

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ 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 9 de junio de 2011 \*

«Recurso de casación – Ayudas de Estado – Recurso de anulación – Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2 – Decisiones definitivas por las que se declaran incompatibles con el mercado común unos regímenes de ayudas estatales ejecutados por España en 1993 en favor de algunas empresas de reciente creación en las provincias de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa – Exención del impuesto sobre sociedades – Litispendencia – Concepto de “ayuda autorizada” – Confianza legítima – Observancia de un plazo razonable – Falta de notificación»

En los asuntos acumulados C-465/09 P a C-470/09 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-465/09 P y C-468/09 P),**

**Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (C-466/09 P y C-469/09 P),**

**Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa (C-467/09 P y C-470/09 P),** representados 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,

\* Lengua de procedimiento: español.

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

**Comisión Europea**, representada por los Sres. F. Castillo de la Torre y C. Urraca Caviedes, 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,

**Comunidad Autónoma de La Rioja**, representada por los Sres. J. Criado Gámez y M. Martínez Aguirre, abogados,

**Confederación Empresarial Vasca (Confebask)**,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidente 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 marzo 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 (asuntos C-465/09 P y C-468/09 P), el Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava (asuntos C-466/09 P y C-469/09 P) y el Territorio Histórico de Guipúzcoa – Diputación Foral de Guipúzcoa (asuntos C-467/09 P y C-470/09 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 otros/Comisión (T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02, Rec. p.II-2919; en lo sucesivo, «sentencia

recurrida»), en la que dicho Tribunal rechazó los recursos de anulación en los que dichos órganos impugnaban, respectivamente:

- en los asuntos T-30/01 a T-32/01 (a los que se refieren los recursos de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P), la decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2000 de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, con respecto a las ayudas fiscales en forma de exención del impuesto de sociedades para determinadas empresas recientemente creadas en la provincia de Álava [C 58/2000 (ex NN 81/2000)], en la provincia de Guipúzcoa [C 59/2000 (ex NN 82/2000)] y en la provincia de Vizcaya [C 60/2000 (ex NN 83/2000)] (DO 2001, C 37, p. 38; en lo sucesivo, «decisión de incoar el procedimiento») y,
- en los asuntos T-86/02 a T-88/02 (a los que se refieren los recursos de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P), las Decisiones 2003/28/CE, 2003/86/CE y 2003/192/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2001, relativas a sendos regímenes de ayudas ejecutados por España en 1993 en favor de algunas empresas de reciente creación en Álava (DO 2003, L 17, p. 20), en Vizcaya (DO 2003, L 40, p. 11) y en Guipúzcoa (DO 2003, L 77, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisiones definitivas»).

### **Marco jurídico**

- 2 El artículo 1, letras b) y c), 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), dispone:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

- b) “ayuda existente”:

[...]

- ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo;

[...]

- v) la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. [...]

c) “nueva ayuda”: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes».

3 El artículo 5 de dicho Reglamento está redactado así:

«1. Cuando la Comisión considere que la información facilitada por el Estado miembro interesado relativa a una medida notificada con arreglo al artículo 2 es incompleta, solicitará la información adicional que considere necesaria. Cuando un Estado miembro responda a tal solicitud, la Comisión comunicará al Estado miembro la recepción de la respuesta.

2. Cuando el Estado miembro interesado no facilite la información requerida en el plazo establecido por la Comisión o la suministre de forma incompleta, la Comisión le enviará un recordatorio, concediendo un plazo adicional apropiado para la presentación de la información.»

4 El artículo 6 del Reglamento nº 659/1999, titulado «Procedimiento de investigación formal», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«La decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado común. [...]»

5 Según el artículo 10, apartado 2, de este mismo Reglamento, incluido en el capítulo III del mismo, titulado «Procedimiento aplicable a las ayudas ilegales», lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 2, se aplica, *mutatis mutandis*, a las ayudas ilegales.

6 El artículo 14 de dicho Reglamento, 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 [...]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.»

7 El artículo 20 de dicho Reglamento, titulado «Derechos de las partes interesadas», establece lo siguiente en su apartado 2:

«Las partes interesadas podrán informar a la Comisión de las presuntas ayudas ilegales o abusivas. Cuando la Comisión considere que la información que posee es insuficiente para adoptar una posición al respecto, informará de ello a la parte interesada. Cuando la Comisión adopte una decisión sobre un caso relacionado

con la materia objeto de la información suministrada, enviará una copia de dicha decisión a la parte interesada.»

- 8 El punto 6.1 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9), en su versión modificada (DO 2000, C 258, p. 5) (en lo sucesivo, «Directrices de 1998»), dispone:

«[...] la Comisión evaluará la compatibilidad de las ayudas de finalidad regional con el mercado común a tenor de las presentes Directrices a partir del momento de su adopción. No obstante, los proyectos de ayudas notificados antes de la comunicación a los Estados miembros de las presentes Directrices y con respecto a los cuales la Comisión aún no haya adoptado una decisión definitiva serán evaluados con arreglo a los criterios vigentes en el momento de la notificación.»

### **Antecedentes del litigio**

#### *Hechos*

- 9 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. En este contexto, las recurrentes adoptaron en 1993 ciertas medidas fiscales de contenido prácticamente idéntico, por las que se eximía del impuesto sobre sociedades durante un período de diez ejercicios fiscales consecutivos a las empresas que se creasen entre la fecha de entrada en vigor de dichas medidas y el 31 de diciembre de 1994 (en lo sucesivo, «regímenes fiscales controvertidos»). El disfrute de las exenciones quedaba supeditado a la realización de unas inversiones de un importe mínimo y a la creación de un mínimo de puestos de trabajo.
- 10 En abril de 1994 se presentó una denuncia contra los regímenes fiscales controvertidos, interpuesta por la Cámara de Comercio e Industria de la Rioja, la Federación de Empresas de la Rioja y ciertas sociedades (en lo sucesivo, «denuncia de 1994»).
- 11 Tras una serie de reuniones entre la Comisión y algunos miembros del Gobierno vasco y un primer intercambio de escritos, la Comisión informó a los denunciantes, mediante escrito de 18 de julio de 1995, de que proseguía analizando el sistema fiscal español y los sistemas de autonomía fiscal vigentes en los Estados miembros. La Comisión indicaba, asimismo, en dicho escrito que sus servicios estaban recabando los datos necesarios, lo que suponía «un trabajo considerable de recogida y análisis», y añadía que sólo decidiría respecto de la denuncia una vez aclaradas las cuestiones mencionadas, momento en el que comunicaría su decisión a los denunciantes.

- 12 Mediante escrito de 19 de enero de 1996, la Comisión informó al Reino de España de que estaba examinando el impacto sobre la competencia de las disposiciones fiscales controvertidas y le solicitó que le remitiera información sobre los beneficiarios de dichas medidas.
- 13 El 7 de febrero de 1996, la Comisión recibió al Presidente del Gobierno vasco.
- 14 Mediante escritos de 19 de febrero y de 21 de marzo de 1996, el Reino de España solicitó a la Comisión una prórroga del plazo de respuesta a su escrito de 19 de enero de 1996.
- 15 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.
- 16 El 5 de enero de 2000, la Comisión recibió una nueva denuncia, en la que se criticaba la exención del impuesto sobre sociedades de que disfrutaba una empresa implantada en la provincia de Álava y que procedía de una empresa competidora de la empresa beneficiaria (en lo sucesivo, «denuncia de 2000»).
- 17 Mediante escrito de 3 febrero de 2000, la Comisión solicitó a las autoridades españolas ciertas informaciones sobre la ayuda otorgada a la empresa beneficiaria de dicha exención, y éstas respondieron mediante escrito de 8 de marzo de 2000.
- 18 El 28 de noviembre de 2000, la Comisión notificó al Reino de España su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en lo que respecta a los regímenes fiscales controvertidos.
- 19 Mediante escrito de 14 de diciembre de 2000, el Reino de España solicitó una prórroga del plazo fijado para que presentara sus observaciones, que finalmente fueron presentadas el 5 de febrero de 2001. En marzo de 2001, la Comisión recibió las observaciones de terceros, sobre las cuales las autoridades españolas presentaron sus comentarios en septiembre de 2001.
- 20 El 20 de diciembre de 2001, la Comisión adoptó las Decisiones definitivas.

