CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. VERICA TRSTENJAK de 16 de diciembre de 2010[1]

I. – Marco jurídico ..... I - 4737

II. – Hechos y procedimiento administrativo ..... I - 4739

A. – Régimen de reducción de cargas sociales ..... I - 4739

B. – Procedimiento ante la Comisión ..... I - 4740

C. – La Decisión controvertida ..... I - 4741

III. – Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida ..... I - 4743

A. – Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia ..... I - 4743

B. – La sentencia recurrida ..... I - 4743

IV. – El procedimiento ante el Tribunal de Justicia ..... I - 4744

V. – Sobre la adhesión a la casación formulada por la Comisión ..... I - 4746

A. – Sobre la litispendencia ..... I - 4746

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4746

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4747

3. Apreciación jurídica ..... I - 4748

a) Sobre la necesidad de examinar la admisibilidad del recurso de Comitato ..... I - 4748

b) Sobre la desaparición de la litispendencia en caso de retirada del recurso anterior ..... I - 4749

1 — Lengua original: alemán.

c) Sobre la identidad de los motivos ..... I - 4750

d) Conclusión ..... I - 4751

B. – Sobre la afectación individual de los demandantes ..... I - 4752

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4752

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4752

3. Apreciación jurídica ..... I - 4754

a) Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ..... I - 4754

b) Sobre las objeciones de la Comisión ..... I - 4755

i) Sobre la vinculación con la obligación de devolver la ayuda .... I - 4755

ii) Sobre el carácter suficientemente identificable ..... I - 4757

iii) Sobre la desaparición del interés en ejercitar la acción ..... I - 4757

iv) Sobre los efectos indeseables ..... I - 4758

v) Sobre el carácter contradictorio de las conclusiones ..... I - 4759

c) Conclusión ..... I - 4760

C. – Sobre la legitimación de Comitato ..... I - 4760

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4760

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4761

3. Apreciación jurídica ..... I - 4761

D. – Sobre el interés en ejercitar la acción ..... I - 4763

E. – Conclusión ..... I - 4763

VI. – Sobre los recursos de casación de Italgas, Hotel Cipriani y Comitato ..... I - 4763

A. – Sobre la naturaleza compensatoria de las reducciones de cargas sociales ..... I - 4764

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4764

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4765

3. Apreciación jurídica ..... I - 4766

a) Sobre la interpretación del concepto de beneficio ..... I - 4766

b) Sobre el error de motivación ..... I - 4767

c) Sobre el criterio del operador privado ..... I - 4768

d) Conclusión ..... I - 4768

B. – Sobre el examen del requisito relativo al falseamiento de la competencia y al perjuicio para el comercio intracomunitario ..... I - 4769

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4769

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4771

3. Apreciación jurídica ..... I - 4774

a) Sobre la apreciación del régimen de reducción de cargas sociales ... I - 4775

i) Sobre el criterio de examen y la carga de la prueba ..... I - 4775

– Sobre el criterio de examen ..... I - 4775

– Sobre la carga de la prueba ..... I - 4776

– Conclusión provisional ..... I - 4777

ii) Sobre la aplicación del criterio de examen ..... I - 4777

– Sobre la prueba de que se ha falseado la competencia y se ha visto afectado el comercio intracomunitario ..... I - 4777

– Sobre la necesidad de examinar todos los casos concretos I - 4778

– Sobre la necesidad de examinar la situación individual de Italgas y Hotel Cipriani ..... I - 4779

– Sobre la necesidad de examinar determinadas ramas económicas ..... I - 4779

– Sobre el principio de no discriminación ..... I - 4780

– Sobre la desnaturalización de las pruebas ..... I - 4780

iii) Conclusión provisional ..... I - 4781

b) Sobre la orden de recuperación ..... I - 4781

i) Sobre los errores de Derecho en la motivación del Tribunal de Primera Instancia ..... I - 4781

– Sobre la motivación del Tribunal de Primera Instancia .... I - 4781

– Sobre el error de Derecho en dicha interpretación ..... I - 4782

– Conclusión provisional ..... I - 4783

ii) Sustitución de la motivación ..... I - 4783

– Sobre el contenido de la exigencia de recuperación ..... I - 4784

– Sobre la compatibilidad de esta apreciación con el artículo 87 CE y el sistema de control de las ayudas ..... I - 4784

iii) Conclusión provisional ..... I - 4787

c) Conclusión ..... I - 4787

C. – Sobre los servicios de interés económico general ..... I - 4788

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4788

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4788

3. Apreciación jurídica ..... I - 4788

D. – Sobre la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c) ..... I - 4789

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4789

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4790

3. Apreciación jurídica ..... I - 4790

E. – Sobre la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d) ..... I - 4791

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4791

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4792

3. Apreciación jurídica ..... I - 4792

F. – Sobre la aplicación del artículo 15 del Reglamento nº 659/1999 ..... I - 4794

1. Motivación de la sentencia recurrida ..... I - 4794

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4795

3. Apreciación jurídica ..... I - 4796

G. – Sobre la aplicación del artículo 14 del Reglamento nº 659/1999 ..... I - 4797

1. Fundamentación de la sentencia recurrida ..... I - 4797

2. Principales alegaciones de las partes ..... I - 4797

3. Apreciación jurídica ..... I - 4798

VII. – Resumen ..... I - 4798

VIII. – Conclusión ..... I - 4799

1. Los presentes recursos de casación tienen por objeto la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de noviembre de 2008 en los asuntos acumulados T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Hotel Cipriani y otros/Comisión [2] (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). En dicha sentencia el Tribunal de Primera Instancia consideró admisibles los recursos de anulación presentados con los referidos números de asunto contra la Decisión 2000/394/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 1999, relativa a las medidas de ayuda en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia contempladas en las Leyes nºs 30/1997 y 206/1995 relativas a desgravaciones de las cargas sociales [3] (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), pero los desestimó por infundados.

2. Todas las partes en el procedimiento de casación solicitan que se anule la sentencia recurrida. La Comisión considera que el Tribunal de Primera Instancia tendría que haber declarado la inadmisibilidad de los recursos de anulación presentados en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00. Las demás partes entienden que el Tribunal de Primera Instancia tendría que haber estimado dichos recursos y anulado la Decisión controvertida.

2 — Rec. p. II-3269.

3 — DO L 150, p. 50.

I. Marco jurídico [4]

3. El artículo 87 CE, apartados 1 y 3, dispone:

«1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

[…]

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

[…]

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

4 — De acuerdo con las denominaciones utilizadas en el TUE y el TFUE se empleará el concepto «Derecho de la Unión» para englobar el Derecho comunitario y el Derecho de la Unión. En la medida en que en este texto se citen normas concretas de Derecho primario, se transcribirán las disposiciones aplicables *ratione temporis*.

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;

[…]»

4. El artículo 88 CE, apartado 2, dispone:

«Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

Si el Estado de que se trate no cumpliere esta decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia, no obstante lo dispuesto en los artículos 226 y 227.»

5. Los artículos 13, 14 y 15 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, [5] disponen:

«*Artículo 13*

Decisiones de la Comisión

1. El examen de la presunta ayuda ilegal deberá terminar con una decisión de conformidad con los apartados 2, 3 o 4 del artículo 4. En el caso de las decisiones de iniciar el procedimiento de investigación formal, el procedimiento se terminará mediante una decisión en virtud del artículo 7. Si un Estado miembro incumple un requerimiento de información, esta decisión se adoptará basándose en la información disponible.

[…]

Artículo 14

Recuperación de la ayuda

1. Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda (denominada en lo sucesivo "decisión de

5 — DO L 83, p. 1.

recuperación"). La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.

[…]

3. Sin perjuicio de lo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pueda disponer, de conformidad con el artículo 185 del Tratado, la recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional del Estado miembro interesado, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la decisión de la Comisión. Para ello y en caso de procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales, los Estados miembros de que se trate tomarán todas las medidas necesarias previstas en sus ordenamientos jurídicos nacionales, incluidas las medidas provisionales, sin perjuicio del Derecho comunitario.

Artículo 15

Plazo de prescripción

1. Las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años.

2. El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. El plazo de prescripción deberá suspenderse durante el tiempo en que la decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

3. Cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción se considerará como ayuda existente.»

II. Hechos y procedimiento administrativo

A. *Régimen de reducción de cargas sociales*

6. El decreto ministeriale (Orden Ministerial) italiano de 5 de agosto de 1994 determina los criterios para la concesión de las exenciones y reducciones de cargas sociales establecidas en las disposiciones contempladas en el artículo 59 del decreto del Presidente della Repubblica, de 6 de marzo de 1978, por el que se establece un régimen especial de reducciones y exenciones de las cargas sociales que deben abonar los empresarios al Istituto Nazionale de la Previdenza Sociale (Instituto Nacional

de Previsión Social; en lo sucesivo, «INPS») en el Mezzogiorno, para el período comprendido entre 1994 y 1996. El artículo 1 del decreto ministeriale establece una reducción general de las cargas sociales que deben abonar los empresarios. Por su parte, el artículo 2 de dicho decreto ministerial declara exentos de cargas sociales durante un año los nuevos puestos de trabajo creados por las empresas, a partir de la fecha de contratación de un trabajador desempleado.

7. A raíz de la notificación de dicho decreto ministeriale, la Comisión declaró, mediante la Decisión nº 95/455/CE, de 1 de marzo de 1995, relativa a las disposiciones en materia de reducciones, en el Mezzogiorno, de las cargas sociales que pesan sobre las empresas y de la asunción por el presupuesto del Estado de algunas de dichas cargas, [6] que las reducciones y exenciones de las cargas sociales eran compatibles con el mercado común, siempre que se cumpliera una serie de requisitos.

8. El régimen de ayudas del decreto ministeriale fue extendido por la Ley italiana nº 206/1995, para los años 1995 y 1996, a las empresas situadas en el territorio insular de Venecia y de Chioggia. La Ley italiana nº 30/1997 prorrogó dicho régimen para 1997.

9. Las reducciones de cargas sociales concedidas en virtud del artículo 1 del decreto ministeriale a las empresas situadas en los territorios de Venecia y de Chioggia se elevaron por término medio a 37,7 millones de euros [7] anuales, repartidos entre 1.645 empresas, y las reducciones concedidas con arreglo al artículo 2 de dicho decreto ascendieron a 292.831 euros [8] anuales, repartidos entre 165 empresas.

B. *Procedimiento ante la Comisión*

10. Después de que las autoridades italianas notificaran a la Comisión la Ley nº 30/1997 mediante escrito de 10 de junio de 1997 conforme a lo dispuesto en la Decisión 95/455, [9] la Comisión, mediante escrito de 1 de julio de 1997, seguido de un recordatorio de fecha 28 de agosto de 1997, solicitó información complementaria sobre la extensión del ámbito de aplicación del régimen de reducciones y exenciones de cargas sociales (en lo sucesivo, «reducción de cargas sociales») a las empresas situadas en Venecia y en Chioggia.

11. El 1 de diciembre de 1997, las autoridades italianas suspendieron la aplicación del régimen de reducción de cargas sociales de que se trata.

12. Ante la falta de respuesta, la Comisión notificó a la República Italiana, mediante escrito de 17 de diciembre de 1997, su decisión de incoar, en relación con dichas reducciones de cargas sociales, el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero. La decisión de

6 — DO L 265, p. 23.
7 — 73.000 millones de liras italianas.
8 — 567 millones de liras italianas.
9 — Véase el punto 7 de estas conclusiones.

incoar el procedimiento fue publicada en el Diario Oficial de 18 de febrero de 1998.

13. El Comitato «Venezia vuole vivere» (en lo sucesivo, «Comitato»), presentó sus observaciones mediante un escrito de 17 de marzo de 1998, acompañado de un estudio efectuado por el Consorzio per la ricerca e la formazione (en lo sucesivo, «COSES»), fechado en marzo de 1998, sobre las dificultades a las que se enfrentan las empresas que operan en el territorio de la laguna, comparadas con las situadas en tierra firme.

14. El 18 de mayo de 1998, el Ayuntamiento de Venecia presentó también sus observaciones, acompañadas de un primer estudio efectuado por el COSES sobre el mismo tema, fechado en febrero de 1998. En sus observaciones, el Ayuntamiento puso de relieve que entre los beneficiarios figuraban empresas municipales encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general a las que resultaba aplicable el artículo 86 CE, apartado 2. La Comisión remitió a la República Italiana todas estas observaciones.

15. Las autoridades italianas presentaron sus observaciones mediante escrito de 23 de enero de 1999. En dicho escrito alegaron que a las empresas de los sectores de la construcción, comercio, hostelería y servicios de interés económico general no les era posible participar en los intercambios comerciales. Mediante escrito de 10 de junio de 1999, las autoridades italianas indicaron a la Comisión que se adherían a las observaciones presentadas por el Ayuntamiento de Venecia.

16. Mediante decisión de 23 de junio de 1999, la Comisión requirió a la República Italiana para que le presentara todos los documentos e informaciones necesarios para precisar el papel de las empresas municipales y apreciar la compatibilidad con el mercado común de las medidas de reducción de cargas sociales de que se trataba. Las autoridades italianas respondieron mediante escrito de 27 de julio de 1999.

17. El 12 de octubre de 1999 se celebró en Bruselas una reunión entre dichas autoridades y los representantes de la Comisión.

C. *La Decisión controvertida*

«18. Según el artículo 1, apartado 1, de la Decisión controvertida, a reserva de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Decisión, las ayudas ejecutadas por Italia en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia, en forma de desgravaciones de las cargas sociales a las que se hace referencia en las Leyes n^{os} 30/1997 y 206/1995, basadas en el artículo 2 del decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994, son compatibles con el mercado

común cuando se conceden a las empresas siguientes:

a) PYME en el sentido definido en la normativa comunitaria sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas;

b) empresas que no se atienen a dicha definición y que están localizadas en una zona con derecho a acogerse a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 CE;

c) cualquier otra empresa que emplee categorías de trabajadores con especiales dificultades de inserción o reinserción en el mercado laboral con arreglo a las Orientaciones comunitarias en materia de empleo.»

19. En el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida, la Comisión declara que dichas ayudas constituyen ayudas incompatibles con el mercado común en la medida en que se concedan a empresas que no sean PYME y estén localizadas fuera de las zonas con derecho a acogerse a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 CE.

20. Según el artículo 2 de la Decisión controvertida, a reserva de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Decisión, las ayudas ejecutadas por Italia en forma de desgravaciones de las cargas sociales, a las que se refiere el artículo 1 del decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994, son incompatibles con el mercado común.

21. De conformidad con el artículo 3 de la Decisión controvertida, las ayudas ejecutadas por Italia en favor de las empresas ASPIV y Consorzio Venezia Nuova son compatibles con el mercado común en virtud de las excepciones contempladas, respectivamente, en el apartado 2 del artículo 86 CE y la letra d) del apartado 3 del artículo 87 CE.

22. Según el artículo 4 de la Decisión controvertida, las medidas ejecutadas por Italia en favor de las empresas ACTV, Panfido SpA y AMAV no constituyen ayudas en el sentido definido en el artículo 87 CE.

23. Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Decisión controvertida, Italia adoptará todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas incompatibles con el mercado común a las que se refieren el párrafo segundo del artículo 1 y el artículo 2, y ya ilegalmente puestas a su disposición. El artículo 5, apartado 2, primera frase, de la Decisión controvertida ordena que la recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

A. *Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia*

24. Además de lo recursos de anulación que dieron lugar a los recursos de casación, se presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia otros 56 recursos de anulación dentro de plazo.

25. En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia preguntó a las autoridades italianas si, con arreglo al artículo 5 de la Decisión controvertida, se consideraban obligadas a recuperar las reducciones de cargas sociales de cada uno de los demandantes. En la medida en que las autoridades italianas lo negaron, el Tribunal de Primera Instancia, mediante resoluciones de 10 de marzo de 2005, declaró inadmisibles los recursos por falta de interés en ejercitar la acción. [10] Entre ellos se encontraba también el recurso de la codemandante de Comitato en el asunto T-274/00, Verde Sport. A continuación, Comitato retiró su recurso en el asunto T-274/00. [11]

26. En lo sucesivo, el Tribunal de Primera Instancia, con el consentimiento de los demandantes y de las otras partes, eligió los asuntos T-221/00, T-254/00, T-270/00 y T-277/00 como asuntos piloto. [12] En la medida en que no se declaró la inadmisibilidad de los demás recursos, el Tribunal de Primera Instancia suspendió los correspondientes procedimientos.

B. *La sentencia recurrida*

27. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia declaró admisibles los recursos en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00. En este contexto rechazó, en particular, las causas de inadmisibilidad invocadas por la Comisión, que ésta basó en la litispendencia respecto de algunos recursos de Comitato, así como en la falta de legitimación de los demandantes. No obstante, desestimó los recursos por infundados. En particular, negó que la Comisión hubiera infringido los artículos 87 CE, apartado 1, 86 CE, apartado 2, 87 CE, apartado 3, letras b), c), d) y e), los artículos 14 y 15 del Reglamento nº 659/1999, así como el principio de igualdad de trato y la obligación de motivación.

10 — Véanse los autos del Tribunal de 10 de marzo de 2005, Gruppo ormeggiatori del porto di Venezia y otros/Comisión, T-228/00, T-229/00, T-242/00, T-243/00, T-245/00 a T-248/00, T-250/00, T-252/00, T-256/00 a T-259/00, T-265/00, T-267/00, T-268/00, T-271/00, T-274/00 a T-276/00, T-281/00, T-287/00 y T-296/00, Rec. p. II-787; Confartigianato Venezia y otros/Comisión, T-266/00, Baglioni Hotels y Sagar/Comisión, T-269/00, Unindustria y otros/Comisión, T-273/00, y Principessa/Comisión, T-288/00. En dichos autos algunos recursos también fueron declarados inadmisibles por causa de litispendencia.

11 — Auto del Tribunal de 12 de septiembre de 2005, Comitato «Venezia vuole vivere» (T-274/00).

12 — El recurso en el asunto T-221/00 fue retirado, auto del Tribunal de 14 de octubre de 2008, Casino municipale di Venezia/Comisión (T-221/00).

IV. El procedimiento ante el Tribunal de Justicia

28. Mediante escrito de 11 de febrero de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de febrero de 2009, Comitato interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. Comitato solicita:

— Que se estime el recurso.

— Que se anulen, en consecuencia, la sentencia recurrida y la Decisión controvertida; subsidiariamente, que se anule el artículo 5 de dicha Decisión controvertida en la medida en que establece una obligación de recuperar el importe de las reducciones de cargas sociales y dispone que a dicho importe se le sumarán los intereses correspondientes a contar desde el momento en que dichos importes se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta el momento en que se produzca la devolución efectiva.

— Que se condene a la Comisión a cargar con las costas en ambas instancias.

