el desarrollo de las zonas rurales) de los fondos estructurales, definidos en el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DO L 185, p. 9), reprochan a la Comisión no haber tenido en cuenta

el hecho de que «una gran parte del territorio regional se reparte entre las zonas de declive industrial (objetivo n° 2) y las zonas desfavorecidas (objetivo n° 5b)».

- 118 El Gobierno italiano estima que las ayudas controvertidas debían beneficiarse de una excepción con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, y como ayudas sectoriales contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.
- 119 Por último, todas las partes demandantes, así como el Gobierno italiano, sostienen que la Comisión no motivó la Decisión impugnada, sino que se limitó a expresar simples dudas sobre la compatibilidad de las ayudas a las operaciones de *leasing* para la adquisición de nuevos vehículos (punto VIII, párrafo sexto).
- 120 La Comisión sostiene, en primer lugar, que en el presente caso no se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70, relativos a la existencia de un exceso de capacidad que entrañe graves dificultades estructurales en el sector del transporte y a la existencia de un plan de saneamiento.
- 121 En segundo lugar, a falta de un plan de reestructuración, no era posible considerar que las ayudas controvertidas constituían una acción de interés común capaz de compensar sus efectos de distorsión de la competencia y los intercambios comerciales, como exigía el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Además, las ayudas al *leasing* para la adquisición de nuevo material rodante constituyen ayudas de funcionamiento.
- 122 En los asuntos T-600/97 a T-607/97, la Comisión destaca que, en la Decisión impugnada (punto VIII), examinó la aplicabilidad, en el presente caso, de las

excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado a las ayudas controvertidas.

- 123 En tercer lugar, la Decisión impugnada no adolece de la insuficiencia o de la falta de motivación. En efecto, en ella se examinan todas las objeciones formuladas por el Gobierno italiano durante el procedimiento administrativo.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 124 Aun suponiendo, como sostienen las partes demandantes, que las ayudas controvertidas se hayan inscrito en el marco de un proceso concreto de reestructuración del sector considerado, que se caracterizaba por la sobreexplotación de un material vetusto, con el fin de mejorar la seguridad, y que estas ayudas no hayan aumentado la capacidad global de transporte, lo que no está demostrado, no cumplen, sin embargo, los criterios para poder disfrutar de una excepción enunciados, respectivamente, en el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70 y el artículo 92, apartado 3, del Tratado.
- 125 En primer lugar, el artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n° 1107/70 autoriza únicamente, en determinadas circunstancias, las ayudas concedidas para eliminar, en el marco de un plan de saneamiento, un exceso de capacidad que entrañe graves dificultades estructurales.
- 126 Pues bien, en el presente caso ninguno de los datos que obran en los autos permite presumir la existencia de tal exceso de capacidad. Por el contrario, de la Decisión impugnada (punto VIII, párrafo tercero) se desprende que, en sus observaciones sobre la decisión de apertura del procedimiento, las autoridades italianas destacaron que «no [existía] en la región de Friuli-Venezia Giulia una capacidad

excesiva en este sector sino, por el contrario, un parque automóvil [inferior] en un 20 % aproximadamente a las necesidades reales, es decir, una explotación excesiva de los medios y del personal existente en la región». Esta afirmación, que no ha sido contradicha por el Gobierno italiano, viene corroborada por la alegación que éste formula con las partes demandantes, según la cual las ayudas controvertidas persiguen remediar las dificultades estructurales causadas por una sobreexplotación del material y del personal.

127 Además, es necesario señalar que los regímenes de ayudas controvertidos no se refieren en modo alguno a la necesidad de no aumentar la capacidad del sector y no introducen ningún requisito para evitar este aumento.

128 En segundo lugar, por lo que se refiere a las excepciones en favor de las ayudas sectoriales contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, debe señalarse que, en el presente caso, las ayudas controvertidas no están comprendidas en ninguna de las directrices comunitarias que fijan, en función de la finalidad perseguida, las orientaciones que se impone la Comisión a la hora de aplicar, en particular, esta disposición (por ejemplo, las directrices sobre ayudas a las pequeñas y medianas empresas, antes citadas, que excluyen de su ámbito de aplicación las ayudas concedidas en el sector del transporte). Las ayudas no comprendidas en ninguna de estas directrices pueden, sin embargo, beneficiarse de una excepción, cuando están destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, de conformidad con el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.