*La decisión de incoar el procedimiento y las Decisiones definitivas*

- 21 En su decisión de incoar el procedimiento, la Comisión indica que al recibir la denuncia de 2000 tuvo la confirmación de la existencia de una empresa beneficiaria de los regímenes fiscales controvertidos establecida en la provincia de Álava, lo que fue confirmado por las autoridades provinciales.
- 22 La Comisión afirma además en dicha decisión que considera que las exenciones establecidas por los regímenes fiscales controvertidos constituyen ayudas estatales a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, y más concretamente ayudas de funcionamiento, en principio prohibidas, y que por este motivo ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

- 23 En las Decisiones definitivas, la Comisión considera que los regímenes fiscales controvertidos son nuevas ayudas, y no ayudas existentes en el sentido del artículo 1, letra b), del Reglamento nº 659/1999. Señala así que no fueron objeto de ninguna autorización expresa o tácita y estima que, como no se produjo una notificación a la Comisión, dichas ayudas son ilegales.
- 24 La Comisión afirma igualmente que, a pesar de los requisitos relativos a la inversión mínima y a la creación de un número mínimo de puestos de trabajo, los regímenes de exención controvertidos no revisten el carácter de ayudas a la inversión o al empleo, pues las ayudas no se determinan en función del importe de la inversión ni del número de puestos de trabajo o de los costes salariales, sino en función de la base imponible. Considera en cambio que las ayudas controvertidas, al liberar parcialmente del impuesto sobre sociedades a las empresas beneficiarias, pueden ser calificadas de ayudas de funcionamiento, en principio prohibidas.
- 25 A juicio de la Comisión, como los regímenes fiscales controvertidos tienen carácter general y abstracto, ella no estaba obligada a analizar la situación particular de cada una de las empresas potencialmente beneficiarias, sino que le bastaba con demostrar que algunas empresas podrían obtener ayudas incompatibles con el mercado común. Precisa además que, al recabar de las autoridades españolas, en la decisión de incoar el procedimiento, toda la información pertinente para poder evaluar dichos regímenes, pretendía hacerse una idea general de los verdaderos efectos del régimen y no obtener datos que permitieran realizar análisis individuales. En su Decisión definitiva relativa a la provincia de Álava, la Comisión recuerda que en la denuncia de 2000 se criticaba la exención fiscal de diez años de que disfrutaba una empresa implantada en esa provincia, y afirma haber examinado el caso de dicha empresa, única beneficiaria identificada de los regímenes fiscales controvertidos, a pesar de que, en su opinión, dicho examen no era necesario para proceder a evaluar esos regímenes.
- 26 En conclusión, la Comisión ordena que se supriman los regímenes fiscales controvertidos, siempre que sigan vigentes, y que se recuperen las ayudas ilegales otorgadas en aplicación de los mismos.

### **Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida**

- 27 Mediante sendas demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de febrero de 2001, las recurrentes en casación interpusieron recurso de anulación contra la decisión de incoar el procedimiento (asuntos T-30/01 a T-32/01).
- 28 Mediante escrito separado registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de mayo de de 2001, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad contra los mencionados recursos, al amparo del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, que fue unida al fondo del asunto.

- 29 Mediante sendas demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de marzo de 2002, las recurrentes en casación interpusieron recurso de anulación contra las Decisiones definitivas (asuntos T-86/02 a T-88/02).
- 30 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 11 de noviembre de 2005, los asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02 fueron acumulados a efectos de las restantes fases del procedimiento.
- 31 Mediante autos de 10 de septiembre de 2002 y de 9 y 12 de septiembre de 2005, se admitió la intervención en el procedimiento, en los asuntos T-86/02 a T-88/02, de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Confederación Empresarial Vasca (Confebask), en apoyo de las pretensiones de las demandantes, y de la Comunidad Autónoma de la Rioja, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 32 En la primera parte de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los recursos de anulación contra las Decisiones definitivas en los asuntos T-86/02 a T-88/02.
- 33 El Tribunal de Primera Instancia rechazó, en primer lugar, la argumentación de las demandantes expuesta en la primera parte del segundo motivo de recurso, destinada a demostrar que los regímenes fiscales controvertidos pueden considerarse ayudas existentes con arreglo al artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, por no cumplirse el primer requisito de aplicación formulado en dicha disposición, a saber, la existencia de una medida de la que pueda acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, pues faltaba una decisión explícita o implícita de la Comisión en ese sentido. El Tribunal de Primera Instancia prosiguió su examen de esta parte del motivo declarando que tampoco se cumplía el segundo requisito de aplicación establecido en el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, que hace referencia al hecho de que la medida de que se trate haya pasado a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común.
- 34 En lo que respecta a la pretendida toma de posición explícita de la Comisión sobre la desestimación de la denuncia de 1994, el Tribunal de Primera Instancia afirmó que ninguno de los documentos que obraban en autos constituía una decisión dirigida al Reino de España y que ninguna de las circunstancias alegadas por las demandantes permitía acreditar la existencia de una toma de posición explícita por parte de la Comisión.
- 35 El Tribunal de Primera Instancia constató igualmente la inexistencia de una decisión implícita de la Comisión, pues el mero silencio de una institución no puede producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, salvo cuando esa consecuencia esté expresamente prevista por una disposición del Derecho de la Unión. Ahora bien, a su juicio, las normas aplicables en materia de ayudas estatales no disponen que el silencio de la



Comisión equivalga a una decisión implícita sobre la inexistencia de ayuda, en especial cuando no se hayan notificado a la Comisión las medidas de que se trate.

- 36 Al no existir una decisión explícita por la que la Comisión autorizase los regímenes fiscales controvertidos, el Tribunal de Primera Instancia consideró igualmente infundada la segunda parte del segundo motivo de recurso, en la que se alegaba la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999 y declaró, en conclusión, que en el presente caso no cabía calificar de ayudas existentes las medidas de exención fiscal establecidas por los regímenes de que se trata.
- 37 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia desestimó igualmente el tercer motivo de recurso, en el que se alegaba la violación de las normas del procedimiento aplicables a las ayudas existentes.
- 38 El Tribunal de Primera Instancia desestimó a continuación el cuarto motivo de recurso, en el que se alegaba una violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), haciendo constar que los regímenes controvertidos constituían ayudas de funcionamiento, y no ayudas a la inversión o a la creación de empleo. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en los apartados 213 a 218 de la sentencia recurrida, que el principio de seguridad jurídica no impedía aplicar las Directrices de 1998 a los hechos del caso, pues el punto 6.1 de las mismas dispone expresamente que éstas se aplicarán de inmediato, incluso a situaciones adquiridas antes de su entrada en vigor.
- 39 Además, el Tribunal de Primera Instancia indicó que la aplicación de la Comunicación de 21 de diciembre de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional (DO 1979, C 31, p. 9; EE 08/02, p. 65; en lo sucesivo, «Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional»), que fue sustituida por las Directrices de 1998, no supondría una calificación diferente de los regímenes fiscales controvertidos y, por lo tanto, no daría lugar a una conclusión diferente en cuanto a la legalidad de las Decisiones definitivas.
- 40 El Tribunal de Primera Instancia consideró justificada la calificación de ayudas de funcionamiento en el presente caso, a pesar de los requisitos de acceso a los regímenes de ayudas controvertidos –en los que se exigía una inversión de un importe mínimo y la creación de un mínimo de puestos de trabajo–, ya que en dichos regímenes el importe de la ayuda dependía de la base imponible y no del importe de la inversión efectuada.
- 41 En lo que respecta al quinto motivo de recurso, el que se alegaba la violación de los principios de seguridad jurídica, de buena administración, de protección de la confianza legítima y de igualdad de trato, el Tribunal de Primera Instancia consideró que las demandantes no habían acreditado la fundamentación de dicho motivo.

- 42 En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, en las circunstancias específicas del presente caso, la duración de más de seis años y medio del procedimiento de examen preliminar no violaba los principios de seguridad jurídica y de buena administración, recalando que esa duración del procedimiento era imputable en gran medida a las autoridades nacionales, que habían omitido notificar a la Comisión los regímenes fiscales controvertidos y aportarle la información oportuna. A este respecto, el Tribunal hizo constar en el apartado 270 de la sentencia recurrida que, aun suponiendo que la Comisión hubiera recibido efectivamente la respuesta a su solicitud de información de 19 de enero de 1996, sobre la identificación de los beneficiarios de los regímenes controvertidos, en cualquier caso dicha respuesta no era suficientemente precisa. Ahora bien, la cuestión de los beneficiarios de tales regímenes podía revestir extraordinaria importancia, como se indicaba en el apartado 266 de la misma sentencia, en particular en lo que respecta al alcance de estos últimos.
- 43 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia rechazó la alegación de que el comportamiento de la Comisión había constituido una circunstancia excepcional que podía justificar una confianza legítima en la regularidad de las medidas controvertidas. En particular, dicho Tribunal estimó que la duración del procedimiento de examen preliminar no podía considerarse excepcional. Así, en lo que respecta, a la sentencia de 24 de noviembre de 1987, RVS/Comisión (223/85, Rec. p. 4617), invocada por las demandantes, el Tribunal de Primera Instancia señaló que las circunstancias que dieron lugar a dicha sentencia no presentaban similitud alguna con las del presente caso.
- 44 El Tribunal de Primera Instancia rechazó igualmente la alegación relativa a la inacción de la Comisión durante la fase de examen preliminar, considerando que los contactos entre la Comisión y las demandantes atestiguaban que la denuncia se estaba instruyendo y que existía un diálogo entre las partes. A su juicio, incluso en el supuesto de que la Comisión se hubiera mantenido en silencio, dicho silencio no podía constituir una circunstancia excepcional capaz de justificar una confianza legítima. Por último, en el apartado 301 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, ante la falta de respuesta de las autoridades españolas a su solicitud de información de 19 de enero de 1996, la Comisión pudo estimar que no disponía de datos que le permitieran valorar el alcance real de los regímenes fiscales controvertidos.
- 45 En tercer lugar, el Tribunal de Primera Instancia consideró que las demandantes no habían acreditado la violación del principio de igualdad de trato, dado que no habían demostrado que la situación en el presente caso fuera comparable a las situaciones que se planteaban en las decisiones anteriores de la Comisión invocadas por ellos. En efecto, como dicho Tribunal recordó en el apartado 321 de la sentencia recurrida, en esas decisiones anteriores la Comisión había comprobado, bien que había adoptado anteriormente una posición favorable con respecto a una medida análoga a los regímenes examinados en dichas decisiones, bien que la duración del procedimiento no era imputable al Estado miembro de

que se trataba, o bien que el beneficio controvertido no había sido aplicado al beneficiario de la ayuda.

