SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada) de 18 de noviembre de 2004 *

En el asunto T-176/01,

Ferriere Nord SpA, con domicilio social en Osoppo (Italia), representada por la Sra. W. Viscardini Donà y el Sr. G. Donà, abogados,

parte demandante,

apoyada por

República Italiana, representada inicialmente por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, y posteriormente por los Sres. I. Braguglia y M. Fiorilli, avvocati dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

que tiene por objeto, por una parte, una pretensión de anulación de la Decisión 2001/829/CE, CECA de la Comisión, de 28 de marzo de 2001, relativa a la ayuda estatal que Italia pretende conceder a Ferriere Nord SpA (DO L 310, p. 22) y, por otra, una petición de indemnización como reparación del perjuicio supuestamente sufrido por la demandante a resultas de la adopción de dicha Decisión,

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

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, la Sra. V. Tiili y los Sres. A.W.H. Meij, M. Vilaras y N.J. Forwood, Jueces;

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

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de enero de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

1 El artículo 87 CE declara incompatibles con el mercado común, salvo en los casos en que se disponga otra cosa, las ayudas de Estado, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros y que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2 El artículo 88 CE regula la cooperación de los Estados miembros con la Comisión en lo que se refiere al examen de los regímenes de ayudas existentes y de las ayudas nuevas. Este precepto habilita a la Comisión para adoptar medidas en los casos de ayudas incompatibles con el mercado común y delimita las facultades del Consejo.

3 El artículo 174 CE establece que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivos, entre otros, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud de las personas.

4 El artículo 7 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), que se refiere a las decisiones de la Comisión de concluir el procedimiento de investigación formal, dispone:

«6. [...] En la medida de lo posible, la Comisión procurará adoptar una decisión en un plazo de dieciocho meses después de iniciar el procedimiento. Este plazo podrá ampliarse de común acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro interesado.»

5 El artículo 6 de la Decisión nº 2496/96/CECA de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas estatales en favor de la siderurgia (DO L 338, p. 42), vigente hasta el 22 de julio de 2002, establecía, en relación con el procedimiento, lo siguiente:

«1. La Comisión será informada, con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones, de los proyectos destinados a conceder o modificar las ayudas previstas en los artículos 2 a 5. Asimismo, deberá ser informada de los proyectos de concesión de ayudas al sector siderúrgico previstas en regímenes sobre los que haya adoptado una decisión en virtud del Tratado CE [...]

2. La Comisión será informada con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones y, a más tardar, el 31 de diciembre del 2001, de cualquier proyecto de transferencia de recursos públicos por parte de los Estados miembros, entes públicos territoriales u otros organismos en favor de empresas siderúrgicas, [a través de] tomas de participación, aportaciones de capital, garantías crediticias, indemnizaciones o medidas similares.

[...]

5. Si la Comisión considera que una medida financiera determinada puede constituir una ayuda estatal con arreglo al artículo 1 o duda de la compatibilidad de una determinada ayuda con las disposiciones de la presente Decisión, informará de ello al Estado miembro afectado e invitará a los terceros interesados y a los demás Estados miembros a que le presenten sus observaciones. Si, tras haber recibido las observaciones y después de haber ofrecido al Estado miembro afectado la posibilidad de contestar, la Comisión comprueba que la medida mencionada es incompatible con lo dispuesto en la presente Decisión, tomará una decisión a más tardar en los tres meses siguientes a la recepción de la información necesaria para evaluar la medida propuesta. En caso de que el Estado miembro no se atenga a esta decisión, será de aplicación el artículo 88 del Tratado [CECA].

6. Si la Comisión no incoa el procedimiento establecido en el apartado 5 o no da a conocer su posición por cualquier otro procedimiento en los dos meses siguientes a la recepción de la notificación de la propuesta, las medidas propuestas podrán ejecutarse siempre que el Estado miembro informe previamente a la Comisión de su intención [...]»

6 Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 1994, C 72, p. 3; en lo sucesivo, «Directrices de 1994»), cuyo período de vigencia terminó el 31 de diciembre de 1999 y fue prorrogado en dos ocasiones, hasta el 30 de junio de 2000 (DO 2000, C 14, p. 8) y hasta el 31 de diciembre de 2000

(DO 2000, C 184, p. 25), se aplicaban en todos los sectores regulados por el Tratado CE, incluidos los sujetos a normas comunitarias específicas en materia de ayudas estatales (punto 2). Las citadas Directrices señalaban en su punto 3 las condiciones de aplicación de las normas en materia de ayudas estatales, indicando en particular, en relación con las ayudas a la inversión, lo siguiente:

«3.2.1 Con los límites que establecen las presentes Directrices, podrán autorizarse las ayudas a la inversión en terrenos (cuando sean estrictamente necesarias para cumplir objetivos ambientales), edificios, instalaciones y bienes de [equipo] cuyo fin sea reducir o eliminar la contaminación y otros efectos nocivos para proteger el medio ambiente, o adaptar los métodos de producción o los productos a este mismo objetivo. Los costes subvencionables deberán limitarse estrictamente al coste financiero adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales. Deberán excluirse los gastos generales de inversión que no estén relacionados con la protección del medio ambiente. Por tanto, si se crean nuevas instalaciones o se sustituyen unas por otras, no será subvencionable el coste de la inversión inicial para crear o sustituir la capacidad productiva, más que si hay una mejora de los resultados medioambientales [...] En cualquier caso, las ayudas con fines aparentes de protección del medio ambiente, pero que en realidad sean ayudas generales a la inversión, no quedarán cubiertas por estas Directrices [...]»

7 El punto 3 de las Directrices de 1994 también establecía los requisitos concretos para la autorización de las ayudas destinadas a facilitar la adaptación de las empresas a nuevas normas obligatorias o a fomentar que las empresas superasen las normas obligatorias, así como los requisitos para la concesión de ayudas en caso de no existir normas obligatorias.

8 Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 2001, C 37, p. 3; en lo sucesivo, «Directrices de 2001»), que sustituyeron a las Directrices de 1994, establecen en su artículo 7 que se aplicarán a las ayudas destinadas a la protección del medio ambiente en todos los sectores regulados por el Tratado CE, incluidos los sujetos a normas comunitarias específicas en materia de ayudas estatales.

9 En lo que se refiere a la normativa medioambiental, los puntos 20 y 21 de las Directrices de 2001 señalan que la consideración a largo plazo de las exigencias medioambientales requiere que los precios se fijen correctamente y que los costes relacionados con la protección del medio ambiente se integren totalmente, por lo que la Comisión considera que ya no se justifican las ayudas a las inversiones cuyo objeto sea simplemente la adecuación a normas técnicas comunitarias nuevas o vigentes, salvo para permitir a las pequeñas y medianas empresas (PYME) adaptarse a nuevas normas comunitarias, y que las ayudas también pueden resultar útiles si sirven de incentivo para superar el nivel de protección exigido por la normativa comunitaria.

10 En cuanto a las inversiones que han de ser consideradas, el punto 36 (primera frase) de las Directrices de 2001 señala:

«Las inversiones contempladas son las inversiones en terrenos que sean estrictamente necesarias para cumplir objetivos ambientales, las inversiones en edificios, instalaciones y bienes de equipo cuyo fin sea reducir o eliminar la contaminación y otros efectos nocivos, o adaptar los métodos de producción para proteger el medio ambiente.»

11 En lo que respecta a los costes subvencionables, los cuatro primeros párrafos del punto 37 establecen lo siguiente:

«Los costes subvencionables se limitarán estrictamente a los costes de las inversiones adicionales realizadas para alcanzar los objetivos de protección ambiental.

Ello significa que:

Cuando el coste de la inversión de protección medioambiental no sea fácilmente separable del coste total, la Comisión tendrá en cuenta métodos de cálculo objetivos y transparentes, especialmente el coste de una inversión que, aunque comparable desde un punto de vista técnico, no permite alcanzar la misma protección del medio ambiente.

En todos los casos, los costes subvencionables han de calcularse netos de las ventajas obtenidas de un eventual incremento de la capacidad, de los ahorros de costes generados durante los cinco primeros años de vida de la inversión y de las producciones accesorias adicionales durante el mismo período de cinco años.»

12 Las Directrices de 2001 son aplicables a partir de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (punto 81), que tuvo lugar el 3 de febrero de 2001. Adicionalmente, su punto 82 señala lo siguiente:

«La Comisión aplicará las presentes Directrices a todos los proyectos de ayuda sobre los que se pronuncie después de su publicación en el Diario Oficial, incluso cuando hayan sido notificados con anterioridad a dicha publicación [...]»

Antecedentes del litigio

13 La región autónoma italiana de Friul-Venecia Julia adoptó en 1978 una serie de medidas para favorecer las iniciativas de las empresas industriales para la protección del medio ambiente. El régimen al que se refiere este asunto se desprende del artículo 15, apartado 1, de la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, modificado

por el artículo 7 de la Ley regional nº 23, de 8 de abril de 1982, y por el artículo 34 de la Ley regional nº 2, de 20 de enero de 1992. Fue aprobado por la Comisión [escrito SG (92) D/18803, de 22 de diciembre de 1992] y adoptado definitivamente mediante la Ley regional nº 3, de 3 de febrero de 1993. El artículo 15, apartado 1, de la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, en su última versión modificada por la Ley regional nº 3, de 3 de febrero de 1993, dispone que:

«La administración regional está autorizada a conceder a las empresas industriales, operativas al menos durante dos años, que deseen activar o modificar procesos e instalaciones productoras con el fin de reducir la cantidad o peligrosidad de los deshechos, residuos y emisiones producidas o la contaminación acústica, o mejorar cualitativamente el ambiente laboral, de conformidad con las nuevas normas establecidas por la legislación del sector, contribuciones hasta el 20 % en equivalente de subvención bruta del gasto reconocido subvencionable.»

14 En 1998, la región autónoma italiana de Friul-Venecia Julia aprobó nuevos créditos presupuestarios para financiar el régimen de ayudas aprobado por la Comisión en 1992. El artículo 27, letra c), número 16, de la Ley regional nº 3, de 12 de febrero de 1998, relativo a la refinanciación de la Ley regional nº 2, de 20 de enero de 1992, habilitó un crédito presupuestario de 4.500 millones de liras italianas (ITL) anuales para el período 1998-2000. Esta medida de refinanciación fue aprobada por la decisión SG (98) D/7785 de la Comisión de 18 de septiembre de 1998.

