CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. L.A. GEELHOED presentadas el 14 de septiembre de 2006 [1]

I. Introducción

1. En el presente asunto, la cuestión de la inatacabilidad de la fuerza de cosa juzgada tiene nuevamente una importancia esencial. En esta ocasión se trata de la fuerza de cosa juzgada de una sentencia civil de un órgano jurisdiccional italiano, en la que se establece que el Estado italiano, con arreglo al Derecho nacional, está obligado a abonar una ayuda estatal otorgada bajo ciertas condiciones, frente a la firmeza de una decisión de la Comisión, adoptada antes de dicha sentencia, en la que se declara que la ayuda es incompatible con el mercado común. En el procedimiento posterior de recuperación de la ayuda concedida ilegalmente con arreglo al Derecho comunitario, su beneficiario invoca ante las autoridades italianas la sentencia firme del tribunal italiano. En esencia, la cuestión fundamental es si una resolución judicial nacional puede frustrar el ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Comisión para examinar la compatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común y, en su caso, para exigir la recuperación de la ayuda concedida ilegalmente.

1 — Lengua original: neerlandés.

II. Derecho aplicable

A. *Marco jurídico comunitario*

2. El artículo 4 CA, letra c), prohíbe a los Estados miembros la concesión de subvenciones o ayudas, cualquiera que sea su forma, en el sector del carbón y del acero.

3. Desde 1980, debido a la grave situación de crisis existente en el sector del acero en Europa, se han venido adoptando una serie de medidas que establecían excepciones a esta prohibición absoluta. Estas medidas se basan en el artículo 95 CA, párrafos primero y segundo.

4. Desde la segunda mitad de 1981 hasta finales de 1985 estuvo vigente la Decisión nº 2320/81/CECA, [2] en su versión modificada por la Decisión nº 1018/85/CECA, [3]

2 — Decisión de la Comisión, de 7 de agosto de 1981, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 228, p. 14; EE 08/02, p. 90).

3 — Decisión de la Comisión, de 19 de abril de 1985, por la que se modifica la Decisión nº 2320/81 (DO L 110, p. 5; EE 08/02, p. 173).

conocida como el Segundo Código de ayudas. La finalidad de este Código era la concesión de ayudas para lograr la recuperación de este sector y reconducir la capacidad de producción al nivel de la demanda. Las ayudas debían tener carácter temporal y requerían autorización previa. Con este fin el Código establecía un procedimiento de aprobación.

5. El artículo 8, apartado 1, del Segundo Código de ayudas tiene el siguiente tenor:

«La Comisión será informada, con la antelación debida para que pueda presentar sus observaciones, de los proyectos dirigidos a establecer o modificar [...] ayudas [...]. El Estado miembro interesado sólo podrá aplicar las medidas proyectadas con la aprobación de la Comisión y ajustándose a las condiciones fijadas por ella.»

6. El 1 de enero de 1986 dicho Código fue sustituido por el Tercer Código de ayudas, la Decisión nº 3484/85/CECA, [4] que estuvo en vigor desde el 1 de enero de 1986 hasta el 31 de diciembre de 1988. Este Código era más limitado en relación con las excepciones a la prohibición de ayudas en este sector. Con arreglo al artículo 3 del Tercer Código de ayudas, podían concederse ayudas destinadas a la adaptación de las instalaciones a las nuevas normas legales de protección del medio ambiente. La ayuda concedida no podía superar el límite del 15 % en equivalente subvención neto de los costes de inversión directamente relacionados con la medida de protección del medio ambiente prevista.

7. El artículo 1, apartado 3, del Tercer Código de ayudas precisa que las ayudas previstas en él sólo son ejecutadas conforme a los procedimientos del artículo 6 y no pueden dar lugar a ningún pago posterior al 31 de diciembre de 1988.

