

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SODNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA



EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-GUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 28 de julio de 2011 *

«Recurso de casación – Ayudas de Estado – Recurso de anulación – Decisiones de la Comisión relativas a los regímenes de ayudas estatales ejecutados por España en favor de las empresas de Vizcaya, de Álava y de Guipúzcoa – Reducción de la base imponible para algunas empresas de reciente creación – Confianza legítima – Principios de seguridad jurídica y de buena administración – Observancia de un plazo razonable – Falta de notificación»

En los asuntos acumulados C-474/09 P a C-476/09 P,

que tienen por objeto unos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 26 de noviembre de 2009,

Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya (C-474/09 P),

Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (C-475/09 P),

Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa (C-476/09 P),

representadas por el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández y la Sra. M. Morales Isasi, abogados,

partes recurrentes en casación,

apoyadas por:

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

* Lengua de procedimiento: español.

Comisión Europea, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre y C. Urraca Cavedes, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco, representada por el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández y la Sra. M. Morales Isasi, abogados,

parte demandante en primera instancia,

Comunidad Autónoma de La Rioja, representada por el Sr. J. Criado Gámez y la Sra. M. Martínez Aguirre, abogados,

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya,

Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava,

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa,

representadas por el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández y la Sra. M. Morales Isasi, abogados,

Confederación Empresarial Vasca (Confebask),

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta en funciones de la Sala Tercera, y los Sres. E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský y T. von Danwitz (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de mayo de 2011;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 En sus respectivos recursos de casación, el Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya (C-474/09 P), el Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (C-475/09 P) y el Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa (C-476/09 P) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y Gobierno Vasco/Comisión (T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), por la que dicho Tribunal desestimó los recursos de anulación en los que estas Diputaciones Forales impugnaban, respectivamente, las Decisiones 2002/806/CE, 2002/892/CE y 2002/540/CE de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativas a los regímenes de ayudas estatales aplicados por España en favor de algunas empresas de reciente creación en Vizcaya (DO L 279, p. 35), en Álava (DO L 314, p. 1) y en Guipúzcoa (DO L 174, p. 31) (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «Decisiones impugnadas»).
- 2 En sus respectivas adhesiones a la casación, la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya, la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava y la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa (en lo sucesivo, «Cámaras de Comercio») solicitan igualmente la anulación de la sentencia recurrida.

Marco jurídico

- 3 El artículo 14 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), que lleva por título «Recuperación de la ayuda», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (denominada en lo sucesivo “decisión de recuperación”). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.»

Antecedentes del litigio

- 4 Las recurrentes son los órganos ejecutivos de los tres Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco español, que disponen por ley de la competencia para regular, bajo determinadas condiciones, el régimen fiscal aplicable en sus territorios.

- 5 En este contexto, las recurrentes adoptaron en 1988 unos regímenes de ayudas fiscales a la inversión que fueron objeto de la Decisión 93/337/CEE de la Comisión, de 10 de mayo de 1993, relativa a un sistema de ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco (DO L 134, p. 25; en lo sucesivo, «regímenes de 1988»).
- 6 En 1993, las recurrentes aprobaron nuevos regímenes fiscales, que incluían una exención del impuesto de sociedades. Estos últimos regímenes fueron objeto de unas decisiones de la Comisión que los declararon incompatibles con el mercado común (en lo sucesivo, «regímenes de 1993»). Las recurrentes interpusieron recursos de anulación contra estas decisiones y contra las decisiones de incoación del procedimiento de investigación formal, recursos que fueron desestimados en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de septiembre de 2009, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, Rec. p. II-2919). Los recursos de casación contra esta sentencia del Tribunal General también han sido desestimados por el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 9 de junio de 2011, Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión (C-465/09 P a C-470/09 P).
- 7 En 1996, las recurrentes adoptaron unas medidas fiscales por las que se establecían reducciones de un 99, 75, 50 y 25 % de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades (en lo sucesivo, «regímenes fiscales controvertidos»). Dichos regímenes fueron suprimidos por las recurrentes en el año 2000.
- 8 Con ocasión de los procedimientos abiertos a raíz de las denuncias presentadas en junio de 1996 y octubre de 1997 contra la aplicación en la provincia de Álava de una medida de reducción de la base imponible, entre otras ventajas, a Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A. (en lo sucesivo, «Demesa»), y a Ramondín, S.A., y Ramondín Cápsulas, S.A. (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «Ramondín»), la Comisión tuvo conocimiento de la existencia de las disposiciones que establecían dicho crédito fiscal en Álava.
- 9 Por otra parte, la Comisión tuvo conocimiento, de manera informal, de la existencia de medidas similares en las provincias de Vizcaya y de Guipúzcoa.
- 10 El 17 de marzo de 1997, la Comisión recibió a representantes del Gobierno de La Rioja y de los interlocutores sociales de dicha Comunidad Autónoma.
- 11 Mediante escrito de 29 de septiembre de 1999, la Comisión informó al Reino de España de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de los regímenes fiscales controvertidos.
- 12 En dicha decisión, la Comisión solicitó al Reino de España que le presentara copias de todas las decisiones de concesión de la reducción de la base imponible, datos sobre las inversiones realizadas por cada beneficiario, empleos creados, capital social de las empresas beneficiarias, importe de la reducción de la base imponible aplicada a cada empresa y saldo pendiente de pago.

- 13 Mediante escrito de 2 de diciembre de 1999, las autoridades españolas presentaron sus observaciones sin aportar la información solicitada, alegando que la administración fiscal sólo puede divulgar información sobre los contribuyentes en casos excepcionales y que entre esos casos excepcionales no figura la comunicación de información a la Comisión.
- 14 Tras la publicación de su decisión de incoar el procedimiento de investigación, la Comisión recibió en marzo de 2000 observaciones de terceros sobre estas medidas.
- 15 Mediante escrito de 17 de mayo de 2000, la Comisión remitió estas observaciones al Reino de España, que no presentó comentarios al respecto.

Decisiones impugnadas

- 16 En las Decisiones impugnadas, la Comisión ha calificado los regímenes fiscales controvertidos de ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.
- 17 En primer lugar, la Comisión afirma que dichos regímenes constituyen ayudas estatales, entre otras razones a causa de su carácter selectivo.
- 18 En segundo lugar, la Comisión indica que los regímenes fiscales controvertidos constituyen ayudas ilegales. A este respecto rechaza la alegación basada en la violación de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, en la medida en que se trata de nuevas ayudas no notificadas y que ella estima no haber dado ninguna garantía concreta que permitiera albergar esperanzas fundadas en la legalidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes y en su compatibilidad con el mercado común.
- 19 En tercer lugar, la Comisión considera que los regímenes fiscales controvertidos son incompatibles con el mercado común y no pueden ampararse en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). En efecto, la base de las ayudas de que se trata no es el importe de la inversión, el número de puestos de trabajo o su correspondiente coste salarial, sino la base imponible. Además, el importe máximo de dichas ayudas no se fija en función del importe de la inversión o del número de puestos de trabajo creados o de su coste salarial, sino que se expresa en porcentaje de la base imponible. La Comisión afirma que, por lo tanto, no tienen el carácter de ayudas a la inversión o a la creación de empleo. A su juicio se trata de ayudas de funcionamiento, en principio prohibidas.