15 Ferriere Nord SpA (en lo sucesivo, «Ferriere») es una empresa del sector de la industria siderúrgica, mecánica y metalúrgica con domicilio social en Osoppo, en la región autónoma de Friul-Venecia Julia. Fabrica productos siderúrgicos regulados, en algunos casos, por el Tratado CECA y, en otros, por el Tratado CE. En 1999, la empresa, que es uno de los mayores productores europeos de malla electrosoldada, facturó 210.800.000 euros, de los cuales un 84 % correspondía a Italia, el 11 % al resto de la Unión Europea y el 5 % al resto del mundo.

16 Con arreglo al artículo 15 de la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, en su versión modificada, Ferriere solicitó a la región autónoma de Friul-Venecia Julia, mediante escrito de 26 de marzo de 1997, una subvención destinada a la realización de una nueva instalación para la producción de mallas metálicas electrosoldadas, tecnológicamente innovadora y que permitía reducir las emisiones y la contaminación acústica y mejorar el ambiente laboral. La inversión total ascendía a 20.000 millones de ITL.

17 En virtud del Decreto regional de 8 de octubre de 1998, la región autónoma de Friul-Venecia Julia decidió conceder a Ferriere una subvención de 1.650 millones de ITL (852.154 euros), equivalente al 15 % del coste subvencionable.

18 Mediante escrito fechado el 18 de febrero de 1999, recibido por la Dirección General «Competencia» de la Comisión el 25 de febrero, las autoridades italianas notificaron a esta última, conforme al procedimiento de notificación sistemática de los proyectos de transferencia de recursos públicos en favor de empresas siderúrgicas previsto en el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Decisión nº 2496/96, su intención de conceder a la empresa siderúrgica Ferriere ayudas estatales en favor de la protección del medio ambiente, con arreglo a lo dispuesto en la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, en su versión modificada.

19 La notificación se refería a las ayudas a la inversión en una instalación de colada continua y en un nuevo laminador para la fabricación de malla soldada de acero. Las autoridades italianas suspendieron el pago de la ayuda relativa a esta segunda inversión en previsión de las dificultades que plantearía un eventual reembolso en el caso de que a nivel comunitario se decidiese declarar incompatible la ayuda.

20 Mediante escrito de 3 de junio de 1999, la Comisión notificó a la República Italiana su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 5, de la Decisión nº 2496/96, respecto de la ayuda C 35/99 — Italia — Ferriere Nord (DO 1999, C 288, p. 39).

21 Las autoridades italianas indicaron a la Comisión, a través de un escrito de 3 de agosto de 1999 de la región autónoma de Friul-Venecia Julia a la representación permanente de Italia ante la Unión Europea, que la inversión relativa al laminador estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CE, puesto que la malla soldada de acero fabricada con este equipo no es un producto CECA, que dicha inversión respondía a objetivos de protección de la salud y del medio ambiente y que la ayuda se ajustaba a lo dispuesto en el punto 3.2.1 de las Directrices de 1994.

22 Ferriere y la European Independent Steelworks Association (EISA), mediante sendos escritos fechados el 5 y el 4 de noviembre de 1999, respectivamente, alegaron también que el marco jurídico pertinente para el análisis de la ayuda era el Tratado CE.

23 Mediante escrito de 25 de julio de 2000, las autoridades italianas comunicaron a la Comisión que, a petición de Ferriere, retiraban la parte de la notificación relativa a la inversión CECA, correspondiente a la instalación de colada continua, y confirmaban la parte de la notificación referida a la inversión en el laminador, vinculada a productos siderúrgicos no incluidos en el ámbito CECA, por lo que solicitaban a la Comisión que se pronunciase sobre la compatibilidad del proyecto con el mercado común a la luz de lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3.

24 La Comisión notificó a la República Italiana, en un escrito de 14 de agosto de 2000, su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con la ayuda C 45/00 — Italia — Ferriere Nord SpA, a la inversión en un nuevo laminador para la fabricación de malla soldada de acero (DO 2000, C 315, p. 4). En esta decisión, la Comisión señalaba, en particular, que al ser Ferriere una empresa que no llevaba cuentas separadas para sus diversas actividades en función de su pertenencia al Tratado CECA o al Tratado CE, debía asegurarse de que la ayuda no beneficiase a las actividades CECA.

25 Ferriere presentó sus observaciones en un escrito de 13 de noviembre de 2000, en el que subrayaba la separación existente entre sus actividades CECA y sus actividades CE e invocaba la importancia del objetivo medioambiental de su inversión, afirmando que la ayuda se derivaba del régimen aprobado en 1992 y que se ajustaba a lo dispuesto en el punto 3.2.1 de las Directrices de 1994.

26 Mediante escrito de 4 de diciembre de 2000, dirigido a la Comisión, la UK Iron and Steel Association señaló que la ayuda debía analizarse con arreglo a las disposiciones CECA y que la inversión proyectada tenía un objetivo claramente económico.

27 En un escrito de 15 de enero de 2001, la República Italiana insistió en que la ayuda debía valorarse sobre la base del Tratado CE.

28 El 28 de marzo de 2001, la Comisión adoptó la Decisión 2001/829/CE, CECA, relativa a la ayuda estatal que Italia pretende conceder a Ferriere Nord SpA (DO L 310, p. 22; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

29 En la Decisión impugnada la Comisión establece que la malla soldada, que se fabricará en la empresa en una instalación distinta del resto mediante el nuevo laminador, no es un producto CECA y que, por ello, la ayuda debe valorarse a la luz de las disposiciones del Tratado CE. La citada institución añade que la contribución proyectada constituye una ayuda estatal.

30 La Comisión estima que la inversión, destinada a incrementar la competitividad de la empresa y a sustituir una maquinaria antigua, obedece principalmente a motivos de tipo económico y que se habría realizado en cualquier caso, por lo que no está justificada la concesión de una ayuda basada en la protección del medio ambiente.

Sus efectos positivos sobre el medio ambiente o las condiciones laborales son inherentes al hecho de que se trata de una nueva instalación. La Comisión mantiene que, dada la falta de normas medioambientales vinculantes que obliguen a construir el nuevo laminador, la ayuda no puede considerase una aplicación individual de un régimen ya aprobado. Por último, dicha institución señala que, suponiendo que el objetivo principal fuese de carácter medioambiental, no sería posible distinguir dentro del coste total de la inversión la parte relativa a la protección del medio ambiente, como exigen las Directrices de 2001.

31 En consecuencia, la Comisión declara que la ayuda es incompatible con el mercado común y que no puede concederse, ordena a la República Italiana que adopte las medidas oportunas para atenerse a la Decisión impugnada y clausura el procedimiento incoado en relación con la ayuda C 35/99 — Italia — Ferriere Nord (véase el apartado 20 *supra*).

Procedimiento

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 31 de julio de 2001, Ferriere interpuso el presente recurso sobre la base de los artículos 230 CE, párrafo cuarto, 235 CE y 288 CE, párrafo segundo.

33 El 22 de noviembre de 2001, la República Italiana solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la parte demandante. Mediante auto de 14 de enero de 2002, el Presidente de la Sala Primera ampliada admitió dicha intervención.

34 Mediante decisión del Tribunal de Primera Instancia de 2 de julio de 2003 (DO C 184, p. 32), el Juez Ponente fue adscrito, durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2003 y el 31 de agosto de 2004, a la Sala Cuarta ampliada, a la que posteriormente se atribuyó el presente asunto.

35 Por medio de una diligencia de ordenación del procedimiento comunicada a las partes el 28 de octubre de 2003, el Tribunal de Primera Instancia solicitó a la Comisión y a la República Italiana que aportasen los documentos legislativos y administrativos relativos al régimen de ayudas aprobado en 1992 y que indicasen si dichos documentos habían sido posteriormente modificados. También solicitó a la demandante que señalase cuales eran los datos que permitían, en su opinión, aislar el coste de la inversión vinculado a la protección del medio ambiente.

36 Mediante escritos de 26 de noviembre de 2003, las partes dieron respuesta a las solicitudes del Tribunal de Primera Instancia.

37 Se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista celebrada el 15 de enero de 2004.

Pretensiones de las partes

38 Ferriere solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión impugnada.

— Condene a la Comisión a indemnizar el perjuicio causado a la demandante por esta Decisión con los intereses al tipo legal vigente en Italia y una cantidad para compensar la variación cambiaria, ambos calculados desde el 26 de abril de 1999 sobre la cuantía de la ayuda.

— Condene en costas a la Comisión.

39 La República Italiana solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule la Decisión impugnada.

40 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la legalidad de la Decisión impugnada

41 En apoyo de su recurso, Ferriere alega motivos procedimentales y motivos de fondo.

Sobre el procedimiento

42 La demandante desarrolla seis motivos relativos al procedimiento, basados en que la Comisión no podía legítimamente incoar el procedimiento de investigación formal de la ayuda, en que incumplió los plazos establecidos en el procedimiento, en que vulneró el derecho de defensa, el principio de protección de la confianza legítima y el principio de buena administración y en que incumplió su obligación de motivar su Decisión.

Sobre el primer motivo procedimental, basado en que la Comisión no podía legítimamente incoar el procedimiento de investigación formal de la ayuda

— Alegaciones de las partes

43 Ferriere mantiene que la Comisión actuó de forma ilegítima al decidir incoar el procedimiento formal, la primera vez el 3 de junio de 1999 y la segunda el 14 de agosto de 2000, puesto que la ayuda controvertida constituía una medida de aplicación de una normativa que había sido aprobada. La Comisión, tras haber incurrido en el error de notificar el expediente, y una vez que comprobó que era conforme con la normativa aprobada, tenía que haberlo clausurado. La demandante señala que la incoación del procedimiento formal en tales circunstancias constituye una violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

44 La República Italiana, que alega una desviación de poder, defiende que la Comisión debió limitarse a tomar nota de la notificación sin proceder a analizarla como una ayuda individual.

45 La Comisión mantiene que tenía motivos para incoar legítimamente el procedimiento de investigación formal. Por una parte, alega que las autoridades italianas le notificaron la ayuda a petición de la región autónoma de Friul-Venecia Julia, por considerar que la misma no estaba amparada por el régimen aprobado; que, en la segunda notificación, de 25 de julio de 2000, el Gobierno italiano le pedía que se pronunciase sobre un proyecto de ayuda nueva en el sentido del artículo 88 CE, apartado 3, y que, puesto que no se aportó ningún argumento que fundamentase que la ayuda estaba cubierta por el régimen aprobado, no tenía por qué realizar indagaciones adicionales al respecto. Por otra parte, las autoridades italianas señalaron, al notificar la ayuda, que no existían normas vinculantes, al contrario de lo exigido por el régimen aprobado. La Comisión añade que al comprobar, tras realizar las verificaciones oportunas, que el proyecto de ayuda no estaba amparado por un régimen existente, procedió a analizarlo a la luz de lo dispuesto en la normativa vigente.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

46 Ha quedado acreditado que las dos decisiones de incoar el procedimiento formal fueron notificadas a las autoridades italianas sucesivamente el 3 de junio de 1999 y el 14 de agosto de 2000.