29. A este recurso de casación se le atribuyó el número de asunto C-71/09 P.

30. Mediante escrito de 10 de febrero de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de febrero de 2009, Hotel Cipriani interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. Solicita:

— Que se anule la sentencia recurrida.

— Que se acojan las pretensiones formuladas en primera instancia, en particular,

— que se anule la Decisión controvertida;

— subsidiariamente, que se anule el artículo 5 de dicha Decisión controvertida en la medida en que la orden de recuperación prevista en él incluye ayudas comprendidas en el principio *de minimis* y/o que se anule el artículo 5 en la medida en que dispone que se devengarán intereses a un tipo superior al que la empresa paga por sus propias deudas.

31. A este recurso de casación se le atribuyó el número de asunto C-73/09 P.

32. Mediante escrito de 16 de febrero de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de febrero de 2009, Italgas interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. Solicita:

— Que se anule la sentencia recurrida.

— Que se anulen los artículos 1 y 2 de la Decisión controvertida, en la medida en que declaran incompatibles con el mercado común las reducciones de cargas sociales otorgadas por Italia, así como el artículo 5 de la Decisión controvertida o, subsidiariamente, que se devuelva el asunto al Tribunal General conforme al

artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

— Que se condene a la Comisión a cargar con las costas en ambas instancias.

33. A este recurso de casación se le atribuyó el número de asunto C-76/09 P.

34. Coopservice, codemandante de Comitato en el asunto T-277/00, también interpuso un recurso de casación contra la sentencia recurrida. Sin embargo, dicho recurso se desestimó por haberse presentado fuera de plazo. A continuación, Coopservice presentó sus observaciones sobre los recursos de Comitato, Hotel Cipriani e Italgas mediante escrito de 1 de julio de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de julio de 2009.

35. Mediante escrito de 16 de julio de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de julio de 2009, la República Italiana presentó sus observaciones sobre los recursos de Comitato, Hotel Cipriani e Italgas. En dichas observaciones propone que se estimen las pretensiones de los recurrentes en casación y que se anule la sentencia recurrida y, por consiguiente, la Decisión controvertida.

36. Mediante escrito de 10 de julio de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de julio de 2009, la Comisión presentó un escrito de contestación a los recursos presentados en los asuntos C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P y se adhirió a la casación. Solicita:

— Que se anule la sentencia recurrida en la parte en que el Tribunal de Primera Instancia declara la admisibilidad de los recursos de anulación.

— Que se estimen las pretensiones principales formuladas por la Comisión en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia.

— Subsidiariamente, que se desestimen los recursos de casación, en su caso sustituyendo la motivación de la sentencia recurrida.

— Que, en cualquier caso, se condene a los recurrentes a cargar con las costas en ambas instancias.

37. Mediante escrito de 28 de septiembre de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de octubre de 2009, Comitato presentó un escrito de contestación a la adhesión a la casación de la Comisión. Solicita:

— Que se desestime la adhesión a la casación formulada por la Comisión.

38. Italgas presentó un escrito de contestación a la adhesión a la casación de la Comisión el 9 de octubre de 2009, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de octubre de 2009. Solicita:

— Que se desestime la adhesión a la casación formulada por la Comisión mediante auto por ser manifiestamente infundada.

— Subsidiariamente, que se desestime la adhesión a la casación formulada por la Comisión por ser parcialmente inoperante y por lo demás infundada, o bien por ser totalmente infundada.

— Que, en cualquier caso, se condene a la Comisión a cargar con las costas adicionales causadas por la adhesión a la casación.

39. Mediante auto de 8 de abril de 2009, se ordenó acumular los asuntos C-71/09 P, C-73/09 P y C-76/09 P a efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

40. El 16 de septiembre de 2010 se celebró una vista en la que participaron, completaron sus observaciones y respondieron a preguntas los representantes de Comitato, Hotel Cipriani y Coopservice, Italgas, la República Italiana y la Comisión.

V. Sobre la adhesión a la casación formulada por la Comisión

41. Mediante su adhesión a la casación, la Comisión impugna la decisión del Tribunal de Primera Instancia de declarar la admisibilidad de los recursos en los procedimientos T-254/00, T-270/00 y T-277/00. En este contexto, la Comisión alega en primer lugar que el Tribunal de Primera Instancia desestimó, incurriendo en error de Derecho, las causas de inadmisibilidad que había invocado en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y que se basan en la litispendencia (A), la falta de legitimación de todos los demandantes (B) y la falta de legitimación de Comitato (C). Además alega que el Tribunal de Primera Instancia no examinó suficientemente si los demandantes tenían interés en ejercitar la acción o consideró erróneamente que dicho interés existía (D).

A. *Sobre la litispendencia*

1. Motivación de la sentencia recurrida

42. Mediante el primer motivo de casación, la Comisión impugna los apartados 43 a 46 de la sentencia recurrida. En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia desestimó la alegación de la Comisión de que el recurso de Comitato en el asunto T-277/00 era inadmisible por causa de la litispendencia en relación con sus anteriores recursos en los asuntos T-231/00 y T-274/00. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en primer lugar, que no existía litispendencia respecto

al recurso en el asunto T-274/00, dado que Comitato había retirado su recurso en dicho asunto. [13] Además, consideró que no estaba obligado a examinar la admisibilidad del recurso de Comitato en el asunto T-277/00 porque Comitato lo había presentado junto con Coopservice. Habida cuenta de que el recurso de Coopservice era admisible, tenía que examinar de todos modos los motivos de fondo. [14] Por último, estimó que no existía litispendencia en relación con el recurso anterior de Comitato en el asunto T-231/00, porque los recursos en los asuntos T-231/00 y T-277/00 no se basan en los mismos motivos. Existe una serie de motivos que Comitato invoca únicamente en el asunto T-277/00 y no en el asunto T-231/00. [15]

2. Principales alegaciones de las partes

43. La *Comisión* alega, en primer lugar, que la litispendencia no puede desaparecer por la retirada del recurso anterior. La admisibilidad de un recurso ha de examinarse en el momento de su presentación. Además, resulta contrario al principio de economía procesal que un demandante presente numerosos recursos idénticos para después elegir uno de ellos.

44. En segundo lugar, para que exista litispendencia únicamente se exige que las partes y las pretensiones sean idénticas. Resulta irrelevante que los motivos sean idénticos. En esta dirección apunta también el artículo 27 del Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. [16] Aunque se considerase que la identidad de los motivos es una condición imperativa para considerar que existe litispendencia, hubiera procedido desestimar el recurso de Comitato en el asunto T-277/00 en la medida en que Comitato ya se había basado en motivos idénticos en el asunto T-231/00.

45. En opinión de *Comitato,* dicho motivo de casación es inadmisible. Alega que la Comisión se basa en alegaciones que no había formulado de este modo en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia. Además, se le opone la firmeza de los autos del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 2005. [17] En ellos, el Tribunal de Primera Instancia no había declarado la inadmisibilidad del recurso de Comitato en el asunto T-277/00.

46. Además, alega que el motivo de casación carece de fundamento. El Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que, en relación con el asunto T-274/00, había

13 — Apartado 43 de la sentencia recurrida.
14 — *Ibidem.*
15 — Apartados 44, 45 y 47 de la sentencia recurrida.
16 — DO 2001, L 12, p. 1.
17 — Ya citados en el punto 25 de las presentes conclusiones.

desaparecido la posible litispendencia debido a la retirada del recurso y que los recursos que había presentado en los asuntos T-231/00 y T-277/00 no se basaban en motivos idénticos.

48. El motivo de casación es parcialmente fundado.

a) Sobre la necesidad de examinar la admisibilidad del recurso de Comitato

3. Apreciación jurídica

47. El motivo de casación es admisible. En primer lugar, no se trata de un nuevo motivo de casación inadmisible. En un recurso de casación puede impugnarse un error de Derecho que se derive directamente de la sentencia recurrida. Así es en el caso del error de Derecho impugnado, dado que el Tribunal de Primera Instancia ha de examinar de oficio la admisibilidad de un recurso y, por lo tanto, la existencia de litispendencia. [18] En segundo lugar, la firmeza de los autos del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 2005 [19] no se opone a la impugnación. El Tribunal de Primera Instancia no se pronunció en dichos autos sobre la admisibilidad del recurso en el asunto T-277/00.

49. La apreciación del Tribunal de Primera Instancia de que no tenía que examinarse la admisibilidad del recurso de Comitato, puesto que el recurso de su codemandante Coopservice es admisible, no resulta convincente. Es cierto que el Tribunal de Justicia procedió de este modo en un caso comparable. [20] No obstante, considero que dicha jurisprudencia no puede trasladarse sin más a un recurso de anulación presentado ante el Tribunal de Primera Instancia. En primer lugar, me parece una jurisprudencia concebida para un órgano jurisdiccional de última instancia. Sin embargo, habida cuenta de que puede interponerse un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia contra una sentencia del Tribunal General, la decisión sobre la admisibilidad de un recurso de anulación puede producir efectos en lo que atañe a la continuación del procedimiento ante el Tribunal

18 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall y otros/Comisión (C-176/06 P), apartados 17 y 18, y auto del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2010, Makhteshim-Agan y otros/Comisión (C-517/08 P), apartados 54 y 55.

19 — Ya citados en el punto 25 de las presentes conclusiones.

20 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartado 31.

de Justicia. Si se hubiera declarado inadmisible el recurso de anulación de Comitato, su recurso de casación habría tenido un objeto distinto. Además, no se habría producido la adhesión a la casación formulada por la Comisión en lo relativo a la sentencia respecto a Comitato. Los efectos sobre la continuación del procedimiento ante el Tribunal de Justicia se ponen especialmente de manifiesto en el presente asunto. En el caso de autos, el Tribunal de Justicia únicamente ha de examinar el motivo de casación de Comitato y no el de su codemandante Coopservice. En segundo lugar, este modo de proceder no me parece compatible con el reparto de competencias entre el Tribunal General y el Tribunal de Justicia. En el marco de la adhesión a la casación formulada por la Comisión, el Tribunal de Justicia ha de examinar la alegación de litispendencia, puesto que este punto es un requisito de admisibilidad del recurso de anulación de Comitato ante el Tribunal de Primera Instancia, que el Tribunal de Justicia ha de examinar de oficio. [21] Como muestra el presente asunto, la apreciación del Tribunal de Primera Instancia de que no está obligado a examinar la admisibilidad del recurso de anulación de Comitato podría conducir en un caso como el de autos a que la admisibilidad de dicho recurso se examine por primera vez en el marco de un recurso de casación ante el Tribunal de Justicia. En tercer lugar, albergo dudas sobre si la apreciación del Tribunal de Primera Instancia puede justificarse en todos los casos por razones de economía procesal. El hecho de que el primer examen se produzca ante el Tribunal de Justicia puede entrañar dificultades, en particular, cuando el propio Tribunal de Justicia ha de apreciar algunos hechos en el marco del examen de la admisibilidad. El Tribunal de Justicia únicamente está facultado para ello en el marco de un procedimiento de casación, si, de conformidad con el artículo 61, párrafo primero, de su Estatuto, decide resolver por sí mismo definitivamente el litigio. Sin embargo, esto únicamente será posible si el estado del asunto lo permite. Si su estado no lo permite, el Tribunal de Justicia tendrá que devolver el asunto al Tribunal General con arreglo al artículo 61, párrafo primero, de su Estatuto. La ventaja de economía procesal que se supone justifica la omisión del examen de la admisibilidad por parte del Tribunal General, amenaza con convertirse en determinados casos en una prórroga del procedimiento. Por las razones antes expuestas considero que la apreciación, según la cual el Tribunal General no ha de examinar la admisibilidad del recurso de Comitato en un caso como el de autos, es inadmisible también en el procedimiento principal, en contra de la jurisprudencia anterior. [22] A los efectos del presente asunto no es necesario resolver la cuestión de si el Tribunal de Primera Instancia ha incurrido en error de Derecho, puesto que, de todos modos, el Tribunal de Justicia ha de examinar de oficio la alegación de litispendencia.

b) Sobre la desaparición de la litispendencia en caso de retirada del recurso anterior

50. Sin embargo, contrariamente a la opinión de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que el recurso de Comitato en el asunto T-277/00 no es inadmisible por causa de litispendencia en relación con su recurso anterior en el asunto T-274/00. Comitato retiró su recurso en el asunto T-274/00. Es cierto que la Comisión

21 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 18.

22 — Véase el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 2009, Cheminova y otros/Comisión [C-60/08 P(R)], apartados 31 y ss., según el cual tal apreciación sería inadmisible en el procedimiento de urgencia, pero sería admisible en el procedimiento principal.

señala acertadamente que los requisitos de admisibilidad de un recurso han de cumplirse, en principio, en el momento de su presentación. [23] No obstante, puede desaparecer la inadmisibilidad por causa de litispendencia si el recurso anterior fue declarado inadmisible. [24] Considero que esto también debe ser así cuando se ha retirado el recurso anterior. Mediante la inadmisibilidad por causa de litispendencia se pretende evitar que tengan que examinarse doblemente recursos idénticos. Entre otros se pretende evitar que recaigan resoluciones divergentes. Sin embargo, si el recurso anterior ha sido declarado inadmisible o ha sido retirado, dicho riesgo deja de existir.

c) Sobre la identidad de los motivos

51. En la medida en que la Comisión alega que el Tribunal de Primera Instancia tendría que haber declarado la inadmisibilidad del recurso de Comitato en el asunto T-277/00 por causa de litispendencia respecto a su recurso anterior en el asunto T-231/00, dicha alegación está parcialmente fundada.

52. Es cierto que carece de fundamento la alegación formulada por la Comisión de que el Tribunal de Primera Instancia consideró erróneamente que la identidad de los motivos era un requisito de inadmisibilidad por causa de litispendencia. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, únicamente existe inadmisibilidad por causa de litispendencia si el recurso anterior enfrenta a las mismas partes, contiene las mismas pretensiones y se basa en los mismos motivos. [25] Contrariamente a la opinión de la Comisión, no cabe entender dicha jurisprudencia en el sentido de que el Tribunal de Justicia únicamente mencionó el requisito de la identidad de los motivos *ad abundantiam*. [26] En la sentencia Francia/Parlamento, el Tribunal de Justicia trató en profundidad la cuestión de la identidad de los motivos en dos recursos distintos, [27] lo que resulta contrario a la hipótesis de considerar que la identidad de los motivos es irrelevante. Además, el Tribunal de Justicia fundó en la sentencia Diezler la inadmisibilidad de un recurso por causa de litispendencia en el hecho de que, además de la identidad de los objetos de los dos litigios, los motivos invocados por el demandante en los dos recursos eran básicamente idénticos. [28] De las sentencias Bode/Comisión [29] y Consejo/Perinciolo [30] tampoco puede deducirse, en mi opinión, que exista litispendencia por el mero hecho de que las partes y las pretensiones sean idénticas. Dichas sentencias se basaban en un supuesto especial, en el que los demandantes habían presentado en primer

23 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 27 de noviembre de 1984, Bensider y otros/Comisión (50/84, Rec. p. 3991), apartado 8, y de 18 de abril de 2002, España/Consejo (C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 y C-22/01, Rec. p. I-3439), apartado 23.

24 — En la sentencia de 27 de octubre de 1987, Diezler y otros/WSA (146/85 y 431/85, Rec. p. 4283), apartado 12, el Tribunal de Justicia declaró que la alegación de la inadmisibilidad por causa de litispendencia frente a un recurso posterior no produce efectos si el recurso anterior ha sido declarado inadmisible.

25 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión (172/83 y 226/83, Rec. p. 2831), apartado 9; Diezler y otros (citada en la nota 24), apartado 16; de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, Rec. p. 4821), apartados 9 a 12, y de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión (C-138/03, C-324/03 y C-431/03, Rec. p. I-10043), apartados 64 y 65.

26 — Véase, en este sentido, Hackspiel, S. en: Rengeling, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union,* Beck, 2a ed., 2003, apartado 23, apartado 32.

27 — Citada en la nota 25, apartados 9 a 12.

28 — Citada en la nota 24, apartado 16.

29 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de mayo de 1971 (45/70 y 49/70, Rec. p. 465).

30 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1973 (58/72 y 75/72, Rec. p. 511).

lugar un recurso contra una primera decisión y posteriormente contra una segunda por la que se confirmaba el contenido de la primera decisión. Del hecho de que el Tribunal de Justicia declarara inadmisible el recurso presentado contra la segunda decisión por el motivo de que la demandante únicamente había «repetido» [31] sus pretensiones, no puede deducirse sin más que el Tribunal de Justicia considere que el recurso es inadmisible por causa de litispendencia por el mero hecho de que las partes y las pretensiones son idénticas. Antes bien, como se desprende de las alegaciones de las partes en ambos asuntos, los recursos se basaban en los dos asuntos en motivos idénticos.

53. No obstante, la Comisión alega acertadamente que el Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta la identidad parcial de los motivos en los asuntos T-231/00 y T-277/00. El Tribunal de Primera Instancia declaró que Comitato había invocado algunos de sus motivos únicamente en su recurso en el asunto T-277/00, pero no en su recurso en el asunto T-231/00. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia debería haber llegado a la conclusión de que el recurso de Comitato en el asunto T-277/00 era admisible en su totalidad. El doble examen de motivos idénticos podría conducir a la adopción de decisiones contradictorias. Este riesgo tampoco puede evitarse dejando de examinar, una vez dictada la sentencia en el asunto T-277/00, los motivos idénticos en el asunto T-231/00. Según la jurisprudencia, resulta inadmisible el recurso posterior y no el anterior. Por último, tal modo de proceder del Tribunal de Primera Instancia no puede justificarse por el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia, con el consentimiento de todas las partes, designara el asunto T-277/00 como asunto piloto. Como señala la Comisión acertadamente, la admisibilidad de un recurso ha de examinarse de oficio, [32] de modo que a este respecto no queda espacio para consideraciones de economía procesal.

d) Conclusión

54. Al no examinar en qué medida los recursos de Comitato en el asunto anterior T-231/00 y en el posterior T-277/00 se basaban en motivos esencialmente idénticos y al no declarar la inadmisibilidad, en esta medida, del recurso de Comitato en el asunto T-277/00, el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho. Por lo tanto, procede declarar fundado el primer motivo de casación de la Comisión. Procede rechazarlo en todo lo demás.

31 — Sentencias Bode (citada en la nota 29), apartado 11, y Perinciolo (citada en la nota 30), apartados 4 y 5.

32 — Sentencias Bode (citada en la nota 29), apartado 11, y Perinciolo (citada en la nota 30), apartados 4 y 5.

B. *Sobre la afectación individual de los demandantes*

1. Motivación de la sentencia recurrida

55. Mediante su segundo motivo, la Comisión impugna la declaración del Tribunal de Primera Instancia, basada en los apartados 69 a 112 de la sentencia recurrida, de que la Decisión controvertida afecta de manera individual a los demandantes en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00.