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

- 20 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de septiembre de 2001, las recurrentes en casación y la Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco interpusieron tres recursos de

anulación contra las Decisiones impugnadas, registrados con los números T-230/01 a T-232/01.

- 21 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de octubre de 2001, la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) interpuso tres recursos de anulación contra las Decisiones impugnadas, registrados con los números T-267/01 a T-269/01.
- 22 Mediante autos de 9 de septiembre de 2005 y de 9 y de 10 de enero de 2006, el Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención de Confebask y de las Cámaras de Comercio en los asuntos T-230/01 a T-232/01, en apoyo de las pretensiones de las partes demandantes, y la intervención de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los asuntos T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 23 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 13 de julio de 2006, se acumularon a efectos de la fase oral del procedimiento los asuntos T-230/01 a T-232/01 y T-267/01 a T-269/01, que posteriormente fueron acumulados a efectos de la sentencia en el apartado 56 de la sentencia recurrida.
- 24 En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó en su totalidad los recursos de anulación interpuestos por las recurrentes en casación, la Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco y Confebask.
- 25 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia desestimó por infundados los motivos basados en la inexistencia de ayudas estatales, en la compatibilidad con el mercado común de los regímenes fiscales controvertidos y en su condición de ayudas existentes. Estos motivos no son objeto de los presentes recursos de casación.
- 26 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia examinó el motivo basado en la violación de los principios de seguridad jurídica, de buena administración, de protección de la confianza legítima y de igualdad de trato.
- 27 Con carácter preliminar, el Tribunal de Primera Instancia indicó, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que las partes demandantes en los asuntos T-230/01 a T-232/01 habían reiterado en la vista su petición de que instase a la Comisión a presentar ciertos documentos, pero que él había estimado suficiente la información que le proporcionaban los documentos obrantes en autos.
- 28 En cuanto al motivo relativo a la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración causada por la duración del procedimiento de examen preliminar, que fue de 39 meses, el Tribunal de Primera Instancia lo declaró admisible. Consideró, en efecto, que este motivo invocado por las Cámaras de Comercio, partes coadyuvantes, pese a ser distinto del motivo invocado por las partes demandantes sobre la violación del principio de confianza legítima en

conexión con la duración del procedimiento, estaba relacionado con el objeto de los litigios y no suponía una modificación del marco de éstos.

- 29 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia desestimó en cuanto al fondo dicho motivo. A este respecto indicó, en el apartado 310 de la sentencia recurrida, que los regímenes fiscales controvertidos habían exigido que la Comisión procediera a un detallado análisis de la legislación española y de complejas cuestiones de hecho y de Derecho. En cuanto al contexto señaló que, hasta la incoación del procedimiento de investigación formal, la Comisión había procedido principalmente al examen de las ayudas individuales concedidas a Demesa y a Ramondín con arreglo, entre otros, a dichos regímenes.
- 30 En lo que respecta a la parte de dicho motivo relativa al principio de protección de la confianza legítima, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 326 y 332 de la sentencia recurrida, respectivamente, que ni la actitud de la Comisión frente a los regímenes de 1988 ni su comportamiento con respecto a los regímenes de 1993 constituían una circunstancia excepcional que hubiera podido justificar algún tipo de confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.
- 31 Así, por un lado, el Tribunal de Primera Instancia hizo constar, en el apartado 326 de la sentencia recurrida, que la Comisión había calificado los regímenes de 1988 de ayudas incompatibles con el mercado común en la Decisión 93/337. Además, dichos regímenes eran diferentes de los regímenes fiscales controvertidos.
- 32 Por otro lado, según el Tribunal de Primera Instancia, los regímenes de 1993 tampoco podían considerarse análogos a los regímenes fiscales controvertidos. Es cierto que los requisitos para la concesión de las ventajas fiscales creadas por estos últimos eran comparables a los de los regímenes de 1993, pero las técnicas fiscales utilizadas y la amplitud de los beneficios fiscales eran diferentes. En cualquier caso, el Tribunal de Primera Instancia estimó que ninguno de los datos invocados por las partes demandantes en cuanto a la actitud de la Comisión con respecto a los regímenes de 1993 demostraba la existencia de una circunstancia excepcional que hubiera podido justificar una confianza legítima en la regularidad de dichos regímenes.
- 33 El Tribunal de Primera Instancia desestimó además la alegación de las partes demandantes basada en la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (en lo sucesivo, «Ley 22/1993»), que establecía una bonificación del 95 % de la cuota del impuesto sobre sociedades. Recordó que dicha Ley había sido adjuntada como anexo a la respuesta de las autoridades españolas, de 30 de septiembre de 1994, a las solicitudes de información de la Comisión relativas a los regímenes de 1993 y que la Comisión no había formulado objeción alguna con respecto a dicha Ley.

- 34 A este respecto el Tribunal de Primera Instancia hizo constar, en los apartados 334 a 336 de la sentencia recurrida, que no se deducía de los autos que la Ley 22/1993 hubiera sido notificada a la Comisión y que, en cualquier caso, dicha Ley establecía una bonificación fiscal, y no una reducción de la base imponible, y sus requisitos de aplicación eran diferentes de los que establecían los regímenes controvertidos. Por lo tanto, según dicho Tribunal, fuera cual fuera la actitud de la Comisión con respecto a la mencionada Ley, no cabía considerar que constituyera una circunstancia excepcional que hubiera podido justificar algún tipo de confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.
- 35 Por último, en el apartado 357 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró la inadmisibilidad del motivo invocado por las Cámaras de Comercio en el que se alegaba la violación del principio de igualdad de trato, considerando que no había sido invocado por las partes demandantes ni estaba relacionado con el objeto del litigio determinado por éstas. También declaró dicho motivo carente de fundamento, indicando, en los apartados 360 y 361 de la sentencia recurrida, que las Cámaras de Comercio no habían demostrado que la situación de los regímenes fiscales controvertidos fuera comparable a las situaciones que se planteaban en las decisiones de la Comisión invocadas por ellas, en las que la Comisión había estimado que no procedía ordenar la recuperación de las ayudas atendiendo a las circunstancias específicas de los asuntos que habían dado lugar a esas decisiones.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

- 36 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2011 se acumularon los asuntos C-474/09 P a C-476/09 P a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia, con arreglo al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 37 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 2011 se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de las recurrentes, permitiéndole presentar sus observaciones en la vista.
- 38 Las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la sentencia recurrida.
 - Estime las demandas presentadas en primera instancia.
 - Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia.
 - En su caso, le ordene practicar la prueba rechazada.