47 Del escrito de la Comisión de 22 de diciembre de 1992, mencionado en el apartado 13 *supra,* por el que se aprobó el régimen de ayudas en favor de la protección del medio ambiente de la región autónoma de Friul-Venecia Julia, se desprende que la Comisión se pronunció en esa ocasión a la luz de lo dispuesto en el Tratado CE, en el que se habían basado las autoridades italianas para notificar el régimen en cuestión el 23 de enero del mismo año, y no en virtud del Tratado CECA.

48 Por otra parte, el 18 de febrero de 1999, las autoridades italianas notificaron el proyecto de ayuda en favor de la protección del medio ambiente que tenían intención de conceder a la demandante con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 2496/96, que establece que la Comisión será informada de los proyectos de concesión de ayudas previstas en regímenes sobre los que haya adoptado una decisión en virtud del Tratado CE. El hecho de que esta notificación mencionase que la ayuda se concedía de conformidad con la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, en su versión modificada por la Ley regional nº 2, de 2 de enero de 1992, «que fue notificada en su momento a la Comunidad Europea con resultado favorable», es irrelevante, ya que, al haberse aprobado dicho régimen en virtud del Tratado CE, el artículo antes citado de la Decisión nº 2496/96 obligaba al Estado miembro a notificar un proyecto de ayuda que estuviese comprendido en el ámbito de aplicación del Tratado CECA.

49 La Comisión, al tener que pronunciarse sobre un proyecto de estas características, y puesto que dudaba de su compatibilidad con las disposiciones de la Decisión nº 2496/96 relativa a las ayudas a la siderurgia, estaba legítimamente facultada, en virtud del artículo 6, apartado 5, de esta Decisión, citado en el apartado 5 *supra,* para incoar el procedimiento formal, como lo hizo el 3 de junio de 1999.

50 Por consiguiente, la alegación de Ferriere, según la cual la Comisión actuó de forma ilegítima cuando decidió incoar, por vez primera, el procedimiento formal, carece de fundamento.

51 En cuanto a la segunda incoación del procedimiento formal, es preciso recordar que la Comisión, cuando analiza una ayuda individual de la cual se afirma que ha sido concedida en ejecución de un régimen previamente autorizado, no puede examinarla, en un principio, en relación con el Tratado. Antes de iniciar cualquier procedimiento, la Comisión debe comprobar si la ayuda se halla cubierta por el régimen general y si cumple los requisitos impuestos en la Decisión de aprobación de dicho régimen. Si no actuara de esta forma, la Comisión, al examinar cada ayuda individual, podría revocar su Decisión de aprobación del régimen de ayudas, la cual presuponía ya un examen a la luz del artículo 87 CE, poniéndose de este modo en peligro los principios de seguridad jurídica y de respeto de la confianza legítima. Una ayuda que constituye una aplicación rigurosa y previsible de los requisitos fijados en la Decisión de aprobación del régimen general se considera, por tanto, una ayuda existente, que no debe ser notificada a la Comisión ni examinada en relación con el artículo 87 CE (sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros/Comisión, C-321/99 P, Rec. p. I-4287, apartado 83, y la jurisprudencia allí citada).

52 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 23 *supra*, cuando las autoridades italianas retiraron el 25 de julio de 2000 una parte de la primera notificación y confirmaron la referida a la ayuda al laminador, solicitaron expresamente a la Comisión que se pronunciase sobre la compatibilidad del proyecto de ayuda con el mercado común a la luz del artículo 88 CE, apartado 3, que se refiere a las ayudas nuevas, y no con arreglo al sistema de cooperación permanente entre la Comisión y los Estados miembros establecido por el artículo 88 CE, apartado 1, que contempla los supuestos de ayudas existentes.

53 Además, aunque el escrito de la región autónoma de Friul-Venecia Julia de 15 de febrero de 1999, anexo a la notificación de 18 de febrero de 1999, que continuó siendo válido en lo que respecta a la parte de la notificación que se mantuvo, contenía una referencia al régimen aprobado, las autoridades italianas no afirmaron que la ayuda relativa a la inversión de Ferriere constituía una medida de aplicación

de dicho régimen. Por otra parte, y a mayor abundamiento, mientras que el régimen aprobado, citado en el apartado 13 *supra,* se aplica a las inversiones destinadas a mejorar la protección del medio ambiente o el ambiente laboral «de conformidad con las nuevas normas establecidas por la legislación del sector», el escrito antes mencionado indicaba que Ferriere no estaba sujeta a normas vinculantes o a otras obligaciones jurídicas, lo que permitía dudar, *prima facie,* de que el proyecto notificado se correspondiese con el régimen aprobado.

54 En estas circunstancias, no puede concluirse que la Comisión incurrió en una ilegalidad al incoar, por segunda vez, el procedimiento formal, habida cuenta de la ambigüedad del escrito de 15 de febrero de 1999 y del hecho de que las autoridades italianas no afirmaron, en su segunda notificación, que la ayuda concedida a Ferriere constituía una medida de aplicación del régimen aprobado, a pesar de que ellas mismas habían tomado en dos ocasiones la iniciativa de plantear a la Comisión el proyecto de ayuda controvertido, notificándolo la segunda vez, en su escrito de 25 de julio de 2000, como una ayuda nueva sobre cuya compatibilidad solicitaban expresamente un pronunciamiento de la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3.

55 La remisión que realizan Ferriere y la República Italiana a los asuntos denominados «Italgrani» y «Tirrenia», examinados anteriormente por el Tribunal de Justicia (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión, C-47/91, denominada «Italgrani», Rec. p. I-4635, y de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, denominada «Tirrenia», Rec. p. I-7303), no es pertinente. En estos asuntos, la Comisión había iniciado el procedimiento formal como consecuencia de la recepción de reclamaciones y el Gobierno italiano alegó que las ayudas concedidas a las empresas afectadas se derivaban, en el caso de Italgrani, de un régimen aprobado y, en el de Tirrenia, de un contrato de servicio público, de forma que se trataba en ambos casos de ayudas existentes (sentencias Italgrani, antes citada, apartados 6 y 12, y Tirrenia, antes citada, apartados 8, 24 y 25). En la sentencia Italgrani el Tribunal de Justicia señaló que la revisión por parte de la Comisión de las «ayudas individuales que se ajustaran rigurosamente a la Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas» pondría en peligro los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica (sentencia Italgrani, antes citada, apartado 24).

56 El razonamiento expuesto por el Tribunal de Justicia no puede trasladarse al presente caso, dado que éste se refiere a una ayuda individual notificada a la Comisión como una ayuda nueva con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3.

57 De lo antedicho se desprende que el argumento de Ferriere, según el cual la incoación del procedimiento formal fue ilegal y vulneró los principios de la confianza legítima y de seguridad jurídica, carece de fundamento. En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo.

Sobre el segundo motivo procedimental, basado en que la Comisión incumplió los plazos establecidos en el procedimiento

— Alegaciones de las partes

58 Ferriere alega que la Comisión incumplió en dos ocasiones los plazos establecidos en el procedimiento sobre ayudas estatales. Por una parte, la Comisión inició el procedimiento formal el 3 de junio de 1999, más de tres meses después de la notificación, cuando, con arreglo a las normas existentes y a la jurisprudencia, debía haber adoptado una decisión en un plazo de dos meses tras la notificación de una ayuda. Por otra parte, la Comisión no cumplió el plazo de dieciocho meses señalado en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento nº 659/99 para adoptar una decisión tras la incoación de un procedimiento formal, dado que transcurrieron veinte meses hasta la adopción de la Decisión impugnada. Ferriere añade que, aunque el plazo de dieciocho meses no es imperativo, sólo puede prorrogarse de común acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro interesado.

59 La República Italiana afirma que el retraso con el que se adoptó la Decisión impugnada constituye una infracción del artículo 7, apartado 6, del Reglamento

nº 659/1999 y que no acordó una prórroga del plazo para la clausura del procedimiento formal. La parte coadyuvante alega además que la Comisión vulneró el principio de cooperación leal al declarar, en el artículo 3 de la Decisión impugnada, que se clausuraba el procedimiento incoado con arreglo al Tratado CECA como consecuencia de la notificación de 18 de febrero de 1999.

60 La Comisión mantiene que el motivo basado en la excesiva duración del procedimiento carece de fundamento. En lo que se refiere a la incoación del procedimiento formal, la citada institución señala que la notificación inicial se realizó sobre la base de una normativa que resultó no ser pertinente, por lo que no estaba obligada a reaccionar dentro del plazo de dos meses normalmente aplicable, y que las autoridades italianas no le comunicaron su intención de ejecutar la ayuda. En cuanto a la duración del procedimiento de investigación formal, la Comisión alega que el plazo de dieciocho meses señalado en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento nº 659/1999 no es imperativo. Además, dado que la Decisión impugnada, de 28 de marzo de 2001, se adoptó sobre la base de la segunda decisión de incoación del procedimiento formal, de 14 de agosto de 2000, la duración real del procedimiento fue, según la Comisión, de siete meses y medio.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

61 Por lo que respecta a la primera decisión de incoación del procedimiento formal, hay que indicar que, al tratarse de una notificación realizada en el marco del Tratado CECA, las disposiciones pertinentes son las que figuran en el artículo 6, apartado 6, de la Decisión nº 2496/96 y no, como señalan erróneamente las partes, las del artículo 4, apartado 5, del Reglamento nº 659/1999, que se aplican a la segunda notificación.

62 El artículo 6, apartado 6, de la Decisión nº 2496/96 señala un plazo de dos meses, tras el cual, si no se ha incoado un procedimiento formal, pueden ejecutarse las ayudas propuestas, siempre que el Estado miembro informe previamente a la

Comisión de su intención. Esta disposición no impone a la Comisión un plazo de caducidad, sino que, conforme al principio de buena administración, le exige que actúe de forma diligente y permite al Estado miembro afectado, al término del plazo de dos meses, aplicar las medidas de ayuda de que se trate después de haber dirigido un preaviso a la Comisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 6, y de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 11).

63 Pues bien, ha quedado acreditado que las autoridades italianas no informaron a la Comisión de su intención de proceder al pago de la ayuda en cuestión. La parte coadyuvante no puede invocar que no acordó con la Comisión una «prórroga» del plazo, puesto que el artículo 6, apartado 6, de la Decisión nº 2496/96 no prevé la posibilidad de tal acuerdo. Además, aunque la Comisión, que había recibido la notificación el 25 de febrero de 1999, no inició el procedimiento formal hasta el 3 de junio de 1999, el plazo transcurrido hasta la incoación del procedimiento, que fue de tres meses y nueve días, y durante el cual las autoridades italianas no se manifestaron ante la Comisión en la forma prevista en el precepto antes citado, no fue excesivo, dadas las circunstancias del presente asunto. En cualquier caso, del tenor del artículo 6, apartado 6, de la Decisión nº 2496/96 no se desprende que un procedimiento formal pueda considerarse nulo por el hecho de haber sido incoado una vez transcurrido el plazo de dos meses a partir de la notificación.