129 Esta disposición ha sido interpretada por el Juez comunitario en el sentido de que las apreciaciones económicas en el marco de la aplicación de esta disposición deben efectuarse en un contexto comunitario, lo que significa que la Comisión tiene la obligación de examinar el impacto de una ayuda en la competencia y el comercio intracomunitario. Incumbe a la Comisión, al realizar este examen, ponderar los efectos beneficiosos de la ayuda con sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios y sobre el mantenimiento de una competencia no falseada (sentencias Philip Morris/Comisión, antes citada, apartados 24 y 26; España/Comisión, antes citada, apartado 51, y British Airways y otros/Comisión, antes citada, apartados 282 y 283).

- 130 Pues bien, debe recordarse que el artículo 92, apartado 3, del Tratado otorga a la Comisión una amplia facultad de apreciación para adoptar una decisión que suponga una excepción al principio de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común, enunciado en el apartado 1 de este artículo. El examen que debe realizar la Comisión implica la toma en consideración y apreciación de hechos y circunstancias económicas complejas. Al no poder sustituir el Juez comunitario la apreciación de hecho realizada por el autor de esta decisión, en particular en el plano económico, por la suya propia, el control del Tribunal de Primera Instancia debe, a este respecto, limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos, la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder (véanse, por ejemplo, las sentencias Philip Morris, antes citada, apartados 17 y 24; Tubemeuse, antes citada, apartado 56; de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, antes citada, apartado 34, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión, T-149/95, Rec. p. II-2031, apartado 63).
- 131 En el presente caso, de los autos se desprende que, a diferencia de lo alegado por las partes demandantes, las autoridades italianas no facilitaron, durante el procedimiento administrativo, ningún dato preciso relativo, en particular, a un plan concreto y detallado de reestructuración del sector del transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena. Indicaron, por el contrario, que a corto plazo no era necesario ningún plan de reestructuración, y se limitaron a mencionar, por otro lado, posibles medidas destinadas a racionalizar el sector, en particular mediante medidas destinadas a fomentar las fusiones e incentivos al transporte combinado e intermodal, que deben ser adoptadas próximamente por la Administración regional (informe complementario, apartado 2-4, párrafo segundo).
- 132 En estas circunstancias, la Comisión pudo estimar, sin sobrepasar los límites de su facultad de apreciación, que los datos de que disponía no le permitían considerar que las ayudas controvertidas iban acompañadas de una acción de interés común, como, por ejemplo, un plan de reestructuración.

- 133 Además, la Comisión declaró, acertadamente, que algunas de las ayudas controvertidas, como las ayudas al *leasing* para la compra de material rodante con el fin de renovar el parque existente, que, según el informe complementario, se caracterizaba por su vetustez, constituían ayudas de funcionamiento, a las que no resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado (sentencia Siemens/Comisión, antes citada, apartados 77 y 78). En efecto, como la sustitución de vehículos antiguos representa un coste que todas las empresas de transporte por carretera deben soportar normalmente para poder seguir ofreciendo sus servicios en el mercado en condiciones competitivas, estas ayudas reforzaron artificialmente la situación financiera de las empresas beneficiarias en detrimento de las empresas competidoras.
- 134 En tercer lugar, por lo que se refiere a las excepciones en favor de las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones, contempladas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado, basta con señalar que las partes demandantes se limitan a afirmar que una parte del territorio de la región de Friuli-Venezia Giulia puede beneficiarse de una acción estructural con arreglo a los objetivos n^{os} 2 y 5b. No formulan ninguna alegación contra la motivación de la Decisión impugnada, según la cual, suponiendo que los dos tercios del territorio regional formen parte de las zonas de declive industrial y desfavorecidas, como señalaba el Gobierno italiano durante el procedimiento administrativo, las ayudas controvertidas no pueden, sin embargo, beneficiarse de una excepción como ayudas regionales porque, por una parte, no se inscriben en un plan de desarrollo regional y, por otra, la región de Friuli-Venezia Giulia no forma parte de las regiones que pueden beneficiarse de dicha excepción con arreglo al artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado. En estas circunstancias, no puede considerarse que la Decisión impugnada sea irregular en este punto.
- 135 Por todas estas razones, deben desestimarse los motivos basados en la infracción del artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado, y del artículo 3, apartado 1, letra d), del Reglamento n^o 1107/70, así como en la falta de motivación.