- Condene a la Comisión al pago de las costas de ambas instancias y a la Comunidad Autónoma de La Rioja al pago de las costas del procedimiento en primera instancia.
- 39 El Reino de España interviene como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de las recurrentes.
- 40 Las Cámaras de Comercio solicitan al Tribunal de Justicia que acoja las pretensiones de las recurrentes y condene en costas a la Comisión.
- 41 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime los recursos de casación.
 - Condene a las recurrentes al pago de las costas y a las Cámaras de Comercio al pago de las costas generadas por su adhesión a la casación.
- 42 La Comunidad Autónoma de La Rioja solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime los recursos de casación.
 - Condene en costas a las recurrentes.

Sobre los recursos de casación

- 43 Las recurrentes invocan en apoyo de sus recursos de casación dos motivos, basados, por una parte, en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con el principio de protección de la confianza legítima y, por otra parte, en la inobservancia de las normas en materia de práctica de la prueba.

Sobre el primer motivo de casación, basado en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación del principio de protección de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

- 44 En su primer motivo de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error al considerar que la actitud favorable de la Comisión con respecto a los regímenes de 1988 y 1993, o cuando menos el hecho de que no hubiera expresado dudas sobre tales regímenes, no constituía una circunstancia excepcional que pudiera justificar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos. En particular, ponen de relieve que, antes de la adopción de dichos regímenes, la Comisión nunca les había comunicado ni una sola duda en el sentido de que una medida fiscal que supeditara su aplicación a la realización de una inversión mínima y no excluyera

ningún sector de su ámbito de aplicación pudiera ser contraria a lo dispuesto en la Decisión 93/337 y a las normas de la Unión en materia de ayudas estatales.

- 45 En la primera parte del presente motivo de casación, relativa a los regímenes de 1988, las recurrentes afirman en primer lugar que el argumento basado en la diferencia formal entre estos regímenes y los regímenes fiscales controvertidos no permitía que el Tribunal de Primera Instancia prescindiera de examinar si el comportamiento de la Comisión con respecto a esos regímenes anteriores podía justificar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.
- 46 En segundo lugar alegan que carece de pertinencia la apreciación del Tribunal de Primera Instancia según la cual la Comisión había declarado incompatibles con el mercado común los regímenes de 1988. Indican así, en efecto, que, según los términos del artículo 1, apartado 1, de la Decisión 93/337, la incompatibilidad con el mercado común de dichos regímenes se debía a la violación del artículo 52 del Tratado CE (que tras su modificación pasó a ser el artículo 43 CE).
- 47 En cuanto a los regímenes de 1993, las recurrentes sostienen, en la segunda parte de su primer motivo de casación, que el Tribunal de Primera Instancia desnaturalizó las Decisiones impugnadas, sustituyendo la motivación de la Comisión por la suya propia, al constatar la falta de analogía entre las medidas de exención fiscal de 1993 y las aplicadas por los regímenes fiscales controvertidos. Según ellas, al utilizar un nuevo argumento relativo a la existencia de una diferencia de técnicas fiscales entre estos últimos y los regímenes de 1993, el Tribunal de Primera Instancia colocó a las recurrentes en una situación en la que se les privaba de su derecho de defensa. Las recurrentes añaden que, como ya alegaron en primera instancia, la Comisión había adoptado una posición favorable con respecto a los regímenes de 1993, como se desprende igualmente de los documentos obrantes en autos, pero precisan que en este punto se remiten a la resolución del Tribunal de Justicia en los asuntos C-465/09 P a C-470/09 P.
- 48 Además, en opinión de las recurrentes, el hecho de que la Ley 22/1993 se hubiera adjuntado como anexo a la respuesta de las autoridades españolas, en septiembre de 1994, a una solicitud de información de la Comisión sobre los regímenes de 1993 prueba que esta última tenía conocimiento, desde 1994, de la bonificación fiscal del 95 % establecida por dicha Ley. Ahora bien, según ellas, carece de fundamento la distinción que realiza el Tribunal de Primera Instancia entre bonificación fiscal y reducción de la base imponible. Sostienen así que la Comisión no emprendió ninguna actuación contra esta medida, pese a que había tenido conocimiento de dicha bonificación fiscal, haciendo creer así a las recurrentes que los regímenes fiscales controvertidos eran conformes con las normas de la Unión en materia de ayudas estatales.

- 49 La Comisión alega que las recurrentes no pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima, puesto que no les dio garantías concretas. En particular, a juicio de la Comisión, el hecho de que ella no actúe y no exprese dudas sobre una medida nunca pueden constituir una «garantía» de ese tipo.
- 50 En lo que atañe a los regímenes de 1988, la Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ya ha constatado que de la Decisión 93/337 no podía derivarse ninguna confianza legítima, pues en su sentencia de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión (C-183/02 P y C-187/02 P, Rec. p. I-10609), confirmó la calificación de ayuda incompatible con el mercado común aplicada a dichos regímenes.
- 51 En cuanto a la argumentación relativa a los regímenes de 1993, la Comisión estima que debe considerarse inadmisibles por varios motivos. En particular afirma que las recurrentes no sostuvieron en primera instancia que ella se hubiera pronunciado favorablemente sobre dichos regímenes, sino que se limitaron a imputarle una omisión al respecto. Sostiene además que las recurrentes tratan de conseguir una nueva apreciación de los hechos en lo relativo a la existencia de una posición favorable de la Comisión con respecto a dichos regímenes y a la analogía entre ellos y los regímenes fiscales controvertidos, sin alegar que esta última haya desnaturalizado la legislación española.
- 52 Por otra parte, la Comisión mantiene que no adoptó una posición favorable con respecto a los regímenes de 1993. Aún en el caso de que el Tribunal de Justicia llegara a esta conclusión en los asuntos C-465/09 P a C-470/09 P, los argumentos de las recurrentes relativos a la analogía y a la desnaturalización de los medios de prueba –que por lo demás la Comisión considera infundados– serían inoperantes.
- 53 La Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene que procede declarar la inadmisibilidad del primer motivo invocado en apoyo de los recursos de casación, con el que se intenta conseguir una nueva apreciación de los hechos y en el que las recurrentes se limitan a repetir las alegaciones ya formuladas ante el Tribunal de Primera Instancia, sin demostrar que este último haya cometido un error. En cuanto al fondo, pone de relieve que las recurrentes no pueden invocar el principio de protección de la confianza legítima en el caso de una ayuda no notificada a la Comisión.
- 54 Esta Comunidad Autónoma añade que la naturaleza de ayuda estatal de los regímenes fiscales controvertidos no puede resultar afectada por el hecho de que en el mismo Estado o en otros Estados miembros existan medidas semejantes sobre las que la Comisión no se haya pronunciado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad

- 55 La Comunidad Autónoma de La Rioja invoca la inadmisibilidad del primer motivo de casación, alegando que con él se pretende conseguir que el Tribunal de Justicia proceda a una nueva apreciación de los hechos que el Tribunal de Primera Instancia declaró probados.
- 56 A este respecto, es cierto que, con arreglo al artículo 256 TFUE y al artículo 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el recurso de casación está limitado a las cuestiones de Derecho y que, por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia (actualmente Tribunal General) es, por una parte, el único competente para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprendiera de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, es el único competente para apreciar estos hechos (sentencia de 3 de septiembre de 2009, Moser Baer India/Consejo, C-535/06 P, Rec. p. I-7051, apartado 31 y jurisprudencia que allí se cita).
- 57 Sin embargo, una vez que el Tribunal de Primera Instancia ha determinado o apreciado los hechos, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer, con arreglo al artículo 256 TFUE, un control sobre la calificación jurídica de esos hechos y las consecuencias jurídicas que el Tribunal de Primera Instancia haya deducido de los mismos (véase, en particular, la sentencia de 10 de julio de 2008, Bertelsmann y Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Rec. p. I-4951, apartado 29 y jurisprudencia que allí se cita).
- 58 Pues bien, en contra de lo que afirma la Comunidad Autónoma de La Rioja, la cuestión de si el comportamiento de la Comisión con respecto a los regímenes de 1998 y de 1993 pudo suscitar una confianza legítima de las recurrentes en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos pretende que se controle la calificación jurídica aplicada por el Tribunal de Primera Instancia, control que es competencia, pues, del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación (véase la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 147).
- 59 La Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene además que, en su primer motivo de casación, las recurrentes repiten en buena medida las alegaciones que ya expusieron ante el Tribunal de Primera Instancia, lo que a su juicio es contrario a la jurisprudencia que establece que un recurso de casación no puede limitarse a repetir las alegaciones invocadas en primera instancia sin indicar con precisión los puntos de la sentencia recurrida que critica.
- 60 Sin embargo, procede recordar que, cuando un recurrente impugna la interpretación o la aplicación del Derecho de la Unión efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, las cuestiones de Derecho examinadas en primera instancia

pueden volver a discutirse en el recurso de casación. En efecto, si un recurrente no pudiera basar así su recurso de casación en motivos y alegaciones ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, el recurso de casación quedaría privado de una parte de su sentido (véanse el auto de 11 de noviembre de 2003, Martínez/Parlamento Europeo, C-488/01 P, Rec. p. I-13355, apartado 39, y la sentencia de 23 de abril de 2009, AEPI/Comisión, C-425/07 P, Rec. p. I-3205, apartado 24).

- 61 Así pues, desde el momento en que las recurrentes impugnan la calificación jurídica del comportamiento de la Comisión con respecto a los regímenes de 1988 y de 1993, el hecho de que reiteren la argumentación que ya formularon a este respecto ante el Tribunal de Primera Instancia no hace inadmisibles su argumentación.
- 62 En lo que respecta a la segunda parte del primer motivo de casación, la Comisión sostiene que las recurrentes no invocaron en primera instancia la existencia de una posición favorable de dicha institución con respecto a los regímenes de 1993. Sin embargo, pese a que las recurrentes utilizan en sus recursos de casación la expresión «posición favorable», procede señalar que lo que en definitiva alegan es que la inacción de la Comisión con respecto a los regímenes de 1993 generó una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos. Así pues, no procede acoger la causa de inadmisión propuesta por la Comisión.
- 63 Del mismo modo, tampoco cabe acoger la alegación de la Comisión según la cual la segunda parte del primer motivo de casación trata de obtener del Tribunal de Justicia una nueva apreciación de los hechos que ya habían sido apreciados por el Tribunal de Primera Instancia. En efecto, a este respecto procede hacer constar que, aunque las recurrentes enumeran en esta parte del motivo un cierto número de hechos ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, lo que en definitiva impugnan, sin embargo, son las conclusiones jurídicas que este último extrajo de esos hechos en el apartado 331 de la sentencia recurrida, es decir, la constatación de que no existieron circunstancias excepcionales que hubieran podido justificar la confianza legítima de las recurrentes en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos. Ahora bien, como ya se ha indicado en el apartado 58 *supra*, el Tribunal de Justicia es competente para examinar una constatación de esta índole en el marco de un recurso de casación.
- 64 Por lo tanto, procede declarar la admisibilidad del primer motivo invocado por las recurrentes en apoyo de sus recursos de casación.

– Sobre el fondo

- 65 Las recurrentes alegan, en definitiva, que el comportamiento de la Comisión con respecto a los regímenes de 1998 y de 1993 constituyó una circunstancia excepcional que podía justificar la confianza legítima de éstas en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos. En

apoyo de esta alegación invocan en particular el hecho de que la Comisión no formuló ninguna objeción contra estos regímenes anteriores, que establecían medidas análogas a las que se discuten en el presente asunto.

- 66 Sobre este punto procede recordar que un Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento establecidas en el artículo 88 CE no puede invocar, en principio, la confianza legítima de los beneficiarios para eludir su obligación de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de la Comisión en la que se le ordene recuperar la ayuda. En efecto, si se admitiese esta posibilidad se privaría por completo de eficacia a las disposiciones de los artículos 87 CE y 88 CE, ya que las autoridades nacionales podrían así basarse en su propio comportamiento ilícito para dejar sin efecto las decisiones adoptadas por la Comisión en virtud de dichas disposiciones del Tratado CE (sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 150 y jurisprudencia que allí se cita).
- 67 Lo mismo puede decirse, con mayor motivo aún, en el caso de un Estado miembro o de unas colectividades territoriales de éste que, al igual que las recurrentes, invocan la existencia en su fuero interno de una confianza legítima, pese a no haber respetado la obligación de notificación establecida en el artículo 88 CE, apartado 3 (véase la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 151).
- 68 Pues bien, en el presente caso es pacífico que los regímenes fiscales controvertidos no fueron notificados a la Comisión, en contra de la obligación establecida en el artículo 88 CE, apartado 3.
- 69 En cualquier caso, procede hacer constar que las circunstancias invocadas por las recurrentes no tienen entidad suficiente para constituir circunstancias excepcionales que puedan justificar una confianza legítima en lo que a éstas respecta.
- 70 En efecto, procede comenzar por recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado ya que la inacción de la Comisión con respecto a una ayuda estatal carece de significación en el caso de que dicha ayuda no le haya sido notificada (sentencia Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, antes citada, apartado 52).
- 71 En lo que respecta a la primera parte del primer motivo de casación, relativa a los regímenes de 1988, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha rechazado ya, en su sentencia Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, antes citada, la interpretación de la Decisión 93/337 propuesta por las recurrentes, según la cual la Comisión había calificado de incompatibles con el mercado común las ayudas examinadas en dicha Decisión únicamente porque eran contrarias al artículo 52 del Tratado.
- 72 En efecto, en el apartado 48 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia constató que la Comisión había calificado los regímenes de 1988 de incompatibles con el

mercado común, por una parte, porque eran contrarios al artículo 52 del Tratado y, por otra parte, según se indicaba en el punto V de dicha Decisión, en el que se examinaba la posibilidad de aplicar alguna de las excepciones previstas en el artículo 92 del Tratado CE (que tras su modificación pasó a ser el artículo 87 CE), porque no respetaban las diversas regulaciones de las ayudas.