64 De lo que se sigue que el argumento de Ferriere, según el cual la Decisión impugnada es ilegal debido al retraso en la incoación del procedimiento formal, carece de fundamento.

65 En lo que respecta al tiempo que tardó la Comisión en adoptar la Decisión impugnada, el artículo 7, apartado 6, del Reglamento nº 659/1999, citado en el apartado 4 *supra*, que resulta de aplicación a la ayuda en cuestión, dispone que, en la medida de lo posible, la Comisión procurará adoptar una decisión en un plazo de dieciocho meses después de iniciar el procedimiento, plazo que podrá ampliarse de común acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro interesado.

66 Este plazo se aplica, en el presente caso, al procedimiento seguido a resultas de la segunda notificación, que se realizó sobre la base del Tratado CE, y no afecta, al contrario de lo alegado por la demandante, al procedimiento correspondiente a la primera notificación, realizada en virtud del Tratado CECA.

67 Es cierto que la Decisión impugnada se refiere a los dos Tratados, que menciona la primera notificación, realizada el 25 de febrero de 1999 sobre la base del Tratado CECA, y que en su artículo 3 declara clausurado el procedimiento incoado como consecuencia de dicha notificación. Pero esta primera notificación fue retirada, en lo que respecta a los proyectos de ayuda CECA mencionados en la misma, mediante la segunda notificación de 25 de julio de 2000. La segunda notificación sustituyó a la anterior y solicitó de nuevo un pronunciamiento de la Comisión sobre el proyecto de ayuda controvertido, basándose esta vez en el Tratado CE. En torno a esta cuestión, las autoridades italianas explicaron en la vista los problemas de clasificación que plantean las ayudas en beneficio de empresas siderúrgicas como la demandante, que operan en el ámbito de ambos Tratados. Por lo demás, el plazo transcurrido desde la primera decisión de incoación del procedimiento formal, de 3 de junio de 1999, debe enjuiciarse a la luz de la Decisión nº 2496/96. Pues bien, ésta no establece un plazo a partir de la incoación de un procedimiento formal dentro del cual deba adoptarse una Decisión.

68 Por consiguiente, la duración del procedimiento debe computarse, a efectos de lo dispuesto en el Reglamento nº 659/1999, a partir de la decisión de incoación del procedimiento formal de 14 de agosto de 2000, que se adoptó tras la segunda notificación del proyecto de ayuda, basada en el Tratado CE.

69 Dado que la Comisión adoptó la Decisión impugnada el 28 de marzo de 2001, siete meses y catorce días después de la incoación del procedimiento formal, se cumplió el plazo de dieciocho meses, mencionado en el apartado 65 *supra,* que es indicativo y prorrogable. En consecuencia, carece de fundamento el argumento de la demandante según el cual la Comisión sobrepasó el plazo previsto para adoptar la Decisión impugnada. En cualquier caso, suponiendo que la fecha a tener en cuenta

fuese la de la primera decisión de incoación del procedimiento formal, de 3 de junio de 1999, la duración del procedimiento habría sido algo inferior a veintidós meses, lo que no constituiría un exceso poco razonable frente al plazo indicativo de dieciocho meses antes mencionado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de noviembre de 2003, Regione Siciliana/Comisión, T-190/00, Rec. p. I-5015, apartado 139).

70 Tampoco puede concluirse que la Comisión incumplió su deber de cooperación leal con la República Italiana, dado que el presente caso se caracteriza por la dualidad de las actividades de la empresa y su contabilidad única; el envío de dos notificaciones sucesivas, primero sobre la base del Tratado CECA y posteriormente sobre la del Tratado CE, y la obligación de la Comisión de verificar la naturaleza exacta –CECA o CE– de la actividad beneficiaria. El artículo 3 de la Decisión impugnada, que declara clausurado el procedimiento incoado como consecuencia de la notificación realizada sobre la base del Tratado CECA, se limita, en este contexto, a sacar la conclusión formal necesaria del procedimiento iniciado el 3 de junio de 1999.

71 De lo antedicho se desprende que el argumento de Ferriere, según el cual la Comisión incumplió los plazos establecidos en el procedimiento, carece de fundamento. En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo procedimental, basado en la vulneración del derecho de defensa

— Alegaciones de las partes

72 Ferriere mantiene que la Comisión vulneró el derecho de defensa al aplicar sucesivamente distintas Directrices sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente. En efecto, según la demandante, la Comisión inició el procedimiento

formal con arreglo a las Directrices de 1994 y adoptó la Decisión impugnada sobre la base de las Directrices de 2001, sin emplazar a la República Italiana ni a los interesados para que presentasen observaciones a la luz de las nuevas Directrices.

73 La Comisión alega que el único titular del derecho de defensa en el procedimiento de investigación de ayudas estatales es el Estado miembro, que es el destinatario de las decisiones. La demandada añade que la demandante fue informada de la incoación de los procedimientos formales de investigación; que se tuvieron en cuenta las observaciones que presentó, en dos ocasiones, y que tuvo la ocasión de presentar nuevas observaciones tras la publicación de las Directrices de 2001. Por otra parte, las nuevas Directrices no modificaron, en esencia, los criterios de valoración.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

74 Hay que señalar en primer término que el motivo alegado por Ferriere no debe analizarse a la luz del derecho de defensa, ya que los únicos titulares del mismo en materia de ayudas estatales son los Estados, sino en virtud del derecho de que disponen los «interesados», con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, a presentar sus observaciones durante la fase de investigación prevista en este precepto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, Rec. p. II-435, apartados 122 a 125).

75 Ha quedado acreditado que, cuando se publicaron las Directrices de 2001, los interesados ya habían presentado sus observaciones a la luz de las Directrices de 1994. De las Directrices de 2001, y en particular de su introducción, se desprende que éstas continúan en la línea establecida por las de 1994 y definen el nuevo método de análisis de la Comisión atendiendo a los cambios que se han producido desde entonces, a escala nacional e internacional, en los conceptos, normativas y políticas relativos a la protección del medio ambiente. Pues bien, suponiendo que la

Comisión estuviese legítimamente facultada, como entendió que lo estaba, para aplicar las nuevas Directrices con ocasión de la adopción de la Decisión impugnada, cuestión que será analizada en los apartados 134 a 140 *infra*, la citada institución no podía basar su Decisión en criterios nuevos, introducidos por las Directrices de 2001, sin emplazar a los interesados para que presentasen sus observaciones al respecto, ya que de otra forma incurriría en una vulneración de los derechos de los interesados en el procedimiento.

76 De la Decisión impugnada se desprende que la Comisión declaró la ayuda incompatible basándose en motivos de dos clases: que la razón principal de la inversión era de tipo económico (considerando 31), puesto que los beneficios en términos de protección del medio ambiente eran sólo una consecuencia marginal de esta inversión (considerando 33), y que no podía aislarse el coste de la inversión adicional para proteger el medio ambiente (considerando 32).

77 Los criterios aplicables a estos motivos son, en esencia, idénticos en ambas Directrices, como indicó la Comisión en el considerando 31 (nota 3) de la Decisión impugnada. Tanto las Directrices de 2001 como las de 1994 establecen que serán subvencionables las inversiones que tengan como objetivo la protección del medio ambiente (punto 3.2.1 de las Directrices de 1994 y punto 36 de las de 2001, citados en los apartados 6 y 10 *supra*, respectivamente), si bien las Directrices de 1994 excluyen de forma expresa la concesión de ayudas con fines aparentes de protección del medio ambiente, pero que en realidad sean ayudas generales a la inversión. Por otra parte, ambas Directrices contienen el mismo método de cálculo de los costes subvencionables (punto 3.2.1 de las Directrices de 1994 y punto 37, citado en el apartado 11 *supra*, de las Directrices de 2001).

78 La demandante alegó en la vista que la eliminación de determinados criterios en las Directrices de 2001, en particular los que se referían a las nuevas instalaciones, tuvo sus consecuencias, puesto que el régimen de 1994 permitía, en su opinión, conceder ayudas a éstas cuando resultaban beneficiosas para el medio ambiente. En torno a esta cuestión, Ferriere afirma en sus observaciones escritas que, puesto que el

punto 3.2.1 de las Directrices de 1994 excluía, en el caso de inversiones nuevas o de sustitución, el coste de la inversión inicial para crear o sustituir la capacidad productiva si no había una mejora de los resultados medioambientales, esto significaba, *a contrario*, que podían concederse ayudas a una nueva instalación que mejorase la protección del medio ambiente.

79 Sin embargo, a lo que la demandante se refiere en realidad es a la definición de los «costes subvencionables», contenida en el punto 3.2.1 de las Directrices de 1994, que debían «limitarse estrictamente al coste financiero adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales». Las Directrices, citadas en el apartado 6 *supra*, aclaraban a este respecto que, «por tanto, si se crean nuevas instalaciones o se sustituyen unas por otras, no será subvencionable el coste de la inversión inicial para crear o sustituir la capacidad productiva, más que si hay una mejora de los resultados medioambientales». No cabe considerar, por tanto, que lo dispuesto en las Directrices de 2001 sobre esta cuestión modifique la normativa anterior. En efecto, ya se trate de una inversión en una instalación nueva o en una preexistente, sólo son subvencionables los costes de las inversiones adicionales vinculadas a la protección del medio ambiente. Y aunque las Directrices de 2001 no incluyan la misma aclaración que las de 1994, mantienen el mismo requisito para la consideración de un coste como subvencionable.

80 Se pone de manifiesto, en suma, que la Comisión no se basó en principios o criterios de valoración de las nuevas Directrices que modificasen su análisis de la ayuda notificada. En estas circunstancias, no era necesario consultar de nuevo a los interesados. La demandante tuvo ocasión de presentar sus observaciones, resumidas en los considerandos 13 a 16 de la Decisión impugnada, en torno a los principios y criterios de valoración, esencialmente idénticos en las dos Directrices, que llevaron a la Comisión a declarar la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común.

81 Por lo tanto, la Comisión no basó su Decisión en motivos respecto de los cuales la demandante no tuviera ocasión de presentar sus observaciones y, en consecuencia, no incumplió lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 2.