56. En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia declaró en primer lugar que una decisión de la Comisión sobre un régimen de ayudas ilegal tiene alcance general, ya que se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos de manera general y abstracta. [33] No obstante, cabe la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, las disposiciones de un acto de alcance general afecten individualmente a determinadas personas físicas o jurídicas, cuando les atañan debido a ciertas cualidades que les sean propias o a una situación de hecho que las caracterice con respecto a cualquier otra persona. [34]

57. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia rechazó la tesis defendida por la Comisión según la cual los beneficiarios efectivos de un régimen de ayudas únicamente están afectados individualmente cuando éste se ejecute mediante decisiones individuales. [35] Consideró que dicha tesis era incompatible con la jurisprudencia [36] y con el sistema de control de las ayudas de Estado. [37] Por último, el Tribunal de Primera Instancia analizó el argumento de la Comisión de que las autoridades nacionales, al ejecutar la Decisión controvertida, son competentes para verificar si concurren en cada caso individual los requisitos de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. El Tribunal de Primera Instancia negó la existencia de tal facultad. [38]

2. Principales alegaciones de las partes

58. En opinión de la *Comisión,* la motivación del Tribunal de Primera Instancia adolece de errores de Derecho. En primer lugar, considera que la Decisión controvertida es un acto de alcance general. En el caso de una decisión relativa a un régimen de ayudas multisectorial ilegal, la Comisión no está obligada a tener en cuenta casos concretos. Por esta razón, no se pronunció en la Decisión controvertida sobre si, en el caso de los demandantes, existe una ayuda. Este punto únicamente se aclara en el momento de la ejecución de la Decisión controvertida. Por lo tanto, la Decisión controvertida no afecta a los demandantes de manera individual. Este hecho no se ve

33 — Apartado 73 de la sentencia recurrida.
34 — Apartado 74 de la sentencia recurrida.
35 — Apartados 76 a 99 de la sentencia recurrida.
36 — Apartados 76 a 93 de la sentencia recurrida.
37 — Apartados 94 a 99 de la sentencia recurrida.
38 — Apartados 100 a 111 de la sentencia recurrida.

modificado en absoluto por la orden de recuperación prevista en el artículo 5 de la Decisión controvertida.

59. Además, alega que el Tribunal de Primera Instancia vinculó la afectación individual de los demandantes a su obligación de devolver la ayuda, incurriendo así en error de Derecho. La legitimación ha de examinarse en el momento de presentación de la demanda. Sin embargo, en ese momento no era seguro si se obligaría a los demandantes a la devolución. Tan sólo a raíz de una investigación, llevada a cabo por las autoridades nacionales en el marco de la ejecución de la Decisión controvertida, pudo saberse qué beneficiarios efectivos estaban obligados a la devolución. En esta misma dirección apunta también el hecho de que una empresa no tiene interés en ejercitar la acción cuando resulta manifiesto que no se le obligará a devolver la ayuda.

60. Por otro lado, señala que el Tribunal de Primera Instancia declaró erróneamente que es identificable el círculo de personas afectadas por la Decisión controvertida. Según la Comisión, este círculo únicamente es identificable cuando el número o la identidad de las personas puede determinarse de manera más o menos precisa. La mera posibilidad de averiguación posterior no es suficiente. La Comisión tiene que poder determinar por lo menos quiénes son los obligados a la devolución; no era así en el caso de autos. En el momento de la adopción de la Decisión y de la presentación del recurso no disponía de la información necesaria para ello.

61. Además, la Comisión alega la existencia de errores de Derecho en la parte de la motivación de la sentencia recurrida en la que el Tribunal de Primera Instancia declaró que la tesis de la Comisión era incompatible con el sistema de control de las ayudas de Estado, así como en la parte en la que señaló los motivos por los que las autoridades nacionales, al ejecutar la orden de recuperación, no están facultadas para examinar si existe una ayuda en cada caso concreto.

62. *Italgas* considera que procede rechazar el segundo motivo de casación. Contrariamente a lo que entiende la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia no vinculó la afectación individual de los demandantes a su obligación de devolución, sino al hecho de que la Decisión controvertida afectase directamente a su posición jurídica. Además, únicamente ha de atenderse al carácter identificable del círculo de personas y no a si la Comisión puede identificarlo. Por lo demás, alega que la Comisión confunde la legitimación con el interés en ejercitar la acción. Por otra parte, la tesis de la Comisión conduce a que el acceso de los demandantes a los Tribunales de la Unión quede en manos de la Comisión. Según su tesis, la Comisión puede excluir el interés en ejercitar la acción del particular manteniendo el carácter abstracto de su decisión. Además, por lo que respecta a las órdenes de la Comisión dadas a las autoridades nacionales en el marco de la ejecución de la Decisión controvertida,

no existe posibilidad alguna de una tutela judicial efectiva.

63. Las alegaciones de la Comisión acerca de la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la tesis de la Comisión es incompatible con el sistema de control de las ayudas de Estado es irrelevante en opinión de *Italgas,* puesto que no es parte fundamental de la motivación. Así sucede también en el caso de las alegaciones relativas a la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que las autoridades nacionales no están facultadas, al ejecutar la Decisión controvertida, para examinar en cada caso concreto si existe una ayuda. Por lo demás, las alegaciones con las que se impugna dicha declaración carecen de fundamento.

64. *Comitato* también considera que procede rechazar el segundo motivo de casación de la Comisión. [39] A diferencia de los beneficiarios potenciales, la Decisión controvertida no es para los beneficiarios efectivos un acto de carácter general, dado que afecta a un número determinable de empresas en su posición jurídica. Los beneficiarios efectivos se determinan en cuanto destinatarios de una orden de recuperación de las autoridades nacionales. Por lo tanto, su posición puede compararse con la de un beneficiario de una ayuda individual.

39 — Es cierto que Comitato se refiere en el título de su escrito a las alegaciones de la Comisión respecto del interés en ejercitar la acción. No obstante, en cuanto al contenido, Comitato se refiere a la legitimación.

3. Apreciación jurídica

65. Habida cuenta de que el Tribunal de Primera Instancia fundamenta su motivación, en primera línea, en un análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [40] examinaré primeramente las alegaciones de la Comisión dirigidas contra esa parte de la motivación del Tribunal de Primera Instancia.

66. Dichas alegaciones carecen de fundamento. El Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los beneficiarios efectivos de la reducción de cargas sociales han de considerarse afectados individualmente por la Decisión controvertida (a). Procede rechazar las objeciones formuladas por la Comisión contra dicha jurisprudencia (b).

a) Sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

67. Como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, [41] los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que se ven afectados individualmente si ésta les atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello los

40 — Apartados 76 a 93 de la sentencia recurrida.

41 — Véase el apartado 74 de la sentencia recurrida.

individualiza de manera análoga a la del destinatario (fórmula Plaumann). [42]

68. Si en una decisión la Comisión califica un régimen nacional de ayudas multisectorial de incompatible con el mercado común, según la fórmula Plaumann las personas que tan sólo se hubieran *beneficiado potencialmente* de dicho régimen no estarían afectadas individualmente por dicha decisión. Los beneficiarios potenciales de un régimen de ayudas multisectorial son un grupo de personas descrito de manera general y abstracta. [43]

69. Sin embargo, en la medida en que la Comisión ordene en una decisión de este tipo que el Estado miembro recupere las ayudas otorgadas con arreglo al régimen nacional, los *beneficiarios efectivos* de dicho régimen están, según la fórmula Plaumann, afectados directamente por ella. Como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, [44] los beneficiarios efectivos están constituidos por un círculo de personas que en el momento de adoptarse la Decisión era identificable y, por lo tanto, delimitable. La Decisión controvertida también les afecta en su posición jurídica.

Tienen que temer que las autoridades nacionales pretendan recuperar de ellas los beneficios obtenidos en virtud del régimen. [45]

b) Sobre las objeciones de la Comisión

70. No me parecen convincentes las objeciones formuladas por la Comisión contra dicha jurisprudencia, que puede considerarse constante particularmente después de las sentencias Italia y Sardegna Lines/Comisión [46] e Italia/Comisión, [47] o contra la aplicación de dicha jurisprudencia al caso de autos.

i) Sobre la vinculación con la obligación de devolver la ayuda

71. En la medida en que la Comisión objeta, en primer lugar, que el Tribunal de Primera Instancia supedita la afectación individual de

42 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión (25/62, Rec. p. 213 y ss., especialmente p. 238); de 2 de abril de 1998, Greenpeace Council y otros/Comisión (C-321/95 P, Rec. p. I-1651), apartados 7 y 28; de 19 de octubre de 2000, Italia y Sardegna Lines/Comisión (C-15/98 y C-105/99, Rec. p. I-8855), apartado 32; de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión (C-298/00 P, Rec. p. I-4087), apartado 36; de 8 de julio de 2010, Afton Chemical Limited/Secretary of State for Transport (C-343/09, Rec. p. I-7027), apartado 21.

43 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 1993, Federmineraria y otros/Comisión (C-6/92, Rec. p. I-6357), apartados 14 y15; Italia y Sardegna Lines/Comisión (citada en la nota 42), apartado 33, e Italia/Comisión (citada en la nota 42), apartado 37.

44 — Apartado 84 de la sentencia recurrida.

45 — Sentencias Italia y Sardegna Lines/Comisión (citada en la nota 42 de las presentes conclusiones), apartados 34 y ss., e Italia/Comisión (citada en la nota 42 de las presentes conclusiones), apartado 38.

46 — Citada en la nota 42.

47 — *Ibidem*.

los beneficiarios efectivos a su obligación de devolver la ayuda, pese a que dicha obligación aún no existía en el momento de adoptarse la Decisión o de presentarse el recurso, esta objeción es infundada.

72. Contrariamente a lo que opina la Comisión, los beneficiarios efectivos no están afectados individualmente tan sólo cuando las autoridades nacionales les exijan la devolución. Antes bien, la orden de recuperación de la Comisión ya afecta individualmente a todas las personas que se han beneficiado efectivamente con arreglo al régimen de reducción de cargas sociales, salvo que, en la Decisión controvertida, la Comisión declarara, en cuanto a su caso o a determinados grupos de casos en los que estén comprendidas, que la reducción de cargas sociales es compatible con el artículo 87 CE. Tal Decisión afecta a la posición jurídica de los beneficiarios efectivos independientemente de cómo se entienda dicha Decisión.

73. En la medida en que el artículo 5, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 2 de la Decisión controvertida se entienda en el sentido de que se insta a la República Italiana a recuperar todas las reducciones de cargas sociales que no hayan sido declarados expresamente compatibles con el artículo 87 CE con arreglo al artículo 1, apartado 1, artículo 3 y artículo 4, o con arreglo a la motivación de la Decisión controvertida, resulta manifiesto que la Decisión afecta directamente a la postura jurídica de los demandantes. Según esta tesis, sólo es cuestión de tiempo que las autoridades nacionales los insten a devolver la ayuda.

74. En cambio, la Comisión entiende el artículo 5, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 2 de la Decisión controvertida en el sentido de que únicamente se ordena la recuperación de las reducciones de cargas sociales en la medida en que constituyan, también en el caso concreto, ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Las autoridades nacionales examinan este extremo únicamente al ejecutar la Decisión. No obstante, también según esta tesis la Decisión controvertida afecta individualmente a los beneficiarios efectivos.

75. Primeramente, las autoridades nacionales están sujetas, al ejecutar la Decisión controvertida, a las declaraciones de la Comisión. Aunque la Comisión señale que no ha examinado si las reducciones de cargas sociales falsean la competencia en el caso concreto o afectan al comercio intracomunitario, sí ha hecho una declaración acerca de otros requisitos del artículo 87 CE, apartado 1, que vinculan a las autoridades nacionales también en el marco de un análisis de los casos concretos. Así, la Comisión declaró en los considerandos 52 a 56 de la Decisión controvertida que las reducciones de cargas sociales constituyen ventajas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, aunque el legislador italiano pretendiera compensar con ellas algunas desventajas en materia de competencia. Por lo tanto, la Decisión controvertida contiene una declaración de la Comisión que vincula a las autoridades nacionales al ejecutar la decisión sobre la recuperación. De este modo afecta directamente a los beneficiarios efectivos en su posición jurídica.

76. La idea de tutela judicial efectiva también aboga por considerar que, en tal supuesto,

existe una afectación individual. Dicha tutela no existiría si una empresa que pretendiera actuar contra tal declaración hecha en la Decisión controvertida tuviera que acudir ante los tribunales nacionales, dado que estos, al igual que las autoridades nacionales, están vinculados a tal declaración de la Comisión, de modo que no podrían hacer más que plantear dicha cuestión al Tribunal de Justicia. [48]

77. Por último, considero que no puede constituir una desventaja para los beneficiarios efectivos el hecho de que la Comisión no haya profundizado en la motivación de la Decisión controvertida en lo relativo a determinados requisitos del artículo 87 CE, apartado 1, de modo que para un beneficiario efectivo en particular no resulte claro si se le exigirá la devolución.

78. Por lo tanto, la Decisión controvertida afecta individualmente a los beneficiarios efectivos, con independencia de la manera en que haya de entenderse.

ii) Sobre el carácter suficientemente identificable

79. También procede desestimar la siguiente objeción de la Comisión de que los beneficiarios efectivos de la reducción de cargas sociales no eran suficientemente identificables. Contrariamente a lo que considera la Comisión, el punto decisivo no es si la Comisión los conocía o podía conocer en el momento de adoptarse la Decisión o de presentarse el recurso. Según la fórmula Plaumann, únicamente resulta decisivo que pueda delimitarse el círculo de los beneficiarios efectivos. [49] De este modo, en los apartados 81, 82 y 84 de la sentencia recurrida el Tribunal de Primera Instancia se basó acertadamente en que el círculo de los beneficiarios efectivos era un círculo de personas delimitable y por lo tanto identificable. En la medida en que el Tribunal de Primera Instancia señaló, además, en los apartados 91 y 92 de la sentencia recurrida que la Comisión conocía el número exacto de empresas beneficiarias, esto es meramente una indicación adicional, pero que no cuestiona en modo alguno la fundamentación acertada que el Tribunal de Primera Instancia hace en los apartados 81, 82 y 84 de la sentencia recurrida.

iii) Sobre la desaparición del interés en ejercitar la acción

80. Por otro lado, tampoco resulta convincente la alegación de la Comisión según la cual la admisibilidad del recurso de un beneficiario efectivo puede desaparecer como consecuencia de una investigación adicional llevada a cabo por las autoridades nacionales en el marco de la ejecución de una medida de

48 — Véase, en este sentido, entre otros Grespan, D.: *EU Competition Law,* Volume IV, State Aid, Book One, Claeys & Casteels 2008, 3.366.

49 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2009, Comisión/Koninklijke Friesland Campina (C-519/07 P, Rec. p. I-8495), apartado 59.

la Comisión. En este contexto procede distinguir entre la legitimación por una parte y el interés en ejercitar la acción por otra.

81. La afectación individual de una persona natural o jurídica, requisito para su legitimación en virtud del artículo 230 CE, párrafo cuarto, depende únicamente de la Decisión controvertida. Como se ha expuesto anteriormente, la orden de recuperación contenida en la Decisión controvertida afectaba directa e individualmente a todas las personas que se beneficiaban efectivamente del régimen de reducción de cargas sociales, salvo a aquellas personas respecto de las cuales la Comisión había declarado la compatibilidad de la reducción de cargas sociales con el artículo 87 CE. De este modo, ya en el momento de adoptarse la Decisión controvertida, y por consiguiente en el momento de presentarse el recurso, estaba claro quién se veía individualmente afectado por dicha Decisión.

82. Si después de la adopción de la Decisión controvertida resulta que no se exigirá la devolución de las reducciones de cargas sociales a una persona individualmente afectada, este hecho no produce efectos sobre su afectación individual. Pero, como señaló el Tribunal de Primera Instancia acertadamente en los apartados 88 y 89 de la sentencia recurrida, dicha persona puede carecer de interés en ejercitar la acción contra la Decisión controvertida por haber perdido en ese caso el interés en que se anule la Decisión controvertida.

iv) Sobre los efectos indeseables

83. La Comisión alega, además, que la consideración de que los beneficiarios efectivos están individualmente afectados tendría efectos indeseables para ellos. Éstos únicamente podrían actuar contra una decisión de recuperación por vía de recurso con arreglo al artículo 230 CE. Dejaría de ser posible la apreciación de la validez de tal decisión por vía de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE, párrafo primero, letra b), primera alternativa.

84. Esta objeción tampoco resulta convincente. Como estimó acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 90 de la sentencia recurrida, no puede deducirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [50] que para ejercitar una acción contra una decisión de la Comisión las personas físicas o jurídicas legitimadas en virtud del artículo 230 CE, párrafo cuarto, únicamente puedan invocar la validez de tal decisión por la vía de un recurso de anulación y no puedan cuestionar la validez de dicha decisión en el marco de una petición de decisión prejudicial.

85. Por lo que respecta a la remisión de la Comisión a la sentencia Textilwerke

50 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1994, Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), apartados 10 a 26; de 12 de diciembre de 1996, Accrington Beef y otros (C-241/95, Rec. p. I-6699), apartados 15 y 16, y de 11 de noviembre de 1997, Eurotunnel y otros (C-408/95, Rec. p. I-6315), apartado 28 y ss.

Deggendorf, procede señalar que en dicho asunto concurrían circunstancias especiales que abogaban por entender que la petición de decisión prejudicial era inadmisible. En primer lugar, en dicho asunto el beneficiario de las ayudas había sido mencionado expresamente en la decisión de la Comisión; aunque no por su nombre, sí de manera que no cabía duda sobre su identidad. [51] En segundo lugar, las autoridades nacionales le habían informado de la decisión de la Comisión y se le había señalado la posibilidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia. [52]

86. El presente asunto es distinto. En primer lugar, los demandantes no han sido nombrados en la Decisión controvertida. En segundo lugar, en el momento de su adopción aún no se sabía a qué beneficiarios efectivos les iban a exigir las autoridades nacionales la devolución de las reducciones de cargas sociales. Considero que en tal supuesto no puede reprocharse a un beneficiario efectivo que, aunque esté legitimado con arreglo al artículo 230 CE, párrafo cuarto, no presente directamente un recurso contra la Decisión controvertida, sino que espere antes las medidas de las autoridades nacionales.