- 73 El Tribunal de Justicia llegó así a la conclusión, en los apartados 50 y 51 de la sentencia Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, antes citada, de que no cabía deducir de la Decisión 93/337 que no pudiera calificarse de «ayuda» a efectos del artículo 92 del Tratado el crédito fiscal del 45 % examinado en los asuntos en que se dictó dicha sentencia. Habida cuenta del contenido de la Decisión 93/337 en este punto, el Tribunal de Justicia estimó que no cabía invocar circunstancias excepcionales que hubieran podido justificar legítimamente una confianza en la regularidad de la ayuda.
- 74 Por tanto, procede desestimar por infundada la primera parte del primer motivo de casación.
- 75 Lo mismo puede decirse de la segunda parte de dicho motivo de casación, que se refiere al comportamiento de la Comisión con respecto a los regímenes de 1993.
- 76 A este respecto es importante recordar que, en sus recursos de casación en los asuntos C-465/09 P a C-470/09 P, las recurrentes habían alegado también que la inacción de la Comisión tras la adopción de los regímenes de 1993 debía considerarse una circunstancia excepcional que justificaba una confianza legítima en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes. Pues bien, en los apartados 148 a 166 de la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia desestimó esta argumentación, considerando que el Tribunal General no había incurrido en un error de Derecho al estimar que el comportamiento de la Comisión, que era en definitiva el mismo que han invocado las recurrentes en los presentes asuntos, no había podido justificar una confianza legítima de éstas en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes.
- 77 En particular, en el apartado 163 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia estimó que, habida cuenta de las circunstancias del caso de autos, la inacción de la Comisión no podía calificarse de circunstancia excepcional y que su silencio no podía interpretarse como una autorización presunta de los regímenes de 1993. No pone en entredicho esta apreciación el contenido del escrito de 25 de mayo de 1994, invocado por las recurrentes en sus recursos de casación y en la vista, en el que la Comisión se limitaba a instar a las autoridades españolas a que le presentaran sus observaciones sobre la denuncia presentada en abril de 1994 contra los regímenes de 1993, añadiendo que, en caso de no recibir contestación satisfactoria, se vería obligada a incoar el procedimiento de investigación formal de dichos regímenes.

- 78 Por lo tanto, los regímenes de 1993 y el comportamiento de la Comisión con respecto a ellos tampoco constituyen una circunstancia excepcional que pueda justificar una confianza legítima de las recurrentes en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos. Por consiguiente, la argumentación de estas últimas sobre la analogía entre dichos regímenes y los regímenes de 1993 es inoperante, como ha alegado la Comisión.
- 79 En lo que respecta a la Ley 22/1993, las recurrentes sostienen que el hecho de que la Comisión no emprendiese acción alguna contra dicha medida, pese a que tenía conocimiento de la bonificación fiscal establecida en ella, suscitó una confianza legítima en la conformidad de los regímenes fiscales controvertidos con las normas de la Unión en materia de ayudas estatales.
- 80 A este respecto procede subrayar, por una parte, que, como el Tribunal de Primera Instancia indicó en el apartado 334 de la sentencia recurrida, sin que las recurrentes hayan impugnado tal afirmación en sus recursos de casación, la Ley 22/1993 no fue notificada a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3. Por otra parte, las recurrentes basan su argumentación relativa a dicha Ley en el silencio de la Comisión frente a la misma.
- 81 Pues bien, a este respecto basta con recordar la jurisprudencia citada en los apartados 70 y 76 *supra*.
- 82 Además, el Tribunal de Primera Instancia constató acertadamente, por una parte, la falta de similitud entre la Ley 22/1993 y los regímenes fiscales controvertidos, pues éstos establecen reducciones de la base imponible y no de la cuota del impuesto de sociedades, y, por otra parte, las diferencias entre los requisitos de aplicación de estos regímenes y de dicha Ley, sin que las recurrentes hayan demostrado que tal constatación esté basada en una desnaturalización manifiesta de la legislación española.
- 83 Así pues, procede desestimar igualmente la segunda parte del primer motivo de casación y, por lo tanto, rechazar dicho motivo en su totalidad.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en la inobservancia de las normas en materia de práctica de la prueba

Alegaciones de las partes

- 84 En su segundo motivo de casación, las recurrentes alegan que el Tribunal de Primera Instancia no respetó las normas procesales en materia de práctica de la prueba y violó su derecho a un proceso justo al desestimar su petición, formulada en la vista oral en primera instancia al amparo del artículo 64, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal, de que se requiriera a la Comisión para que presentase toda la documentación concerniente a las actas de las reuniones organizadas en la Comisión de mayo de 1995 a marzo de 1997 sobre los regímenes fiscales controvertidos y los regímenes de 1993; el rechazo de dicha

petición se basó en que el Tribunal de Primera Instancia estimaba suficiente la información que le proporcionaban los documentos obrantes en autos. La petición se refería en particular al acta de la reunión de 17 de marzo de 1997 entre representantes de la Comisión y del Gobierno de la Rioja, en la que, según las recurrentes, el Comisario responsable de la competencia declaró que el examen de los regímenes de 1993 no era competencia de la Unión, sino del Reino de España.

- 85 Según las recurrentes, estas pruebas habrían permitido demostrar que la Comisión había adoptado una actitud favorable con respecto a los regímenes de 1993, actitud que constituyó, según ellas, una circunstancia excepcional que suscitó una confianza legítima de las recurrentes en la legalidad de las disposiciones aplicadas por los regímenes de 1993 y los regímenes fiscales controvertidos. En su opinión, tales pruebas habrían podido llevar al Tribunal de Primera Instancia a dictar sentencia en un sentido diferente al de la sentencia recurrida.
- 86 En sus escritos de réplica, las recurrentes afirman que, en el presente asunto, la aportación de nuevas pruebas en el acto de la vista en primera instancia era admisible, puesto que les había sido imposible tener conocimiento previamente de algunos de los documentos cuya presentación habían solicitado.
- 87 La Comisión considera, en primer lugar, que el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido declarar inadmisibles estos motivos, ya que la petición de práctica de prueba, presentada en la vista en primera instancia, se había formulado extemporáneamente. Estima además que dicho motivo será inoperante si el Tribunal de Justicia desestima por infundado el motivo basado en el principio de protección de la confianza legítima. Por último añade que una parte no puede exigir que su petición de práctica de prueba sea automáticamente aceptada. En efecto, a su juicio, por un lado, corresponde al Tribunal de Primera Instancia apreciar la pertinencia de la petición y, por otro, el examen por dicho Tribunal de los documentos internos de la Comisión hubiera requerido que las recurrentes presentasen la prueba, basada en indicios fundados, de que dicho examen resultaba necesario a la vista de las circunstancias excepcionales del asunto, cosa que no hicieron.
- 88 La Comunidad Autónoma de La Rioja añade que la petición de las recurrentes no tiene pertinencia alguna para la resolución del litigio, puesto que éstas no han logrado demostrar, mediante la alegación de datos de hecho y contextuales, la existencia de una circunstancia excepcional que hubiera podido justificar su confianza legítima.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 89 En lo que respecta a la alegación de la Comisión de que la petición formulada por las recurrentes en la fase de la vista en primera instancia fue extemporánea, basta con recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 64, apartados 3, letra d), y 4, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, las

