

Asunto C-588/23**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

25 de septiembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Campania, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

18 de septiembre de 2023

Parte recurrente:

Scai Srl

Parte recurrida:

Regione Campania (Región de Campania)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de anulación de una decisión de 7 de febrero de 2023 de la Región de Campania que extiende a la sociedad recurrente el alcance subjetivo de la Decisión (UE) 2015/1075 de la Comisión de 19 de enero de 2015 relativa a la ayuda estatal SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificada con el número C(2015) 75], con la que la Comisión ordenó a la República Italiana recuperar, por considerarla incompatible con las normas de competencia, la compensación adicional por obligaciones de servicio público que se abonó a otra sociedad, que entró en concurso de acreedores en el ínterin y cuya actividad mercantil se transmitió a la sociedad recurrente en varias fases.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Con arreglo al artículo 267, apartado segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»), se solicita la interpretación del Reglamento (UE) 2015/1589 y de los principios en materia de reparto de

competencias entre la Comisión y las autoridades nacionales, consagrados en el TFUE y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en lo referente a la identificación de los beneficiarios de una ayuda estatal, el derecho de los interesados a ser oídos, el derecho de defensa, así como el derecho a la tutela judicial efectiva. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si tales disposiciones de la Unión Europea se oponen a una normativa nacional que atribuye a las autoridades nacionales la facultad para:

- de un lado, determinar la relación de continuidad económica entre la sociedad beneficiaria señalada expresamente por la Comisión en una decisión relativa a la recuperación de ayudas estatales ilegales y una tercera sociedad, que no ha participado en el procedimiento tramitado por la Comisión;
- de otro lado, extender a esta última sociedad el alcance subjetivo de la decisión de la Comisión y, por tanto, declarar su obligación de reembolsar la cantidad obtenida indebidamente de la primera empresa.

Cuestiones prejudiciales

«A) ¿Se oponen los artículos 108 TFUE, 288 TFUE y 16 y 31 del Reglamento (UE) 2015/1589 a una normativa nacional, como el artículo 48 de la legge 24 dicembre 2012 n. 234 (Ley n.º 234, de 24 de diciembre de 2012), que permite a la autoridad nacional, en la fase ejecutiva de la recuperación, ampliar el círculo de personas obligadas al reembolso de ayudas ilegales, mediante una evaluación de la continuidad económica entre empresas, y que no excluye tal facultad cuando la Comisión ya haya identificado a los destinatarios directos, excluyendo así la competencia de la Comisión en materia de ayudas estatales?»

B) ¿Se oponen los artículos 263 TFUE, 288 TFUE, 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 16 y 31 del Reglamento (UE) 2015/1589 a una normativa nacional como el artículo 48 de la Ley n.º 234, de 24 de diciembre de 2012, en materia de ayudas estatales, en la parte en que —al establecer que el Estado identificará, en su caso, a las entidades obligadas al reembolso durante la ejecución de una decisión de recuperación— admite que la decisión se aplique también a una entidad distinta de sus destinatarios y dotada de autonomía, que no haya participado en el procedimiento ante la Comisión, que no haya gozado de todas las garantías del procedimiento contradictorio y, en consecuencia, que no esté legitimada para recurrir dicha decisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea?»

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

TFUE: artículo 263, apartado 4, sobre el recurso de anulación; artículo 288, apartado 4, sobre la obligatoriedad de una decisión para sus destinatarios; artículo 108, apartado 2, sobre las competencias de la Comisión en materia de ayudas estatales.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículo 41, sobre el derecho a ser oído; artículo 47, sobre el derecho a la tutela judicial efectiva.

Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: artículo 16, sobre la recuperación de las ayudas, y artículo 31, sobre el destinatario de las decisiones de recuperación.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Legge del 24 dicembre 2012, n. 234 — “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea” (Ley n.º 234, de 24 de diciembre de 2012, Normas generales sobre la participación de Italia en la formación y ejecución de la normativa y las políticas de la Unión Europea) (en lo sucesivo, «Ley n.º 234/2012»), artículo 48: tras recibir la notificación de una decisión de recuperación de la Comisión Europea, la autoridad nacional competente (ministerio, región, provincia o entidad territorial, según el caso) identificará, si es preciso, a las entidades obligadas al reembolso de la ayuda, verificará las cantidades adeudadas y determinará las modalidades y las condiciones de pago.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante dos sentencias, dictadas en 2009 y 2012, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) (Italia) había reconocido una compensación adicional por obligaciones de servicio público a favor de la sociedad Buonotourist S.r.l. por la prestación de servicios de transporte de viajeros en autobús sobre la base de concesiones otorgadas por la Región de Campania. Esta compensación, cifrada en 1 111 572 euros, se había abonado a la sociedad.
- 2 Con posterioridad, la Comisión Europea, mediante la Decisión (UE) 2015/1075, de 19 de enero de 2015, relativa a la ayuda estatal SA.35843 (2014/C) (ex 2012/NN) [notificada con el número C(2015) 75] (en lo sucesivo, «decisión de recuperación»), había declarado que esta compensación adicional no era compatible con el mercado interior y ordenó a la República Italiana su recuperación del beneficiario.
- 3 Posteriormente, la sociedad Buonotourist Srl recurrió esta decisión, en primera instancia ante el Tribunal General (asunto T-185/2015) y, en segunda instancia, ante el Tribunal de Justicia (asunto C-586/18 P), pero su recurso de anulación se desestimó en ambas instancias.
- 4 Mientras tanto, el patrimonio de la sociedad Buonotourist Srl fue objeto de varias transmisiones.

- 5 En un primer momento, como resultado de varias escisiones societarias, respectivamente, el 21 de julio de 2011, de Buonotourist Srl en Buonotourist TPL Srl, y el 21 de octubre de 2013, de esta última en Autolinee Buonotourist Srl, las dos sociedades beneficiarias se subrogaron, una a continuación de la otra, en las mencionadas concesiones regionales para la prestación de servicios de transporte de viajeros.
- 6 Finalmente, el 10 de mayo de 2019, Autolinee Buonotourist Srl arrendó a la actual parte recurrente, SCAI srl, la rama de actividad que comprende, entre otros, los contratos de servicios, el personal y los autobuses para la prestación de algunos servicios mínimos de transporte público local. Este contrato de arrendamiento de empresa terminó el 1 de julio de 2021.
- 7 Los tribunales competentes declararon en concurso de acreedores a las sociedades Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl y Autolinee Buonotourist TPL mediante sentencias dictadas entre 2018 y 2020.
- 8 En consecuencia, para garantizar la continuidad del servicio de transporte público local, la Región de Campania encomendó la prestación del servicio a la sociedad participada A. I.R. Campania, la cual, al no disponer de los medios necesarios para llevar a cabo esta actividad, los adquirió precisamente de la sociedad SCAI.
- 9 En paralelo, la Región de Campania intentó obtener el reembolso de la compensación adicional otorgada indebidamente personándose en cada uno de los procedimientos concursales e invocando su propia deuda frente a las sociedades Buonotourist Srl, Buonotourist TPL Srl y Autolinee Buonotourist Srl, aunque no llegó a cobrar ninguna cantidad.
- 10 Finalmente, mediante Decisión de 7 de febrero de 2023, la Región de Campania, sobre la base de la decisión de recuperación de la Comisión Europea contra Buonotourist Srl (decisión actualmente confirmada por los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea, como se ha indicado anteriormente en el punto 3), al considerar que existía continuidad económica entre Buonotourist Srl y SCAI Srl, extendió el alcance subjetivo de la decisión de recuperación e intimó a SCAI al reembolso de la referida ayuda estatal.
- 11 Dicha decisión fue recurrida por la sociedad SCAI ante el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

Alegaciones de SCAI, sociedad recurrente

- 12 En primer lugar, la parte recurrente niega el supuesto en el que se basa la decisión regional impugnada, según el cual existiría una continuidad económica entre ella y Buonotourist Srl.