- 46 En la segunda parte de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró que los recursos de anulación contra la decisión de incoar el procedimiento (asuntos T-30/01 a T-32/01) habían quedado sin objeto, por lo que procedía sobreseerlos. En opinión del Tribunal, así se deduce en particular del hecho de que la argumentación expuesta por las demandantes en estos recursos coincide con la argumentación ya desestimada por él en los asuntos T-86/02 a T-88/02.
- 47 Por último, en los apartados 365 y 366 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia hizo constar que la Comisión ya había presentado una copia de la denuncia de 1994 y del escrito de 18 de julio de 1995 remitido por ella a los denunciados, y desestimó la solicitud de los demandantes de que requiriera a la Comisión para que aportase ciertos documentos adicionales, considerando que los documentos que obraban en autos y las explicaciones ofrecidas en la vista bastaban para examinar todos los motivos de recurso invocados.

#### **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes**

- 48 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 2011 se acumularon los asuntos C-465/09 y C-470/09 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia, con arreglo al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 49 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 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.
- 50 Estas últimas 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 en ambas instancias y a la Comunidad Autónoma de la Rioja al pago de las costas en que incurrieron ante el Tribunal de Primera Instancia.
- 51 El Reino de España interviene como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de las recurrentes.

- 52 La Comunidad Autónoma del País Vasco solicita al Tribuna de Justicia que:
- Acoja las pretensiones de las partes recurrentes en casación.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 53 La Comisión y la Comunidad Autónoma de La Rioja solicitan al Tribunal de Justicia que:
- Desestime los recursos de casación.
  - Condene en costas a las recurrentes.

### **Sobre los recursos de casación**

- 54 Las recurrentes invocan seis motivos de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y once motivos de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P. Como los motivos segundo a sexto en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P son esencialmente idénticos a los motivos primero a cuarto y undécimo de los invocados en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, procede examinar conjuntamente tales motivos.
- 55 La Comisión alega que procede declarar la inadmisibilidad de estos últimos recursos de casación, por ser idénticos a los recursos de casación interpuestos en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P.

*Sobre la admisibilidad de los recursos de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

Alegaciones de las partes

- 56 Según la Comisión, los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P, por una parte, y los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, por otra, tienen el mismo objeto y las mismas partes. Además, los motivos de casación segundo a sexto invocados por las recurrentes en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P son idénticos, en grandísima medida, a los motivos de casación primero a cuarto y undécimo invocados en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P. A su juicio, procede declarar, pues, la inadmisibilidad de estos últimos recursos de casación, por causa de litispendencia.
- 57 Las recurrentes replican que no existe identidad de motivos ni de objeto entre ambos grupos de recursos, pues los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y C-468/09 P a C-470/09 P persiguen un control de legalidad de la sentencia recurrida en lo que se refiere, respectivamente, a la desestimación de sus recursos de anulación contra la decisión de incoar el procedimiento y a la desestimación de sus recursos de anulación contra las Decisiones definitivas.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 58 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, procede declarar la inadmisibilidad, por causa de litispendencia, de un recurso interpuesto con posterioridad a otro en el que se enfrenten las mismas partes, que se base en los mismos motivos y que pretenda la anulación del mismo acto jurídico (véase, en particular, la sentencia de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento, 358/85 y 51/86, Rec. p. 4821, apartado 12, y la de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión, C-138/03, C-324/03 y C-431/03, Rec. p. I-10043, apartado 64).
- 59 En el presente caso, es preciso hacer constar que los recursos de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P son ciertamente recursos conexos, pero no tienen el mismo objeto. En efecto, la conexidad de estos dos grupos de recursos se debe a que la legalidad de las Decisiones definitivas presupone la legalidad de la decisión de incoar el procedimiento. Sin embargo, el objeto de dichos recursos no es el mismo, puesto que las recurrentes en casación intentan obtener, no la anulación de un mismo acto jurídico, sino la anulación de la decisión de incoar el procedimiento, en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P, y la anulación de las Decisiones definitivas en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.
- 60 Por consiguiente, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad.
- 61 Como los motivos de casación segundo a quinto en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P están estrechamente relacionados con los motivos de casación primero a cuarto en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, procede examinarlos conjuntamente.

*Sobre los motivos de casación segundo a quinto en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y los motivos de casación primero a cuarto en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

## Alegaciones de las partes

- 62 En estos motivos de casación, las recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia que no haya tenido en cuenta el hecho de que la Comisión había cerrado favorablemente, mediante una toma de posición clara y explícita, el procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos abierto tras recibir la denuncia de 1994 y, tras recibir la denuncia de 2000, había iniciado un nuevo procedimiento de examen preliminar de dichos regímenes, lo que implicaba aplicar las normas del procedimiento aplicable a las ayudas existentes.
- 63 Las recurrentes sostienen, en su segundo motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y en su primer motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P –para cuyo examen no es aplicable, a su juicio, el Reglamento nº 659/1999–, que el Tribunal de Primera Instancia no actuó conforme a Derecho al considerar que el cierre de la fase de examen preliminar

por parte de la Comisión, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, requería que esta última adoptase una decisión explícita. Según ellas, la Comisión no está obligada a adoptar una decisión explícita en respuesta a cada denuncia, pues el artículo 88 CE sólo obliga a adoptar tal decisión al término del procedimiento de investigación formal (sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 5).

- 64 En opinión de las recurrentes, una decisión de cierre del procedimiento de examen preliminar puede también ser implícita. Así, un acto dirigido a un denunciante en el que se le comunica el archivo de su denuncia debe ser interpretado, bien como una decisión implícita que declara que la medida denunciada no constituye una ayuda, bien como una decisión implícita de no plantear objeciones (sentencia de 17 de julio de 2008, Athinaïki Techniki/Comisión, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, apartados 52 a 58).
- 65 Alegan también que excepcionalmente cabe considerar que el silencio o la inacción de una institución equivalen a una decisión denegatoria presunta (sentencia de 9 de diciembre de 2004, Comisión/Greencore, C-123/03 P, Rec. p. I-11647, apartado 45).
- 66 En su tercer motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y en su segundo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, las recurrentes alegan una desnaturalización de la decisión de incoar el procedimiento, en el sentido de que el Tribunal de Primera Instancia no reconoció que el hecho de que dicha decisión no mencionase –en contra de la exigencia formulada en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999– ninguna circunstancia de hecho anterior a la fecha de recepción de la denuncia de 2000 significaba que el procedimiento de examen preliminar iniciado en 1994 había sido cerrado con anterioridad a la fecha de presentación de esa denuncia.
- 67 Según alegan las recurrentes en su cuarto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y en su segundo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, la existencia de una toma de posición clara y explícita por parte de la Comisión se deduce igualmente del artículo 20, apartado 2, tercera frase, del Reglamento nº 659/1999. En efecto, a su juicio, como la Comisión no ha presentado pruebas de haber enviado una copia de la decisión de incoar el procedimiento a los autores de la denuncia de 1994, conforme a la obligación establecida en dicha disposición, de ello se desprende que, en noviembre de 2000, la Comisión no estaba obligada a efectuar tal envío y que, por lo tanto, la denuncia de 1994 no tiene ninguna relación con la decisión de incoar el procedimiento. En sus escritos de réplica, las recurrentes afirman haber invocado este motivo en la vista del procedimiento en primera instancia.
- 68 En su quinto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y en su cuarto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, las recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia la infracción de las normas de

valoración y carga de la prueba, al no haber reconocido la existencia de un conjunto de indicios concordantes que confirmaban la tesis de aquéllas sobre la existencia de una decisión implícita de aprobación de los regímenes fiscales controvertidos. Invocan a este respecto diversos actos de procedimiento posteriores a febrero de 1996 en los que no se mencionan ni la denuncia de 1994 ni el examen preliminar que siguió a la presentación de tal denuncia, alegando que estas circunstancias constituyen otros tantos indicios de la posición favorable de la Comisión con respecto a tales regímenes.

- 69 Las recurrentes aluden en particular a una reunión de 17 de marzo de 1997 entre el Comisario responsable de la competencia y representantes del Gobierno de la Rioja, que el Tribunal de Primera Instancia no tomó en consideración y en la que, según estas partes, dicho Comisario tomó posición sobre la denuncia de 1994 declarando que la decisión a este respecto era competencia del Estado miembro interesado.
- 70 Sostienen además que el Tribunal de Primera Instancia hizo caso omiso del contenido de la reunión de 7 de febrero de 1996 entre la Comisión y las autoridades vascas, en la que éstas entregaron a aquélla un documento en respuesta a su solicitud de información de enero de 1996. A su juicio, el silencio de la Comisión tras la celebración de esta reunión muestra que dicha institución consideró satisfactorias las respuestas aportadas a la cuestión de la identidad de los beneficiarios de los regímenes fiscales controvertidos y cerró el procedimiento de examen preliminar.
- 71 Con carácter preliminar, la Comisión invoca la inadmisibilidad del quinto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y del cuarto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, en cuanto motivos que pretenden obtener una nueva apreciación de las pruebas. Alega igualmente la inadmisibilidad de las alegaciones relativas al artículo 20, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999 y a la reunión de 7 de febrero de 1996, por considerarlas motivos nuevos.
- 72 La Comisión afirma igualmente que estos motivos de casación son inoperantes en su totalidad. En primer lugar sostiene que con ellos únicamente se pretende criticar la conclusión del Tribunal de Primera Instancia de que no concurría el primer requisito de aplicación del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999 –relativo a la existencia de una medida de la que pueda acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda–, sin invocar un error de Derecho en cuanto al segundo requisito establecido en dicha disposición, referente a la evolución del mercado común, que a juicio del Tribunal de Primera Instancia tampoco concurre. Ahora bien, como los requisitos establecidos en esta disposición son acumulativos, los motivos de casación invocados por las recurrentes no podrían en ningún caso llevar al Tribunal de Justicia a anular la sentencia recurrida.