87. En mi opinión, la sentencia Atzeni y otros [53] también debe interpretarse en este sentido. Contrariamente a lo que considera la Comisión, el Tribunal de Justicia no cuestiona en dicha sentencia su jurisprudencia en materia de afectación individual de los beneficiarios efectivos, reiterada tras las sentencias Italia y Sardegna Lines [54] e Italia/Comisión. [55] Antes bien, en dicha sentencia meramente subrayó que, en un caso en el que no pueda reprocharse a una persona no haber hecho uso de una posibilidad manifiesta de presentar un recurso contra una decisión de la Comisión, es posible presentar una petición de decisión prejudicial en la que se pregunte al Tribunal de Justicia sobre la validez de la decisión de la Comisión. [56] Por lo tanto, procede rechazar la objeción de la Comisión.

v) Sobre el carácter contradictorio de las conclusiones

88. Por último tampoco me convence la objeción de la Comisión de que considerar que los beneficiarios efectivos están afectados individualmente conduce a conclusiones contradictorias porque en tal supuesto se daría un trato favorable a empresas por el mero hecho de que el Estado miembro no haya cumplido con su obligación de notificación. La idea de que un Estado miembro no ha de obtener ventajas del incumplimiento de su obligación de notificación puede tenerse en cuenta en la medida en que se trate del criterio de examen de la Comisión al analizar regímenes de

51 — Véase el punto 3 de las conclusiones del Abogado General Jacobs de 15 de septiembre de 1993 en el asunto Textilwerke Deggendorf (citadas en la nota 50).

52 — *Ibidem.*

53 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 2006 (C-346/03 y C-529/03, Rec. p. I-1875), apartados 30 a 34.

54 — Citada en la nota 42.

55 — *Ibidem.*

56 — Véase también en este sentido Grespan, D., antes citado en la nota 48, p. 3.369.

ayudas multisectorial que sean ilegales. [57] Sin embargo, no considero acertado trasladar dicha idea sin restricciones a la legitimación de personas físicas y jurídicas y, en particular, a los criterios para valorar si están afectados individualmente que, según reiterada jurisprudencia, se rigen por los criterios de la fórmula Plaumann.

c) Conclusión

89. Debo, por tanto, concluir en primer lugar que el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. La declaración del Tribunal de Primera Instancia de que los demandantes en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00, en cuanto beneficiarios efectivos de las reducciones de cargas sociales, están afectados individualmente por la Decisión controvertida, queda suficientemente fundamentada por la remisión que el Tribunal de Primera Instancia hace a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

90. De ello resulta que las demás alegaciones de la Comisión son irrelevantes. [58] Ni la parte de la motivación de la sentencia recurrida en la que el Tribunal de Primera Instancia expuso los motivos por los que la tesis defendida por la Comisión es incompatible con el sistema de control de las ayudas de Estado, ni la parte en la que el Tribunal de Primera Instancia señaló las razones por las que se supone que las autoridades nacionales, al ejecutar la Decisión controvertida, son incompetentes para verificar si concurren en cada caso individual los requisitos de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1, son necesarios para fundamentar la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que los demandantes están afectados individualmente por la Decisión controvertida. Por lo tanto, un error de Derecho en las referidas partes de la sentencia no podría poner en tela de juicio la citada declaración del Tribunal de Primera Instancia.

91. Por lo tanto, procede desestimar en su totalidad el segundo motivo de casación de la Comisión.

C. *Sobre la legitimación de Comitato*

1. Motivación de la sentencia recurrida

92. Mediante su tercer motivo de casación, la Comisión impugna la declaración del Tribunal de Primera Instancia hecha en los apartados 114 y 115 de la sentencia recurrida según

57 — En este contexto me remito de antemano a la fundamentación hecha en el punto 150 de las presentes conclusiones y a la jurisprudencia citada en la nota 85.

58 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, Comisión y Francia/TF1 (C-302/99 P y C-8/99 P, Rec. p. I-5603), apartados 26 y 27, y de 19 de abril de 2007, OAMI/Celltech (C-273/05, Rec. p. I-2883), apartados 56 y 57.

la cual Comitato, en su condición de organismo que agrupa a asociaciones profesionales, está legitimado. En dichos apartados el Tribunal de Primera Instancia señaló, en primer lugar, que no tenía que examinar la admisibilidad del recurso de Comitato en el asunto T-277/00, dado que era admisible el recurso de su codemandante Coopservice. Además, Comitato, en su condición de organismo que agrupa a asociaciones profesionales representativas de empresas situadas en Venecia o en Chioggia, se veía directa e individualmente afectado por la Decisión controvertida. Comitato actúa en lugar de sus miembros, cuyos recursos habrían sido admisibles.

2. Principales alegaciones de las partes

93. Según la *Comisión,* el Tribunal de Primera Instancia no podía prescindir de analizar la legitimación de Comitato. Además, alega que la jurisprudencia relativa a la legitimación de asociaciones profesionales no puede trasladarse a un organismo que agrupa a asociaciones profesionales. Por otra parte, indica que faltaban pruebas de que los miembros de las asociaciones profesionales hubieran dado mandato a éstas para defender sus intereses ante los tribunales y de que las asociaciones profesionales por su parte hubieran dado mandato para ello a Comitato.

94. *Comitato* solicita que se desestime el referido motivo de casación. De conformidad con sus estatutos, su función consiste, en particular, en coordinar acciones dirigidas contra la prohibición de las reducciones de cargas sociales. Entre ellas se encuentra también la interposición de recursos. Además, participó de manera activa en el procedimiento de investigación formal.

3. Apreciación jurídica

95. Con carácter previo debe declararse que el Tribunal de Primera Instancia no podía prescindir de analizar la legitimación de Comitato en el asunto T-277/00 por los motivos antes señalados, [59] aunque el recurso de su codemandante Coopservice en dicho asunto resultara ser admisible.

96. Sin embargo, en definitiva no son fundadas las alegaciones por las que la Comisión impugna la declaración subsidiaria del Tribunal de Primera Instancia de que Comitato estaba legitimado.

97. Según reiterada jurisprudencia, una asociación profesional que defiende los intereses individuales de algunos de sus miembros sin dejar de proteger los del sector en su conjunto, está legitimada si lo estuvieran dichos miembros. [60] Las dudas que alberga la Comisión

59 — Véase el punto 49 de las presentes conclusiones.

60 — Sentencia del Tribunal de 6 de julio de 1995, AITEC y otros/Comisión (T-447/93 a T-449/93, Rec. p. II-1971), apartado 60.

en cuanto a la posibilidad de aplicar dicha jurisprudencia a un organismo que agrupa a asociaciones profesionales no son fundadas. La ratio de la referida jurisprudencia consiste en poder unir, mediante un recurso de una asociación profesional, los posibles recursos de empresas particulares. Esta idea de coordinar acciones tiene aún más peso respecto a un organismo en el que se agrupan asociaciones profesionales que en el caso de una asociación profesional. A esta idea tampoco se opone el hecho de que Comitato actuara en el asunto T-277/00 como codemandante, puesto que no puede excluirse que el comportamiento de Comitato como codemandante estuviera dirigido a proteger los intereses del sector en su conjunto.

98. En la medida en que la Comisión alega además que no ha quedado suficientemente acreditado el mandato «escalonado» de Comitato, dicha impugnación es admisible. La Comisión no impugna una apreciación de los hechos llevada a cabo por el Tribunal de Primera Instancia, sino más bien el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia no dispusiera de la formación necesaria para poder considerar que existía tal mandato atribuido a Comitato. Una alegación como ésta es admisible en el recurso de casación. [61]

99. La alegación de la Comisión no puede rechazarse señalando meramente que la fundamentación del Tribunal de Primera Instancia era suficiente porque una sentencia no tiene que contener una motivación detallada respecto de cada uno de sus puntos. Esto presupondría que el Tribunal de Primera Instancia ha verificado efectivamente la existencia de un mandato «escalonado» de Comitato y que únicamente limitó su fundamentación. Sin embargo, el propio Comitato señaló que no había presentado al Tribunal de Primera Instancia sus estatutos de los que resulta su mandato.

100. No obstante, considero que la legitimación de Comitato en el presente caso no puede basarse únicamente en que defiende los intereses de las asociaciones profesionales. Por el contrario, me parece suficiente, en virtud de la jurisprudencia antes citada, que Comitato defienda por lo menos los intereses de algunas de las empresas legitimadas y que al mismo tiempo intente proteger los intereses del sector en su conjunto. En el presente asunto puede deducirse del mero hecho de que Comitato presentara un recurso junto con empresas legitimadas, como Coopservice, que Comitato ha ejercido su papel con el consentimiento de al menos esas empresas. Por lo demás, ha de señalarse que Comitato ha participado de manera activa en el procedimiento de investigación formal.

101. Por consiguiente, propongo desestimar el tercer motivo de casación de la Comisión sustituyendo parcialmente la motivación de la sentencia recurrida.

61 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375), apartados 392 a 405.

D. *Sobre el interés en ejercitar la acción*

102. Mediante su cuarto motivo de casación, la *Comisión* alega que el Tribunal de Primera Instancia no examinó suficientemente el interés de los demandantes en ejercitar la acción. Según ellos éste no existía en el momento de presentarse el recurso, dado que en ese momento no se sabía con certeza si los demandantes serían obligados a devolver las reducciones de cargas sociales. Según *Italgas,* procede rechazar esta alegación. Considera que el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente que el interés en ejercitar la acción se deriva directamente de la Decisión controvertida.

103. El cuarto motivo de casación de la Comisión carece de fundamento. Como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 88 y 89 de la sentencia recurrida, los demandantes tenían interés en ejercitar la acción, dado que la anulación de la Decisión controvertida habría mejorado su posición jurídica. La propia Decisión controvertida afectaba directamente a la posición jurídica de los beneficiarios efectivos de las reducciones de cargas sociales. [62] Por lo tanto, este hecho no sólo constituye en el presente asunto la base para la legitimación de los beneficiarios efectivos, sino también para el interés de éstos en ejercitar la acción. No obstante, el interés puede desaparecer posteriormente, si se sabe con suficiente certeza que las autoridades nacionales no exigirán a un beneficiario efectivo la devolución de las reducciones de cargas sociales. [63]

62 — Véanse los puntos 72 a 78 de las presentes conclusiones.
63 — Véanse los puntos 80 y ss. de las presentes conclusiones.

E. *Conclusión*

104. Por lo tanto, está fundado el primer motivo de casación de la Comisión en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia no examinó en qué medida Comitato ya había alegado en el asunto anterior T-231/00 los motivos en los que se basa en el asunto T-277/00 y el Tribunal de Primera Instancia no declaró la inadmisibilidad del recurso de Comitato en el asunto T-277/00 por causa de litispendencia en la medida en que concurrieran motivos idénticos. Por lo demás, procede desestimar la adhesión a la casación formulada por la Comisión.

VI. Sobre los recursos de casación de Italgas, Hotel Cipriani y Comitato

105. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los recursos presentadas en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00 por carecer de fundamento. Hotel Cipriani, Italgas y Comitato, demandantes en dichos asuntos, alegan esencialmente en sus recursos de casación que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en varios errores de Derecho al aplicar los artículos 87 CE, apartado 1, 86 CE, apartado 2, 87 CE, apartado 3, letras c) y d), así como los artículos 14 y 15 del Reglamento nº 659/1999. Además alegan que el Tribunal de Primera Instancia vulneró el principio de no discriminación y declaró erróneamente que la Comisión había motivado suficientemente la Decisión controvertida. A continuación analizaré conjuntamente

los motivos de casación idénticos de Hotel Cipriani, Italgas y Comitato (en lo sucesivo, «recurrentes en casación»). [64]

A. *Sobre la naturaleza compensatoria de las reducciones de cargas sociales*

1. Motivación de la sentencia recurrida

106. Los recurrentes en casación impugnan, en primer lugar, la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que las reducciones de cargas sociales hayan de considerarse un beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. La Comisión declaró en la Decisión controvertida que el carácter de beneficio de las reducciones de cargas sociales no desaparece porque se pretenda compensar con ellas las desventajas estructurales que sufren las empresas establecidas en Venecia y Chioggia. El Tribunal de Primera Instancia confirmó esta declaración de la Comisión en los apartados 179 a 198 de la sentencia recurrida.

107. En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia se basó, en primer lugar, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, así como en que las normas relativas a la competencia no pretenden garantizar una competencia perfecta, sino una competencia efectiva o eficaz. [65] Es cierto que el Tribunal de Primera Instancia ha reconocido que en algunas situaciones particulares un beneficio que pretende compensar una desventaja no puede constituir un beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Sin embargo, en el presente asunto no existe tal situación particular en la que se pretende compensar parcialmente las desventajas estructurales por razón del lugar de ubicación con las reducciones de cargas sociales. [66]

108. Subsidiariamente, el Tribunal de Primera Instancia se basó en que no existe relación directa entre las reducciones de cargas sociales y el objetivo de compensar costes adicionales que se producen en Venecia y Chioggia. [67] Además, el Gobierno italiano no hizo comparación alguna de una empresa domiciliada en Venecia o Chioggia, por una parte, y otra empresa de tipo medio domiciliada en la Comunidad, por otra, sino que únicamente comparó los costes de una empresa domiciliada en Venecia o Chioggia y los de una empresa italiana en tierra firme. [68]

64 — El examen del recurso de casación de Comitato se lleva a cabo para el caso de que el Tribunal no siga la tesis de la inadmisibilidad parcial de la demanda de Comitato que aquí se defiende. Un examen de las infracciones del artículo 87 CE, apartados 2, letra b) y 3, letra b), alegadas por Coopservice no se lleva a cabo, dado que Coopservice no ha interpuesto recurso de casación dentro de plazo y ninguna de los recurrentes en casación hace tales alegaciones.

65 — Apartados 182 a 184 de la sentencia recurrida.
66 — Apartados 185 a 188 de la sentencia recurrida.
67 — Apartados 189 a 191 de la sentencia recurrida.
68 — Apartados 191 a 194 de la sentencia recurrida.

2. Principales alegaciones de las partes

109. Los recurrentes *en casación* impugnan en primer lugar la fundamentación del Tribunal de Primera Instancia de que el carácter de beneficio de las reducciones de cargas sociales no desaparece por el hecho de que se pretendan compensar desventajas estructurales de las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia. En este contexto, Comitato y el Gobierno italiano alegan que el Tribunal de Primera Instancia no consideró suficientemente el carácter compensatorio de las reducciones de cargas sociales. Según ellos, un beneficio que únicamente tenga por objeto compensar una desventaja competitiva no constituye una ayuda. El régimen nacional únicamente sirve para mantener la competitividad de las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia. Resulta contradictorio aplicar la prohibición de las ayudas de modo que conduzca al traslado de las empresas y a la desaparición de la competencia. Hotel Cipriani y Coopservice alegan que el Tribunal de Primera Instancia no tuvo suficientemente en cuenta el objetivo del legislador nacional, que pretende mantener el centro histórico de Venecia y fomentar el empleo. Alegan que el legislador italiano ha evaluado de manera cualitativa y cuantitativa las mayores cargas que tiene que soportar una empresa domiciliada en Venecia o Chioggia. Ni la Comisión ni el Tribunal de Primera Instancia pueden hacer un análisis detallado de dicha evaluación. Además, no cabe argumentar que los costes superiores pueden compensarse con un incremento en los precios de los hoteles. En primer lugar, no todas las empresas beneficiarias ejercen una actividad turística. En segundo lugar, se pretende que la competencia no conduzca a un aumento, sino a una reducción de los precios.

110. Italgas alega un error de motivación. Señala que el Tribunal de Primera Instancia admitió que existen situaciones particulares en las que la compensación de una desventaja puede hacer desaparecer el carácter de beneficio de una medida sin exponer de manera convincente los motivos por los que en el caso de autos no estamos ante tal situación particular.

111. Además, el Gobierno italiano alegó, comparando las autoridades italianas con una empresa privada y las cotizaciones a la seguridad social con primas de seguro, que, en un caso como el de autos, una empresa privada habría reducido las primas de seguro.

112. Además, los recurrentes en casación impugnan la motivación subsidiaria del Tribunal de Primera Instancia según la cual no existe relación directa entre las reducciones de cargas sociales y el objetivo de compensar costes adicionales que se producen en Venecia y Chioggia, [69] así como la motivación subsidiaria según la cual las autoridades italianas no compararon una empresa domiciliada en

69 — Apartados 189 a 191 de la sentencia recurrida.

Venecia o Chioggia, por una parte, y una empresa de tipo medio domiciliada en la Comunidad, por otra. [70]

113. Según la *Comisión,* procede rechazar dichas alegaciones. Sostiene, en primer lugar, que el Tribunal de Primera Instancia concluyó en definitiva acertadamente que el objetivo de compensar desventajas estructurales no resta a las reducciones de cargas sociales el carácter de beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Únicamente es errónea la motivación del Tribunal de Primera Instancia, por lo que debe sustituirse. No existe ninguna situación particular en la que un beneficio pueda desaparecer debido al objetivo de compensar desventajas estructurales de un sector o de una región. Por consiguiente, debe sustituirse la motivación de la sentencia recurrida. Además, también procede rechazar las alegaciones de los recurrentes en casación dirigidas contra la motivación subsidiaria del Tribunal de Primera Instancia.

3. Apreciación jurídica

114. En primer lugar, procede examinar si el Tribunal de Primera Instancia consideró erróneamente que las reducciones de cargas sociales constituyen un beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, aunque el legislador italiano pretendiera compensar con ellas las desventajas en materia de competencia de las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia.

a) Sobre la interpretación del concepto de beneficio

115. En la medida en que los recurrentes en casación alegan que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente el concepto de beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, procede rechazar dichas alegaciones.

116. El Tribunal de Primera Instancia se basó en el apartado 182 de la sentencia recurrida y en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual el hecho de que un Estado miembro se proponga compensar las desventajas en las condiciones de competencia que sufren empresas de un determinado sector económico o de determinadas regiones mediante un beneficio no desvirtúa el carácter de ayuda de estas medidas. [71]

117. Al analizar si una medida constituye una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, en principio no se tienen en cuenta los objetivos que con ella se persiguen, sino sus efectos. Los objetivos perseguidos con una medida no se tienen en cuenta hasta el examen de si una ayuda es compatible con el

70 — Apartados 191 a 194 de la sentencia recurrida.

71 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia (6/69 y 11/69, Rec. p. 523), apartados 20 y 21; de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión (C-6/97, Rec. p. I-2981), apartado 21, e Italia/Comisión (citada en la nota 42 de estas conclusiones), apartado 61.

mercado interior.[72] Como señaló el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 185 a 187 de la sentencia recurrida, es cierto que, en la jurisprudencia, dicho principio no se respeta en todos los casos. Sin embargo, a los efectos del presente asunto no es necesario hacer un análisis detallado de los casos excepcionales en los que la jurisprudencia se aparta del citado principio. La Comisión señala acertadamente que el objetivo de compensar las desventajas de ciertas empresas en materia de competencia derivadas de su localización no justifica apartarse de dicho principio.