- 13 De hecho, en su opinión, no se podría interpretar que al arrendar una rama de la actividad de Autolinee Buonotourist Srl también se le hubiera transferido la ayuda estatal. En particular, dicho contrato de arrendamiento se formalizó en 2019 y terminó en 2021, establecía una renta razonable y, cuando terminó, SCAI no conservó ningún activo de la arrendadora.
- 14 Además, en el marco del procedimiento concursal de Buonotourist Srl, dos sentencias, una de la Corte di Appello di Salerno (Tribunal de Apelación de Salerno) de 2021 y otra del Tribunale di Napoli (Tribunal Ordinario de Nápoles) de 2022, habían descartado la existencia de un grupo de sociedades «de hecho» que actuara como una única entidad jurídica.
- 15 En segundo lugar, la parte recurrente alega el incumplimiento de los artículos 108, 288 y 299 TFUE en la medida en que la decisión regional impugnada le extiende el alcance subjetivo de la decisión con la que la Comisión Europea había ordenado a la República Italiana recuperar la ayuda estatal otorgada de forma ilegal a Buonotourist Srl y, así, había identificado a un destinatario concreto.
- 16 A este respecto, esa parte considera que, en esta materia, el poder de la administración nacional es meramente ejecutivo y no incluye la posibilidad de extender el alcance subjetivo de la decisión de la Comisión. Ello se deduciría, en concreto, de la Comunicación de la Comisión relativa a la recuperación de las ayudas estatales ilegales e incompatibles (2019/C 247/01), según la cual corresponde a la Comisión tanto la identificación de los beneficiarios de los que debe recuperarse la ayuda (capítulo 4.3), como la eventual y posterior extensión de la decisión a otros beneficiarios.
- 17 En tercer lugar, la parte recurrente invoca la vulneración de su derecho a ser oída, ya que no ha podido participar en el procedimiento en el que la Comisión ha adoptado la decisión de recuperación que la Región de Campania pretende ejecutar en su contra.
- 18 En cuarto lugar, la parte recurrente afirma que se le ha privado de su derecho a la tutela judicial efectiva, dado que la decisión de recuperación de la ayuda estatal solo se puede recurrir ante el Tribunal de General de la Unión Europea y que la legitimación activa se reconoce exclusivamente a sus destinatarios, con arreglo al artículo 263, apartado 4, TFUE. Además, aquella tampoco puede recurrir ante dicho órgano jurisdiccional de la Unión Europea la decisión de la Región de Campania que ordena la extensión de la citada recuperación sobre la base de una apreciación (la continuidad económica con la sociedad destinataria de la decisión de la Unión) que, en su opinión, era competencia de la Comisión.

Alegaciones de la Región de Campania, parte recurrida

- 19 En primer lugar, la Región de Campania alega ser competente para extender a la sociedad recurrente el procedimiento de recuperación al amparo del artículo 48, apartado 2, de la Ley 234/2012, conforme al cual, tras recibir la notificación de

una decisión de recuperación por parte de la Comisión, la autoridad nacional competente (ministerio, región, provincia o entidad territorial) identificará, si es preciso, a las entidades obligadas al reembolso de la ayuda, verificará las cantidades adeudadas y determinará las condiciones de pago.