- 73 En segundo lugar, la Comisión indica que las recurrentes tratan de demostrar que existía una posición clara y explícita por su parte, pero sin impugnar la conclusión del Tribunal de Primera Instancia de que tampoco se había adoptado una decisión tácita sobre los regímenes fiscales controvertidos. En tercer lugar, como las recurrentes no han formulado críticas específicas contra la parte de la sentencia recurrida en la que se examina su alegación relativa a la violación del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999, la Comisión sostiene que, en el supuesto de que algunos de los argumentos de aquéllas debieran considerarse referidos a dicha disposición, también serían inoperantes.
- 74 En cuanto al fondo, la Comisión considera que su mero silencio no permite acreditar la inexistencia de ayuda o la compatibilidad de una ayuda con el mercado común, sino que, por el contrario, para ello es necesaria una toma de posición explícita y definitiva por su parte, cuya forma carece de relevancia (sentencia Athinaïki Techniki/Comisión, antes citada, apartados 40 y 44).
- 75 Por lo que se refiere al conjunto de alegaciones sobre el contenido de las reuniones o de los documentos invocados por las recurrentes, la Comisión considera que la lectura de los recursos de casación no permite determinar cuál es la prueba que, según ellas, fue desnaturalizada por el Tribunal de Primera Instancia. La Comisión sostiene que incumbe a las recurrentes probar que se había dado por finalizado el examen de la denuncia de 1994, y que no han aportado tal prueba.
- 76 La Comunidad Autónoma de La Rioja alega, en lo que respecta al segundo motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y al primer motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, que las recurrentes reproducen en casación esencialmente la misma argumentación que habían expuesto en primera instancia, sin aportar ningún argumento nuevo suficientemente fundado.
- 77 Esta Comunidad Autónoma sostiene por otra parte, al igual que la Comisión, que para cerrar un procedimiento de examen preliminar de una ayuda estatal es necesaria una decisión explícita, y recuerda que la inactividad aparente de la Comisión carece de significación en el caso de que no se le haya notificado la ayuda (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, apartado 52).

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

##### – Sobre la admisibilidad

- 78 En lo que respecta al segundo motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y al primer motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, a propósito de los cuales la Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene que se limitan a reproducir una argumentación ya expuesta en primera instancia, procede recordar que, efectivamente, se desprende de los artículos 256 TFUE, 58, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia y 112, I - 16



apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia que un recurso de casación debe indicar con precisión los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación solicita, así como los fundamentos jurídicos en que se basa específicamente esta pretensión (sentencias de 30 de junio de 2005, Eurocermex/OAMI, C-286/04 P, Rec. p. I-5797, apartado 42, y de 13 de septiembre de 2007, Il Ponte Finanziaria/OAMI, C-234/06 P, Rec. p. I-7333, apartado 44).

- 79 Sin embargo, cuando un recurrente impugna la interpretación del Derecho de la Unión efectuada por el Tribunal General o el modo en que lo han aplicado, 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 General, 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).
- 80 Pues bien, en el presente caso, se desprende claramente de los recursos de casación que los motivos y alegaciones invocados en ellos impugnan la interpretación del artículo 1, letra b), incisos ii) y v), del Reglamento nº 659/1999 efectuada por el Tribunal de Primera Instancia. Por consiguiente, estos motivos de casación son admisibles.
- 81 La Comisión alega que procede declarar la inadmisibilidad del quinto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y del cuarto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, porque con ellos se pretende que el Tribunal de Justicia proceda a valorar de nuevo unas pruebas que ya habían sido sometidas al Tribunal de Primera Instancia.
- 82 A este respecto procede hacer constar que, si bien es cierto que las recurrentes enumeran en estos motivos determinados hechos ya invocados ante el Tribunal de Primera Instancia, impugnan sin embargo, en esencia, las conclusiones jurídicas que dicho Tribunal dedujo de tales hechos, a saber, la constatación de que no había existido una decisión implícita que cerrase de modo favorable el procedimiento de examen preliminar iniciado tras la presentación de la denuncia de 1994. Ahora bien, la cuestión de determinar si tales hechos permiten deducir que la Comisión había aprobado implícitamente los regímenes fiscales controvertidos es una cuestión de Derecho que puede ser sometida al control del Tribunal de Justicia en un recurso de casación, por lo que procede considerarla admisible.
- 83 No obstante, procede declarar la inadmisibilidad de la alegación en la que las recurrentes afirman haber ofrecido a la Comisión una respuesta satisfactoria a su solicitud de información de 19 de enero de 1996, pues con esta alegación se pretende impugnar la apreciación de los hechos efectuada por el Tribunal de

Primera Instancia. En efecto, en el apartado 270 de la sentencia recurrida el Tribunal de Primera Instancia hizo constar al respecto que, suponiendo que la Comisión hubiera recibido el escrito de 5 de febrero de 1996, pretendidamente entregado por las autoridades vascas a dicha institución en la reunión de 7 de febrero de 1996, en cualquier caso dicho escrito no constituía una respuesta precisa a las preguntas de la Comisión sobre los beneficiarios de las medidas de exención fiscal establecidas por los regímenes fiscales controvertidos, y tal apreciación no puede ser impugnada en un recurso de casación.

- 84 En lo que respecta al cuarto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y al tercer motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, que se refieren esencialmente al artículo 20 del Reglamento nº 659/1999, las recurrentes afirman haber invocado este punto en la vista del procedimiento en primera instancia. A este respecto procede recordar que, según los términos del artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de derecho que hayan aparecido durante el procedimiento.
- 85 Como las recurrentes en casación no alegaron en su escrito de interposición del recurso en primera instancia que la Comisión hubiera incumplido la obligación que le impone el artículo 20, apartado 2, tercera frase, del Reglamento nº 659/1999, procede declarar inadmisibles en casación este motivo invocado en la vista ante el Tribunal de Primera Instancia.
- Sobre el fondo
- 86 Con carácter preliminar, procede examinar las alegaciones en las que la Comisión sostiene que estos motivos de casación son inoperantes en su totalidad.
- 87 Por lo que se refiere a la argumentación de las recurrentes sobre la motivación de la sentencia recurrida en lo relativo al artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, procede señalar que, como alega la Comisión, esta disposición establece unos requisitos de aplicación acumulativos, que son, por una parte, la existencia de una medida de la que pueda acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda y, por otra, el hecho de que dicha medida haya pasado a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no concurría ninguno de estos dos requisitos.
- 88 Ahora bien, es evidente que, en sus recursos de casación, las recurrentes se limitan a impugnar el análisis del Tribunal de Primera Instancia relativo al primer requisito, sin criticar no obstante la motivación relativa a la inexistencia de evolución del mercado común. Por consiguiente, procede hacer constar que, incluso en el supuesto de que las recurrentes lograsen demostrar que la motivación del Tribunal de Primera Instancia en lo que respecta al primer requisito adolece de

un error de Derecho, su argumentación sobre este punto no podría afectar a la desestimación por parte del Tribunal de Primera Instancia del motivo fundado en la violación del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999 y, por lo tanto, no podría dar lugar a la anulación de la sentencia recurrida. En consecuencia, esta argumentación es inoperante, por lo que procede desestimarla (véase en este sentido la sentencia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, Rec. p. I-2665, apartados 104 y 105).

- 89 Sin embargo, en contra de lo que alega la Comisión, los motivos de casación en los que se formula esta argumentación no son inoperantes en su totalidad, puesto que, en sus recursos de casación, las recurrentes intentan demostrar el carácter de ayudas existentes de los regímenes fiscales controvertidos sin basarse exclusivamente en el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.
- 90 En efecto, procede señalar a este respecto que se desprende claramente de los recursos de casación que las recurrentes reprochan igualmente al Tribunal de Primera Instancia, en esencia, el que no reconociese que los regímenes fiscales controvertidos habían sido implícitamente autorizados en virtud del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999, con arreglo al cual constituye una ayuda existente «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo».
- 91 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, para valorar la fundamentación de los motivos de casación segundo a quinto en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y de los motivos de casación primero a cuarto en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P es preciso, pues, examinar si el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al considerar que para autorizar durante el procedimiento de examen preliminar una ayuda no notificada, con arreglo al artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999, es necesario otorgar la autorización mediante una decisión explícita y que tal autorización no puede derivarse de una decisión implícita deducida, bien del comportamiento de la Comisión, bien, con carácter excepcional, del silencio de esta última, tal como alegan las recurrentes.
- 92 A este respecto procede recordar que el artículo 88 CE, apartado 3, dispone que la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. La Comisión procede entonces a un primer examen de las ayudas proyectadas. Si al término de dicho examen considera que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, debe iniciar sin demora el procedimiento de examen contradictorio previsto en el apartado 2 del artículo 88 CE. En tal supuesto, la última frase del apartado 3 de este mismo artículo prohíbe al Estado miembro interesado que ejecute las medidas proyectadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