118. En este sentido apunta la estructura del artículo 87 CE. Según el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) a d), tal objetivo puede tenerse en cuenta en el marco del examen de la compatibilidad de una ayuda con el mercado común. Por lo tanto, la sistemática de dicha norma se opone a que ya se considere tal objetivo como un elemento del supuesto de hecho previsto en el artículo 87 CE, apartado 1.

119. Además, tampoco sería compatible con el sentido y la finalidad del artículo 87 CE, apartado 1, tener en cuenta tal objetivo en el marco de dicha disposición. Como señalaron acertadamente la Comisión en el quincuagésimo tercer considerando de la Decisión controvertida y el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 184 de la sentencia recurrida, el artículo 87 CE, apartado 1, protege todos los tipos de competencia contra la injerencia estatal en forma de ayuda. Por lo tanto, no sólo se protege la competencia entre empresas que operan en circunstancias comparables, sino también la competencia entre empresas que ejercen su actividad en circunstancias desiguales. Además, contrariamente a lo que consideran Comitato y el Gobierno italiano, el artículo 87 CE, apartado 1, protege también la competencia predatoria. No obstante, los efectos negativos de una competencia predatoria pueden tenerse en cuenta en virtud del artículo 87 CE, apartado 3.

b) Sobre el error de motivación

120. Por otro lado, procede rechazar la alegación de Italgas de que el Tribunal de Primera Instancia no motivó suficientemente en qué medida las reducciones de cargas sociales se diferencian de situaciones en las que el objetivo perseguido puede tenerse en cuenta con carácter excepcional al examinar el carácter de ayuda. En un primer momento, en los apartados 181 y 182 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia se basó acertadamente en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual el hecho de que un Estado miembro se proponga compensar mediante un beneficio las desventajas en las condiciones de competencia que sufren empresas de un determinado sector económico o de determinadas regiones no desvirtúa el carácter de ayuda de estas medidas. Además, señaló acertadamente en el apartado 184 de la sentencia recurrida que el artículo 87 CE, apartado 1, protege todo

72 — En este sentido también Grespan, D., Satamato, S., antes citada en la nota 48, p. 2.307.

tipo de competencia. De dicha motivación ya resultaba que el objetivo que se persigue con la reducción de cargas sociales es manifiestamente inadecuado para hacer desaparecer su carácter de ayuda. En este contexto no era necesario que el Tribunal de Primera Instancia analizara con más detalle las situaciones particulares en las que el objetivo que se persigue con una medida ya puede tenerse en cuenta al aplicar el artículo 87 CE, apartado 1. Más bien basta con la declaración que el Tribunal de Primera Instancia hizo en el apartado 188 de la sentencia recurrida de que en el presente caso no cabía considerar la existencia de una situación excepcional y que debido a los argumentos antes citados quedaba claro que las reducciones de cargas sociales constituyen un beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

c) Sobre el criterio del operador privado

121. La indicación del Gobierno italiano en el sentido de que el Tribunal de Primera Instancia debería haber aplicado el criterio del operador privado carece de relevancia por el mero hecho de que la República Italiana no interpuso recurso de casación y ninguno de los recurrentes se basa en dicho argumento. De todos modos, la comparación con un operador privado es infundada, particularmente porque mediante las reducciones de cargas sociales no se persigue ningún objetivo que perseguiría un operador privado y las reducciones para las empresas de Venecia y Chioggia se concedieron independientemente de su situación económica concreta, lo cual no se corresponde con el principio de maximización de beneficios en el que se basaría un operador privado.

d) Conclusión

122. Por consiguiente, procede rechazar las alegaciones de los recurrentes en casación dirigidas contra la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que el objetivo de equilibrar las desventajas de las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia no puede hacer desaparecer el carácter de ayuda de las reducciones de cargas sociales.

123. Contrariamente a lo que considera la Comisión, no me parece imperativamente necesario sustituir la motivación de la sentencia. Esto tan sólo sería necesario si las alegaciones de los recurrentes en casación no pudieran rechazarse sobre la base de la motivación contenida en la sentencia recurrida. Como se ha señalado anteriormente, las alegaciones pueden rechazarse sobre la base de los elementos de motivación antes expuestos. Por tanto, no es necesario que el Tribunal de Primera Instancia examine en qué situaciones específicas con carácter excepcional, puede tenerse en cuenta el objetivo perseguido en el momento de analizar el carácter de ayuda. Por lo tanto, no me parece necesario sustituir la motivación del Tribunal de Primera Instancia hecha en los apartados 185 a 188

de la sentencia, aunque lo indicado por el Tribunal de Primera Instancia en dichos apartados adoleciera de errores de Derecho.

124. Procede rechazar por irrelevantes las demás alegaciones de los recurrentes en casación dirigidas contra los argumentos subsidiarios del Tribunal de Primera Instancia expuestos en los apartados 189 a 194 de la sentencia recurrida. [73] La declaración del Tribunal de Primera Instancia de que las reducciones de cargas sociales constituyen un beneficio en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, encuentra su fundamento en que el objetivo, que se persigue con la reducción de cargas sociales, de compensar desventajas en materia de competencia que sufren las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia no puede tenerse en cuenta en el marco del artículo 87 CE, apartado 1. Por lo tanto, un error de Derecho en la motivación subsidiaria del Tribunal de Primera Instancia no podría poner en tela de juicio su declaración de que las reducciones de cargas sociales constituyen beneficios en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

125. Por consiguiente, procede desestimar en su totalidad las alegaciones de los recurrentes en casación dirigidas contra la referida declaración.

73 — Véase, a este respecto, la jurisprudencia citada en la nota 58.

B. *Sobre el examen del requisito relativo al falseamiento de la competencia y al perjuicio para el comercio intracomunitario*

1. Motivación de la sentencia recurrida

126. Además, los recurrentes en casación impugnan las apreciaciones del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión examinó suficientemente si el régimen de reducción de cargas sociales falseaba la competencia y afectaba a los intercambios comerciales entre Estados miembros y de que lo había motivado suficientemente. El Tribunal de Primera Instancia basó las referidas apreciaciones en la motivación contenida en los apartados 222 a 252 de la sentencia recurrida. En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia expuso, en primer lugar, que, cuando se trata de un régimen multisectorial, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del régimen controvertido sin tener en cuenta los casos particulares. [74] Además, el Tribunal de Primera Instancia señaló que, en el procedimiento de control de las ayudas, el reparto de la carga de la prueba está supeditado al cumplimiento de las obligaciones procedimentales respectivas que recaen sobre la Comisión y sobre el Estado miembro o sobre los terceros interesados. [75] Incumbe al Estado miembro o a los terceros interesados aportar a la Comisión, en el marco del procedimiento administrativo, toda la información necesaria. [76] Por consiguiente,

74 — Apartados 227 a 231 de la sentencia recurrida.

75 — Apartado 232 de la sentencia recurrida.

76 — Apartados 233 y 234 de la sentencia recurrida.

en el caso de un régimen de ayudas multisectorial, la Comisión únicamente está obligada a verificar la existencia de los requisitos relativos a la distorsión de la competencia y al perjuicio para el comercio intracomunitario si en el procedimiento administrativo se le aportó información suficiente a este respecto. A falta de información suficiente, la Comisión podrá recurrir a presunciones basadas en el análisis de las características del régimen de ayudas examinado, como ha establecido la jurisprudencia. [77] El alcance de la motivación necesaria de la Comisión depende de los datos y argumentos presentados a dicha institución en el procedimiento administrativo. [78] La legalidad de la decisión de la Comisión debe valorarse únicamente en función de los datos de que ésta disponía en el momento en que adoptó la decisión. [79]

127. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la motivación de la Comisión, teniendo en cuenta estas directrices, era suficiente y consideró que así sucedía, en particular, porque las observaciones y los documentos presentados a la Comisión en el marco del procedimiento administrativo no contenían ningún indicio o dato concreto que pudiera inducir a dicha institución a prestar atención a la especial situación de ciertos sectores y que le permitiera concluir que, en tales sectores, las reducciones de cargas sociales controvertidas no podían afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios ni repercutir en la competencia. Por lo tanto, no incumbía a la Comisión recabar información adicional de las autoridades nacionales. [80]

128. Posteriormente, el Tribunal de Primera Instancia de Primera Instancia rechazó los motivos basados en la vulneración del principio de no discriminación y en el carácter contradictorio de la motivación, que habían sido invocados porque la Comisión había considerado la situación de las empresas municipales pero no la de los demandantes ni de determinadas ramas económicas. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia también se basó en que, en el marco del procedimiento administrativo, únicamente se había presentado a la Comisión información específica respecto de las empresas municipales. [81]

129. Además, el Tribunal de Primera Instancia rechazó la alegación de que la Comisión tendría que haber hecho un análisis más profundo del escaso importe de las reducciones de cargas sociales y del carácter local de la actividad de las empresas beneficiarias. El escaso importe de las reducciones de cargas sociales no excluye que puedan verse afectados los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Aunque las empresas beneficiarias únicamente ejerzan su actividad

77 — Apartado 235 de la sentencia recurrida.
78 — Apartados 236 y 237 de la sentencia recurrida.
79 — Apartado 238 de la sentencia recurrida.
80 — Apartados 239 a 243 de la sentencia recurrida.
81 — Apartados 244 y 245 de la sentencia recurrida.

a escala local, puede obstaculizarse el intercambio comercial entre los Estados miembros y falsearse la competencia. [82]

130. Como consecuencia de estas apreciaciones el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Decisión de la Comisión estaba suficientemente motivada. [83]

131. Por último, el Tribunal de Primera Instancia también desestimó el motivo según el cual la Decisión controvertida no era lo suficientemente determinada para ser ejecutada por las autoridades nacionales. En este contexto señaló que la motivación de la Decisión controvertida era suficiente para permitir que las autoridades nacionales determinasen las empresas obligadas a devolver las ayudas recibidas. Además, no incumbía a dichas autoridades, al ejecutar la Decisión controvertida, verificar si concurrían en cada caso individual los requisitos de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. [84]

2. Principales alegaciones de las partes

132. *Italgas* alega que el Tribunal de Primera Instancia infringió las normas en materia de reparto de la carga de la prueba, al haber considerado que las autoridades nacionales o terceros interesados cargan con la prueba relativa a los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1.

133. Además, alega que el Tribunal de Primera Instancia declaró, incurriendo en error de Derecho, que la Comisión había motivado suficientemente su Decisión. Antes de adoptar la Decisión controvertida, la Comisión había obtenido información que suscitó dudas sobre si las reducciones de cargas sociales previstas para determinadas categorías de empresas o para determinadas ramas económicas, podían falsear la competencia y afectar al comercio intracomunitario. Es cierto que la Comisión instó a las autoridades nacionales a presentar toda la información necesaria para poder evaluar la situación de las empresas municipales. Sin embargo, la Comisión tendría que haber llevado a cabo una investigación adicional en relación con otras categorías de empresas que le habían sido señaladas. Al menos tendría que haber declarado cuáles son los criterios que las autoridades nacionales tienen que observar al ejecutar la Decisión, para evitar que las autoridades nacionales exijan la devolución de beneficios que no constituyan ayudas.

134. Por otro lado, alega que el Tribunal de Primera Instancia desvirtuó pruebas. De la carta del ayuntamiento de Venecia de 18 de mayo de 1998, de la notificación del Gobierno italiano de 23 de enero de 1999 y de la carta de las autoridades italianas de 10 de junio de 1999, no sólo se desprendían indicios de que la reducción de cargas sociales no era adecuada, en el caso de las empresas municipales, para falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre

82 — Apartados 246 a 248 de la sentencia recurrida.
83 — Apartados 250 a 253 de la sentencia recurrida.
84 — Apartados 251 y 252 de la sentencia recurrida.

los Estados miembros. Antes bien, se puso de relieve información respecto de otras categorías de empresas.

135. Por último, alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al declarar que la Decisión controvertida era lo suficientemente concreta para poder ser ejecutada por las autoridades nacionales. Como reconoce la propia Comisión, la Decisión controvertida era incompleta y tuvo que ser completada con las cartas de la Comisión de 29 de agosto y 29 de octubre de 2001. La adopción de tales decisiones incompletas es incompatible con el sistema de control de las ayudas. En primer lugar, la Comisión ya tiene que analizar en el marco del procedimiento de investigación formal los indicios de que en determinados casos no existen ayudas o que éstas son compatibles con el mercado común. Tan sólo así se garantiza que las autoridades nacionales puedan ejecutar correctamente las decisiones de la Comisión. En segundo lugar, las investigaciones no pueden trasladarse al procedimiento de ejecución de la Decisión, puesto que en ese momento no está garantizada la investigación correcta por parte de la Comisión ni el control de la Comisión por parte de los Tribunales comunitarios.

136. *Hotel Cipriani* también impugna la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Decisión de la Comisión estaba suficientemente motivada. Los mercados de la hostelería y la restauración han de delimitarse localmente, puesto que los turistas eligen, en primer lugar, el destino territorial y después el hotel o el restaurante. Dado que los hoteles de Venecia no compiten con hoteles de otras ciudades, las reducciones de cargas sociales no podían afectar al comercio intracomunitario.

137. Según *Comitato,* el Tribunal de Primera Instancia vulneró el principio de no discriminación al declarar que la Comisión no había incumplido sus obligaciones procedimentales. Alega que la Comisión únicamente llevó a cabo una profunda investigación respecto de las empresas municipales, pero no respecto de otras categorías de empresas.

138. Además, *Comitato* y el *Gobierno italiano* también impugnan la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión no incurrió en error de motivación alguno. En un régimen de ayudas con objetivos regionales la Comisión no puede limitarse a hacer declaraciones de principio ni basarse en presunciones, sino que tiene que demostrar que se reúnen los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. Alegan que en su motivación la Comisión se limitó a declarar que la reducción de cargas sociales se había concedido a empresas que participan extensamente en el comercio intracomunitario, como empresas del sector comercial y el sector de los servicios. No tuvo en cuenta que

la actividad de muchas empresas de Chioggia y Venecia es solamente local, pese a que este dato se desprendía de la información presentada a la Comisión. Según el Gobierno italiano, la Comisión tendría que haber considerado en mayor medida el escaso importe de las reducciones de cargas sociales, el carácter local de la actividad de los beneficiarios y el carácter insular de Venecia.

139. Por último, el Gobierno italiano defiende la postura de que tenían que haberse aplicado los criterios para evaluar las ayudas concretas, puesto que la Comisión podría haber conocido a los beneficiarios y el importe de las reducciones de cargas sociales. Tras la adopción de la Decisión controvertida, la Comisión excluyó que existiera una ayuda para determinadas empresas, puesto que en su caso no se veía afectado el comercio intracomunitario. Tendría que haber llevado a cabo dicha investigación en el marco del procedimiento de investigación formal.

140. Según la *Comisión,* procede rechazar dichas alegaciones. Considera que el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que la Comisión había motivado suficientemente su Decisión.

141. En primer lugar, alega que el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente que la Comisión, al evaluar un régimen de ayudas multisectorial ilegal, no puede limitarse a un enfoque general sin analizar cada una de las ramas económicas. En este caso, incumbe a las autoridades nacionales y a los terceros interesados presentar a la Comisión la información necesaria para que ésta pueda evaluar si la medida carece, en lo relativo a determinadas ramas económicas, de la aptitud para falsear la competencia o afectar al comercio intracomunitario. Sin embargo, la información presentada a la Comisión no ponía de relieve particularidades respecto de las ramas económicas de la actividad hotelera y el suministro de gas.

142. En segundo lugar, aduce que el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente que también un beneficio otorgado a actividades exclusivamente locales puede falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios, puesto que puede producir efectos sobre la oferta de determinados productos y servicios.

143. En tercer lugar, alega que es cierto que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho por lo que respecta a la carga de la prueba. No obstante, en definitiva, sus conclusiones fueron correctas, de modo que procede rechazar esta alegación y sustituir la motivación de la sentencia recurrida. Afirma que la Comisión demostró que el régimen de reducción de cargas sociales constituye una ayuda. Objeto de la investigación de la Comisión fue el régimen de reducción de cargas sociales y no los beneficios concretos otorgados con arreglo a dicho régimen. De haberse notificado dicho régimen a la Comisión con carácter previo, ésta, en principio, solamente tendría que haberlo evaluado de manera general, sin tener en cuenta los casos concretos.

Incumbe al Estado miembro señalar las situaciones especiales a la Comisión. Estos principios también deben aplicarse cuando el Estado miembro incumple su obligación de notificación. Los Estados miembros no pueden verse recompensados por un incumplimiento de su obligación de notificación. Como se desprende de la sentencia recurrida, no se presentó a la Comisión información específica sobre las empresas demandantes. En este contexto, la Comisión observa que instó reiteradamente a las autoridades nacionales a que presentasen información.

144. En cuarto lugar, aduce que procede rechazar la alegación de la desvirtuación de las pruebas. En la medida en que Italgas impugna la apreciación de hechos por parte del Tribunal de Primera Instancia, procede señalar que esto es inadmisible en el marco de un recurso de casación. En la medida en que Italgas alega una desvirtuación de las pruebas, esta alegación es, en principio, admisible. Sin embargo, por lo que respecta al contenido, Italgas no alega la desvirtuación de pruebas, sino su apreciación por el Tribunal de Primera Instancia. De todos modos, el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que la información general que aparece en las pruebas no contiene ningún dato concreto que hubiera llamado la atención de la Comisión sobre la situación particular de determinados sectores.

145. En quinto lugar, considera que también procede rechazar la alegación de Italgas de que la Decisión controvertida es incompleta. En la medida en que la motivación de la sentencia recurrida presenta contradicciones, esto es debido a los errores de Derecho en los que incurrió el Tribunal de Primera Instancia en el marco de la apreciación de la legitimación. Por lo demás, la Comisión no está obligada a analizar casos concretos en el marco del examen de un régimen de ayudas multisectorial.

3. Apreciación jurídica

146. Los recurrentes en casación impugnan la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión examinó suficientemente en la Decisión controvertida si el régimen de reducción de cargas sociales falsea la competencia o afecta al comercio intracomunitario y de que lo motivó adecuadamente. En este contexto alegan la existencia de errores de Derecho tanto en la parte de la motivación del Tribunal de Primera Instancia en la que éste expone el criterio de examen que procede aplicar, como en la parte de la motivación en la que el Tribunal de Primera Instancia aplicó dicho criterio de examen.

147. En primer lugar examinaré estas alegaciones en relación con la apreciación del régimen de reducción de cargas sociales hecha por el Tribunal de Primera Instancia y la Comisión (a). A continuación analizaré cómo han de valorarse dichas alegaciones teniendo en cuenta que la Comisión no se limitó en la Decisión controvertida a apreciar el régimen de reducción de cargas sociales, sino que también exigió la devolución de las ayudas concedidas (b).

a) Sobre la apreciación del régimen de reducción de cargas sociales

i) Sobre el criterio de examen y la carga de la prueba

148. Los recurrentes en casación alegan, en primer lugar, errores de Derecho relativos al criterio de examen y a la carga de la prueba.