Sobre la calificación supuestamente errónea de las ayudas controvertidas de ayudas nuevas

— Alegaciones de las partes

- 136 Las partes demandantes, apoyadas por el Gobierno italiano, sostienen que las ayudas controvertidas deben calificarse de ayudas existentes, porque fueron establecidas por leyes anteriores a la liberalización del sector considerado.
- 137 La Comisión sostiene, en cambio, que las ayudas controvertidas no pueden calificarse de ayudas existentes, porque se establecieron después de la entrada en vigor del Tratado, y expone que no fueron examinadas ni autorizadas, explícita o implícitamente, por su parte. Por tanto, las ayudas destinadas a las empresas que ejercen su actividad a nivel local, regional o nacional desde el 1 de julio de 1990 constituyen ayudas nuevas contempladas en el artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 138 En efecto, la ejecución de leyes que establecen subvenciones del Estado, en el período durante el cual estas últimas no constituían ayudas contempladas en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, no permite calificar estas subvenciones de ayudas existentes. A partir del momento en que estas subvenciones, concedidas con arreglo a leyes posteriores a la entrada en vigor del Tratado, quedan comprendidas en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, estas leyes ya sólo se pueden ejecutar después de haber sido examinadas por la Comisión, de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado. El Estado miembro de que se trate estaría entonces obligado a suspender su aplicación y a notificarlas a la Comisión como proyecto.

139 En el presente caso, las leyes que prevén la ayudas controvertidas deberían haber sido notificadas a la Comisión, en el momento de su respectiva aprobación en 1981 y en 1985, como disposiciones que establecen ayudas nuevas, en la medida en que el mercado del transporte internacional por carretera estaba abierto a la competencia intracomunitaria desde 1969, con independencia de la calificación de las ayudas concedidas a las empresas.

140 Por otra parte, aun admitiendo que antes de la liberalización del mercado del cabotaje las ayudas concedidas a las empresas locales de transporte por carretera fuesen asimilables a ayudas de Estado «existentes» en el sentido del artículo 93, apartado 1, del Tratado, lo que la Comisión cuestiona, estas ayudas, sin embargo, deberían haber sido objeto de una notificación previa, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado, en el momento de la apertura de este mercado. En efecto, la liberalización de éste a partir del 1 de julio de 1990 colocó a las empresas beneficiarias en situación de competencia con las demás empresas comunitarias, y modificó de manera sustancial los efectos producidos por las ayudas controvertidas sobre los intercambios intracomunitarios y sobre la competencia. Este hecho, lejos de poder ser considerado una modificación insignificante de una ayuda existente, debe, por el contrario, asimilarse al establecimiento o a la modificación de una ayuda.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

141 Procede pronunciarse sobre la cuestión de si las ayudas concedidas en el marco de un régimen de ayudas establecido antes de la apertura del mercado a la competencia deben considerarse, a partir de la fecha de esta liberalización, ayudas nuevas o ayudas existentes.

142 Según jurisprudencia reiterada, constituyen ayudas existentes las ayudas establecidas antes de la entrada en vigor del Tratado o de la adhesión del Estado de

que se trate a las Comunidades Europeas y aquellas que se hayan ejecutado legalmente conforme a los requisitos previstos en el artículo 93, apartado 3, del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia Banco Exterior de España, antes citada, apartado 19, y de 17 de junio de 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, apartado 48).

143 Asimismo, un régimen de ayudas establecido en un mercado inicialmente cerrado a la competencia debe considerarse, en el momento de la liberalización de este mercado, un régimen de ayudas existente, en la medida en que no entraba, en el momento de su establecimiento, en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, aplicable únicamente en los sectores abiertos a la competencia, habida cuenta de los requisitos enunciados en esta disposición, relativos a la incidencia sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y a las repercusiones sobre la competencia.

144 En efecto, a diferencia de lo alegado por la Comisión, esta liberalización, que no es imputable a las autoridades competentes del Estado miembro de que se trata, no puede considerarse una modificación sustancial del régimen de ayudas, sujeta a la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. Sin embargo, condiciona la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado sobre las ayudas de Estado en determinados sectores particulares, como el de los transportes, inicialmente cerrado a la competencia.