8. El artículo 6, apartados 1, 2 y 4, del Tercer Código de ayudas tiene el siguiente tenor:

«1. La Comisión será informada con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones respecto a los proyectos dirigidos a conceder o modificar [...] ayudas [...]. La Comisión será informada en las mismas condiciones de los proyectos dirigidos a aplicar al sector siderúrgico regímenes de ayuda sobre los cuales ya se pronunció en base a las disposiciones del Tratado CEE. Las notificaciones de los proyectos de ayuda previstos en el presente artículo deben ser hechas a la Comisión a más tardar el 30 de junio de 1988.

4 — Decisión de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 340, p. 1; EE 08/03, p. 31).

2. La Comisión será informada con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones y, a más tardar, el 30 de junio de 1988, de cualquier proyecto de intervención financiera (tomas de participación, dotaciones de capital o medidas similares) de los Estados miembros, de entes territoriales o de organismos que utilicen con este fin recursos del Estado en beneficio de las empresas siderúrgicas.

La Comisión determinará si estas intervenciones contienen elementos de ayuda en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 1 y apreciará, en su caso, su compatibilidad con las disposiciones de los artículos 2 a 5.

[...]

4. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprueba que una ayuda no es compatible con las disposiciones de la presente Decisión, informará al Estado miembro interesado de su decisión. La Comisión tomará tal decisión a más tardar tres meses después de la recepción de las informaciones necesarias para permitirle apreciar la ayuda de que se trate. Las disposiciones del artículo 88 del Tratado CECA se aplicarán en caso de que el Estado miembro no cumpliere esta decisión. El Estado miembro interesado puede ejecutar las medidas proyectadas previstas en los apartados 1 y 2 únicamente con la aprobación de la Comisión y cumpliendo las condiciones fijadas por ésta.»

9. El Tercer Código de ayudas fue sustituido mediante la Decisión nº 322/89/CECA,[5] conocida como el Cuarto Código de ayudas. Dicho Código de ayudas estuvo vigente desde el 1 de enero de 1989 hasta el 31 de diciembre de 1991. El artículo 3 del Cuarto Código de ayudas es idéntico al artículo 3 del Tercer Código de ayudas.

10. Tras la expiración del Tratado CECA, el 23 de julio de 2002, la normativa de ayudas establecida en el Tratado CE también es aplicable a las ayudas concedidas a la industria siderúrgica.

B. *Marco jurídico nacional*

11. La Ley nº 183, de 2 de mayo de 1976 (en lo sucesivo, «Ley nº 183/1976»),[6] establece la posibilidad de conceder una ayuda económica directa, así como bonificaciones de interés, hasta el 30 % del importe de los costes de inversión para proyectos industriales en el Mezzogiorno.

5 — Decisión de la Comisión, de 1 de febrero de 1989, que establece la normativa comunitaria en materia de ayuda a la industria siderúrgica (DO L 38, p. 8).

6 — Legge nº 183/1976 sulla disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, GURI nº 121, de 8 de mayo de 1976.

12. El artículo 2909 del Código civil italiano contiene una disposición según la cual no pueden invocarse motivos sobre los que se haya resuelto en una sentencia que tenga fuerza de cosa juzgada, por lo que, desde un punto de vista procesal, no es posible dictar una resolución judicial en un litigio en el que ya se haya pronunciado otro órgano jurisdiccional mediante una sentencia firme. Según el juez remitente, este principio no sólo es aplicable a los motivos que se hayan invocado en el primer procedimiento, sino también a los motivos que podrían haberse invocado.

préstamo de 1.021 millones de ITL a un tipo de interés reducido y una subvención estatal de 765 millones de ITL (que corresponden al 30 % de los costes de inversión).