partes pueden proponer en cualquier fase del procedimiento la práctica de diligencias de ordenación del procedimiento, que pueden consistir en requerir la presentación de documentos o de cualquier escrito relacionado con el asunto (sentencia de 17 de diciembre de 1998, Baustahlgewebe/Comisión, C-185/95 P, Rec. p. I-8417, apartado 92).

- 90 Por lo tanto, la petición de las recurrentes no era extemporánea.
- 91 Las recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia el que considerase, en el apartado 57 de la sentencia recurrida, que la información que le proporcionaban los documentos que obraban en autos era suficiente y desestimase su petición de que se presentaran ciertos documentos.
- 92 A este respecto es importante recordar que, para permitir que el Tribunal de Primera Instancia determine la utilidad de unas diligencias de ordenación del procedimiento, la parte que las pide debe identificar los documentos solicitados y facilitar al Tribunal de Primera Instancia, cuando menos, un mínimo de datos que acrediten la utilidad de tales documentos para el proceso (sentencia Baustahlgewerbe/Comisión, antes citada, apartado 93).
- 93 Además, aunque corresponde al Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al artículo 66, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, apreciar la utilidad de unas diligencias de prueba para la resolución del litigio pendiente ante él, corresponde sin embargo al Tribunal de Justicia verificar si el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al negarse a ordenar la práctica de tales diligencias (véase el auto de 4 de octubre de 2007, Olsen/Comisión, C-320/05 P, apartados 63 y 64, y la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 108).
- 94 En el presente asunto, es preciso poner de relieve que la petición de práctica de prueba no permitía identificar los documentos concretos cuyo presentación se solicitaba, exceptuando el acta de la reunión de 17 de marzo de 1997 entre representantes de la Comisión y del Gobierno de la Rioja, ni tampoco, en cualquier caso, los datos objetivos contenidos en ellos que habrían podido respaldar la tesis de las recurrentes.
- 95 Además, en lo que respecta a dicha acta, el Tribunal de Primera Instancia pudo considerar que el hecho de que el Comisario responsable de la competencia hubiese declarado que el examen de los regímenes de 1993 no era competencia de la Unión, sino del Reino de España, no tenía entidad suficiente para constituir una circunstancia excepcional que pudiera suscitar una confianza legítima de las recurrentes en la legalidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes y, por lo tanto, en la legalidad de los regímenes fiscales controvertidos.
- 96 Dadas estas circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia pudo desestimar legítimamente la petición formulada por las recurrentes en la vista de primera instancia para que se presentaran ciertos documentos.

- 97 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el segundo motivo invocado por las recurrentes en apoyo de su recurso de casación.
- 98 Como no ha prosperado ninguno de los motivos invocados por las recurrentes en apoyo de sus recursos de casación, procede desestimar en su totalidad tales recursos.

Sobre las adhesiones a la casación

- 99 En sus adhesiones a la casación, las Cámaras de Comercio invocan tres motivos basados en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación de los principios de seguridad jurídica, de buena administración y de igualdad de trato, respectivamente.

Sobre los motivos basados en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración

Alegaciones de las partes

- 100 Las Cámaras de Comercio sostienen que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al no considerar que un procedimiento de examen preliminar de una duración de 39 meses era irrazonable y violaba por tanto los principios de seguridad jurídica y de buena administración, de modo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, una duración tan larga impedía que se recuperasen las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos.
- 101 En primer lugar alegan que el Tribunal de Primera Instancia desnaturalizó el contenido de las Decisiones impugnadas al afirmar que el examen de los regímenes fiscales controvertidos había exigido un detallado análisis de la legislación española y de complejas cuestiones de hecho y de Derecho. Por otra parte, a su juicio, dicho Tribunal tampoco motivó suficientemente esta apreciación, en particular al no precisar en que había consistido dicho análisis.
- 102 Las Cámaras de Comercio afirman, asimismo, que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error al invocar, para justificar la duración del procedimiento de examen preliminar, el contexto de este examen, es decir, el hecho de que la Comisión había procedido durante el mismo a examinar las ayudas individuales concedidas a Demesa y Ramondín. Consideran que el Tribunal de Primera Instancia hizo así caso omiso de la jurisprudencia según la cual el establecimiento de prioridades por parte de la Comisión menoscaba la exigencia de seguridad jurídica.
- 103 Por último, las Cámaras de Comercio sostienen que el Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta el hecho de que la Comisión había incumplido su

obligación de publicar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, en cuanto tiene conocimiento de una ayuda potencialmente ilegal, un aviso específico que advierta a los beneficiarios potenciales de la ayuda de la precariedad de la misma, según lo dispuesto en la Comunicación sobre las ayudas concedidas ilegalmente (DO 1983, C 318, p. 3; EE 08/02, p. 122; en lo sucesivo, «Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales»).

- 104 La Comisión comienza por alegar la inadmisibilidad de los motivos basados en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración. Por una parte considera que se trata de motivos nuevos, pues las Cámaras de Comercio habían invocado argumentos diferentes en primera instancia para sostener que la duración del procedimiento de examen preliminar había sido excesiva.
- 105 Por otra parte sostiene que, si bien el artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia y el artículo 116, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia no se oponen a que una parte coadyuvante formule alegaciones nuevas o diferentes de las de la parte a la que apoya, la parte coadyuvante no puede en cambio modificar el marco del litigio mediante la formulación de motivos nuevos. Ahora bien, los motivos basados en la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración no se mencionaron en las demandas que iniciaron el proceso ante el Tribunal de Primera Instancia. Aunque dicho Tribunal abordó la cuestión de la duración del procedimiento de examen preliminar en relación con tales motivos, la Comisión estima que hubiera debido declarar la inadmisibilidad de los mismos y que el Tribunal de Justicia debería proceder, pues, a una sustitución de motivos sobre este punto, si lo estima necesario. La Comisión califica igualmente de inadmisibles la alegación relativa a la complejidad del análisis que ella debía efectuar, ya que es una nueva alegación y tiene por objeto una nueva apreciación de los hechos.
- 106 A continuación, la Comisión añade que es indispensable un análisis detallado de la legislación fiscal para examinar si una medida fiscal selectiva puede estar justificada por la naturaleza y la estructura del sistema fiscal del Estado miembro de que se trate. Por lo que respecta al examen de las ayudas concedidas a Demesa y Ramondín, la Comisión precisa que durante dicho examen no suspendió el examen de los regímenes fiscales controvertidos, sino que simplemente se centró en los casos de aplicación de los mismos de los que tenía conocimiento.
- 107 Por último, la Comisión sostiene que la recuperación de las ayudas no puede quedar supeditada a la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del aviso previo contemplado en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la admisibilidad