82 El argumento de Ferriere, según el cual se vulneró el derecho de defensa, entendido en este caso como los derechos reconocidos en el procedimiento a los «interesados» por el artículo 88 CE, apartado 2, carece, por tanto, de fundamento. Por consiguiente, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo procedimental, basado en la vulneración del principio de protección de la confianza legítima

— Alegaciones de las partes

83 Ferriere mantiene que la Comisión vulneró el principio de confianza legítima de carácter procedimental. En efecto, al no haber solicitado ésta en ningún momento a las autoridades italianas ni a la demandante que aportasen justificación documental del objetivo medioambiental de la inversión, no podía legítimamente, según la demandante, señalar en su Decisión que no habían aportado ningún documento a este respecto.

84 La República Italiana alega que la imputación que realiza la Comisión en su Decisión de que no se acreditó el objetivo medioambiental de la inversión infringe las normas sobre la carga de la prueba, dado que, al tratarse de un procedimiento de control de la compatibilidad con el Tratado y no de un procedimiento de autorización, la carga de la prueba correspondía a la Comisión.

85 La Comisión mantiene que no vulneró el principio de protección de la confianza legítima y que las decisiones de incoación del procedimiento formal emplazaron claramente al Gobierno italiano y a la empresa para que aportasen pruebas en relación con el objetivo medioambiental de la inversión.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

86 El motivo se divide en dos partes, que se refieren, por un lado, a los datos que la Comisión debió solicitar a los interesados y, por otro, al régimen de la prueba.

87 En primer lugar, Ferriere reprocha a la Comisión que no le solicitara, ni tampoco a la República Italiana, que presentase documentación justificativa del objetivo medioambiental de la inversión, y que posteriormente indicase en su Decisión que no se había presentado ninguna prueba al respecto (considerando 30).

88 La demandante invoca el principio de protección de la confianza legítima, que implica que la Comisión debe tomar en consideración, en la tramitación de un procedimiento de investigación de una ayuda estatal, la confianza legítima que haya podido inspirar el contenido de la decisión de incoación del procedimiento de investigación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de junio de 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Comisión, T-6/99, Rec. p. II-1523, apartado 126) y que, por ello, no debe basar su Decisión final en la ausencia de pruebas que las partes interesadas hayan podido considerar, a la vista del mismo, que no estaban obligadas a aportar.

89 De la decisión de incoación del procedimiento formal de 3 de junio de 1999, mencionada en el apartado 20 *supra,* se desprende que la Comisión indicó en ella que dudaba que la inversión tuviera como objetivo principal la protección del medio ambiente; que estimaba, en esa fase del procedimiento, que su impacto a estos efectos era mínimo, y que los supuestos beneficios para la protección del medio ambiente le parecían más relacionados con la protección de los trabajadores, que no estaba incluida en el ámbito de aplicación del Código de ayudas a la siderurgia ni en

el de las Directrices de 1994. La Comisión recordó también que la decisión de efectuar las inversiones necesarias por motivos económicos debido a la antigüedad de las instalaciones no podía optar a una ayuda.

90 En la decisión de incoación del procedimiento formal de 14 de agosto de 2000, mencionada en el apartado 24 *supra*, la Comisión expuso su evaluación preliminar de la inversión desde el punto de vista de la protección del medio ambiente. Indicó que las autoridades italianas no habían acreditado que el principal objetivo de la adquisición del laminador fuese mejorar la protección del medio ambiente o las condiciones laborales de los trabajadores y que le parecía, al contrario, que Ferriere buscaba esencialmente reemplazar o aumentar su capacidad de producción mediante la adquisición de una instalación muy competitiva. La Comisión concluyó que, en esa fase de su investigación, los efectos sobre las condiciones de trabajo y el medio ambiente parecían ser solamente consecuencias marginales de la inversión.

91 Tales observaciones, expresadas de forma reiterada, eran suficientemente claras y precisas para que las autoridades italianas y la demandante considerasen que se les emplazaba para que aportasen todos los datos que sirviesen para acreditar que el objetivo de la inversión era principalmente medioambiental. No puede admitirse, por tanto, la alegación de Ferriere relativa a la vulneración de la confianza legítima de carácter procedimental.

92 En segundo lugar, Ferriere alega que la Comisión basó su Decisión en presunciones sin llevar a cabo las comprobaciones concretas que le correspondía realizar. La República Italiana añade que la prueba de que la inversión no tenía un objetivo medioambiental incumbía a la Comisión y que la Decisión invierte la carga de la prueba.

93 Cuando la Comisión decide incoar el procedimiento formal, corresponde al Estado miembro y al beneficiario potencial presentar sus alegaciones dirigidas a demostrar que el proyecto de ayuda está amparado por las excepciones cuya aplicación establece el Tratado, ya que el procedimiento formal tiene precisamente por finalidad permitir a la Comisión informarse del conjunto de datos relacionados con el asunto (véase, en este sentido, la sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 13).

94 Si bien la Comisión está obligada a formular claramente sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda cuando abre un procedimiento formal, para permitir al Estado miembro y a los interesados responder lo mejor posible a las mismas, no es menos cierto que es al solicitante de la ayuda al que le corresponde despejar estas dudas y acreditar que su inversión cumple los requisitos de concesión (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, Rec. p. I-2481, apartados 41 y 45 a 49). Por consiguiente, incumbía a la República Italiana y a Ferriere acreditar que la inversión de que se trata cumplía los criterios para la concesión de una ayuda en favor del medio ambiente y, en particular, que su objetivo era medioambiental, como exigen las dos Directrices sucesivamente aplicables (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 49, y de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-113/00, Rec. p. I-7601, apartado 70).

95 De los autos y, en particular, de la Decisión impugnada, se desprende que la Comisión, que había comunicado sus dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común y recabado las observaciones de los terceros interesados y de la República Italiana sobre el proyecto en cuestión, procedió, en los considerandos 23 a 36 de su Decisión, a analizar precisa y detalladamente la información que se le había facilitado, como le correspondía.

96 De las consideraciones anteriores se desprende que el argumento de Ferriere, según el cual la Comisión vulneró el principio de protección de la confianza legítima durante el procedimiento, carece de fundamento. En consecuencia, debe desestimarse el cuarto motivo.

Sobre el quinto motivo procedimental, basado en la vulneración del principio de buena administración

— Alegaciones de las partes

97 Ferriere mantiene que la Comisión vulneró el principio de buena administración, al cambiar de criterio en su búsqueda de la base jurídica pertinente –Tratado CECA y posteriormente Tratado CE– y al incoar un procedimiento formal en relación con una medida de aplicación de un régimen aprobado.

98 La Comisión alega que no vulneró el principio de buena administración. Señala que realizó dos notificaciones sucesivas, primero sobre la base del Tratado CECA y después sobre la base del Tratado CE, puesto que debía analizar la ayuda con arreglo a ambos Tratados, habida cuenta de que se trataba de una empresa siderúrgica que no llevaba una contabilidad separada.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

99 De los autos se desprende que Ferriere es una empresa siderúrgica que fabrica productos que en algunos casos se incluyen en el ámbito de aplicación del Tratado CECA y en otros en el del Tratado CE; que las autoridades italianas notificaron inicialmente la ayuda sobre la base del Tratado CECA; que en una fase posterior del procedimiento administrativo la República Italiana y Ferriere indicaron que la malla soldada de acero, que se proyectaba fabricar con el laminador objeto de la inversión, no era un producto CECA sino un producto CE, y que se realizó una nueva notificación con arreglo al Tratado CE. La parte coadyuvante explicó en la vista a este respecto que era difícil determinar el marco jurídico pertinente en los supuestos de empresas que ejercían su actividad en el ámbito de ambos Tratados.

100 Adicionalmente, en el caso de una empresa siderúrgica sin contabilidad separada, como Ferriere, la Comisión estaba legitimada para comprobar que no se producía un desvío de la ayuda controvertida en favor de actividades CECA (sentencia ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Comisión, antes citada, apartados 74 y 125).

101 Dadas estas circunstancias, no se pueden imputar a la Comisión supuestas modificaciones en el procedimiento, ya que la sujeción de la inversión al Tratado CECA o al Tratado CE no se deducía claramente de un primer análisis; la ayuda le fue notificada de forma sucesiva sobre la base de cada uno de los dos Tratados, y, en cualquier caso, le incumbía comprobar que no existía riesgo de que la ayuda beneficiase a actividades distintas de aquellas para las que se concedía. La búsqueda por parte de la Comisión de la base jurídica que fundamente su Decisión no puede, a la luz de lo anterior, constituir una violación del principio de buena administración.

102 Por otra parte, desde un punto de vista estrictamente procedimental, la incoación de dos procedimientos formales no constituye, en el presente caso, una vulneración del principio de buena administración, ya que, como se ha indicado en la parte relativa al primer motivo (apartados 50, 54 y 57 *supra),* los dos procedimientos fueron legítimamente iniciados como consecuencia de las notificaciones que realizaron las autoridades italianas. La alegación de Ferriere, según la cual la incoación de un procedimiento formal vulneró el principio de buena administración por tratarse de una medida de aplicación de un régimen autorizado, está relacionada con la cuestión de fondo de si, como defiende la demandante, la ayuda controvertida era una medida de aplicación de dicho régimen, y será analizada conjuntamente con el primer motivo de fondo (véanse los apartados 116 a 128 *infra).*

103 De lo antedicho se desprende que la alegación de Ferriere según la cual la Comisión vulneró el principio de buena administración carece de fundamento. En consecuencia, debe desestimarse el quinto motivo.

Sobre el sexto motivo procedimental, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

— Alegaciones de las partes

104 Ferriere alega que la Comisión no motivó suficientemente su Decisión, ya que se limitó a indicar, en su considerando 30 (nota 1), que no existían límites específicos prescritos para el tipo de instalación de que se trataba.

105 La Comisión señala que no podía invocar otro motivo que no fuera la ausencia de normas que había observado.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

106 Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues éste pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. La motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartados 15 y 16, y de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-144/00, Rec. p. I-7657, apartados 62 y 63).

107 A la luz de esta jurisprudencia, se pone de manifiesto que la Comisión no incumplió, en el presente caso, la obligación de motivar suficientemente la Decisión impugnada.

108 En efecto, la Decisión impugnada transcribe, en el considerando 1 (nota 3), el artículo 15, apartado 1, de la Ley regional nº 47, de 3 de junio de 1978, en su versión modificada, citado en el apartado 13 *supra*, en el que se prevé la posibilidad de conceder ayudas a las inversiones realizadas por las empresas industriales que adapten sus procesos o sus instalaciones de conformidad con las nuevas normas establecidas por la legislación del sector. La Decisión impugnada recoge, en el considerando 14, las observaciones de la demandante relativas a la existencia de límites obligatorios que cumplía su instalación y señala a este respecto en el considerando 30 (nota 1) que, contrariamente a lo alegado por la empresa, no existen límites específicos prescritos para ese tipo de instalación. Esta afirmación, que alude a la ausencia de normas vinculantes a las que deba adaptarse la instalación de Ferriere, está claramente enmarcada en un contexto jurídico y fáctico que permitía a la demandante comprender su significado.