— Mediante decisión de 11 de junio de 1986, la entidad de crédito encargada de examinar la solicitud por lo que se refería a la financiación del crédito concedió un préstamo de 1.021 millones de ITL por un período de 10 años a un tipo de interés reducido del 4,25 %.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

Hechos/Cronología

13. Los hechos que constan en los autos, expuestos cronológicamente, son los siguientes:

— El 6 de noviembre de 1985, la empresa antecesora de la actual Lucchini Siderurgia SpA (en lo sucesivo, «Lucchini» presentó una solicitud de ayuda con arreglo a la Ley nº 183/1976. Para una inversión global de 2.550 millones de ITL destinada a la modernización de determinadas instalaciones, solicitó un

— El 20 de abril de 1988, las autoridades competentes italianas notificaron a la Comisión, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Tercer Código de ayudas, el proyecto de concesión de ayudas a Lucchini. Según la notificación, se trataba de una ayuda relativa a una inversión para la mejora del medio ambiente, por importe de 2.550 millones de ITL, para lo cual debía concederse un préstamo subvencionado a un tipo de interés reducido (la bonificación de intereses supondría 367 millones de ITL), y una subvención estatal (de 765 millones de ITL).

— Mediante escrito de 22 de junio de 1988, la Comisión solicitó más información sobre esta medida de ayuda en relación con la naturaleza de las inversiones subvencionadas y las condiciones concretas (porcentaje, duración) de los préstamos solicitados. En dicho escrito también se pedía que se indicara si la

ayuda se concedía en el marco de la aplicación de una normativa general de protección del medio ambiente con el fin de permitir una adaptación de las instalaciones a nuevas normas y que se facilitaran dichas normas. Las autoridades competentes italianas no respondieron a este escrito.

— El 16 de noviembre de 1988, las autoridades competentes italianas (en aquel tiempo, AGENSUD), mediante Decisión nº 7372, habida cuenta de que se aproximaba la fecha de expiración del plazo en el que podían concederse ayudas con arreglo al Tercer Código de ayudas (31 de diciembre de 1988), otorgaron a Lucchini, con carácter provisional, una ayuda de 382,5 millones de ITL, es decir, el 15 % de los costes de inversión (en vez del 30 % que establece la Ley nº 183/1976), que debía abonarse antes del 31 de diciembre de 1988, conforme a lo dispuesto en el Tercer Código de ayudas. Sin embargo, se denegó la concesión de la bonificación de intereses porque, en caso contrario, el total de la ayuda otorgada superaría el límite admisible del 15 % previsto en el Tercer Código de ayudas. Con arreglo al artículo 6 de dicho Código, la ejecución de la ayuda estaba sujeta a la aprobación de la Comisión, y AGENSUD no procedió a su pago.

— El 13 de enero de 1989, la Comisión, dado que no estaba en condiciones de apreciar en su conjunto la compatibilidad con el mercado común de la medida de ayuda porque las autoridades italianas no habían facilitado suficiente información, inició el procedimiento previsto en el artículo 6, párrafo cuarto, del Código de ayudas. Esta decisión se publicó en el Diario Oficial de 23 de marzo de 1990. [7]

— Entre tanto, el 6 de abril de 1989, Lucchini, que aún no había recibido la ayuda, demandó a AGENSUD ante el juez civil (Tribunale civile e penale di Roma), para invocar, con arreglo a la Ley nº 183/1976, su derecho al pago de un importe de 765 millones de ITL (30 % de los costes de inversión) y de 367 millones de ITL (bonificación de intereses).

— Mediante un télex de 9 de agosto de 1989, las autoridades italianas facilitaron a la Comisión, en el marco del procedimiento que ésta había iniciado, más información sobre la ayuda en cuestión.

— Mediante escrito de 18 de octubre de 1989, la Comisión comunicó a las autoridades italianas que su respuesta era insatisfactoria porque aún faltaban algunos datos. En dicho escrito la Comisión también indicó que si no recibía una respuesta aceptable en el

7 — DO C 73, p. 5.

plazo de 15 días laborables iba a adoptar una decisión definitiva sobre la base de la información de la que disponía. Este escrito no recibió ninguna respuesta.