- 108 La Comisión alega en primer lugar que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error al considerar admisible la argumentación desarrollada por las Cámaras de Comercio para criticar la duración del procedimiento de examen preliminar, basada en los principios de seguridad jurídica y de buena administración.
- 109 A este respecto conviene señalar que, en la medida en que, con arreglo al artículo 40, párrafo cuarto, del Estatuto del Tribunal de Justicia, las pretensiones del escrito de formalización de la intervención no tengan otro fin que apoyar las pretensiones de una de las partes, procede considerar admisibles los motivos formulados por el coadyuvante que sean distintos de los utilizados por los demandantes en apoyo de su argumentación (véase en este sentido la sentencia de 8 de julio de 2010, Comisión/Italia, C-334/08, aún no publicada en la Recopilación, apartados 53 a 56 y jurisprudencia que allí se cita).
- 110 Pues bien, en el presente asunto, aunque la Comisión señala que, en sus demandas en primera instancia, las recurrentes invocaron únicamente la violación del principio de protección de la confianza legítima como base para su argumentación sobre la duración irrazonable del procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos, las Cámaras de Comercio solicitaron sin embargo, en sus escritos de formalización de la intervención ante el Tribunal de Primera Instancia, al igual que las recurrentes en las demandas que iniciaron el proceso, la anulación de las Decisiones impugnadas, alegando en particular la duración, a su juicio irrazonable, del procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos.
- 111 Así pues, el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al considerar, en el apartado 303 de la sentencia recurrida, que la argumentación invocada por las Cámaras de Comercio, basada en la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración causada por la duración del procedimiento de examen preliminar, no modificaba el objeto del litigio, por lo que procedía declarar su admisibilidad.
- 112 A continuación, en lo que respecta a la alegación de la Comisión de que los motivos invocados por las Cámaras de Comercio son motivos nuevos, basta con hacer constar que, en sus escritos de formalización de la intervención, estas últimas habían alegado que las Decisiones impugnadas habían incurrido en una infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación de ciertos principios generales del Derecho de la Unión, y en el seno de este motivo habían hecho referencia expresa a los principios de buena administración y de seguridad jurídica en conexión con la argumentación relativa a la duración del procedimiento de examen preliminar. Por lo tanto, no cabe

acoger la alegación relativa a la novedad de los motivos invocados por las Cámaras de Comercio en la fase de adhesión a la casación.

- 113 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de las adhesiones a la casación en lo que respecta a los motivos basados en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en conexión con la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración.
- 114 En cambio, como acertadamente alega la Comisión, procede declarar la inadmisibilidad de la argumentación de las Cámaras de Comercio contra la constatación formulada por el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 310 de la sentencia recurrida, sobre la complejidad del análisis que se vio obligada a efectuar la Comisión al examinar los regímenes fiscales controvertidos. En efecto, esta argumentación pretende impugnar la apreciación de los hechos llevada a cabo por el Tribunal de Primera Instancia, mientras que el recurso de casación debe limitarse a las cuestiones de Derecho [véase la sentencia de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión, C-282/05 P, Rec. p. I-2941, apartado 54].

– Sobre el fondo

- 115 En los dos primeros motivos invocados en sus adhesiones a la casación, las Cámaras de Comercio alegan esencialmente que la larga duración del procedimiento de examen preliminar vulnera los principios de seguridad jurídica y de buena administración, y que tal duración se opone por tanto, con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, a la recuperación de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos. A este respecto sostienen que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al estimar que la duración del procedimiento no era irrazonable y que no vulneraba por tanto dichos principios.
- 116 Con carácter preliminar procede hacer constar que, según los términos del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho de la Unión.
- 117 De ello se deduce que un Estado miembro puede oponerse a la recuperación de una ayuda ilegal cuando existan unas circunstancias tales que la recuperación efectiva de la ayuda en esas circunstancias constituiría una violación de un principio general del Derecho de la Unión.
- 118 En primer lugar, las Cámaras de Comercio invocan el carácter a su juicio irrazonable del período de 39 meses transcurrido entre la presentación de la primera denuncia relativa a las ayudas individuales otorgadas a Demesa, en junio de 1996, y la incoación del procedimiento de investigación formal de los regímenes fiscales controvertidos, en septiembre de 1999.

- 119 Pues bien, por una parte, es preciso poner de relieve que los regímenes fiscales controvertidos no fueron notificados a la Comisión, como exigía el artículo 88 CE, apartado 3. Por lo tanto, si bien es cierto que en los procedimientos de examen de ayudas estatales la Comisión tiene la obligación de actuar dentro de un plazo razonable y no está autorizada a perpetuar un estado de inactividad durante la fase de examen preliminar (véase la sentencia de 17 de julio de 2008, Athinaiki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartado 40, y la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartado 155), en el presente asunto, al no haberse notificado los regímenes fiscales controvertidos, la Comisión no estaba sometida a la regla del plazo de examen de dos meses, fijada en el artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 659/1999 y cuyo origen se halla en la sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471).
- 120 Por otra parte, procede hacer constar que el punto de partida del plazo de 39 meses invocado por las Cámaras de Comercio fue una denuncia dirigida, no contra los regímenes fiscales controvertidos, sino contra las ayudas individuales otorgadas a Demesa con arreglo, entre otros, a estos regímenes, sin que las partes coadyuvantes hayan probado, por un lado, que la presentación de dicha denuncia fue el momento a partir del cual la Comisión dispuso de los datos necesarios para incoar el procedimiento de investigación formal de estos regímenes ni tampoco, por otro lado, la fecha concreta en que la Comisión tuvo conocimiento de tales datos.
- 121 Ahora bien, según se desprende del apartado 14 de la sentencia recurrida, la Comisión tuvo conocimiento de la existencia de los regímenes fiscales controvertidos en la provincia de Álava con ocasión de los procedimientos abiertos a raíz de dos denuncias contra la aplicación de una reducción de la base imponible a las empresas Demesa y Ramondín, implantadas en esa provincia.
- 122 Posteriormente, gracias a informaciones comunicadas de manera informal, la Comisión supo de la existencia de medidas similares en las provincias de Vizcaya y de Guipúzcoa.
- 123 En septiembre de 1999, la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal de los regímenes fiscales controvertidos.
- 124 Es preciso poner de relieve, pues, que la información relativa a los regímenes fiscales controvertidos que permitió que la Comisión incoase el procedimiento de investigación formal de dichos regímenes no llegó a su poder en el momento en que recibió las denuncias contra las ayudas individuales otorgadas a Demesa y a Ramondín, sino que la Comisión obtuvo esta información gradualmente, a medida que instruía las denuncias contra esas ayudas individuales y examinaba en paralelo tales denuncias y estos regímenes.
- 125 Habida cuenta de las circunstancias que se acaban de exponer, y en particular del hecho de que las Cámaras de Comercio no han aportado pruebas que acrediten