- 20 La Comisión Europea confirma esta competencia de las autoridades nacionales, en concreto, en el apartado 32 de la Comunicación de la Comisión 2007/C/272/05, titulada «Hacia una aplicación efectiva de las decisiones de la Comisión por las que se ordena a los Estados miembros que recuperen las ayudas estatales ilegales e incompatibles», en virtud del cual «[s]i, en la fase de ejecución, se pone de manifiesto que la ayuda se transfirió a otras entidades, el Estado miembro puede tener que ampliar la recuperación con el fin de incluir a todos los beneficiarios efectivos y de asegurarse de que no se elude la obligación de recuperación».
- 21 En segundo lugar, la Región de Campania considera que concurren todos los indicios objetivos y subjetivos que permiten identificar, a lo largo de las diversas transmisiones (véanse los puntos 4 a 6 anteriores), una continuidad económica entre Buonotourist Srl y la parte recurrente, con la obtención de ayuda estatal *de facto* por parte de esta última.
- 22 Esta apreciación también se ve corroborada por los contactos entre la propia administración nacional y la Comisión Europea, la cual, primero en la nota COMP/H4/MC/psD*2020/078587 y, posteriormente, en la nota COMP/H4/FM/ng/comp (2023)1978386 de 22 de febrero de 2023, ha constatado la existencia de una ventaja contraria a la competencia en el hecho de que, en virtud del contrato de arrendamiento de empresa, la sociedad SCAI había adquirido el derecho de usar todos los activos materiales e inmateriales necesarios para el desarrollo de la actividad de la sociedad que se había beneficiado inicialmente de la ayuda considerada, continuando de este modo con la obtención de un beneficio económico de la actividad subvencionada de forma indebida. Además, SCAI había obtenido un derecho de prelación que habría asegurado su prioridad en caso de venta de la sociedad Autolinee Buonotourist.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 23 La disposición nacional contemplada en el artículo 48 de la Ley 234/2012 permite de forma específica a las autoridades nacionales extender el alcance subjetivo de la decisión de recuperación, mediante la ampliación del círculo de beneficiarios de la ayuda objeto de la decisión de la Comisión, y ello aun cuando la Comisión haya identificado expresamente en ella a la entidad destinataria.
- 24 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el Derecho de la Unión Europea admite una normativa de este tipo, es decir, con dos facetas diferentes, que se ponen de manifiesto en las cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia.

- 25 **En primer lugar**, es preciso aclarar si la apreciación de la existencia de continuidad económica entre la sociedad beneficiaria de la ayuda ilegal y eventuales terceras sociedades corresponde a la Comisión en exclusiva, o bien también pueda realizarla la autoridad nacional que ejecuta una decisión de recuperación, como establece expresamente la normativa nacional anteriormente señalada.
- 26 A este respecto, en primer término, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que el artículo 108 TFUE —en virtud del cual la Comisión, si comprueba que la ayuda otorgada por un Estado no es compatible con el mercado interior, decide que el Estado interesado la suprima y además adopta todas las medidas necesarias para recuperar la ayuda del beneficiario [denominada «decisión de recuperación» con arreglo al artículo 16 del Reglamento (UE) 2015/1589]— define un procedimiento «compuesto», es decir, en el que intervienen autoridades de la Unión Europea y autoridades nacionales.
- 27 En cuanto al reparto de competencias entre ambas autoridades en procedimientos de este tipo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha afirmado que, si la Comisión no identifica a los beneficiarios de la ayuda en la decisión de recuperación, el Estado miembro deberá comprobar la situación concreta de cada empresa afectada (sentencia de 13 de febrero de 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, apartado 22).
- 28 Además, en fase de ejecución de la decisión de recuperación, si la ayuda no se puede recuperar del beneficiario y se ha transferido a otra sociedad, el Estado miembro debería extender la recuperación a la sociedad que disfruta efectivamente del beneficio como consecuencia de la transferencia de los activos, y garantizar así que no se eluda la obligación de reembolsar la ayuda (sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 13 de septiembre de 2010, Grecia/Comisión, T-415/05 y T-416/05, EU:2010:386, apartados 143 a 146).
- 29 Incluso, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si el beneficiario de la ayuda pertenece a un grupo de empresas, corresponde a la Comisión valorar, en la decisión de recuperación, si las empresas pertenecientes al grupo, aun cuando el derecho nacional las considere como entidades jurídicas distintas, constituyen una unidad económica a los fines del derecho de la competencia y deben, por tanto, considerarse como una sola empresa (sentencia de 12 de julio de 1984, C-170/83, Hydrotherm, EU:C:1984:271, apartado 11).
- 30 En segundo término, en caso de que la ayuda se transfiera mediante una transmisión patrimonial a raíz de una venta o un arrendamiento, varias decisiones de la Comisión indican que, si se infiere la continuidad económica, la Comisión valora el caso concreto y determina si la continuidad existe [el órgano jurisdiccional remitente cita, por ejemplo, la Decisión 2916/51 de la Comisión de 1 de octubre de 2014 sobre la ayuda estatal de Alemania SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) en beneficio de Nürburgring].