109 De esta forma, la alegación de Ferriere según la cual la Decisión impugnada incurre en una falta de motivación carece de fundamento. En consecuencia, debe desestimarse el sexto motivo.

110 De las consideraciones anteriores se desprende que deben desestimarse, en su totalidad, los seis motivos relativos al procedimiento.

Sobre el fondo

111 Ferriere desarrolla, para fundamentar su recurso, tres tipos de motivos de fondo relativos, en primer lugar, a que su inversión constituye una medida de aplicación de

un régimen aprobado y no una ayuda nueva; en segundo lugar, a que la Decisión impugnada debió adoptarse con arreglo a las Directrices de 1994 y no a las de 2001 y, en tercer lugar, a que su inversión buscaba un objetivo medioambiental, lo que le permitía optar a una ayuda en favor del medio ambiente.

Sobre el primer motivo de fondo, basado en que la inversión de Ferriere constituye una medida de aplicación de un régimen aprobado y no una ayuda nueva

— Alegaciones de las partes

112 Ferriere afirma que su inversión estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación del régimen regional aprobado por la Comisión en 1992 y que constituía una mera medida de aplicación del mismo, de forma que la Comisión, al adoptar la Decisión impugnada, incumplió su propia Decisión de autorización.

113 Según la demandante, la Comisión interpretó erróneamente el régimen de ayudas aprobado en 1992, ya que la adaptación de conformidad con las «normas establecidas por la legislación» no incluye únicamente el cumplimiento de las «normas medioambientales vinculantes», sino que puede también referirse a la adaptación a lo dispuesto en normas puramente indicativas y, por tanto, no vinculantes. Esta interpretación se corresponde, según Ferriere, con la filosofía de las Directrices de 1994 y de 2001, que contemplan este carácter incentivador de las ayudas. Por otra parte, las Directrices de 2001 disponen que pueden autorizarse ayudas para inversiones que se realicen en ausencia de normas vinculantes. La demandante añade que existen normas medioambientales derivadas de disposiciones nacionales o comunitarias sobre las emisiones contaminantes o la contaminación acústica y normas relativas a la mejora del ambiente laboral y que tales normas fueron tenidas en cuenta a la hora de realizar su nueva instalación.

114 La República Italiana mantiene que la ayuda controvertida está incluida en el régimen aprobado en 1992. La Comisión autorizó además, en 1998, la refinanciación de dicho régimen en unas condiciones que demuestran, como también se desprende de las Directrices de 1994 y de 2001, que la existencia de normas vinculantes no era un requisito necesario para la concesión de ayudas. Por consiguiente, según la parte coadyuvante, la Comisión interpretó erróneamente el régimen aprobado.

115 La Comisión alega que la ayuda controvertida no se ajusta al régimen aprobado en 1992. Éste establece como condición para conceder una ayuda que la inversión en cuestión esté destinada a la adaptación a las nuevas normas del sector. Pues bien, según la Comisión, las instalaciones anteriores de Ferriere cumplían con la normativa existente, y la nueva instalación no está relacionada con la entrada en vigor de normas nuevas. Las normas citadas por la demandante no son nuevas ni vinculantes o han sido invocadas por vez primera en la presente instancia. La demandada añade que la mejora del ambiente laboral y las medidas adoptadas dentro de las fábricas para mejorar la seguridad o la higiene no están incluidas en el ámbito de la protección del medio ambiente.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

116 La cuestión de si la ayuda controvertida constituía una medida de aplicación del régimen aprobado en 1992 o una ayuda nueva depende de la interpretación de la disposición que establece dicho régimen, citada en el apartado 13 *supra,* según la cual podrán recibir ayudas las inversiones que se realicen con el fin de mejorar el medio ambiente o el ambiente laboral, «de conformidad con las nuevas normas establecidas por la legislación del sector».

117 Del propio tenor literal de la disposición antes citada se desprende que las normas deben ser aplicables en el sector de actividad de la empresa que solicita la ayuda, que

deben haber sido recientemente introducidas en dicho sector y que la inversión, para poder acogerse a la ayuda, debe adaptar la instalación a lo dispuesto en dichas normas.

118 Las circunstancias en las que, durante el procedimiento de investigación del proyecto de régimen de ayudas, se examinó el requisito relativo a la adaptación a nuevas normas confirman esta interpretación. La Comisión envió dos escritos a la representación permanente de Italia, en el primero de los cuales, de 21 de mayo de 1992, preguntó si, según la disposición proyectada, la adaptación a los nuevos estándares normativos constituía un requisito para la concesión de la ayuda, y en el segundo, de 9 de septiembre de 1992, señaló de forma inequívoca que «la ayuda [debía] tener como objetivo facilitar la adaptación de las empresas a las nuevas obligaciones que impongan los poderes públicos en materia de eliminación de la contaminación».

119 Esta disposición no sufrió ninguna modificación, en lo que se refiere especialmente al requisito relativo a la adaptación a nuevas normas, cuando la Comisión, mediante escrito de 18 de septiembre de 1998, autorizó la refinanciación del régimen aprobado en 1992. El resumen que figura en este escrito del régimen autorizado no puede interpretarse como una modificación del mismo. Además, la República Italiana y la Comisión señalaron, en sus contestaciones a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, mencionadas en el apartado 36 *supra,* que el procedimiento iniciado en 1998 tenía como objeto la mera refinanciación del régimen existente y no afectaba a su contenido o alcance.

120 Pues bien, la solicitud de ayuda de 26 de marzo de 1997 planteada por Ferriere a la región autónoma de Friul-Venecia Julia no mencionaba ninguna norma que la instalación estuviese destinada a cumplir. Por otra parte, el escrito de la región de 15 de febrero de 1999, anexo a la notificación de las autoridades italianas de 18 de febrero de 1999, mencionado en los apartados 53 y 54 *supra,* señala expresamente

que Ferriere no estaba sujeta a normas vinculantes o a otras obligaciones jurídicas, y añade que la inversión, realizada para mejorar los resultados medioambientales, supera lo exigido por las normas comunitarias. Además, como se ha indicado en los apartados 53 y 54 *supra,* las autoridades italianas no afirmaron en la segunda notificación que la ayuda concedida a Ferriere constituyese una medida de aplicación del régimen aprobado.

121 Es cierto que durante el procedimiento administrativo, Ferriere, en su escrito de 13 de noviembre de 2000, mencionado en el apartado 25 *supra,* se refirió, sin indicar la base jurídica de dicha referencia, a los «límites» prescritos por la legislación vigente, precisando además que éstos eran conformes con las orientaciones de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26), a la que se adaptó el ordenamiento jurídico interno mediante el Decreto legislativo nº 372, de 4 de agosto de 1999, en fecha posterior a su solicitud de ayuda y a la notificación de febrero de 1999. Pero estos textos normativos, que no establecen por sí solos ninguna cifra concreta, se limitan a formular recomendaciones para el otorgamiento de autorizaciones en materia de instalaciones industriales que no guardan relación con el expediente de ayuda al que se refiere el presente asunto.

122 En el escrito de interposición de la demanda, Ferriere hizo también alusión a la Directiva 86/188/CEE del Consejo, de 12 de mayo de 1986, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo (DO L 137, p. 28), a la que se adaptó el ordenamiento jurídico italiano mediante el Decreto legislativo nº 277, de 15 de agosto de 1991, y se remitió, mediante nota a pie de página, a distintas normas de Derecho comunitario o nacional que establecen límites que cumplía su inversión. La demandante cita, en cuanto al Derecho comunitario, la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), modificada por la Directiva 94/31/CE del Consejo, de 27 de junio de 1994 (DO L 168, p. 28), a la que se adaptó el ordenamiento jurídico italiano mediante el Decreto legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997. Menciona también las siguientes normas de Derecho interno: el Decreto del Presidente de la República nº 203, de 24 de mayo de 1988, relativo a las emisiones de humo y polvo a la atmósfera; la Ley nº 447, de 26 de octubre de 1995, relativa a la emisión de ruidos al exterior de las instalaciones industriales, y uno de sus reglamentos de desarrollo, el Decreto de desarrollo del Presidente del Consejo de Ministros nº 675900, de 14 de noviembre de 1997.

123 Pero, dejando aparte el hecho de que el 26 de marzo de 1997, fecha en que se solicitó la ayuda, la mayor parte de estas normas no eran nuevas, Ferriere no ha identificado, ni en la fase del procedimiento administrativo ni tampoco durante la presente instancia, los preceptos contenidos en las mismas a los que pretendía adaptar la instalación industrial mediante su inversión. Dado que no se aportó esta información ni, por eso mismo, pudo ser tenida en cuenta para la elaboración de la Decisión impugnada, no cabe ahora invocar dichas normas para cuestionar su legalidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 263, apartados 11 y 16). En cuanto a las disposiciones de Derecho comunitario que se invocan, resulta, por una parte, que la Directiva 86/118 tiene por objeto la información, la protección y la vigilancia médica de los trabajadores expuestos a determinados niveles de ruido en sus puestos de trabajo, pero no establece estándares que deban cumplir las empresas. Por otra parte, de los autos no se desprende que Ferriere produzca residuos peligrosos como los mencionados en la Directiva 91/689 ni que esté incluida, por tanto, en su ámbito de aplicación.

124 De esta forma, cabe afirmar que Ferriere no ha podido señalar, ni durante el procedimiento administrativo ni tampoco durante la presente instancia, a qué normas nuevas, aplicables en el sector en el que ejerce su actividad, pretendía adaptarse en concreto su inversión. Los argumentos basados en disposiciones de Derecho comunitario o de Derecho nacional, carentes de novedad o no relacionadas con la concesión de la ayuda controvertida, son en parte inadmisibles, puesto que han sido presentados por vez primera ante este órgano jurisdiccional, y en parte infundados, puesto que no guardan relación con la inversión de que se trata. Es necesario, por ello, concluir que Ferriere no ha acreditado que su inversión esté vinculada a nuevas normas relativas a su sector.

125 Por consiguiente, no es preciso evaluar si las normas a las que se refiere el régimen de ayuda aprobado deben entenderse como normas vinculantes o indicativas, ni analizar si, como alega Ferriere, debe considerarse nueva cualquier medida aprobada tras la puesta en servicio, en los años setenta, de la instalación a sustituir, dado que la demandante no ha identificado ningún tipo de norma a la que pretendiese adaptar su instalación. De la misma forma, el argumento según el cual las Directrices de 1994 y de 2001 permiten, con carácter de incentivo, conceder ayudas en caso de no

existir normas obligatorias o en los supuestos en que la inversión supere lo exigido por las normas, carece de pertinencia a estos efectos, ya que la disposición que establece el régimen aprobado exige que, para poder solicitar una ayuda para una inversión, ésta debe tener como objeto la adaptación de la instalación a unas normas que sean nuevas y aplicables al sector.