145 En el presente caso, puesto que el Reglamento nº 1018/68 abrió a la competencia el sector del transporte internacional de mercancías por carretera a partir de 1969, los regímenes de ayudas controvertidos, establecidos en 1981 y en 1985, entraban, en el momento de su establecimiento, en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado y debían considerarse, por consiguiente, regímenes de ayudas nuevos, sujetos, por tanto, a la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado.

- 146 Por el contrario, en la medida en que el mercado del cabotaje sólo se liberalizó a partir del 1 de julio de 1990, mediante el Reglamento n° 4059/89, los regímenes de ayudas controvertidos no entraban, en el momento de su establecimiento en 1981 y en 1985, por lo que se refiere a las ayudas concedidas en el sector del transporte local, regional o nacional, en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 147 De ello resulta que las ayudas concedidas a empresas que se dedican exclusivamente a este tipo de transporte deben calificarse de ayudas existentes y sólo pueden ser objeto, en su caso, de una decisión de incompatibilidad con efectos *pro futuro*.
- 148 En efecto, en virtud de las disposiciones del artículo 93, apartados 1 y 2, del Tratado, y de conformidad con el principio de seguridad jurídica, en el marco de su control permanente de las ayudas existentes, la Comisión únicamente está facultada para imponer la supresión o modificación de estas ayudas en el plazo que determine. Por tanto, éstas pueden ejecutarse legalmente mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1992, Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. I-4145, apartados 23 y 25, y Banco Exterior de España, antes citada, apartado 20).
- 149 Por tanto, debe estimarse el tercer motivo, basado en la calificación errónea de las ayudas controvertidas como ayudas nuevas, en la medida en que se refiere a las ayudas concedidas a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional.
- 150 Por consiguiente, debe anularse la Decisión impugnada en la medida en que declara ilegales, en su artículo 2, las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional, e impone, en su artículo 5, su recuperación.

Sobre la supuesta violación de los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, y sobre la supuesta falta de motivación, por lo que se refiere a la recuperación de las ayudas controvertidas más los intereses correspondientes

— Alegaciones de las partes

- 151 Por lo que se refiere a la fecha a partir de la cual la Decisión impugnada impone la obligación de recuperar las ayudas concedidas en el sector del transporte internacional, las partes demandantes en el asunto T-298/97 y el Gobierno italiano afirman, con carácter preliminar, que el artículo 4, al que se remite el artículo 5 de la Decisión impugnada, que prevé la recuperación de las ayudas incompatibles con el Tratado, declara de manera inequívoca la incompatibilidad de las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990, y no debe, por tanto, interpretarse a la luz de la motivación de dicha Decisión.
- 152 Por otra parte, todas las partes demandantes, apoyadas por el Gobierno italiano, que suscribe su argumentación, alegan que la Decisión impugnada es contraria al principio de protección de la confianza legítima, en la medida en que impone la recuperación de las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990. En efecto, las empresas beneficiarias confiaron en la legalidad de ayudas establecidas muchos años antes y que se venían concediendo desde entonces.
- 153 Las partes demandantes en el asunto T-298/97 sostienen que, en el presente caso, la confianza de las empresas beneficiarias se vio reforzada por el hecho de que la liberalización del mercado del cabotaje se produjo durante el período de aplicación de las Leyes regionales controvertidas y que transcurrió un lapso de tiempo considerable entre esta liberalización y la apertura del procedimiento por la Comisión. Además, al ser anterior a la aprobación de la Ley n° 4/1985, la comunicación de 24 de noviembre de 1983 (DO 1983, C 318, p. 3) sobre la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, citada por la Comisión, sólo tiene una importancia insignificante. Por último, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual un operador económico

diligente debe poder comprobar que se ha respetado el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, no es aplicable en el presente caso, debido a que la mayoría de los beneficiarios eran pequeños empresarios, a los que no se les puede reprochar no tener un conocimiento preciso y completo de las decisiones de las autoridades nacionales y comunitarias relativas a las ayudas controvertidas.