- 93 Las nuevas ayudas están sometidas, pues, a un control preventivo ejercido por la Comisión y, en principio, no pueden ser ejecutadas hasta que dicha institución las haya declarado compatibles con el Tratado CE (véanse las sentencias de 9 de agosto de 1994, *Namur-Les assurances du crédit*, C-44/93, Rec. p. I-3829, apartado 12; de 17 de junio de 1999, *Piaggio*, C-295/97, Rec. p. I-3735, apartado 49, y de 15 de febrero de 2001, *Austria/Comisión*, C-99/98, Rec. p. I-1101, apartado 31).
- 94 Pues bien, se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que un acto en materia de ayudas estatales, sea cual sea su forma, constituye una decisión cuando, habida cuenta de la esencia del acto y de la intención de la Comisión, esta última haya fijado definitivamente a través de dicho acto, al término de la fase de examen preliminar, su postura sobre la medida de que se trate y, por tanto, cuando haya llegado a la conclusión de que dicha medida constituía o no una ayuda, de que no suscitaba dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común o de que las suscitaba (véase en este sentido la sentencia *Athinaiki Techniki/Comisión*, antes citada, apartado 46).
- 95 La existencia de tal decisión debe poder constatarse mediante datos objetivos y corresponder a una expresión clara y definitiva de la postura de la Comisión con respecto a la medida de que se trate.
- 96 Se deduce del sistema de control preventivo en materia de ayudas estatales aplicado por la Comisión y, en particular, de la prohibición de ejecutar nuevas ayudas antes de que la Comisión haya adoptado una decisión definitiva, establecida por el artículo 88 CE, apartado 3, última frase, que es imposible que quepa alguna duda sobre la existencia de una decisión en la que la Comisión se pronuncie sobre la compatibilidad de una ayuda de esta índole.
- 97 La conclusión anterior resulta especialmente válida en los supuestos en que, como ocurre en el presente caso, las ayudas pretendidamente autorizadas no han sido notificadas a la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, poniendo así en peligro la seguridad jurídica que esta disposición pretende garantizar.
- 98 Pues bien, no es posible afirmar que las diferentes circunstancias invocadas por las recurrentes en apoyo de sus motivos de casación, tomadas por separado o en conjunto, constituyan la expresión de una decisión de la Comisión.
- 99 Tampoco cabe deducir la existencia de una decisión por la que la Comisión autorizase los regímenes fiscales controvertidos de los hechos invocados por las recurrentes en sus motivos de casación y destinados a demostrar que el Tribunal de Primera Instancia desnaturalizó la decisión de incoar el procedimiento, pues tales hechos tampoco pueden considerarse una manifestación clara y definitiva de una postura favorable a dichos regímenes por parte de la Comisión.

- 100 De las consideraciones expuestas se desprende que, en las circunstancias del presente caso, la autorización de los regímenes fiscales controvertidos no puede inferirse del mero silencio de la Comisión.
- 101 En lo que respecta a la alegación de las recurrentes basada en la sentencia Comisión/Greencore, antes citada, según la cual en circunstancias específicas puede considerarse excepcionalmente que el silencio o la inacción de una institución se equiparan a una decisión denegatoria presunta, procede señalar, por una parte, que esta sentencia no se refiere a la autorización por la Comisión de una ayuda estatal y, por otra parte, que, como alega la Comisión, las recurrentes no han invocado tales circunstancias excepcionales.
- 102 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado ya, al examinar un motivo basado en el principio de protección de la confianza legítima, que la inactividad 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).
- 103 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al juzgar que la Comisión no había autorizado los regímenes fiscales controvertidos antes de recibir la denuncia de 2000 y de adoptar la decisión de incoar el procedimiento, que dichos regímenes no pueden considerarse autorizados únicamente a causa del silencio de la Comisión y que, por lo tanto, no pueden calificarse de regímenes de ayudas existentes.
- 104 Así pues, procede rechazar por infundados los motivos de casación segundo a quinto en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y los motivos de casación primero a cuarto en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.

*Sobre el sexto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y el undécimo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

#### Alegaciones de las partes

- 105 En estos motivos de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia infringió las normas procesales en materia de práctica de la prueba y el derecho a un proceso justo al decidir, en el apartado 366 de la sentencia recurrida, no requerir a la Comisión para que aportase a los autos toda la documentación relativa a la denuncia de 1994, y en particular las actas de las reuniones organizadas en el seno de la Comisión entre febrero de 1996 y marzo de 1997. Según las recurrentes, estas pruebas habrían permitido acreditar, por una parte, que la Comisión había obtenido una respuesta de las autoridades vascas a su solicitud de información de 19 de enero de 1996 y que la posición de dicha institución con respecto a los regímenes fiscales controvertidos era favorable y, por otra parte, en lo que respecta a los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, que la duración del procedimiento no era imputable a las autoridades españolas. Las

recurrentes consideran que tales pruebas habrían impulsado al Tribunal de Primera Instancia a dictar sentencia en un sentido diferente.

- 106 Según la Comisión, una parte no puede exigir que se acepten automáticamente sus proposiciones de prueba. En efecto, a su juicio, por un lado, corresponde al Tribunal de Primera Instancia apreciar la pertinencia de las mismas y, por otro lado, en lo que respecta al examen por el Tribunal de Primera Instancia de documentos internos de la Comisión, las recurrentes hubieran debido aportar pruebas, basadas en indicios serios, de que las circunstancias excepcionales del caso exigían dicho examen.
- 107 La Comunidad Autónoma de la Rioja añade que, en cualquier caso, la solicitud de las recurrentes no habría podido afectar al fallo de la sentencia recurrida, pues no es posible deducir de las circunstancias invocadas por ellas que la actitud de la Comisión hubiera podido suscitar una confianza en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 108 En lo que respecta a la decisión del Tribunal de Primera Instancia de no requerir la aportación de las pruebas documentales solicitadas por las recurrentes, procede recordar que, 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 jurisprudencia que allí se cita).
- 109 Pues bien, en el presente caso, se desprende de los apartados 365 y 366 de la sentencia recurrida que el Tribunal de Primera Instancia estimó que, habida cuenta de que él había podido examinar todos los motivos invocados por los demandantes basándose en los documentos que obraban en autos y en las explicaciones ofrecidas en la vista, no procedía requerir a la Comisión para que aportase documentos adicionales, pues ésta ya había presentado los dos documentos identificables con arreglo a la descripción de los mismos recogida en las demandas en primera instancia, a saber, la denuncia de 1994 y el escrito de 18 de julio de 1995 remitido por ella a los autores de dicha denuncia.
- 110 A este respecto procede hacer constar que, como se ha declarado en los apartados 98 y 99 de la presente sentencia, ninguno de los hechos invocados por las recurrentes puede considerarse una manifestación clara y definitiva de una postura de la Comisión favorable a los regímenes fiscales controvertidos. Además, es preciso señalar que la solicitud de las recurrentes de que se obligase a la Comisión a aportar a los autos «toda la documentación» relativa a la denuncia presentada ante ella no permitía identificar los documentos concretos cuya presentación se

solicitaba, con la excepción de los dos documentos ya aportados a los autos, ni los datos objetivos contenidos en ellos que hubieran podido apoyar los motivos de recurso invocados por las recurrentes. Por lo tanto, procede considerar que el Tribunal de Primera Instancia actuó con arreglo a Derecho al rechazar esta proposición de prueba, que no contenía indicios serios que hicieran pensar que alguno de los documentos cuya presentación se solicitaba podía ser pertinente para la resolución del litigio.

- 111 Por consiguiente, procede rechazar por infundados el sexto motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P y el undécimo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.

*Sobre el primer motivo de casación en los asuntos C-465/09 P a C-467/09 P*

Alegaciones de las partes

- 112 En este motivo, las recurrentes invocan el error de Derecho cometido a su juicio por el Tribunal de Primera Instancia al llegar a la conclusión de que los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01, en los que se solicitaba la anulación de la decisión de incoar el procedimiento, habían quedado sin objeto y al decidir por tanto sobreseerlos, dado que los motivos de recurso invocados en ellos habían sido desestimados en cuanto al fondo en los asuntos T-86/02 a T-88/02, relativos a las Decisiones definitivas.
- 113 A juicio de las recurrentes, el rechazo de dichos motivos de recurso, relativos al concepto de ayuda existente y a las normas de procedimiento aplicables a este tipo de ayudas, sólo podía dar lugar a la desestimación de los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01, pero no hacer que quedaran sin objeto, pues tales recursos eran, por lo demás, admisibles.
- 114 La Comisión responde que este motivo de casación es manifiestamente inadmisibile, pues las recurrentes no presentan ningún argumento para demostrar que la anulación de la decisión de incoar el procedimiento les permitiría obtener un beneficio autónomo con respecto al que obtendrían en caso de anulación de las Decisiones definitivas. En cualquier caso, la Comisión considera que este motivo de casación es además inoperante, ya que, como los motivos de fondo invocados en los asuntos T-30/01 a T-32/01 eran idénticos a los motivos desestimados por el Tribunal de Primera Instancia en los asuntos T-86/02 a T-88/02, de todos modos los recursos relativos a esos primeros asuntos no habrían podido prosperar.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 115 Sin necesidad de analizar la admisibilidad del presente motivo de casación, procede hacer constar de inmediato que es inoperante.
- 116 En efecto, aun suponiendo que, en vez de considerar que los recursos contra la decisión de incoar el procedimiento interpuestos en los asuntos T-30/01 a T-32/01

habían quedado sin objeto, el Tribunal de Primera Instancia hubiera examinado el fondo de los motivos invocados por las recurrentes en apoyo de dichos recursos, habría llegado en cualquier caso a la conclusión de que carecían de fundamento, como reconocen las propias recurrentes. Dado que el Tribunal de Primera Instancia había desestimado los recursos contra las Decisiones definitivas interpuestos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, confirmando la apreciación de la Comisión de que los regímenes fiscales controvertidos eran ayudas de Estado ilegales y no regímenes de ayudas existentes, los recursos interpuestos contra la decisión de incoar el procedimiento, basados en motivos sustancialmente idénticos a los desestimados por el Tribunal de Primera Instancia, no habrían permitido obtener en ningún caso la anulación de esta última decisión ni la de las Decisiones definitivas, de modo que no procede acoger el presente motivo de casación.