— Sobre el criterio de examen

149. En la medida en que los recurrentes en casación alegan que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho en lo relativo al criterio de examen que debía aplicar la Comisión, ha de señalarse que dicha alegación carece de fundamento.

150. Como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 209 de la sentencia recurrida, el criterio de examen que la Comisión ha de aplicar en el marco del control de las ayudas depende, en primer lugar, del objeto de control. En un caso en el que la Comisión examina la compatibilidad de un régimen multisectorial ilegal con el artículo 87 CE, únicamente está obligada a examinar las normas de dicho régimen. [85] Por lo tanto, en principio puede limitarse a apreciar el régimen nacional sin tener en cuenta los beneficios concretos otorgados con arreglo a dicho régimen. Esto se basa en la idea de que un Estado miembro no debe ser recompensado por el incumplimiento de su obligación de notificación. Por lo tanto, no ha de colocarse a la Comisión en una situación más desfavorable que en un supuesto en el que el Estado miembro ha notificado el régimen previamente.

151. Además, el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente en los apartados 211 y ss. de la sentencia recurrida que el objeto que la Comisión ha de controlar también puede depender de la información facilitada a la Comisión a lo largo del procedimiento. Si se presenta a la Comisión información específica respecto de un determinado beneficiario o de un sector concreto, esto puede conducir a que la Comisión esté sujeta a una obligación procedimental. Si la información es completa, la Comisión tiene que tener en cuenta a dicho beneficiario [86] o sector. Si es incompleta, la Comisión tiene que instar al Estado miembro, como se desprende del artículo 13, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999, a presentarle dentro

85 — Sentencias del Tribunal de Justicia Italia y Sardegna Lines (citada en la nota 42), apartado 51; de 29 de abril de 2004, Grecia/Comisión (C-278/00, Rec. p. I-3997), apartado 24; de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-66/02, Rec. p. I-10901), apartados 91 y 92, y de 15 de diciembre de 2005, Unicredito Italiano (C-148/04, Rec. p. I-11137), apartados 67 y 68.

86 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de noviembre de 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Comisión (T-9/98, Rec. p. II-3367), apartados 116 y 117.

de un plazo que ella determinará todos los documentos, información y datos necesarios.

152. Por lo tanto, procede rechazar por carecer de fundamento la alegación de que el Tribunal de Primera Instancia aplicó un criterio de examen erróneo.

— Sobre la carga de la prueba

153. Por otro lado, Italgas alega que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho en lo relativo a la carga de la prueba.

154. Esta alegación está fundada.

155. Contrariamente a lo que señala el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 232 de la sentencia recurrida, en el presente asunto no incumbe a la República Italiana ni a los demandantes la carga de la prueba de que el régimen de reducción de cargas sociales no falsea la competencia ni afecta al comercio intracomunitario. Antes bien, incumbe a la Comisión la carga de la prueba de que concurren los requisitos del artículo 87 CE,[87] apartado 1, y, por lo tanto, de que se falsea la competencia y se ve afectado el comercio intracomunitario.

156. Además, también me parece, cuando menos, ambigua la posterior precisión que el Tribunal de Primera Instancia formula en el apartado 233 de la sentencia recurrida indicando que incumbe al Estado miembro y a los terceros interesados presentar sus argumentos y facilitar a la Comisión toda información relevante. Las obligaciones procedimentales de la Comisión, de los Estados miembros y de las demás partes en un procedimiento de control de ayudas no producen efectos directos sobre la carga de la prueba. No obstante, como se ha señalado anteriormente, pueden influir tanto en el objeto de examen como en la cuestión del momento en que se considera aportada la prueba de que se reúnen los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. Así, el artículo 13, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999 dispone que la Comisión puede adoptar su decisión basándose en la información disponible cuando un Estado miembro incumple un requerimiento de información.

157. Por lo tanto, incurre en error de Derecho la motivación del Tribunal de Primera Instancia acerca del reparto de la carga de la prueba. No obstante, pese a dicho error de Derecho, el Tribunal de Primera Instancia sí examinó, como se desprende del artículo 239 de la sentencia recurrida, si la Comisión había acreditado de modo suficiente el perjuicio para los intercambios comerciales intracomunitarios y la repercusión en la competencia. Por lo tanto, en definitiva, el error de Derecho no ha producido efectos. Por esta

87 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 1994, Alemania y Pleuger Worthington/Comisión (C-324/90 y C-342/90, Rec. p. I-1173), apartado 23.

razón, procede rechazar la alegación de Italgas y sustituir la motivación del Tribunal de Primera Instancia.

— Conclusión provisional

158. Por lo tanto, no son fundadas las alegaciones relativas al criterio de examen y a la carga de la prueba.

ii) Sobre la aplicación del criterio de examen

159. Los recurrentes en casación impugnan también la parte de la motivación en la que el Tribunal de Primera Instancia aplicó dicho criterio de examen al caso de autos. En primer lugar, alegan que la Comisión no demostró, o no motivó suficientemente, que el régimen falsea la competencia y afecta al comercio intracomunitario. Además, aducen que, en el presente asunto, la Comisión tendría que haber examinado todos los casos concretos, la situación individual de Italgas y Hotel Cipriani o la situación de determinadas ramas económicas. Por último, alegan la vulneración del principio de no discriminación, así como una desnaturalización de las pruebas por parte del Tribunal de Primera Instancia.

— Sobre la prueba de que se ha falseado la competencia y se ha visto afectado el comercio intracomunitario

160. Procede rechazar la alegación de que el Tribunal de Primera Instancia declaró erróneamente que la Comisión había demostrado el falseamiento de la competencia y el perjuicio para el comercio intracomunitario.

161. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión, al examinar un régimen de ayudas multisectorial ilegal, no tiene que examinar, en principio, en cada caso concreto si todos los beneficios otorgados con arreglo a dicho régimen constituyen ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Antes bien, la Comisión puede limitarse a demostrar que el régimen, en cuanto tal, es incompatible con el artículo 87 CE. Por lo tanto, tampoco tiene que examinar si todos los beneficios que se otorgan con arreglo al régimen falsean la competencia o afectan al comercio intracomunitario.

162. El Tribunal de Primera Instancia ha declarado acertadamente que la Comisión aportó dicha prueba. Los requisitos para demostrar que el régimen de las reducciones de cargas sociales en sí puede falsear la competencia y afectar al comercio intracomunitario no son muy estrictos. A estos efectos basta con exponer que por lo menos una parte de los beneficios otorgados conforme al régimen es apta para ello. Este es claramente el caso

de las reducciones de cargas sociales concedidas a todas las empresas de una determinada región.

163. Tales ayudas a las empresas liberan a una empresa de los costes que normalmente habría tenido que soportar. De este modo falsean la competencia entre las empresas beneficiarias y otras empresas no beneficiarias. [88] La alegación del Gobierno italiano de que este punto debía haberse examinado más detalladamente debido al escaso importe de las reducciones es infundada. Como el Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente en el apartado 247 de la sentencia recurrida, la Comisión excluyó expresamente en el considerando centésimo décimo de la Decisión controvertida las reducciones de cargas sociales comprendidas en la regla *de minimis* del ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia tuvo en cuenta acertadamente que, según reiterada jurisprudencia, ni la cuantía relativamente escasa de un beneficio ni el tamaño relativamente pequeño de la empresa beneficiaria pueden excluir la aptitud para falsear la competencia. Así sucede sobre todo si el beneficio se concede, como en el presente asunto, con el objetivo de mantener la actividad de empresas que de otro modo desaparecerían del mercado.

164. Asimismo, por lo que respecta al perjuicio para el comercio intracomunitario, el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que la Comisión había motivado suficientemente su Decisión. En el cuadragésimo noveno considerando de la Decisión controvertida, la Comisión expuso, en primer lugar, que las reducciones de cargas sociales son aplicables a todas las empresas de Venecia y Chioggia. Además, señaló que al menos algunas de dichas empresas participaban en el comercio intracomunitario.

165. De este modo, la Comisión demostró que el régimen de las reducciones de cargas sociales falseaba la competencia y afectaba al comercio intracomunitario, puesto que así era al menos en el caso de una parte de los beneficios otorgados con arreglo a dicho régimen. Por las razones antes expuestas, la Comisión no estaba obligada a demostrar que todos los beneficios otorgados con arreglo al régimen falsean la competencia y afectan al comercio intracomunitario.

— Sobre la necesidad de examinar todos los casos concretos

166. En la medida en que se alega que la Comisión tendría que haber examinado si todas las reducciones de cargas sociales podían falsear la competencia y afectar al comercio intracomunitario, procede rechazar esta alegación.

88 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión (C-86/89, Rec. p. I-3891), apartado 18, y de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión (C-156/98, Rec. p. I-6857), apartado 30.

167. Ya se ha señalado anteriormente que, en principio, la Comisión no está obligada a aportar tal prueba. No obstante, se plantea la cuestión de si el hecho de que en el procedimiento administrativo se presentara a la Comisión información que le permitía determinar la identidad y el número de las empresas afectadas constituye una base para obligar a la Comisión a tener en cuenta la situación particular de dichas empresas.

168. En este contexto, procede distinguir entre indicaciones e información incompletas e indicaciones e información que no son lo suficientemente específicas. Las indicaciones específicas pueden dar lugar a que la Comisión esté obligada a tener en cuenta determinadas situaciones. En la medida en que las indicaciones y la información sean suficientemente específicas pero incompletas, la Comisión puede estar obligada con arreglo al artículo 13, apartado 1, segunda frase, del Reglamento nº 659/1999 a instar a los Estados miembros a que faciliten datos. Por el contrario, las indicaciones no específicas, es decir, que no están suficientemente detalladas, no dan lugar a tal obligación procedimental de la Comisión. De no ser así, podría menoscabarse con demasiada facilidad el principio de que un Estado miembro no puede verse recompensado por el incumplimiento de su obligación de notificación y de que la Comisión puede limitarse, en principio, al examen del régimen de ayudas como tal. Como declaró el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 240, 242 y 243 de la sentencia recurrida, la información presentada a la Comisión respecto de las empresas concretas no era lo suficientemente específica como para dar lugar a una obligación procedimental de la Comisión.

— Sobre la necesidad de examinar la situación individual de Italgas y Hotel Cipriani

169. Asimismo carece de fundamento la alegación de que la Comisión tendría que haber tenido en cuenta la situación individual de Italgas y Hotel Cipriani. Como declaró acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 214 y 241 de la sentencia recurrida, en el procedimiento no se había presentado a la Comisión a este respecto información específica que habría podido constituir la base para la obligación procedimental de tener en cuenta la situación individual de dichos demandantes.

— Sobre la necesidad de examinar determinadas ramas económicas

170. Los recurrentes en casación alegan, además, que la motivación de la Comisión en lo relativo a los sectores de la construcción, el comercio y la hostelería era insuficiente e indican que el Tribunal de Primera Instancia debería haberlo declarado así.

171. Esta alegación también carece de fundamento. Como señaló acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, no se presentó a la Comisión en el marco del procedimiento administrativo información específica alguna a este respecto en la que pudiera basarse una obligación procedimental de la Comisión. Es cierto que del apartado 240 de la sentencia recurrida resulta que, en el marco del procedimiento de investigación formal, las autoridades italianas alegaron mediante escrito de 23 de enero de 1999 que a las empresas de los sectores de la construcción, el comercio, la hostelería y los servicios de interés económico general no les era posible participar en los intercambios comerciales. No obstante, el Tribunal de Primera Instancia señaló que dicha afirmación no se fundaba en ningún argumento jurídico ni fáctico. Además, los documentos anexos al referido escrito no contenían aspectos ni indicios que hubieran permitido concluir que, en el caso de los sectores que las autoridades italianas señalaban en el citado escrito, se trataba exclusivamente de mercados locales.

172. Habida cuenta de que no se había presentado información específica, no existía a este respecto obligación procedimental alguna de la Comisión. Por lo tanto, esta alegación también carece de fundamento.

— Sobre el principio de no discriminación

173. En la medida en que los recurrentes en casación alegan una vulneración del principio de no discriminación, dicha alegación también carece de fundamento. Es cierto que, en el marco de un control de las ayudas, la Comisión tiene que proceder a un examen diligente e imparcial. [89] Por lo tanto, también ha de observar el principio de igualdad de trato, es decir, tratar las situaciones comparables de manera idéntica. Sin embargo, como declaró acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 244 y 245 de la sentencia recurrida, la situación de las empresas municipales se diferencia de la de los demás beneficiarios porque respecto de ellas se había presentado información específica, aunque incompleta. Dicha información específica dio lugar a una obligación procedimental de la Comisión que ésta cumplió mediante el requerimiento de datos.

— Sobre la desnaturalización de las pruebas

174. En la medida en que Italgas alega que el Tribunal de Primera Instancia desnaturalizó las pruebas, procede rechazar dicha alegación. Italgas no señala en esta alegación que el Tribunal de Primera Instancia hubiese desnaturalizado el contenido de determinados documentos. Antes bien, Italgas sostiene que, debido a los indicios que se desprendían de determinados documentos, el Tribunal de Primera Instancia tendría que haber llegado a la conclusión de que incumbía a la Comisión una obligación procedimental de tener en cuenta dicha información. Sin embargo, la propia Italgas admite que se trataba de

89 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), apartado 62.

indicios generales y, por lo tanto, no específicos. Por consiguiente, remitiéndome a lo antedicho, considero que procede rechazar la alegación de Italgas.

iii) Conclusión provisional

175. En consecuencia, procede rechazar en su totalidad las alegaciones por las que se impugna la parte de la motivación del Tribunal de Primera Instancia en la que éste examinó la aplicación, por la Comisión, al caso de autos del criterio de examen tomado como base por él mismo y por la Comisión.

b) Sobre la orden de recuperación

176. Los recurrentes en casación defienden la postura de que la Comisión no podía establecer la obligación de recuperación del artículo 5 de la Decisión controvertida sin haber comprobado antes si las reducciones de cargas sociales concretas reunían los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. Sobre la base de esta tesis impugnan que el Tribunal de Primera Instancia considerara suficiente la motivación de la Comisión. La Comisión considera que esta alegación ha de rechazarse, aunque sustituyendo la motivación del Tribunal de Primera Instancia.

177. El presente asunto se caracteriza por el hecho de que el Tribunal de Primera Instancia y la Comisión interpretan de distinto modo la orden de devolución de la Decisión controvertida. Puesto que la interpretación del Tribunal de Primera Instancia se basa en una apreciación jurídicamente incorrecta, las alegaciones de los recurrentes en casación son ciertamente fundadas (i), pero procede desestimarlas en todo caso sustituyendo la motivación de la sentencia recurrida (ii).

i) Sobre los errores de Derecho en la motivación del Tribunal de Primera Instancia

178. Los recurrentes en casación alegan que el Tribunal de Primera Instancia consideró, incurriendo en error de Derecho, que el examen llevado a cabo por la Comisión bastaba para basar en él la orden de recuperación de todas las reducciones de cargas sociales otorgadas.

179. Para examinar la fundamentación de esta alegación, procede analizar, en primer lugar, si el Tribunal de Primera Instancia ha hecho tal declaración. A continuación, ha de examinarse si tal declaración adolece de un error de Derecho.

– Sobre la motivación del Tribunal de Primera Instancia

180. En la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en primer lugar,

que, mediante la orden de recuperación de las ayudas del artículo 5 de la Decisión controvertida, la Comisión había establecido que debían recuperarse *todas las reducciones de cargas sociales* que ésta, en la referida Decisión, no hubiera declarado expresamente compatibles con el artículo 87 CE.

181. Esta interpretación del Tribunal de Primera Instancia se desprende de los apartados 251 y 252, así como de los apartados 100 a 111 de la sentencia recurrida. En el apartado 251 de dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró que no incumbía a las autoridades nacionales, al ejecutar la Decisión controvertida, verificar si concurrían en cada caso individual los requisitos de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia se remitió a lo expuesto en los apartados 100 a 111 de la sentencia recurrida. En dichos apartados el Tribunal de Primera Instancia señaló, en particular, que la Decisión controvertida no contiene ninguna otra indicación de que, al margen de los beneficios exentos de conformidad con la regla *de minimis,* permita excluir de la obligación de recuperación otras reducciones otorgadas con arreglo al régimen de reducciones de cargas sociales sobre la base de que no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. [90] Además, el Tribunal de Primera Instancia ha señalado los motivos por los que procede rechazar un modo de proceder que permite a las autoridades nacionales, al ejecutar la Decisión controvertida, verificar en cada caso individual si se reúnen los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. No incumbía a la autoridad nacional, al ejecutar la Decisión controvertida, verificar si concurrían en cada caso individual los requisitos de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1.

182. Esta idea se ve confirmada por la motivación contenida en el apartado 15 de la sentencia recurrida. En dicho apartado, el Tribunal de Primera Instancia reprodujo el artículo 2 de la Decisión controvertida de modo que, en virtud del mismo, constituyen ayudas de Estado incompatibles con el mercado común las *reducciones de las cargas sociales* establecidas en el artículo 1 del decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994 en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia.

— Sobre el error de Derecho en dicha interpretación

183. Por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia consideró suficiente la motivación de la Comisión de tal orden de recuperación. Dicha declaración del Tribunal de Primera Instancia adolece de un error de Derecho.

184. Según la tesis del Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, la Comisión está facultada para exigir una amplia recuperación de los beneficios otorgados con arreglo a un régimen multisectorial sin haber verificado anteriormente si éstos reúnen, en cada caso individual, los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. En segundo lugar, al ejecutar tal decisión las autoridades nacionales no están facultadas para verificar si concurren los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1.

90 — Véase la última frase del apartado 103 de la sentencia recurrida.

185. Dicha apreciación es incompatible con el artículo 87 CE, apartado 1, y con el procedimiento de control de las ayudas. La Comisión únicamente puede exigir la recuperación de un beneficio otorgado si ha analizado y llegado a la conclusión de que éste es incompatible con el artículo 87 CE, es decir, si constituye una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, incompatible con el mercado común.

186. Considero que tampoco cabe justificar la apreciación del Tribunal de Primera Instancia por el hecho de que el Estado miembro incumpliera su obligación de notificación. Esto tan sólo conduce, como se ha señalado anteriormente, [91] a que, en principio, la Comisión pueda limitarse, al apreciar un régimen multisectorial ilegal, al examen de las normas de dicho régimen. Sin embargo, esto no significa que una motivación que únicamente apoya la declaración de que el régimen multisectorial en cuanto tal es incompatible con el artículo 87 CE, pueda constituir también la base para que la Comisión fundamente la orden de recuperación de todos los beneficios otorgados con arreglo a dicho régimen. Tan sólo el hecho de que tales beneficios se otorgaran sobre la base de un régimen con arreglo al cual se otorgaron algunas ayudas incompatibles con el mercado común, no me parece justificación suficiente para una orden de recuperación tan amplia.