- 154 En el asunto T-312/97, las partes demandantes señalan que la legalidad de las ayudas concedidas en el sector del transporte nacional antes del 1 de julio de 1990 creó una confianza legítima en la legalidad del conjunto de las ayudas controvertidas, incluido el sector del transporte internacional. En efecto, al poder utilizarse los mismos vehículos para los dos tipos de transporte, es difícil distinguir las ayudas concedidas para los vehículos destinados al transporte internacional.
- 155 Según las partes demandantes en los asuntos T-312/97, T-315/97, T-1/98 y T-3/98 a T-6/98, la jurisprudencia sobre protección de la confianza legítima es contradictoria. Por una parte, establece el principio según el cual una normativa nacional que garantiza la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica en la devolución de ayudas ilegales no contradice el Derecho comunitario. Por otra parte, permite a la Comisión, sin embargo, imponer la recuperación de estas ayudas.
- 156 Además, todas las partes demandantes estiman que la Decisión impugnada, en la medida en que impone la obligación de recuperar las ayudas controvertidas, vulnera el principio de proporcionalidad. Estas ayudas tuvieron una incidencia insignificante sobre la situación de las empresas beneficiarias y, por tanto, la Comunidad no tiene ningún interés en el restablecimiento de la situación anterior. Además, su reembolso representa, para las empresas beneficiarias, una carga muy importante que puede dar lugar a la probable desaparición de muchas de ellas del mercado, y provocar así crisis muy graves en materia de empleo y en el plano social, por lo que esta recuperación es prácticamente imposible. En definitiva, la devolución de las ayudas no hace más que restablecer una situación de grave

desequilibrio en detrimento de los transportistas por carretera de la región de Friuli-Venezia Giulia, penalizados por su situación geográfica particular. Por último, la Decisión impugnada no está motivada en este punto.

- 157 La Comisión sostiene, en primer lugar, que la parte dispositiva de la Decisión impugnada es equívoca y debe interpretarse a la luz de la motivación en la que se basa. De esta interpretación se desprende claramente que la obligación de recuperación se extiende a las ayudas concedidas a las empresas que ejercen actividades de transporte internacional desde 1981.
- 158 En segundo lugar, las empresas beneficiarias de una ayuda, salvo circunstancias excepcionales, sólo pueden invocar su confianza legítima en la legalidad de dicha ayuda si ésta se ha concedido respetando el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado.
- 159 En el presente caso, la Comisión destaca que, en la comunicación de 24 de noviembre de 1983, antes citada, informó a los posibles beneficiarios de ayudas de Estado de su intención de recuperar sistemáticamente las ayudas concedidas sin respetar la obligación de notificación previa.
- 160 Además, la alegación según la cual la legalidad de las subvenciones concedidas en el sector del transporte nacional hasta el 1 de julio de 1990 creó una confianza legítima en la legalidad de todas las ayudas concedidas, debido a la dificultad de distinguir dichas subvenciones de las otorgadas en el sector del transporte internacional, carece de todo fundamento. En efecto, también podría utilizarse para sostener, a la inversa, que, al tener que declararse incompatibles desde 1981 las ayudas concedidas a las empresas que ejercen una actividad de transporte internacional, la dificultad de distinguirlas de las concedidas en el sector del transporte nacional debería haber inducido a las empresas beneficiarias a considerar también estas últimas contrarias al mercado común. En concreto, la

recuperación de las ayudas concedidas antes del 1 de julio de 1990 sólo afecta a las ayudas concedidas a las empresas que, sobre la base de una licencia específica, prestaron servicios de transporte internacional.

- 161 En tercer lugar, la Comisión sostiene que la recuperación de las ayudas de Estado concedidas de manera ilegal y el reembolso de intereses sobre las cantidades pagadas no son contrarios al principio de proporcionalidad, puesto que estas medidas únicamente persiguen restablecer la situación de competencia preexistente.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 162 Procede, en primer lugar, interpretar la parte dispositiva de la Decisión impugnada, por lo que se refiere al alcance de la obligación de recuperar las ayudas ilegales concedidas en el sector del transporte internacional.
- 163 Según jurisprudencia reiterada, la parte dispositiva de un acto no puede dissociarse de su motivación, por lo que, en caso necesario, debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que han llevado a su adopción (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 21, y sentencias 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 104, y de 11 de marzo de 1999, Eurofer/Comisión, T-136/94, Rec. p. II-263, apartado 171).
- 164 En el presente caso, aunque el artículo 4 de la parte dispositiva esté formulado de manera equívoca por lo que se refiere a la determinación de las ayudas a las empresas que se dedican al transporte internacional declaradas incompatibles con el mercado común, este artículo debe interpretarse, a la luz de la motivación de la Decisión impugnada, en el sentido de que se refiere a las ayudas concedidas a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional a partir del 1 de

julio de 1990, así como a las concedidas a las empresas que se dedican al transporte internacional (punto VIII, último párrafo).