que la Comisión disponía, antes de agosto de 1999, de información suficiente para incoar el procedimiento de investigación formal de los regímenes fiscales controvertidos, procede hacer constar que no cabe reprochar a dicha institución el que no actuase dentro de un plazo razonable, ni tampoco afirmar que su comportamiento durante la tramitación del procedimiento de examen preliminar de dichos regímenes constituyó una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración a efectos del procedimiento de recuperación de las ayudas de que se trata, con las consecuencias establecidas en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999.

- 126 En segundo lugar, las Cámaras de Comercio alegan que la Comisión violó los principios de seguridad jurídica y de buena administración al no publicar un aviso en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, infringiendo así lo dispuesto en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales.
- 127 No cabe acoger esta alegación. En efecto, como se ha declarado en el apartado 164 de la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, esa omisión no puede impedir la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos, en especial habida cuenta de que, en el caso de las ayudas no notificadas, lo que provoca una falta de seguridad jurídica para los beneficiarios no es el hecho de que se omita publicar ese aviso, sino la falta de notificación de las ayudas.
- 128 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede declarar que las circunstancias invocadas por las Cámaras de Comercio no constituyen una violación de un principio general del Derecho de la Unión que impida la recuperación de las ayudas concedidas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos y que el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al desestimar el motivo relativo a la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999.
- 129 Por consiguiente, procede desestimar los dos primeros motivos invocados por las Cámaras de Comercio en apoyo de sus adhesiones a la casación.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, en conexión con la violación del principio de igualdad de trato

Alegaciones de las partes

- 130 Según las Cámaras de Comercio, el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al considerar, en el apartado 357 de la sentencia recurrida, que procedía declarar la inadmisibilidad de su motivo relativo a la violación del principio de igualdad de trato. Sostienen así que toda parte coadyuvante tiene derecho a exponer de manera autónoma, no sólo alegaciones, sino también motivos, siempre que éstos apoyen las pretensiones de una de las partes principales y no sean totalmente ajenos a las consideraciones que fundan el litigio.

Pues bien, a su juicio, el motivo de que se trata no era totalmente ajeno al litigio, dada su proximidad al motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima. En cuanto al fondo, consideran fundado el motivo, puesto que la Comisión ha tenido en cuenta, en su práctica decisoria, la duración del procedimiento como circunstancia que puede justificar una confianza legítima.

- 131 A juicio de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al declarar la inadmisibilidad de este motivo, en la medida en que no figuraba en las demandas presentadas en primera instancia. En cualquier caso, la Comisión estima que el motivo carece de fundamento, dado que las coadyuvantes no han demostrado que las situaciones que se contemplan en los presentes litigios sean comparables a las que dieron lugar a la adopción de las decisiones de la Comisión invocadas por ellas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 132 Procede recordar que, en los apartados 357 a 363 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró que procedía declarar la inadmisibilidad del motivo relativo a la violación del principio de igualdad de trato y que, en cualquier caso, dicho motivo carecía de fundamento.
- 133 A este respecto procede hacer constar que, incluso en el supuesto de que la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre la admisibilidad de dicho motivo fuera errónea, como alegan las Cámaras de Comercio, procedería desestimar por inoperante esta argumentación, dado que el rechazo de este motivo por parte del Tribunal de Primera Instancia no se basa únicamente en la inadmisibilidad del mismo.
- 134 En efecto, el Tribunal de Primera Instancia consideró igualmente que dicho motivo carecía de fundamento, sin que las Cámaras de Comercio hayan logrado demostrar en sus adhesiones a la casación que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho a este respecto.
- 135 Las Cámaras de Comercio, en efecto, no han acreditado de modo jurídicamente suficiente las razones por las que las situaciones que dieron lugar a la sentencia recurrida son comparables a otras en las que la Comisión había estimado anteriormente que la duración excesiva del procedimiento de examen preliminar podía suscitar una confianza legítima en la regularidad de una ayuda estatal.
- 136 Como indicó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 361 de la sentencia recurrida, en las decisiones anteriores invocadas por las Cámaras de Comercio, la Comisión había tomado en consideración, entre otros factores, el hecho de que en otras decisiones relativas a medidas análogas se había declarado expresamente la inexistencia de ayuda, o el hecho de que la larga duración del procedimiento no era en absoluto imputable al Estado miembro o el hecho de que el beneficio fiscal controvertido no había sido aplicado al único beneficiario del régimen en cuestión. Ahora bien, en los presentes asuntos, las circunstancias son totalmente diferentes

y no pueden compararse con las que dieron lugar a aquellas decisiones, de modo que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en un error de Derecho al considerar que las partes coadyuvantes no habían acreditado la violación del principio de igualdad de trato (véase la sentencia Diputación Foral de Vizcaya y otros/Comisión, antes citada, apartados 180 y 181).

- 137 Por lo tanto, no procede acoger el tercer motivo invocado por las Cámaras de Comercio en apoyo de sus adhesiones a la casación.
- 138 Como no ha prosperado ninguno de los motivos invocados por las Cámaras de Comercio en apoyo de sus adhesiones a la casación, procede desestimarlas en su totalidad.

Costas

- 139 El artículo 122, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia establece que el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado o cuando, siendo éste fundado, dicho Tribunal resuelva definitivamente sobre el litigio. A tenor del artículo 69, apartado 2, del citado Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. El apartado 4, párrafo primero, de este mismo artículo dispone, por su parte, que los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.
- 140 En los presentes asuntos, como los respectivos motivos de las recurrentes y de las Cámaras de Comercio han sido desestimados, procede condenarlas a cargar a partes iguales con las costas de los recursos de casación.
- 141 De conformidad con el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) decide:

- 1) **Desestimar los recursos de casación y las adhesiones a la casación.**
- 2) **Condenar al Territorio Histórico de Vizcaya – Diputación Foral de Vizcaya, al Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava, al Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa, a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Vizcaya, a la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Álava y a la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Guipúzcoa a cargar a partes iguales con las costas de los presentes recursos de casación.**

3) El Reino de España soportará sus propias costas.

Silva de Lapuerta

Juhász

Arestis

Malenovský

von Danwitz

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de julio de 2011.

El Secretario

El Presidente de la Sala Tercera

A. Calot Escobar

K. Lenaerts