91 — Véanse los puntos 149 a 152 de las presentes conclusiones.

— Conclusión provisional

187. Por lo tanto, la motivación del Tribunal de Primera Instancia adolece de errores de Derecho.

ii) Sustitución de la motivación

188. La Comisión solicita que se rechace la alegación de los recurrentes en casación y se sustituya la motivación del Tribunal de Primera Instancia. Alega, esencialmente, que en el artículo 5 de la Decisión controvertida únicamente estableció la obligación de recuperar las reducciones de cargas sociales otorgadas en la medida en que en cada caso individual se tratara de una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Incumbe a las autoridades nacionales determinar, al ejecutar la Decisión controvertida, si en el caso concreto concurren los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1.

189. Procede estimar esta pretensión de que se sustituya la motivación. Es cierto que en el artículo 5 de la Decisión controvertida la Comisión únicamente exigió la recuperación en la medida en que los beneficios constituyeran, en cada caso concreto, una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Considero que tal modo de proceder también es compatible con el sistema de control de las ayudas, siempre que se cumplan determinadas obligaciones.

— Sobre el contenido de la exigencia de recuperación

190. Está claro que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente la exigencia de recuperación del artículo 5 de la Decisión controvertida. Como señala la Comisión, en la Decisión controvertida examinó, en primer lugar, si el régimen de reducción de cargas sociales en sí es compatible con el artículo 87 CE. Por lo tanto, no hizo ninguna valoración amplia de todas las reducciones de cargas sociales otorgadas.

191. Así resulta tanto de la motivación como de la parte dispositiva de la Decisión controvertida. De este modo, la Comisión únicamente declaró en el considerando cuadragésimo noveno de la Decisión controvertida, respecto del falseamiento de la competencia y del perjuicio para el comercio entre Estados miembros, que el régimen nacional altera la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros, dado que la reducción se otorga a todas las empresas del territorio, incluidas las que ejercen actividades económicas que son objeto de intercambio entre dichos Estados. La indicación de la Comisión de que están «incluidas» las empresas que participan en el comercio intracomunitario muestra claramente que la Comisión no ha examinado todas las reducciones de cargas sociales en lo relativo a los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1.

192. Así se expresa también en la parte dispositiva de la Decisión controvertida. Contrariamente a lo que se señala respecto del artículo 2 de la Decisión controvertida en el apartado 15 de la sentencia recurrida, la Comisión no declaró en dicho artículo que son ayudas incompatibles con el mercado común las *reducciones de las cargas sociales* establecidas en el artículo 1 del decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994 en favor de las empresas de los territorios de Venecia y Chioggia. Antes bien, en dicho artículo y en el artículo 1, apartado 2, de la Decisión controvertida, se limitó a declarar que son incompatibles con el mercado común las *ayudas* otorgadas en virtud del régimen de reducción de cargas sociales. Únicamente en la medida en que las autoridades nacionales comprueben en cada caso individual que una reducción de cargas sociales comprendida en los artículos 1, apartado 2, y 2, de la Decisión controvertida constituye, en el caso concreto, una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, ésta será incompatible con el mercado común en virtud de los artículos 1, apartado 2, y 2, de la Decisión controvertida. Tan sólo para tales casos el artículo 5 de la Decisión exige la recuperación del beneficio.

— Sobre la compatibilidad de esta apreciación con el artículo 87 CE y el sistema de control de las ayudas

193. Además, procede determinar si tal modo de proceder es compatible con el artículo 87 CE y con el sistema de control de

las ayudas. En la sentencia Italia/Comisión, [92] el Tribunal de Justicia consideró que era así. En favor de esta tesis aboga el hecho de que, de no ser así, la Comisión tendría que elegir entre dos alternativas no satisfactorias. O bien tendría que examinar todos los casos individuales antes de exigir la recuperación, lo que, sin embargo, menoscabaría el principio de que, en el caso de análisis de un régimen multisectorial, puede limitarse a analizar las características del programa de que se trate, o bien tendría que limitarse a declarar la incompatibilidad del régimen con el artículo 87 CE, lo que sería insatisfactorio, porque una orden de recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de que existe una ayuda incompatible con el mercado común. [93]

194. Además, no me convencen las objeciones hechas a esta apreciación.

195. En primer lugar, esta apreciación no conduce a que las autoridades y tribunales nacionales cometan una injerencia inadmisible en las facultades de la Comisión. Contrariamente a los requisitos del artículo 87 CE, apartados 2 y 3, las autoridades nacionales pueden verificar por sí mismas la concurrencia de los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. [94] No obstante, procede tener en cuenta que las autoridades y tribunales nacionales únicamente están facultados para verificar la concurrencia de los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1, en la medida en que no estén vinculados por una declaración contenida en una decisión de la Comisión.

196. En segundo lugar, se alega que tal apreciación produciría una falta de seguridad jurídica respecto del alcance de la facultad de verificación de que disponen las autoridades nacionales. Considero que tampoco puede estimarse esta objeción. Como se ha señalado anteriormente, únicamente existe la facultad de verificación de las autoridades nacionales en la medida en que la Decisión controvertida de la Comisión no contenga declaración definitiva alguna sobre la concurrencia de los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1. Por lo tanto, la Comisión tiene que señalar claramente en la Decisión controvertida en qué medida las declaraciones que realiza en ella se limitan a la valoración del régimen en sí, en qué medida son también aplicables al examen de los beneficios concretos que incumbe hacer a las autoridades y tribunales nacionales, y en qué medida ha llevado a cabo, en lo que respecta a determinadas ramas económicas o beneficios concretos, una investigación que va más allá de la valoración del régimen.

197. Considero que la Decisión controvertida reúne estos requisitos. Por lo que respecta a la apreciación de la aptitud de las reducciones

92 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2002 (C-310/99, Rec. p. I-2289), apartado 90 y 91.

93 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 2005, Italia/Comisión (C-66/02, Rec. p. I-10901), apartado 113.

94 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), apartado 8.

de cargas sociales para falsear la competencia y afectar al comercio intracomunitario, la Comisión se ha limitado manifiestamente a apreciar el régimen de la reducción de cargas sociales como tal. Por lo tanto, la Decisión controvertida no contiene a este respecto declaración definitiva alguna de la Comisión. Por consiguiente, las autoridades y tribunales nacionales están facultados para comprobar caso por caso si las reducciones de cargas sociales concedidas en el caso concreto pueden falsear la competencia o afectar al comercio intracomunitario.

198. Por el contrario, la declaración de la Comisión de que las reducciones de cargas sociales no pierden su carácter de ayuda por el objetivo de compensar las desventajas estructurales de empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia, me parece válida no solamente para la apreciación del régimen de reducción de cargas sociales en sí, sino también para todo beneficio individual otorgado con arreglo a dicho régimen. A este respecto, existe una declaración definitiva de la Comisión a la que están sujetos las autoridades y los tribunales nacionales.

199. En el caso de que las autoridades nacionales alberguen dudas respecto del alcance de las declaraciones, pueden dirigirse a la Comisión, que en virtud del principio de cooperación leal está obligada a colaborar de buena fe con las autoridades nacionales. [95]

95 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 2008, Comisión/Francia (C-214/07, Rec. p. I-8357), apartado 45, y de 12 de mayo de 2005, Comisión/Grecia (C-415/03, Rec. p. I-3875), apartado 42.

200. En tercer lugar, se alega que tal apreciación es incompatible con el sistema de control de las ayudas. En caso de litigio al ejecutar tal Decisión, la Comisión, contrariamente al sistema, tendría tanto que incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, como interponer un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, ante el Tribunal de Justicia.

201. Esta objeción tampoco resulta convincente. Procede distinguir entre las situaciones en las que la Comisión tiene que incoar un nuevo procedimiento de investigación formal con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, y aquéllas en las que puede interponer directamente un recurso ante el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo.

202. Si se trata de litigios relativos al régimen en sí, por ejemplo porque la Comisión considera que el Estado miembro no ha suprimido el régimen o no lo ha modificado suficientemente para garantizar su compatibilidad con el artículo 87 CE, la Comisión puede interponer directamente un recurso con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, pues existe una decisión de la Comisión relativa a los regímenes.

203. En cambio, si se trata de la recuperación de beneficios individuales otorgados

en virtud del régimen, habrá de hacerse una distinción. Si se trata de beneficios que la Comisión no ha examinado en cada caso concreto en lo relativo a la concurrencia de los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1, y si el litigio se refiere a un requisito del artículo 87 CE, apartado 1, respecto del que la Comisión no ha hecho declaración definitiva alguna en su decisión, la Comisión está obligada a incoar un nuevo procedimiento administrativo. Sin embargo, no se trata de una reapertura del procedimiento administrativo, sino de la incoación de un procedimiento administrativo con un nuevo objeto, a saber, la apreciación de la medida individual de que se trate. En cambio, si se trata de beneficios que la Comisión ya ha analizado de manera extensa en la decisión por lo que respecta al artículo 87 CE, apartado 1, podrá interponer directamente un recurso con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo.

204. Por lo tanto, la apreciación controvertida no conduce a que, de modo contrario al sistema, se incoe un procedimiento administrativo con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, y se interponga un recurso en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo, contra la misma medida.

205. Así pues, procede hacer constar como conclusión provisional que la Comisión, en una Decisión en la que, fundamentalmente, examina la compatibilidad con el artículo 87 CE de un régimen de ayudas multisectorial ilegal, también puede ordenar la recuperación de las ayudas otorgadas en virtud de dicho régimen, sin que tenga que analizar previamente si los beneficios otorgados con arreglo a dicho régimen constituyen en cada caso concreto una ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

iii) Conclusión provisional

206. Procede concluir que han de rechazarse en su totalidad las alegaciones de que la Comisión no motivó suficientemente la orden de recuperación del artículo 5 de la Decisión controvertida.

c) Conclusión

207. Así pues, procede declarar que han de rechazarse en su totalidad las alegaciones por las que se impugna la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión examinó y motivó de modo suficiente la Decisión controvertida en lo relativo al falseamiento de la competencia y al perjuicio para el comercio intracomunitario.

C. *Sobre los servicios de interés económico general*

1. Motivación de la sentencia recurrida

208. Además, Comitato e Italgas impugnan la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión no infringió el artículo 86 CE, apartado 2, ni motivó su Decisión de manera contradictoria en este punto. El Tribunal de Primera Instancia basó la citada declaración en los apartados 203 a 221 de la sentencia recurrida. En ellos indicó que la Comisión no había incurrido en error de Derecho al examinar la aplicación del artículo 86 CE, apartado 2, únicamente en lo relativo a las empresas municipales y no en relación con Italgas. Al analizar un régimen de ayudas multisectorial, la Comisión no está obligada a examinar casos concretos. Además, incumbe a las autoridades nacionales y a los terceros interesados presentar en el procedimiento ante la Comisión argumentos a favor de la aplicación del artículo 86 CE, apartado 2. Sin embargo, por lo que respecta a Italgas, no se presentó información alguna.

2. Principales alegaciones de las partes

209. *Comitato, Italgas* y *Coopservice* alegan que el Tribunal de Primera Instancia infringió el artículo 86 CE, apartado 2. Según Comitato, el Tribunal de Primera Instancia tenía que haber declarado que la Comisión había infringido el artículo 86 CE, apartado 2, y había vulnerado el principio de no discriminación al no haber examinado en profundidad cuáles son las empresas a las que resulta aplicable el artículo 86 CE, apartado 2. Italgas y Coopservice formulan esta alegación, en particular, en relación con su propia situación, dado que su actividad podría entenderse como servicio de interés económico general.

210. La *Comisión* considera que procede rechazar esta alegación. Estima que el Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que incumbe al Estado miembro y a los terceros interesados alegar en el marco del procedimiento ante la Comisión los motivos por los que las medidas estatales son compatibles con el mercado común. Además, al examinar un régimen de ayudas, la Comisión no está obligada a analizar los casos concretos. En el caso de autos, las autoridades italianas señalaron la situación especial de las empresas municipales. Sin embargo, ni las autoridades italianas ni los terceros interesados facilitaron información específica sobre Italgas.

3. Apreciación jurídica

211. Procede rechazar las alegaciones relativas a la infracción del artículo 86 CE, apartado 2, y a la vulneración del principio

de no discriminación. El Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que, al apreciar un régimen de ayudas, la Comisión no tiene que examinar, en principio, ningún caso concreto. Tampoco cabe imputar a la Comisión que haya incumplido sus obligaciones procedimentales. Después de que las autoridades italianas señalaran a la Comisión, en particular, la especial situación de los servicios de interés económico general, ésta instó a las referidas autoridades a presentar información adicional relativa a las empresas de que se trata. Sin embargo, las autoridades italianas no presentaron información alguna sobre Italgas.

D. *Sobre la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c)*

1. Motivación de la sentencia recurrida

212. Además, los recurrentes en casación impugnan la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión no incurrió en error de Derecho alguno al aplicar el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). El Tribunal de Primera Instancia basó dicha declaración en los apartados 280 a 314 de la sentencia recurrida. En dichos apartados trató, en particular, la cuestión de si la Comisión debería haber tenido en cuenta de manera directa los problemas estructurales relacionados con la insularidad en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). [96] En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en primer lugar, que la Comisión tiene la facultad de tomar en consideración situaciones específicas, yendo más allá de sus comunicaciones y directrices, en el marco de una aplicación *ad hoc* del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). En este contexto, la Comisión ha de ponderar los efectos positivos de las ayudas y sus efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios comerciales y el mantenimiento de una competencia no falseada. [97]

213. No obstante, el hecho de que la Comisión no aplicara el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en el presente asunto no constituye error de Derecho alguno. La Comisión no se ha excedido en la facultad de apreciación de que dispone al haber negado en el caso de autos la aplicación de dicha disposición por considerar que las reducciones de cargas sociales no son ayudas de explotación vinculadas a inversiones. [98]

214. Por otro lado, la Comisión motivó la Decisión controvertida de manera suficiente. En su septuagésimo cuarto considerando, señaló los motivos por los que no consideraba modificar el método de aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), para adaptarlo al caso de autos. Si bien la Comisión señaló en ese punto que, en relación con la adhesión de Suecia y Finlandia, había modificado parcialmente su método para poder tener en cuenta las nuevas particularidades geográficas de dichos Estados miembros,

96 — Apartados 306 a 311 de la sentencia recurrida.
97 — Apartado 307 de la sentencia recurrida.
98 — Apartado 308 y 309 de la sentencia recurrida.

no obstante, no había considerado necesario modificar su método en lo relativo a las empresas de Venecia y Chioggia, porque, en primer lugar, la situación de Venecia no presentaba nuevos aspectos, en segundo lugar, las reducciones de cargas sociales en cuanto ayudas de explotación pueden distorsionar el sistema vigente y, en tercer lugar, dicha región no presentaba graves problemas de cohesión económica y social. [99]

2. Principales alegaciones de las partes

215. *Hotel Cipriani, Comitato, Coopservice* y el *Gobierno italiano* alegan, esencialmente, que tanto la Comisión como el Tribunal de Primera Instancia se limitaron erróneamente a examinar si en el caso de autos existían nuevos aspectos que pudieran justificar la modificación de las comunicaciones y directrices de la Comisión relativas al artículo 87 CE, apartado 3, letra c). La Comisión y el Tribunal de Primera Instancia tendrían que haber tratado la cuestión de si, debido a la situación especial y única de Venecia y Chioggia, habría sido necesaria una aplicación *ad hoc* de la referida disposición.

216. La *Comisión* considera que procede rechazar estas alegaciones. Las alegaciones de Comitato son inadmisibles, porque están dirigidas fundamentalmente contra la Decisión controvertida de la Comisión. Por lo demás, las alegaciones de Hotel Cipriani, Comitato y el Gobierno italiano carecen de fundamento.

3. Apreciación jurídica

217. Contrariamente a lo que considera la Comisión, la alegación de Comitato es admisible. Aunque Comitato se remita casi en exclusiva a la Decisión controvertida, no cabe duda de que impugna un error de Derecho del Tribunal de Primera Instancia consistente en que éste no declaró, a raíz de su recurso, que la Comisión había incurrido en error de Derecho al aplicar el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Tal alegación es admisible en el recurso de casación.

218. No obstante, las alegaciones carecen de fundamento. El Tribunal de Primera Instancia trató la cuestión de una aplicación *ad hoc* del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). En el apartado 307 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia señaló expresamente que la referida disposición también puede aplicarse fuera del ámbito comprendido en las comunicaciones y directrices, es decir, *ad hoc*.

219. En la medida en que el Tribunal de Primera Instancia declaró que la Comisión había

99 — Apartado 311 de la sentencia recurrida.

rechazado la aplicación *ad hoc* de la citada disposición sin incurrir en error de Derecho y había fundamentado suficientemente dicho rechazo, considero que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho alguno. El Tribunal de Primera Instancia señaló acertadamente que, en este ámbito, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación, así como que se trata de ayudas de explotación con gran potencial para distorsionar la competencia y que los territorios de Venecia y Chioggia son zonas que no presentan graves problemas de cohesión económica y social.

220. Además, carece de errores de Derecho la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión motivó suficientemente su Decisión. En la medida en que la Comisión indicó en los considerandos septuagésimo tercero y siguiente de la Decisión controvertida los motivos que se oponían a la modificación de sus comunicaciones y directrices, se basó, por lo que respecta al contenido, en motivos por los que, en principio, no está justificada la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en el presente asunto. Por lo tanto, dichos motivos no sólo se oponen a la adaptación de las comunicaciones y directrices adoptadas por la Comisión en relación con la citada disposición, sino también a su aplicación *ad hoc*.