165 Además, esta interpretación resulta de la lectura de la parte dispositiva que, considerada en su totalidad, no presenta ninguna ambigüedad. En efecto, el artículo 2, en relación con el artículo 1, declara ilegales, debido a que no habían sido notificadas a la Comisión como exige el artículo 93, apartado 3, del Tratado, las ayudas concedidas, con arreglo a los regímenes de ayudas establecidos por las Leyes n^{os} 28/1981 y 4/1985, a empresas que se dedican al transporte internacional y, a partir del 1 de julio de 1990, a empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional. El artículo 3 declara la compatibilidad con el mercado común de algunas de estas ayudas (a saber, las ayudas al transporte combinado), porque pueden beneficiarse de una excepción (en este caso, al amparo del Reglamento n^o 1107/70). El artículo 4 determina, entre las ayudas ilegales contempladas en el artículo 2, aquellas que son incompatibles con el mercado común por no cumplir los requisitos para beneficiarse de una excepción. Se trata por tanto, según el sistema de la parte dispositiva, de las ayudas ilegales que no han sido declaradas compatibles con el mercado común en el artículo 3, a saber, por lo que se refiere al sector del transporte internacional, las ayudas otorgadas desde el establecimiento de los regímenes de ayudas controvertidos.

166 En estas circunstancias, el artículo 5 de la parte dispositiva, que se refiere a las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común por el artículo 4 de la parte dispositiva, debe entenderse en el sentido de que impone la recuperación de las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional, así como las concedidas a las empresas que se dedican al transporte internacional desde el establecimiento de los regímenes de ayudas controvertidos.

167 Debe recordarse, a continuación, que las ayudas concedidas a empresas que ejercen una actividad de transporte local, regional o nacional no están sujetas a una obligación de restitución, porque constituyen, como ya se ha declarado (véanse los apartados 146 a 150 *supra*), ayudas existentes, que únicamente pueden ser objeto de una declaración de incompatibilidad *ex nunc*.

- 168 Por tanto, le corresponde al Tribunal de Primera Instancia verificar si la Decisión impugnada, en la medida en que impone la recuperación de las ayudas concedidas a las empresas que ejercen una actividad de transporte internacional, más los intereses correspondientes, es compatible con los principios de proporcionalidad y de protección de la confianza legítima, invocados por las partes demandantes, y si está suficientemente motivada.
- 169 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la supuesta violación del principio de proporcionalidad, debe recordarse que, en la medida en que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación del importe de la ayuda concedida, más los intereses correspondientes, es la consecuencia lógica de la declaración de incompatibilidad de esta ayuda con el mercado común y persigue únicamente restablecer la situación anterior, esta obligación no puede, en principio, presentar un carácter desproporcionado en relación con los objetivos contemplados en los artículos 92, 93 y 94 del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia Tubemeuse, antes citada, apartado 66; España/Comisión, antes citada, apartado 75; de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 47, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 68, así como la sentencia Siemens/Comisión, antes citada, apartado 96). A este respecto, le corresponde al Estado miembro de que se trate determinar, al recuperar la ayuda, las modalidades de la restitución con el fin de restablecer la situación de competencia anterior, sin menoscabar la eficacia del Derecho comunitario.
- 170 En el presente caso, las partes demandantes no aportan ningún dato concreto que permita presumir que la obligación de reembolsar las ayudas individuales concedidas a empresas dedicadas al transporte internacional presente, habida cuenta de la incidencia de estas ayudas sobre la competencia, un carácter manifiestamente desproporcionado en relación con los objetivos del Tratado.
- 171 Por lo que se refiere a la alegación basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima, procede recordar que únicamente circuns-

tancias excepcionales pueden justificar la confianza de los beneficiarios en la legalidad de una ayuda. Además, el reconocimiento de esta confianza legítima presupone, en principio, que esta ayuda se ha concedido observando el procedimiento previsto en el artículo 93 del Tratado. En efecto, en circunstancias normales, todo operador económico diligente debe poder comprobar que se ha observado dicho procedimiento (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 16, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 51; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión, asuntos acumulados T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437, apartado 69).