*Sobre el quinto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

Alegaciones de las partes

- 117 En este motivo de casación, las recurrentes alegan que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al confirmar la decisión de la Comisión de aplicar a los regímenes fiscales controvertidos las Directrices de 1998, que entraron en vigor después de que se aprobasen dichos regímenes, y la calificación de ayudas de funcionamiento aplicada a los mismos, violando así los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad. Estiman además que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional, al no reconocer que los regímenes fiscales controvertidos constituían ayudas a la inversión. Por último sostienen que, en virtud del principio de proporcionalidad, el hecho de que una empresa beneficiaria de una ayuda a la inversión sobrepase el límite máximo autorizado no faculta a la Comisión para recuperar todas las ayudas, sino que únicamente le permite solicitar la devolución de las ayudas que sobrepasen dicho límite.
- 118 La Comisión considera infundado este motivo de casación. En lo que respecta a la aplicabilidad de las Directrices de 1998 a ayudas ilegalmente concedidas antes de que se adoptaran dichas Directrices, la Comisión alega que el punto 6.1. de las Directrices establece expresamente tal aplicabilidad. Así lo confirma, además, el principio de aplicabilidad inmediata de las normas de la Unión a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la norma antigua.
- 119 Según la Comisión, la argumentación de las recurrentes relativa a la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional es, además, inoperante. En efecto, como las reglas aplicables son las establecidas en las Directrices de 1998, la calificación que reciban las ayudas con arreglo a la mencionada Comunicación no es pertinente.



## Apreciación del Tribunal de Justicia

- 120 Procede recordar que las Directrices de 1998, que, en cuanto medidas internas adoptadas por la Administración, no pueden calificarse de norma jurídica, establecen sin embargo una regla de conducta indicativa de la práctica que debe seguirse y de la cual la Administración no puede apartarse, en un determinado caso, sin dar razones que sean compatibles con el principio de igualdad de trato (véase, a propósito de las Directrices para el cálculo de las multas impuestas en materia de prácticas colusorias, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 209). Bajo ciertos requisitos y en función de su contenido, tales reglas pueden producir efectos jurídicos (véase la sentencia Dansk Rørindustri y otros/Comisión, antes citada, apartado 211).
- 121 En lo que respecta, por una parte, a los efectos temporales de estas Directrices, que sustituyeron a la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional, procede señalar que el punto 6.1 de dichas Directrices contiene una cláusula sobre la aplicación en el tiempo de las disposiciones establecidas en ellas. De la primera frase de dicho punto se desprende que tales Directrices se aplican de inmediato a las ayudas regionales, incluso cuando éstas hayan sido ejecutadas antes de la adopción de las Directrices. Como excepción a esta regla, la segunda frase del punto 6.1 indica que las ayudas notificadas a la Comisión antes de la adopción de las Directrices serán evaluadas con arreglo a las reglas vigentes en el momento de la notificación de dichas ayudas.
- 122 Por consiguiente, como los regímenes fiscales controvertidos no fueron notificados a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3, deben evaluarse con arreglo a los criterios establecidos en las Directrices de 1998, según la regla expresamente establecida en el punto 6.1 de las mismas.
- 123 Por otra parte, en lo que respecta a la argumentación de las recurrentes sobre la violación de los principios de seguridad jurídica y de irretroactividad, procede recordar que el principio de seguridad jurídica, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige, en particular, que las normas jurídicas sean claras, precisas y previsibles en sus efectos, en especial cuando pueden tener consecuencias desfavorables para los individuos y las empresas (véase la sentencia de 18 de noviembre de 2008, Förster, C-158/07, Rec. p. I-8507, apartado 67).
- 124 Procede señalar igualmente que la modificación de una política, en el presente caso la política general de la Comisión en materia de ayudas estatales, en particular si se lleva a cabo mediante la aprobación de reglas de conducta tales como las Directrices de 1998, puede tener repercusiones en relación con el principio de irretroactividad (véase, por analogía, la sentencia Dansk Rørindustri y otros/Comisión, antes citada, apartado 222).

- 125 A este respecto es preciso hacer constar que la aplicación de las Directrices de 1998 a los regímenes fiscales controvertidos adoptados en 1993 no constituye una situación que haya adquirido carácter definitivo con anterioridad, sino que se trata de una situación en curso regida por dichas Directrices desde el momento en que éstas entraron en vigor, pese a haberse iniciado antes de la entrada en vigor de las mismas, conforme al principio de que las nuevas normas se aplican de inmediato a las situaciones en curso (véase la sentencia de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Rec. p. I-1049, apartado 51).
- 126 La aplicación eficaz de las normas de la Unión exige que la Comisión pueda en todo momento adaptar su evaluación a las necesidades de esta política (véanse, por analogía, las sentencias de 7 de junio de 1983, Musique Diffusion française y otros/Comisión, 100/80 a 103/80, Rec. p. 1825, apartado 109, y Dansk Rørindustri y otros/Comisión, antes citada, apartado 227).
- 127 Dadas estas circunstancias, no es razonable que un Estado miembro que no ha notificado un régimen de ayudas a la Comisión espere que dicho régimen sea evaluado con arreglo a las reglas aplicables en el momento en que se adoptó.
- 128 Resulta obligado llegar a la conclusión de que, al aplicar las Directrices de 1998 a los regímenes fiscales controvertidos, la Comisión no violó ni el principio de irretroactividad (véase igualmente, en este sentido, la sentencia de 18 de mayo de 2006, Archer Daniels Midland y Archer Daniels Midland Ingredients/Comisión, C-397/03 P, Rec. p. I-4429, apartado 25) ni el de seguridad jurídica.
- 129 De ello se deduce que el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al confirmar que las Directrices de 1998 eran aplicables a los regímenes fiscales controvertidos, sin violar por ello ni el principio de seguridad jurídica ni el de irretroactividad.
- 130 Por otra parte, las recurrentes impugnan la decisión del Tribunal de Primera Instancia de confirmar la calificación de ayudas de funcionamiento aplicada a las medidas de exención fiscal establecidas por los regímenes fiscales controvertidos en virtud de la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional. Ahora bien, se desprende de los apartados 213 a 218 de la sentencia recurrida, en los que se constató la aplicabilidad de las Directrices de 1998, que el razonamiento posterior sobre dicha Comunicación fue desarrollado por el Tribunal de Primera Instancia únicamente con carácter subsidiario.
- 131 Procede recordar además que, según reiterada jurisprudencia, las alegaciones formuladas contra fundamentos de Derecho de una resolución del Tribunal de Primera Instancia expuestos a mayor abundamiento no pueden dar lugar a la anulación de dicha resolución y son por tanto inoperantes (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Deutsche Post, C-399/08 P, aún no publicada en la Recopilación, apartado 75 y jurisprudencia que allí se cita).

- 132 Por consiguiente, incluso en el supuesto de que la motivación de la sentencia recurrida incurriera en un error de Derecho en lo que respecta a la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional, en cualquier caso dicho error no podría afectar a la procedencia de la decisión del Tribunal de Primera Instancia de rechazar la alegación relativa a la aplicación a los regímenes fiscales controvertidos de la calificación de ayudas a la inversión.
- 133 Por otra parte, en lo que respecta a la alegación de las recurrentes sobre la violación del principio de proporcionalidad a su juicio cometida por la Comisión al decidir ordenar la recuperación de la totalidad de las ayudas, y no sólo de las que sobrepasaran los límites máximos establecidos para las ayudas de finalidad regional, procede señalar que ha sido formulada por primera vez en el procedimiento de casación, por lo que procede declarar su inadmisibilidad.
- 134 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede rechazar el quinto motivo de casación invocado en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.

*Sobre los motivos de casación sexto y noveno en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

#### Alegaciones de las partes

- 135 En estos motivos de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al no considerar irrazonable la duración del procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos, dado que la Comisión no había permanecido inactiva mientras se desarrollaba el examen y había podido estimar, en particular, que no disponía aún de los datos necesarios para cerrar el procedimiento.
- 136 A ese respecto, las recurrentes sostienen que el Tribunal de Primera Instancia no actuó conforme a Derecho al considerar que la información solicitada por la Comisión en su escrito de 19 enero 1996, relativa a los beneficiarios de los regímenes fiscales controvertidos, era información pertinente en la fase de examen preliminar y que la ausencia de respuesta específica al respecto podía explicar que a la Comisión le hubiera sido imposible iniciar antes el procedimiento de investigación formal.
- 137 A juicio de las recurrentes, la información pertinente estaba constituida únicamente por los datos necesarios para permitir que la Comisión se formase una primera opinión sobre la compatibilidad con el Tratado de las medidas examinadas. Ahora bien, en su opinión, dicha institución estaba en condiciones de adoptar la decisión de incoar el procedimiento y las Decisiones definitivas sin disponer de la información cuya presentación había solicitado. Las recurrentes alegan además que la Comisión no envió a las autoridades españolas una carta recordatorio a este respecto, como exigía el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 659/1999, puesto en relación con el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento.