126 De lo antedicho se desprende que la Comisión estaba legítimamente facultada para considerar que la ayuda controvertida no constituía una medida de aplicación del régimen aprobado, sino una ayuda nueva.

127 Por las mismas razones, tampoco puede estimarse el argumento de Ferriere, mencionado en el apartado 102 *supra,* según el cual la Comisión vulneró el principio de buena administración al incoar un procedimiento formal en relación con una medida de aplicación de un régimen aprobado.

128 En consecuencia, debe desestimarse el primer motivo de fondo.

Sobre el segundo motivo de fondo, basado en que la Decisión impugnada debió adoptarse con arreglo a las Directrices de 1994 y no a las de 2001

— Alegaciones de las partes

129 Ferriere alega que su inversión debió ser analizada con arreglo a las Directrices de 1994. La Decisión impugnada se adoptó sobre una base jurídica errónea. La ayuda

debió haberse evaluado conforme a los criterios previstos en las Directrices de 1994 y no en relación con los de las Directrices de 2001. Según la demandante, la Comisión vulneró también a este respecto el principio de protección de la confianza legítima.

130 La demandante propone una excepción de ilegalidad del punto 82 de las Directrices de 2001 (citado en el apartado 12 *supra*), interpretado de la forma en que lo hace la Comisión. Según Ferriere, las nuevas Directrices sólo podían aplicarse a la ayuda ya notificada en el supuesto de que no se hubiese incoado aún un procedimiento formal en relación con la misma.

131 La República Italiana alega que la ayuda debió analizarse con arreglo a las Directrices de 1994, que eran las que estaban en vigor el 8 de octubre de 1998, cuando fue concedida, y no conforme a la normativa vigente en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada.

132 La Comisión defiende que el proyecto de ayuda era incompatible con el mercado común según las Directrices de 2001 y que tampoco hubiera podido ser autorizado con arreglo a las Directrices de 1994.

133 La demandada alega también que la excepción relativa a la ilegalidad del punto 82 de las Directrices de 2001 no se propuso en el escrito de demanda y es, por tanto, inadmisible en virtud de lo dispuesto en el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. La citada institución considera, en cualquier caso, que el punto 82 se limita a disponer la aplicación inmediata del nuevo régimen de conformidad con los principios generales de aplicación temporal de las normas, lo que no vulnera en absoluto el principio de protección de la confianza legítima.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

134 La compatibilidad de un proyecto de ayuda en favor de la protección del medio ambiente con el mercado común debe analizarse con arreglo a lo dispuesto conjuntamente por los artículos 6 CE y 87 CE y en el marco de las directrices comunitarias que la Comisión haya adoptado previamente para realizar dicho análisis. En efecto, la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en materia de control de las ayudas de Estado en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado y sean aceptadas por los Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-351/98, Rec. p. I-8031, apartado 53). Por consiguiente, los interesados pueden fundadamente acogerse a las mismas y el órgano jurisdiccional deberá comprobar si la Comisión ha respetado las exigencias que ella misma se había impuesto al adoptar la Decisión impugnada (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero de 2002, Keller y Keller Meccanica/Comisión, T-35/99, Rec. p. II-261, apartados 74 y 77).

135 En el presente asunto, hay que determinar con carácter preliminar qué Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente debía haber aplicado la Comisión para adoptar su Decisión.

136 Al contrario de lo afirmado por la Comisión, la excepción de ilegalidad que se propone expresamente en el escrito de réplica es admisible, puesto que constituye una ampliación, en los puntos 12 a 18 de dicho escrito, de un motivo implícitamente invocado en el punto 54 del escrito de demanda (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de julio de 1998, Thai Bicycle/Consejo, T-118/96, Rec. p. II-2991, apartado 142).

137 De los puntos 81 y 82 de las Directrices de 2001 (véase el apartado 12 *supra)* se desprende que éstas entraron en vigor a partir de su publicación, que tuvo lugar el

3 de febrero de 2001, y que, en consecuencia, la Comisión debía aplicarlas a todos los proyectos de ayuda notificados, incluso a los que se notificaron con anterioridad a dicha publicación. Al contrario de la interpretación realizada por la demandante, la aplicación inmediata de las nuevas Directrices no prevé excepciones, ni excluye, por tanto, los supuestos, como el de autos, en los que ya se hubiese incoado un procedimiento formal.

138 Por una parte, el contenido de los puntos 81 y 82, que se inspira en lo dispuesto en el artículo 254 CE, apartado 2, en relación con la entrada en vigor de los Reglamentos y de las Directivas del Consejo y de la Comisión, se deriva del principio según el cual, salvo excepciones, los actos de las instituciones son de aplicación inmediata (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Licata/CES, 270/84, Rec. p. 2305, apartado 31, y de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS, C-122/96, Rec. p. 5325, apartados 12 a 14).

139 Por otra parte, el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse eficazmente en este caso, dado que sólo contempla, como el principio de seguridad jurídica, situaciones existentes con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1993, Grusa Fleisch, C-34/92, Rec. p. 4147, apartado 22). Pues bien, Ferriere no se encuentra en una de esas situaciones sino en una fase provisional, en la que un Estado miembro ha notificado un proyecto de ayuda nueva a la Comisión y le ha solicitado que analice su compatibilidad con la normativa comunitaria, quedando la concesión de la ayuda condicionada al resultado de este análisis. Además, y en cualquier caso, al ser las dos Directrices sucesivas en esencia idénticas, como se ha señalado anteriormente (véase el apartado 77 *supra),* no pudo vulnerarse la confianza legítima de la demandante.

140 De lo que se sigue que la Decisión impugnada fue legítimamente adoptada sobre la base de de las Directrices de 2001, que entraron en vigor el 3 de febrero de 2001.

Sobre el tercer motivo de fondo, basado en que la inversión de Ferriere buscaba un objetivo medioambiental, lo que le permitía optar a una ayuda en favor del medio ambiente

— Alegaciones de las partes

141 Ferriere mantiene que su inversión reunía los requisitos necesarios para poder beneficiarse de una ayuda en favor del medio ambiente. En efecto, según la demandante, respondía a los objetivos de la política medioambiental comunitaria enunciados en el artículo 174 CE y cumplía lo prescrito en las Directivas y Recomendaciones comunitarias. Ferriere señala que la inversión implicaba, en particular, mejoras en los ámbitos de la contaminación atmosférica, la eliminación de residuos peligrosos, la contaminación acústica y el ambiente laboral, y que estos dos últimos aspectos se mencionaban expresamente en la disposición que establecía el régimen aprobado.

142 La demandante alega también que era posible aislar del coste total el correspondiente a la protección del medio ambiente, que la región había evaluado en 11.000 millones de ITL sobre una inversión de 20.000 millones.

143 La Comisión ignoró, según Ferriere, el objetivo medioambiental del proyecto y estimó arbitrariamente que la finalidad principal era económica, a pesar de que el objetivo del nuevo proceso era precisamente conseguir un sistema de producción ecológico. La demandante señala que, aunque es lógico que una nueva instalación sea económicamente más productiva que una antigua, el laminador anterior estaba todavía en perfectas condiciones de funcionamiento y tecnológicas y fue sustituido por un equipo innovador con el objeto de eliminar los inconvenientes planteados por el proceso antiguo en relación con el medio ambiente.

144 La República Italiana alega que los motivos por los que se decidió realizar la inversión de que se trata estaban principalmente vinculados a la protección del medio ambiente.

145 La Comisión afirma que en el presente asunto no está justificada la concesión de una ayuda, puesto que la inversión se habría realizado en cualquier caso por motivos distintos a la protección del medio ambiente, y porque la disminución del ruido y de la contaminación eran consecuencias obligadas e intrínsecas de una decisión económica y tecnológica preponderante e insoslayable. Por otra parte, no es posible, según la demandada, aislar los costes adicionales vinculados al aspecto medioambiental. La Comisión añade que, suponiendo que los documentos que se aportan por primera vez con el escrito de réplica fueran admisibles, no podían afectar a la legalidad de la Decisión impugnada, que fue adoptada teniendo en cuenta la información que se le había proporcionado a dicha institución durante el procedimiento administrativo.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

146 La Comisión declaró la ayuda incompatible por los motivos señalados en el apartado 30 *supra,* según los cuales la inversión, que buscaba sustituir un equipo antiguo por una instalación innovadora, no respondía a objetivos medioambientales, sino a motivos de lógica económica e industrial, lo que impedía que se le concediese una ayuda en favor del medio ambiente. Consideró, además, que las ventajas para la protección del medio ambiente eran inherentes al proceso, lo que no permitía aislar del coste total de la inversión la parte correspondiente a la protección del medio ambiente (considerandos 29 y 31 a 33 de la Decisión).

147 La posibilidad de acogerse a las disposiciones comunitarias en materia de ayudas estatales en favor del medio ambiente está condicionada por la finalidad de la inversión para la que se solicita una ayuda. En este sentido, las Directrices de 2001 (puntos 36 y 37, citados en los apartados 10 y 11 *supra),* que son idénticas a este

respecto a las Directrices de 1994 (punto 3.2.1, citado en el apartado 6 *supra*), se refieren a las inversiones destinadas a reducir o eliminar la contaminación u otros efectos nocivos, o a adaptar los métodos de producción, y señalan que sólo será subvencionable el coste de las inversiones adicionales realizadas para alcanzar los objetivos medioambientales. Una inversión que responda, en particular, a motivaciones económicas sólo podrá optar a una ayuda en favor del medio ambiente si tales motivaciones no son suficientes por sí solas para justificar la inversión elegida.

148 En efecto, del sistema de las Directrices de 2001, idéntico a este respecto al de las Directrices de 1994, se desprende que no es subvencionable cualquier inversión que adapte una instalación a las normas, vinculantes o no, nacionales o comunitarias, que supere lo dispuesto en dichas normas o que se realice en ausencia de normas, sino únicamente las inversiones que tengan precisamente como finalidad la consecución de los resultados medioambientales.

149 La Comisión podía, por tanto, declarar el proyecto incompatible con el mercado común debido a que no cumplía este requisito.

150 Por consiguiente, es irrelevante a estos efectos tanto lo alegado por la demandante en relación con las mejoras que aporta su inversión en términos de protección del medio ambiente, como el que la Decisión impugnada reconozca los beneficios de la inversión en relación con la protección del medio ambiente o con la salud y seguridad de los trabajadores.