- 172 En el presente caso, los regímenes de ayudas controvertidos, que constituyen, en la medida en que prevén la concesión de ayudas a empresas que se dedican al transporte internacional, regímenes de ayudas nuevos sujetos a la obligación de notificación, como ya se ha declarado (véase el apartado 145 *supra*), no fueron notificados. Pues bien, el mero hecho de que las partes demandantes sean pequeñas empresas no justifica que puedan tener una confianza legítima en la legalidad de las ayudas controvertidas, sin comprobar que se ha respetado el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado. Además, el hecho de que las ayudas concedidas a empresas que ejercen una actividad de transporte local, regional o nacional fuesen ayudas existentes no puede justificar la confianza de las empresas que se dedican al transporte internacional en la legalidad del procedimiento seguido por lo que respecta a las ayudas que se les concedían. En efecto, a diferencia del sector del cabotaje, que sólo se abrió progresivamente a la competencia a partir del 1 de julio de 1990, el mercado del transporte internacional se abrió a la competencia a partir de 1969. De ello resulta que la obligación de notificar los regímenes de ayudas controvertidos establecidos en 1981 y en 1985, en la medida en que prevenían la concesión de ayudas en este sector, no podía, en principio, pasar inadvertida a un operador económico diligente.
- 173 En este contexto, las partes demandantes no invocan ninguna circunstancia excepcional que pueda justificar una confianza legítima en la legalidad de las ayudas concedidas a las empresas que se dedican a los transportes internacionales.
- 174 No está demostrado, por tanto, que la obligación de restituir estas ayudas viole el principio de protección de la confianza legítima.

- 175 Por otro lado, la cuestión de si la motivación de un acto responde a las exigencias del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, *Skibsværftsforeningen y otros/Comisión*, T-266/94, Rec. p. II-1399, apartado 230).
- 176 En el presente caso, como la obligación de recuperar el importe de las ayudas concedidas, más los intereses correspondientes, es la consecuencia lógica de la declaración de ilegalidad de estas ayudas, la Decisión impugnada está suficientemente motivada en la medida en que, tras establecer que las ayudas controvertidas causan una distorsión de la competencia dentro de la Comunidad entre las empresas de transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena establecidas en la región de Friuli-Venezia Giulia y las establecidas fuera de esta región (punto VI, párrafo octavo), declara que la recuperación de estas ayudas es necesaria para restablecer las «condiciones de competencia equitativas» que existían antes de su concesión (punto IX, párrafo segundo).
- 177 De ello se desprende que deben desestimarse los motivos basados en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, así como en la falta de motivación, por lo que se refiere a la recuperación de las ayudas controvertidas.
- 178 De ello resulta que el presente recurso debe estimarse únicamente respecto de la anulación del artículo 2 de la Decisión impugnada, en la medida en que este artículo declara ilegales las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican al transporte local, regional o nacional, y del artículo 5 de esta Decisión, en la medida en que impone el reembolso de estas ayudas.

Costas

- 179 A tenor del artículo 87, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia puede repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Por haber sido desestimadas parcialmente las pretensiones formuladas por las partes demandantes, procede condenarlas a cargar con sus propias costas. La Comisión cargará con sus propias costas.
- 180 La República Italiana cargará con sus propias costas, de conformidad con el artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) Anular el artículo 2 de la Decisión 98/182/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a las ayudas concedidas por la Región de Friuli-Venezia Giulia (Italia) a las empresas de transporte de mercancías por carretera de la región, en la medida en que declara ilegales las ayudas concedidas a partir del 1 de julio de 1990 a las empresas que se dedican exclusivamente al transporte local, regional o nacional.

- 2) **Anular el artículo 5 de la Decisión 98/182, en la medida en que obliga a la República Italiana a recuperar dichas ayudas.**

- 3) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

- 4) **Cada una de las partes cargará con sus propias costas.**

Moura Ramos

García-Valdecasas

Tiili

Lindh

Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de junio de 2000.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R. M. Moura Ramos