- 31 No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia nunca se ha interesado por la autoridad, nacional o de la Unión Europea, competente para pronunciarse sobre la continuidad económica, limitándose a declarar que las ayudas ilegales deben recuperarse de la sociedad que prosigue actividad económica de la empresa que recibió tales ayudas, si se acredita que dicha sociedad conserva el disfrute efectivo de la ventaja competitiva ligada a la obtención de las referidas ayudas (sentencia de 7 de mayo de 2018, SNCF Mobilités, C-127/16 P, EU:C:2018:165).
- 32 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduciría que, cuando la propia Comisión haya dictado una decisión de recuperación contra una determinada entidad, la competencia para extender el alcance de la decisión está reservada a la Comisión y el papel del Estado miembro debe ser de mera ejecución. Por tanto, la normativa nacional de que se trate, aún en el encomiable intento de evitar que se eluda la aplicación de las decisiones de la Comisión, vulneraría las competencias de la Comisión. El único caso en el que podría admitirse la decisión de las autoridades nacionales de actuar contra una entidad distinta de la que ha sido identificada por la Comisión sería el de una entidad que tenga un grado de conexión suficiente con la entidad beneficiaria de la ayuda, de tal modo que no haya margen de apreciación para las autoridades nacionales, y que aquella se mantenga en el ámbito de la ejecución de la decisión de la Comisión.
- 33 **En segundo lugar**, se plantea la cuestión de si, como consecuencia de la extensión, por parte de la autoridad nacional de ejecución, del alcance subjetivo de una decisión de recuperación adoptada por la Comisión, el nuevo destinatario de esta última sea privado, bien del derecho a ser oído en el procedimiento inicial ante la Comisión, consagrado en los artículos 41 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, bien del derecho de actuar en juicio contra la decisión de recuperación con arreglo al artículo 263 TFUE.
- 34 En lo que atañe al derecho a ser oído, el órgano jurisdiccional remitente recuerda numerosas sentencias del Tribunal de Justicia según las cuales el respeto del derecho de defensa constituye un principio general del Derecho comunitario que resulta de aplicación cuando la administración se propone adoptar un acto lesivo para una persona. Conforme a este principio debe permitirse a los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente a sus intereses dar a conocer eficazmente su punto de vista sobre los elementos en los que la administración vaya a basar su decisión (sentencia de 18 de diciembre de 2008, Sopropè, C-349/07, EU:C:2008:745).
- 35 Por su parte, la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo italianos ha afirmado que, si la administración nacional recupera ayudas estatales indebidas de una entidad distinta del destinatario de la decisión de la Comisión, el derecho a ser oído se encuentra suficientemente garantizado con las alegaciones presentadas por la sociedad que ha sido destinataria directa de la decisión de la Comisión.

- 36 No obstante, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, estas sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales se han dictado respecto de sociedades consideradas como parte de un grupo de sociedades «de hecho», si bien esto se habría descartado en el caso de la parte recurrente (véase el punto 14 anterior).
- 37 En lo relativo al derecho de actuar en juicio, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que la resolución de una autoridad nacional por la que se extiende el alcance subjetivo de una decisión de recuperación de ayudas incompatibles no es recurrible ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que solo la decisión de recuperación puede recurrirse ante este último, aunque la legitimación se reconoce únicamente a sus destinatarios, con arreglo al artículo 263, apartado 4, TFUE.
- 38 Desde esta perspectiva, esta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva no podría verse superada por la posibilidad de impugnar la decisión de extensión ante los órganos jurisdiccionales nacionales, ya que, para estos últimos, ello supondría valorar en cuanto al fondo la existencia de la continuidad económica entre empresas, apreciación que (en opinión del órgano jurisdiccional remitente) es competencia exclusiva de la Comisión.
- 39 Por último, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia acordar la tramitación del procedimiento acelerado con arreglo al artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, por tratarse de cuestiones interpretativas nuevas y de particular relevancia para todos los Estados miembros.