151 Aunque es posible que un proyecto tenga a la vez un objetivo de mejora de la productividad económica y un objetivo de protección del medio ambiente, la existencia de este segundo objetivo no puede deducirse del mero hecho de que el nuevo equipo tenga un menor impacto negativo para el medio ambiente que el antiguo, lo que puede no ser más que un efecto colateral de un cambio de tecnología

por razones económicas o de la renovación de un equipo deteriorado por el uso. Para que pueda considerarse que la inversión subvencionada tiene parcialmente un objetivo medioambiental en tal supuesto, es necesario acreditar que se podían haber obtenido los mismos resultados económicos mediante un equipo menos costoso, pero más nocivo para el medio ambiente.

152 Por consiguiente, la resolución del litigio no depende de si la inversión aporta mejoras medioambientales o de si supera las normas medioambientales existentes, sino de conocer, en primer lugar, si se realizó con el fin de proporcionar tales mejoras.

153 En relación con esta cuestión, la demandante afirma que el objetivo del nuevo proceso consistía en conseguir un sistema de producción ecológico, como se detalla en los anexos B y C de su solicitud de ayuda, de fecha 26 de marzo de 1997. Estos documentos confirman la mejora tecnológica que representa el nuevo proceso, totalmente automatizado, para la producción de malla soldada de acero, y que el mismo tiene como consecuencias la reducción del ruido de la instalación y la eliminación de las emisiones de polvo. De esta forma, confirman el interés que tiene la instalación desde un punto de vista económico e industrial, que basta para justificar la decisión de realizar la inversión.

154 Ferriere alega también que su instalación anterior estaba aún en perfectas condiciones de funcionamiento cuando decidió sustituirla para dotarse de una tecnología innovadora que eliminaba los inconvenientes planteados por el proceso antiguo en relación con el medio ambiente. A este respecto, los documentos presentados por vez primera con el escrito de réplica, que no fueron por tanto comunicados a la Comisión durante el procedimiento administrativo, no pueden afectar a la legalidad de la Decisión impugnada (véase la sentencia Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 16). Además, estos documentos, en el mejor de los casos, muestran que la empresa planeaba desde los años 1993-1994 dotarse de una nueva instalación innovadora. Por otra parte, el hecho, que la Comisión parece admitir en el considerando 29 de la Decisión impugnada, de que el nuevo laminador no implicaba un aumento de la capacidad de producción no sirve para acreditar el objetivo medioambiental de la inversión.

155 Lo que se pone de manifiesto, en definitiva, es que Ferriere tenía un equipo con una antigüedad superior a veinticinco años que quiso sustituir por una nueva instalación con un procedimiento tecnológicamente innovador que incluía las mejoras que ofrece cualquier equipamiento moderno en cuanto a la protección del medio ambiente. Es necesario concluir, por ello, que la inversión se deriva de una decisión de la empresa de modernizar su aparato productivo y que se habría realizado en las mismas condiciones en cualquier caso.

156 Por consiguiente, la Comisión no cometió un error de apreciación al estimar que no se había acreditado que la inversión tuviera realmente un objetivo medioambiental. La Comisión estaba legitimada para considerar que las ventajas de la inversión para la protección del medio ambiente eran inherentes al carácter innovador de esta instalación. Su valoración a este respecto no es arbitraria. Por otra parte, el análisis de las ventajas de la inversión para el ambiente laboral no implica, al contrario de lo alegado por la demandante, una contradicción en la motivación, puesto que debe recordarse que, con arreglo al punto 6 de las Directrices de 2001, las medidas en favor de la seguridad e higiene no pertenecen al ámbito de aplicación de dichas Directrices.

157 En segundo lugar, la Decisión impugnada, además de establecer que la inversión carecía de un objetivo medioambiental, señala que el coste de la inversión destinado a la protección del medio ambiente no podía aislarse del coste global de la operación. Pues bien, este motivo de la Decisión impugnada no es irrelevante, dado que de la existencia de un sobrecoste en el proyecto, en comparación con otro, hipotético, que permitiese alcanzar los mismos resultados económicos en condiciones menos favorables para el medio ambiente, podría deducirse que la inversión tenía un objetivo medioambiental (véase el apartado 151 *supra*).

158 Ferriere alega, en torno a esta cuestión, que la parte medioambiental de su inversión se corresponde con la parte del coste total de la misma que la región autónoma de Friul-Venecia Julia consideró subvencionable, es decir, 11.000 millones de ITL (5,68 millones de euros).

159 En contestación a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, mencionada en el apartado 35 *supra*, en la que se le pedía que indicase los datos en función de los cuales la inversión adicional para la protección del medio ambiente podía evaluarse en 11.000 millones de ITL sobre los 20.000 millones que suponía el coste total de la inversión, Ferriere se limitó a referirse a la evaluación realizada por la región. En la vista, la demandante admitió que era difícil establecer distinciones al tratarse de un proceso que, por sí mismo, mejora la protección del medio ambiente, e indicó que la región había excluido los gastos de carácter general.

160 Los escritos de Ferriere a la región, de 26 de mayo y 26 de junio de 1998, aportados a los autos, que contienen el presupuesto detallado por partidas de la inversión, no aportan una respuesta a la cuestión planteada. No se ha proporcionado ninguna explicación complementaria al Tribunal de Primera Instancia que permita comprender el método utilizado para concluir que los 11.000 millones de ITL arriba mencionados se corresponden con el coste medioambiental de la inversión. Aunque sea comprensible la dificultad de aislar este coste en un caso como el de autos, en el que los beneficios para el medio ambiente son inherentes al proceso, los criterios que establecen las Directrices de 2001, similares a los de las Directrices de 1994, excluyen que pueda considerarse subvencionable el coste total de la inversión y obligan a identificar los costes adicionales para alcanzar el objetivo de protección del medio ambiente.

161 Pues bien, ni la demandante ni la República Italiana han aportado explicaciones a este respecto. En particular, no han señalado el procedimiento seguido por la región autónoma de Friul-Venecia Julia para determinar el importe de la inversión que era subvencionable.

162 Por consiguiente, la Comisión estaba legítimamente facultada para considerar en la Decisión impugnada que no era posible aislar del conjunto de la inversión el gasto específicamente destinado a proteger el medio ambiente.

163 De esta forma, la apreciación de la Comisión según la cual la inversión de Ferriere no cumplía los criterios para la concesión de una ayuda en favor del medio ambiente es conforme a Derecho.

164 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que la Comisión estaba legítimamente facultada para declarar la ayuda incompatible con el mercado común. De lo que se sigue que la solicitud de anulación de la Decisión impugnada formulada por Ferriere y la República Italiana carece de fundamento. Deben desestimarse, por tanto, las pretensiones dirigidas a la anulación de esta Decisión.

Sobre la petición de indemnización del supuesto perjuicio

Alegaciones de las partes

165 Ferriere mantiene que sufrió un perjuicio como consecuencia de la ilegalidad de la Decisión impugnada, que atenta contra la libertad de iniciativa económica y el derecho de propiedad, e incumple las normas relativas a la incoación del procedimiento formal y al plazo establecido para clausurarlo. La demandante alega que, al no haber podido disponer de la ayuda que la región tenía intención de concederle, tuvo que tomar dinero a préstamo para financiar la inversión y no pudo utilizar para otros fines la cantidad que adelantó.

166 La demandante solicita una indemnización compensatoria por el período durante el cual no pudo disponer de la ayuda. Según Ferriere, la indemnización debe incluir los intereses legales y una compensación de la devaluación monetaria, calculados a partir del 26 de abril de 1999, fecha en la que la Comisión debía haber reconocido la compatibilidad de la ayuda, tras la finalización del plazo de dos meses desde la recepción de la notificación, que tuvo lugar el 25 de febrero de 1999.

167 La Comisión afirma que no se cumplen los requisitos para que se genere la responsabilidad. La citada institución señala que los únicos derechos fundamentales que pueden teóricamente incluirse en la categoría de normas cuya vulneración puede implicar la responsabilidad de las instituciones son los que protegen la

seguridad jurídica y la confianza legítima. Además, en el presente caso no se trata de una vulneración de carácter grave y manifiesto. Por último, según la Comisión, la demandante no ha demostrado que se haya atentado contra la libertad de iniciativa económica y el derecho de propiedad.

168 Por otra parte, la Comisión mantiene que los daños alegados no son ciertos ni determinables, puesto que no existe un derecho de las empresas a recibir ayudas estatales, ni menos aún en una fecha determinada. La demandada añade que, suponiendo que la ayuda estuviese incluida en un régimen autorizado, el retraso en su pago no sería imputable a la Comisión sino a las autoridades italianas, que decidieron notificarla y suspender su abono. La solicitud de intereses de demora carece de fundamento en lo que se refiere a la reparación del daño. La Comisión concluye señalando que no se ha acreditado la realidad del daño relativo a la devaluación monetaria.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

169 La petición de indemnización de Ferriere, planteada sobre la base de los artículos 235 CE y 288 CE, trae a colación la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por el perjuicio que alega haber sufrido como consecuencia de la ilegalidad de la Decisión impugnada.

170 Según reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad, es preciso que la parte demandante pruebe la ilegalidad del comportamiento imputado a la institución de que se trate, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el citado comportamiento y el perjuicio invocado (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 1982, Oleifici Mediterranei/CEE, 26/81, Rec. p. 3057, apartado 16, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de noviembre de 2002, Scan Office Design/Comisión, T-40/01, Rec. p. II-5043, apartado 18). En el supuesto de que no se cumpla uno de tales requisitos, deberá desestimarse el recurso en su totalidad sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la citada responsabilidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1994, KYDEP/Consejo y Comisión, C-146/91, Rec. p. I-4199, apartados 19 y 81, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de febrero de 2002, Förde-Reederei/Consejo y Comisión, T-170/00, Rec. p. II-515, apartado 37).

171 Al no cumplirse el primero de los requisitos, relativo a la ilegalidad del acto impugnado, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en el sentido del artículo 288 CE, párrafo segundo, debe desestimarse la petición de indemnización en su totalidad sin que sea necesario examinar los demás requisitos de la citada responsabilidad, que son la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre el comportamiento de la Comisión y el perjuicio invocado.

172 De las consideraciones precedentes se deduce que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

173 En virtud del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Además, el artículo 87, apartado 4, del mismo Reglamento establece que los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

174 Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por dicha institución.

175 Con arreglo al artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, la República Italiana cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) La demandante cargará con sus propias costas y con las de la Comisión.

3) La República Italiana cargará con sus propias costas.

Legal Tiili Meij

Vilaras Forwood

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de noviembre de 2004.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

H. Legal