221. Por consiguiente, procede rechazar las alegaciones basadas en una infracción del artículo 87 CE, apartado 3.

E. *Sobre la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d)*

1. Motivación de la sentencia recurrida

222. Por lo demás, los recurrentes en casación alegan que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho en lo relativo a la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d). En los apartados 322 a 329 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia desestimó los motivos de recurso según los cuales la Comisión se había negado erróneamente a aplicar la excepción de política cultural del artículo 87 CE, apartado 3, letra d). A estos efectos, el Tribunal de Primera Instancia se basó, en primer lugar, en que en el procedimiento ante la Comisión no se había demostrado que las empresas beneficiarias de las reducciones de cargas sociales soportaran costes adicionales relacionados con la conservación del patrimonio. [100] En segundo lugar, el procedimiento de concesión de la reducción de cargas sociales no garantiza la consecución de dichos objetivos de política cultural. [101] En tercer lugar, la Comisión tampoco vulneró el principio de no discriminación por haber aplicado la excepción de política cultural al Consorzio Venezia Nuova y no al Hotel Cipriani. Durante el procedimiento administrativo no se había señalado a la Comisión que el Hotel Cipriani se encontraba en una situación especial. Por el

100 — Apartados 322 a 324 de la sentencia recurrida.
101 — Apartado 325 de la sentencia recurrida.

contrario, el Consorzio Venezia Nuova forma parte de las empresas municipales sobre las que las autoridades italianas habían presentado información detallada. [102]

2. Principales alegaciones de las partes

223. *Comitato, Hotel Cipriani* y *Coopservice* impugnan, en primer lugar, la consideración del Tribunal de Primera Instancia de que no todas las empresas son propietarias de inmuebles, por lo que no todas soportan costes adicionales por trabajos de restauración y conservación. Comitato señala que ha quedado acreditado que todas las empresas tienen que llevar a cabo trabajos de conservación. Éstos son más caros en los territorios municipales de Venecia y Chioggia. Por lo tanto, las reducciones de cargas sociales, aplicables únicamente a actividades ejercidas en dichos territorios, reducían, en primer lugar, los costes de los trabajos de conservación y permitían, en segundo lugar, a las empresas interesadas de dicha región invertir más en trabajos de conservación. Hotel Cipriani señala que las medidas benefician a empresas que, debido a la situación especial de Venecia, tienen que soportar cargas especiales. Comitato y Hotel Cipriani consideran que la distinción entre edificios concretos en los territorios de Venecia y Chioggia también incurre en error de Derecho. La ciudad de Venecia forma parte, como tal, del patrimonio cultural.

224. Además, alegan que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en error al declarar infundadamente que el Consorzio Venezia Nuova era una empresa municipal.

225. Por último, Hotel Cipriani alega que no puede imputársele no haber participado en el procedimiento administrativo. Considera que la Comisión tendría que haberlo invitado a participar.

226. La *Comisión* estima que procede rechazar estas alegaciones.

3. Apreciación jurídica

227. No cabe admitir las alegaciones de Comitato y Hotel Cipriani. La declaración del Tribunal de Primera Instancia de que no está justificada la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), porque no se ha demostrado que exista una relación suficiente entre las reducciones de cargas sociales y la conservación del patrimonio cultural, no adolece de ningún error de Derecho.

102 — Apartados 326 a 328 de la sentencia recurrida.

228. En primer lugar, es errónea la idea de que, en una ciudad que forma parte del patrimonio cultural de la humanidad, pueda justificarse la realización de medidas de conservación en todos los edificios en virtud de la excepción de política cultural, independientemente de su valor cultural, histórico o arquitectónico. No cabe entender que la conservación de cada edificio concreto tiene el mismo valor para el patrimonio cultural.

229. En segundo lugar, no considero que el Tribunal de Primera Instancia incurriera en error de Derecho al declarar que la concesión de la reducción de cargas sociales no garantiza la consecución del objetivo de política cultural.

230. Por un lado, procede rechazar por ser inadmisible la alegación de que en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia quedó acreditado que todas las empresas beneficiarias soportan costes adicionales debidos a medidas de conservación. En un recurso de casación limitado a cuestiones de Derecho no puede cuestionarse la apreciación de los hechos del Tribunal de Primera Instancia.

231. Por otro lado, contrariamente a lo que considera Hotel Cipriani, no basta para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, letra d), que las reducciones de cargas sociales compensen una carga especial que soportan las empresas domiciliadas en Venecia y Chioggia. Antes bien, únicamente puede aplicarse la citada disposición si se demuestra que existe una relación entre el beneficio en forma de reducción de cargas sociales y la contribución a la conservación del patrimonio cultural, histórico o arquitectónico. Como declaró acertadamente el Tribunal de Primera Instancia, el régimen de reducción de cargas sociales no contiene exigencias de este tipo. Los costes de conservación de edificios de valor cultural, histórico o arquitectónico pueden ser muy variados dependiendo del tipo y del número de edificios de que se trate. Como señalaron la Comisión y el Tribunal de Primera Instancia, el régimen de reducción de cargas sociales no establece ninguna relación clara entre los referidos costes de conservación y el importe de las reducciones de cargas sociales.

232. En tercer lugar, también procede rechazar, en definitiva, la alegación de que se ha vulnerado el principio de no discriminación. Como declaró acertadamente el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 326 a 328 de la sentencia recurrida, la aplicación de la excepción de política cultural al Consorzio Venezia Nuova es fundada porque en el marco del procedimiento administrativo las autoridades italianas habían presentado a la Comisión información detallada relativa a dicho consorcio que había permitido a la Comisión llegar a la conclusión de que éste había sido contratado por el Estado italiano para realizar medidas de conservación del patrimonio histórico, artístico y arquitectónico de Venecia. Contrariamente a la opinión de Comitato y Hotel Cipriani, esta conclusión es correcta aunque el consorcio haya sido calificado, en su caso erróneamente, de empresa municipal. La fundamentación del Tribunal de Primera Instancia no se basa en que el consorcio sea

una empresa municipal, sino en que ha sido contratado para realizar medidas de conservación del patrimonio histórico, artístico y arquitectónico de Venecia.

233. En cuarto lugar, también procede rechazar la alegación de Hotel Cipriani de que la Comisión tendría que haberlo invitado a participar en el procedimiento. Mediante la comunicación publicada en el Diario Oficial el 18 de febrero de 1998, se instó a los terceros interesados a presentar sus observaciones sobre el régimen de ayudas en cuestión. Más allá de dicha comunicación, la Comisión no está obligada a invitar a terceros a participar en el procedimiento.

234. Por consiguiente, procede rechazar en su totalidad las alegaciones basadas en una infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra d).

F. *Sobre la aplicación del artículo 15 del Reglamento nº 659/1999*

235. Los demandantes en primera instancia alegaron ante el Tribunal de Primera Instancia que el régimen de las reducciones de cargas sociales había sido establecido por las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997. Señalaron que la Comisión no tuvo en cuenta en la Decisión controvertida que el plazo de prescripción de diez años a contar desde la introducción del régimen había expirado, por lo que, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento nº 659/1999, procedía calificarlo de ayuda existente. El Tribunal de Primera Instancia declaró que la Comisión no había infringido el artículo 15 del Reglamento nº 659/1999 y desestimó este motivo. En la actualidad, los recurrentes en casación impugnan la fundamentación que el Tribunal de Primera Instancia hace en los apartados 357 a 367 de la sentencia recurrida, en los que el Tribunal de Primera Instancia basó su desestimación.

1. Motivación de la sentencia recurrida

236. En dichos apartados, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en primer lugar, que las medidas de que se trata son constitutivas de una nueva ayuda, puesto que la Ley nº 206/1995 estableció un nuevo régimen aplicable al territorio de Venecia y Chioggia y, a continuación, la Ley nº 30/1997 lo prorrogó. [103] Además, señaló que el régimen establecido por dichas Leyes no puede considerarse una continuación de un régimen existente. Primeramente, las reducciones previstas en las Leyes nºs 590/1971 y 463/1972 dejaron de concederse a partir del 1 de julio de 1973. [104] En segundo lugar, la Ley nº 206/1995 establece expresamente un nuevo régimen de reducción de las cargas sociales en los territorios del Mezzogiorno. La Ley nº 30/1997 extendió este nuevo régimen a las empresas de Venecia y de Chioggia. Esta extensión, de la que cabe

103 — Apartado 359 de la sentencia recurrida.
104 — Apartado 360 de la sentencia recurrida.

considerar que puede ser separada del régimen previsto en la Ley nº 206/1995, también constituye una nueva ayuda. [105] De todos modos, en ningún caso el plazo de prescripción decenal había expirado en lo que respecta a las ayudas que habían sido abonadas entre 1995 y 1997, dado que, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento nº 659/1999, el plazo sólo empezó a correr en la fecha en que se abonó la ayuda ilegal. [106] Por último, el Tribunal de Primera Instancia señaló que ni el Gobierno italiano ni otras partes en el procedimiento habían puesto en tela de juicio la decisión de la Comisión de que se trataba de una ayuda nueva. [107]

2. Principales alegaciones de las partes

237. *Hotel Cipriani* y *Coopservice* alegan que el Tribunal de Primera Instancia interpretó o aplicó erróneamente el concepto de ayuda existente en el sentido del artículo 15, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999. El Tribunal de Primera Instancia no trató de manera suficiente la cuestión de cuándo se había establecido el régimen de reducción de cargas sociales. Por lo que a ellas respecta, el régimen se estableció con la Ley nº 463/1972. Por lo tanto, en Venecia resultaba aplicable la Ley especial nº 171/1973, que establecía la decisión de principio de reducir las cargas sociales. El alcance concreto de dicha reducción se determinaba teniendo en cuenta las normas aplicables al Mezzogiorno. Sin embargo, nunca se suprimió la decisión de principio establecida en la Ley especial nº 171/1973.

238. *Comitato* también señala que existe continuidad entre la Ley nº 171/73 y las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997. Por lo tanto, el punto decisivo es saber si las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997 modificaron sustancialmente el régimen que ya existía en virtud de la Ley nº 171/73. Alega que éste no era el caso, puesto que únicamente se redujo el número y el importe de los beneficios previstos.

239. La *Comisión* considera que procede rechazar estas alegaciones.

240. Por un lado, señala que las alegaciones son inadmisibles en la medida en que en ellas se impugna la Decisión controvertida y no la sentencia recurrida. En la medida en que los recurrentes en casación alegan que la reducción de las cargas sociales se había introducido anteriormente, se trata además de una constatación de los hechos que no cabe poner en tela de juicio en el marco de un recurso de casación. Además, la alegación respecto de la continuidad entre la Ley nº 171/1973 y las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997 es una alegación de hechos nuevos.

241. Por otro lado, aduce que las alegaciones carecen de fundamento. En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia declaró

105 — Apartados 361 a 363 de la sentencia recurrida.
106 — Apartados 364 y 365 de la sentencia recurrida.
107 — Apartado 366 de la sentencia recurrida.

acertadamente que el régimen nacional establecido por la Ley nº 206/1995 es una ayuda nueva porque la Ley había modificado sustancialmente los regímenes de ayudas existentes para el territorio de Venecia y Chioggia. La Ley nº 206/1995 introdujo nuevos criterios de cálculo, una limitación de las reducciones y una disminución de los tipos. De todos modos, el Tribunal de Primera Instancia consideró acertadamente que existía por lo menos una ayuda nueva en la medida en que el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas existente se extendía a nuevos supuestos. En segundo lugar, no existe continuidad entre la Ley nº 463/72 y las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997, puesto que los beneficios de la Ley nº 463/72 únicamente se pagaron hasta el 30 de junio de 1973.

3. Apreciación jurídica

242. La alegación es admisible. Es cierto que son inadmisibles los recursos dirigidos no contra la sentencia recurrida, sino contra la Decisión de la Comisión impugnada en primera instancia. No obstante, Hotel Cipriani y Comitato impugnan manifiestamente la motivación de la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia confirmó la tesis defendida por la Comisión en la Decisión controvertida. Además, Hotel Cipriani y Comitato ya invocaron en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia que existía continuidad entre las normas anteriores y las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997. Por lo tanto, tampoco cabe declarar la inadmisibilidad de esta alegación por constituir una alegación nueva.

243. Sin embargo, las alegaciones carecen de fundamento.

244. Por lo que respecta a la continuidad que se alega entre el régimen de la Ley nº 463/1972 y el régimen de las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997, el Tribunal de Primera Instancia negó acertadamente que existiera continuidad porque los beneficios del régimen de la Ley nº 463/1972 únicamente se pagaron hasta el 30 de junio de 1973.

245. Tampoco me parece convincente la alegación basada en la continuidad del régimen de la Ley nº 171/1973 y el régimen de las Leyes nºs 206/1995 y 30/1997. En este contexto, procede señalar, en primer lugar, nuevamente que la Comisión puede tomar su decisión sobre la base de la información que le presenten el Estado miembro y los terceros interesados en el marco del procedimiento administrativo. Como señaló el Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, se desprendía de la información presentada a la Comisión, que mediante el decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994 se había establecido un nuevo régimen de reducción de cargas sociales en el Mezzogiorno. En segundo lugar, resultaba de la Ley nº 206/1995 que esta nueva norma se había extendido a empresas de Venecia y Chioggia. El Tribunal de Primera Instancia declaró acertadamente que la Comisión tenía que considerar sobre la base de dicha información que tanto el decreto ministeriale de 5 de agosto de 1994 como la Ley nº 206/1995 establecían regímenes nuevos. Es cierto que cabría otra interpretación si, durante el procedimiento administrativo, se hubiera señalado a la Comisión la continuidad entre dicha

extensión y un régimen existente. Sin embargo, el Tribunal de Primera Instancia declaró que ni el Gobierno italiano ni ninguna otra parte en el procedimiento había señalado la continuidad, pese a que la Comisión había declarado expresamente en la comunicación sobre la incoación del procedimiento de investigación formal que consideraba que existía un régimen nuevo. Por lo tanto, la declaración del Tribunal de Primera Instancia de que la Comisión consideró acertadamente que existía una ayuda nueva, no adolece de ningún error de Derecho. Por consiguiente, procede rechazar las alegaciones de Hotel Cipriani y Comitato por carecer de fundamento.

G. *Sobre la aplicación del artículo 14 del Reglamento nº 659/1999*

1. Fundamentación de la sentencia recurrida

246. Los demandantes en primera instancia alegaron en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia que la Comisión había infringido el artículo 14 del Reglamento nº 659/1999. En los apartados 385 a 399 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia negó la existencia de una infracción. Hotel Cipriani y Comitato impugnan esa parte de la motivación de la sentencia recurrida. En ella el Tribunal de Primera Instancia señaló, en primer lugar, que la Comisión, en principio, está obligada en virtud del artículo 14 del Reglamento nº 659/1999 y de la jurisprudencia a ordenar también la recuperación de una ayuda en caso de que se compruebe que es incompatible con el mercado común. [108] En el caso de autos, la orden de recuperación no vulnera ningún principio general del Derecho comunitario. El Tribunal de Primera Instancia señaló, en particular, que aunque la mayoría de las empresas beneficiarias hubieran ejercido su actividad a escala local, dato que no ha quedado acreditado, esto no permitiría excluir desde el principio todo efecto de las reducciones de cargas sociales en cuestión sobre el comercio y la competencia. [109]

2. Principales alegaciones de las partes

247. *Hotel Cipriani*, *Coopservice* y *Comitato* consideran que el Tribunal de Primera Instancia tendría que haber estimado la existencia de una infracción de los principios generales del Derecho comunitario. Incluso la Comisión admitió que no todas las reducciones de cargas sociales constituyen ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Por lo tanto, la recuperación de todas las reducciones de cargas sociales es desproporcionada y vulnera la confianza legítima de los beneficiarios.

108 — Apartados 385 a 389 de la sentencia recurrida.
109 — Apartado 390 de la sentencia recurrida.

248. La *Comisión* solicita que se rechacen estas alegaciones por carecer de fundamento. Considera que no está obligada a indicar motivos especiales para la recuperación, dado que ésta es la consecuencia natural de la declaración de incompatibilidad de una ayuda con el mercado interior. Tampoco se han vulnerado los principios de proporcionalidad ni de igualdad de trato.

3. Apreciación jurídica

249. Procede rechazar por infundada la alegación de una infracción del artículo 14 del Reglamento nº 659/1999 y sustituir la motivación de la sentencia recurrida. Contrariamente a lo que consideran Hotel Cipriani, Comitato y el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión no ordenó en el artículo 5 de la Decisión controvertida la recuperación de todas las reducciones de cargas sociales otorgadas. Antes bien, como se ha señalado anteriormente, únicamente ordenó su recuperación en la medida en que reúnan los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1, y sean incompatibles con el mercado común de conformidad con los artículos 1, apartado 2, y 2 de la Decisión controvertida. Por consiguiente, es infundada la alegación de que es desproporcionado exigir la recuperación de las reducciones de cargas sociales aunque no se haya aclarado que reúnen los requisitos del artículo 87 CE, apartado 1.

VII. Resumen

250. En conclusión, procede declarar lo siguiente:

251. El Tribunal de Primera Instancia incurrió en error de Derecho al no haber examinado en qué medida Comitato ya había invocado en el asunto T-231/00 los motivos en los que se basa en el asunto T-277/00, y, por lo tanto, al no haber declarado la inadmisibilidad del recurso de anulación de Comitato en el asunto T-277/00 por causa de litispendencia en la medida en que invocara motivos idénticos. En este punto, la adhesión al recurso de casación es fundada y procede anular la sentencia recurrida. Debe desestimarse la adhesión a la casación formulada por la Comisión en todo lo demás.

252. De conformidad con el artículo 61, apartado 1, de su Estatuto, el Tribunal de Justicia, tras anular una sentencia del Tribunal General, podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita. Por lo tanto, procede examinar en qué medida Comitato, ya había invocado en el asunto T-231/00 los motivos en los que se basa en el asunto T-277/00. A este respecto, únicamente resulta decisivo que en el fondo los motivos sean idénticos, [110] lo que también puede darse cuando los argumentos formulados para fundamentar el motivo no sean completamente idénticos en cada caso concreto. De una comparación de los motivos en los asuntos T-231/00 y T-277/00 resulta que los motivos con los que Comitato alega en el asunto T-277/00 la infracción y la aplicación errónea del artículo 87 CE, apartado 1

110 — Sentencias Diezler y otros/WSA (citada en la nota 24), apartado 16, y Francia/Parlamento (citada en la nota 25), apartados 9 a 11.

(punto 2 del recurso) y la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c) (punto 3 del recurso), son esencialmente idénticos a los motivos que Comitato ya había invocado en el asunto T-231/00. En esta medida, procede desestimar el recurso de anulación de Comitato por causa de litispendencia.

253. Procede rechazar por irrelevantes los motivos de casación con los que Comitato alega una infracción del artículo 87 CE, apartados 1 y 3, letra c), por las razones antes expuestas. Los demás motivos de casación han de rechazarse por las razones señaladas en el punto VI de las presentes conclusiones.

254. Procede desestimar los recursos de casación de Hotel Cipriani e Italgas por las razones señaladas en el punto VI de las presentes conclusiones.

VIII. Conclusión

255. A la vista de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 28 de noviembre de 2008, en los asuntos T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Hotel Cipriani y otros/Comisión, en la medida en que el recurso de anulación interpuesto por el Comitato «Venezia vuole vivere» en el asunto T-277/00 fue declarado admisible respecto de los motivos relativos a una interpretación y aplicación erróneas del artículo 87 CE, apartado 1, y a una interpretación y aplicación erróneas del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Por lo que respecta a dichos motivos, desestimar por causa de litispendencia el recurso del Comitato «Venezia vuole vivere» en el asunto T-277/00.

2) Desestimar los recursos de casación en todo lo demás.