- 138 Las recurrentes alegan también que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al no reconocer que la inacción de la Comisión y la duración del procedimiento de examen preliminar constituían una circunstancia excepcional que podía justificar una confianza legítima en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos, y que tal confianza impedía, con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, ordenar la recuperación de tales ayudas. A este respecto reprochan en particular al Tribunal de Primera Instancia su conclusión de que ellas no podían invocar en su favor la sentencia RSV/Comisión, antes citada.
- 139 Las recurrentes critican especialmente el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no considerase circunstancia excepcional la inacción de la Comisión, según ellas equiparable a una aprobación implícita de los regímenes fiscales controvertidos.
- 140 En apoyo de su tesis, las recurrentes invocan el hecho de que la Comisión no informase a los beneficiarios de las ayudas de la precariedad de éstas, mediante la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* del aviso al que se refiere la Comunicación de 1983 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»).
- 141 La Comisión alega en primer lugar la inadmisibilidad del sexto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, sosteniendo que el argumento de la interpretación errónea del concepto de información pertinente en el procedimiento de examen preliminar de un régimen de ayudas no fue utilizado en primera instancia en apoyo de la tesis de que la recuperación de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos era ilegal. Además, a su juicio, este motivo es infundado. La Comisión afirma que dispone de un cierto margen de apreciación en lo que respecta a las solicitudes de información y que, en el presente caso, necesitaba pruebas del alcance real de los regímenes fiscales controvertidos.
- 142 En cuanto al noveno motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, la Comisión estima que, como no hubo ninguna actuación concreta por su parte, no pudo hacer concebir esperanzas fundadas a las recurrentes.
- 143 Por último, la Comisión considera carente de fundamento la alegación relativa a la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales, pues la jurisprudencia nunca ha supeditado la recuperación de las ayudas no notificadas a la publicación de un aviso previo.
- 144 La Comunidad Autónoma de La Rioja sostiene que procede declarar la inadmisibilidad de numerosas alegaciones formuladas en apoyo del noveno motivo de casación, dado que, o bien tienen por objeto obtener una nueva apreciación de los hechos, o bien se limitan a repetir las alegaciones ya

formuladas ante el Tribunal de Primera Instancia. Sobre el fondo de la cuestión, sostiene que no cabe invocar una confianza legítima en la regularidad de una ayuda cuando dicha ayuda ha sido otorgada sin notificación previa, pues ello privaría de eficacia a las disposiciones de los artículos 87 CE y 88 CE. Esta conclusión resulta especialmente cierta, a su juicio, cuando el Estado miembro que no notificó la ayuda se niega a continuación a colaborar con la Comisión.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

##### – Sobre la admisibilidad de los presentes motivos

- 145 Procede declarar la admisibilidad de los motivos de casación sexto y noveno en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.
- 146 Con independencia de la cuestión de si las recurrentes habían invocado ante el Tribunal de Primera Instancia el argumento referente a la pertinencia de la información sobre los beneficiarios de los regímenes fiscales controvertidos para el procedimiento de examen preliminar de dichos regímenes, en relación con el motivo basado en la duración irrazonable de ese examen, pueden en todo caso recurrir en casación contra la constatación relativa a la pertinencia de tal información que el Tribunal de Primera Instancia formuló en el apartado 266 de la sentencia recurrida, puesto que tal constatación fue efectuada por primera vez en dicha sentencia (véase la sentencia de 21 de febrero de 2008, Comisión/Girardot, C-348/06 P, Rec. p. I-833, apartado 50 y jurisprudencia que allí se cita).
- 147 Por su parte, el noveno motivo de casación no es inadmisibile en cuanto tal, en contra de lo que sostiene la Comunidad Autónoma de La Rioja. La cuestión de si el comportamiento de la Comisión pudo suscitar una confianza legítima en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos está destinada, en efecto, a lograr que se controle la calificación jurídica aplicada por el Tribunal de Primera Instancia, control que es competencia del Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación.

##### – Sobre el fondo

- 148 En sus motivos de casación sexto y noveno en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, las recurrentes reprochan esencialmente al Tribunal de Primera Instancia el que no haya reconocido que el comportamiento de la Comisión durante el procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos constituyó una circunstancia excepcional que podía justificar la confianza legítima de éstas en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes, impidiendo así la recuperación de tales ayudas.
- 149 En primer lugar invocan la larga duración de dicho examen, a saber, el hecho de que transcurrieran 79 meses entre la presentación de la primera denuncia en 1994 y la notificación al Reino de España de la decisión de incoar el procedimiento, en noviembre de 2000, así como la inacción de la Comisión durante este período, que

a su juicio quedó de manifiesto, en particular, cuando dicha institución, tras la solicitud de prórroga formulada por las autoridades españolas, omitió recordar a éstas la necesidad de responder con precisión a su solicitud de información de 19 de enero de 1996 y fijarles un plazo para que presentaran esa respuesta.

- 150 A este respecto 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 (véanse en este sentido la sentencia RSV/Comisión, antes citada, apartado 17, y la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec. p. I-3679, apartado 112 y jurisprudencia que allí se cita).
- 151 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, ni respondido con precisión a una solicitud de información que les fue remitida por la Comisión durante el procedimiento de examen preliminar.
- 152 En efecto, un Estado miembro que solicita que se le permita conceder ayudas como excepción a lo dispuesto en las normas del Tratado se encuentra sometido a un deber de colaboración con la Comisión. En virtud de dicho deber está obligado, en particular, a aportar todos los datos que permitan a dicha institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada (véase la sentencia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, antes citada, apartado 81). Esto resulta especialmente cierto en el caso de un Estado miembro que ha omitido notificar a la Comisión un régimen de ayudas, en contra de lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3.
- 153 Cuando un Estado miembro en esa situación se muestra posteriormente reacio a aportar a la Comisión la información oportuna, no puede invocar una confianza legítima en la compatibilidad de las ayudas con el mercado común utilizando como argumento la duración de dicho procedimiento (véase la sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 43).
- 154 No desvirtúa esta apreciación el hecho de que, tras la entrada en vigor el Reglamento nº 659/1999, la Comisión no haya enviado a las autoridades españolas una carta recordatorio en la que les fijase un plazo adicional para responder a la solicitud de información de 19 de enero de 1996, a pesar de que así

lo exigían el artículo 5, apartado 2, y el artículo 10, apartado 2, de dicho Reglamento.

- 155 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. Llegado el momento deberá, bien incoar la siguiente fase de examen, bien archivar el asunto adoptando una decisión en ese sentido (véase en este sentido la sentencia Athinaiki Techniki/Comisión, antes citada, apartado 40).
- 156 Sin embargo, en el presente caso no cabe reprochar a la Comisión que no actuase dentro de un plazo razonable. Por una parte, 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.
- 157 Por otra parte, procede señalar que, como se indica en el apartado 270 de la sentencia recurrida, las recurrentes no ofrecieron una respuesta precisa a la solicitud de información remitida por la Comisión a las autoridades españolas el 19 de enero de 1996, relativa a la identidad de los beneficiarios de las medidas controvertidas. Además, se deduce del apartado 31 de la sentencia recurrida, cuyo contenido se reproduce en el apartado 16 de la presente sentencia, que la Comisión supo de la existencia de al menos una empresa beneficiaria de dichos regímenes gracias a la denuncia de 2000, presentada por una empresa competidora de esa empresa beneficiaria.
- 158 Por lo tanto, y en contra de lo que sostienen las recurrentes en apoyo de su sexto motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, el Tribunal de Primera Instancia actuó conforme a Derecho al declarar en el apartado 301 de la sentencia recurrida que, ante la falta de respuesta de las autoridades españolas a su solicitud de información sobre los beneficiarios de los regímenes fiscales controvertidos, la Comisión había podido estimar que no disponía de datos suficientes que le permitieran valorar el alcance real de dichos regímenes.
- 159 En efecto, si bien es cierto que, ante un régimen de ayudas, la Comisión puede limitarse a estudiar las características generales del régimen de que se trate, sin estar obligada a examinar cada caso concreto de aplicación del mismo para comprobar si ese régimen contiene rasgos de ayuda en el sentido del artículo 87 CE (véase la sentencia de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, Rec. p. I-11137, apartado 67 y jurisprudencia que allí se cita), no es menos cierto que dicha institución tiene en principio derecho a solicitar, durante el procedimiento de examen preliminar, toda la información que estime necesaria para completar dicho examen.
- 160 Además, la cuestión de la legalidad de una solicitud de información formulada por la Comisión debe ser planteada, en el momento de los hechos, por los destinatarios de la misma.

- 161 En consecuencia, no cabe reprochar a la Comisión el que, tras haber enviado su solicitud de información de 19 de enero de 1996, no actuase con objeto de cerrar el procedimiento de examen preliminar, pese a que no sabía si los regímenes fiscales controvertidos habían tenido un alcance real. Como dicha institución supo de la existencia de una empresa beneficiaria de dichos regímenes a través de la denuncia de 2000, tampoco parece que el plazo transcurrido hasta la adopción de las Decisiones definitivas, el 20 de diciembre de 2001, pueda considerarse excesivo, habida cuenta del modo específico en que se desarrolló el procedimiento administrativo descrito en los apartados 16 a 20 *supra*.
- 162 A la vista de las circunstancias expuestas, procede hacer constar que las recurrentes, al no haber colaborado con la Comisión aportándole la información que ésta había solicitado, no pueden utilizar como argumento la larga duración del procedimiento de examen preliminar, invocando el principio de protección de la confianza legítima para impugnar la recuperación de las ayudas otorgadas en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos.
- 163 Por último, en cuanto a la alegación de las recurrentes de que el silencio de la Comisión constituyó una circunstancia excepcional que podía justificar una confianza legítima, en el sentido de que de él se deducía una aprobación implícita de los regímenes fiscales controvertidos, procede hacer constar que, habida cuenta de las circunstancias del presente caso, y en particular del hecho de que dichos regímenes no se notificaron a la Comisión y de la falta de colaboración de las autoridades españolas con dicha institución en lo relativo a la solicitud de información de 19 de enero de 1996, la inacción de la Comisión tras haber enviado dicha solicitud no puede calificarse de circunstancia excepcional. En cualquier caso, como ya se ha declarado en el apartado 100 *supra*, teniendo en cuenta estas mismas circunstancias, el silencio de la Comisión no puede interpretarse como una autorización presunta de dichos regímenes.
- 164 En segundo lugar, las recurrentes invocan en apoyo de sus motivos de casación el hecho de que la Comisión no publicase en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el aviso al que se refiere la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales. Ahora bien, tal como declaró el Tribunal de Primera Instancia, esa omisión, por lamentable que sea, no puede impedir la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente en aplicación de los regímenes fiscales controvertidos.
- 165 Se deduce de las consideraciones expuestas que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho al estimar que el comportamiento de la Comisión y, en particular, la duración del procedimiento de examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos no podían justificar una confianza legítima de las recurrentes en la regularidad de las ayudas otorgadas en aplicación de dichos regímenes.
- 166 Por consiguiente, carecen de fundamento la alegación basada en la violación del principio de protección de la confianza legítima y la que sostiene que el Tribunal



de Primera Instancia no actuó conforme a Derecho al estimar que la Comisión no había dispuesto de información pertinente en el procedimiento de examen preliminar contemplado en el artículo 88 CE, apartado 3.

*Sobre los motivos de casación séptimo y octavo en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

Alegaciones de las partes

- 167 En sus motivos de casación séptimo y octavo en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P, la recurrente alega esencialmente que la larga duración del procedimiento de examen preliminar vulnera los principios de seguridad jurídica y de buena administración, por lo que se opone, 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. Reprochan al Tribunal de Primera Instancia haber cometido un error de Derecho al estimar que la duración del procedimiento no era irrazonable y no vulneraba los principios de seguridad jurídica y de buena administración.
- 168 La Comisión sostiene, en lo que respecta a este motivo, que el Tribunal de Primera Instancia hubiera debido declarar la inadmisibilidad de las alegaciones de las recurrentes relativas a los principios de seguridad jurídica y de buena administración, pues tales principios no habían sido invocados como motivos de anulación en las demandas en primera instancia. Solicita por consiguiente al Tribunal de Justicia que proceda a una sustitución de motivos en lo que respecta a la parte del razonamiento del Tribunal de Primera Instancia en la que éste considera infundadas las alegaciones de las recurrentes relativas a estos principios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 169 A este respecto procede recordar que el Tribunal de Primera Instancia concluyó, en los apartados 258 a 277 de la sentencia recurrida, que procedía desestimar las alegaciones basadas en la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, y de este modo consideró implícitamente que dichas alegaciones eran admisibles.
- 170 Ahora bien, este razonamiento implícito adolece de un error de Derecho.
- 171 No obstante, procede recordar que, si los fundamentos de Derecho de una sentencia del Tribunal de Primera Instancia revelan una infracción del Derecho de la Unión, pero el fallo resulta justificado con arreglo a otros fundamentos de Derecho, tal infracción no tiene entidad reciente para provocar la anulación de dicha sentencia y debe procederse a una sustitución de motivos (véase en este sentido la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y FIAMM Technologies/Consejo y Comisión, C-120/06 P y C-121/06 P, Rec. p. I-6513, apartado 187 y jurisprudencia que allí se cita).

- 172 Así pues, es preciso examinar si procedía declarar en cualquier caso la inadmisibilidad de las alegaciones basadas en la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración que las recurrentes habían formulado en primera instancia, tal como sostiene la Comisión.
- 173 Resulta obligado hacer constar que se desprende con claridad de los escritos de demanda en los asuntos T-86/02 a T-88/08 que los principios de seguridad jurídica y de buena administración no se invocaron como motivos de anulación, y que únicamente se invocó como tal el principio de protección de la confianza legítima. En efecto, sólo en el resumen de dicho motivo y en el razonamiento relativo al mismo mencionaron igualmente las recurrentes el principio de seguridad jurídica. Por otra parte, sólo hicieron referencia al término de buena administración en el motivo basado en la infracción del artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en relación con el principio de protección de la confianza legítima, en lo que respecta al contenido de un escrito de la Comisión y a la actitud de ésta hacia las autoridades vascas.
- 174 Tal como se ha indicado ya en los apartados 84 y 85 de la presente sentencia, aunque las recurrentes hubieran respaldado sus alegaciones sobre los principios de seguridad jurídica y de buena administración en el transcurso del procedimiento en primera instancia, habría debido declararse la inadmisibilidad de tales alegaciones, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General.
- 175 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede hacer constar que, aunque el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar admisibles las alegaciones de las recurrentes relativas a dichos principios, este error no puede provocar la anulación de la sentencia recurrida, dado que procedía declarar la inadmisibilidad de tales alegaciones.
- 176 Por lo tanto, procede desestimar los motivos de casación séptimo y octavo en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.

*Sobre el décimo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P*

Alegaciones de las partes

- 177 En su décimo motivo de casación, las recurrentes reprochan al Tribunal de Primera Instancia su conclusión de que no se había acreditado que la Comisión hubiese vulnerado el principio de igualdad de trato en los presentes asuntos, a pesar de que el plazo de 79 meses que fue necesario en el presente caso para proceder al examen preliminar de los regímenes fiscales controvertidos es muy superior a cualquiera de los que se consideraron irrazonables para el examen preliminar de medidas de ayuda en decisiones anteriores de la Comisión, en las que ésta había reconocido la existencia de una confianza legítima en razón del tiempo transcurrido.

- 178 Por consiguiente, según las recurrentes, el Tribunal de Primera Instancia infringió el artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 en relación con el principio de igualdad de trato, al no reconocer la existencia de una circunstancia que podía suscitar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos, a saber, un procedimiento de examen preliminar de 79 meses de duración, y al ordenar la recuperación de las ayudas, al contrario de lo que se había hecho en otras decisiones similares.
- 179 La Comisión recuerda los tres criterios, mencionados por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 321 de la sentencia recurrida, que la llevaron a considerar en otros asuntos, cuyas circunstancias eran por lo demás muy diferentes de las de los presentes asuntos, que la duración del procedimiento justificaba que no se exigiera la recuperación de las ayudas controvertidas. Ahora bien, a su juicio, las recurrentes no han impugnado el análisis de la práctica de la Comisión llevado a cabo por el Tribunal de Primera Instancia ni han afirmado encontrarse en alguna de las tres situaciones descritas por dicho Tribunal.

#### Apreciación del Tribunal de Justicia

- 180 Suponiendo que las recurrentes hayan demostrado suficientemente en qué consiste, concretamente, el error supuestamente cometido por el Tribunal de Primera Instancia y, por lo tanto, que su décimo motivo de casación sea admisible, procede hacer constar que en cualquier caso, como ha alegado la Comisión, las recurrentes no han demostrado de modo jurídicamente suficiente que el presente caso sea comparable a las situaciones en las que la Comisión estimó con anterioridad que la duración excesiva del procedimiento de examen preliminar contemplado en el artículo 88 CE, apartado 3, podía suscitar una confianza legítima en la regularidad de una ayuda estatal.
- 181 En efecto, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 321 y 322 de la sentencia recurrida, en las decisiones anteriores invocadas por las ahora recurrentes, la Comisión había tenido en cuenta, 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 afectado, o el hecho de que el beneficio 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 error de Derecho al considerar que las recurrentes no habían acreditado la violación del principio de igualdad de trato.
- 182 Por lo tanto, no procede acoger el décimo motivo de casación en los asuntos C-468/09 P a C-470/09 P.

183 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.

### **Costas**

184 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 del artículo 118 del mismo, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el párrafo segundo de esta disposición, si son varias las partes que pierden el proceso, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas. El apartado 4, párrafo primero, de este mismo artículo dispone, por su parte, que los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

185 En los presentes asuntos, como los motivos de las recurrentes y de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cada una en la parte que le toca, han sido desestimados, procede condenarlas a cargar a partes iguales con las costas de los recursos de casación.

186 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.**
- 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 y a la Comunidad Autónoma del País Vasco – Gobierno Vasco 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 9 de junio de 2011.

El Secretario

El Presidente en funciones de la Sala Tercera

A. Calot Escobar

R. Silva de Lapuerta