— El 20 de junio de 1990, la Comisión, mediante Decisión 90/555/CECA relativa a las ayudas que las autoridades italianas tienen previsto conceder a las Acerías del Tirreno y Siderpotenza (nº 195/88 — nº 200/88), resolvió definitivamente que la ayuda era contraria al mercado común. Esta decisión fue hecha pública en un comunicado de prensa.[8] Además, comunicó dicha Decisión a las autoridades italianas mediante escrito de 20 de julio de 1990.[9] Finalmente, la decisión se publicó en el Diario Oficial de 14 de noviembre de 1990.[10] Ni Lucchini ni el Gobierno italiano interpusieron recurso contra esta Decisión.

— El 24 de julio de 1991 el órgano jurisdiccional italiano de primera instancia estimó las pretensiones de Lucchini. Su sentencia se basa en la Ley nº 183/1976.

— El 6 de mayo de 1994 la Corte d'Appello confirmó en apelación la sentencia del Tribunale civile e penale di Roma. Dado que no se interpuso recurso de casación, la sentencia adquirió fuerza de cosa juzgada.

— Puesto que el 20 de noviembre de 1995 aún no se había abonado la ayuda, Lucchini solicitó y obtuvo un mandamiento de pago. Éste se comunicó el 29 de diciembre de 1995 al órgano competente (entre tanto, el Ministerio de Industria). En febrero de 1996, dado que no se había dado cumplimiento al mandamiento de pago, Lucchini solicitó un embargo en el parque automovilístico del Ministerio de Industria, órgano responsable.

— A raíz de lo anterior, el Ministerio adoptó el 8 de marzo de 1996 el Decreto nº 17975, en el que, dando cumplimiento a la sentencia de la Corte d'Appello, se concedió una ayuda en concepto de capital de 765 millones de ITL y una bonificación de intereses de 367 millones de ITL. En el Decreto se establece una reserva y se precisa que se revocaría la concesión, total o parcialmente, en caso de que se adoptara una decisión comunitaria negativa sobre la legalidad de la concesión o del pago de las prestaciones económicas. El 16 de abril de 1996 se abonaron los correspondientes importes, más el interés legal.

— El 15 de julio de 1996, la Comisión comunicó que, con arreglo a la Decisión 90/555 y al Tercer Código de ayudas, la

8 — IP(90) 498 de 20 junio de 1990.

9 — Nota de transmisión SG(90) D/24789.

10 — DO L 314, p. 17.

sentencia de la Corte d'Appello y el Decreto nº 17975 eran contrarios al Derecho comunitario y requirió al Gobierno italiano para que presentara observaciones.

— Se respondió a este requerimiento mediante escrito de 26 de julio de 1996. El Ministerio de Industria destacó que la ayuda se había concedido con reserva del derecho a su recuperación.

— El 16 de septiembre de 1996, la Comisión exigió a las autoridades italianas que recuperaran la ayuda y comunicó que, en caso contrario, iniciaría el procedimiento establecido en el artículo 88 CA.

— El 20 de septiembre de 1996, el Ministerio de Industria adoptó un nuevo decreto, el Decreto nº 20357, en el que se revocaba la ayuda concedida y se exigía su devolución.

— El 16 de noviembre de 1996 Lucchini interpuso recurso contra ese último decreto ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo (Tribunale amministrativi regionale del Lazio). Alegó, en particular, que ya no era posible suprimir su derecho a la ayuda porque la sentencia de la Corte d'Appello había adquirido fuerza de cosa juzgada. El 1 de abril de 1999 se estimó que el recurso de Lucchini estaba fundado.

— El 2 de noviembre de 1999 la Avvocatura dello Stato, en nombre del Ministerio de Industria, interpuso recurso contra esta sentencia ante el Consiglio di Stato.

— Mediante resolución de 22 de octubre de 2004, el Consiglio di Stato presentó una petición de decisión prejudicial para poder resolver el problema de la incompatibilidad entre la sentencia firme de la Corte d'Appello y la Decisión de la Comisión nº 90/555.

Cuestiones prejudiciales

14. El Consiglio di Stato, en sede jurisdiccional (Sala sexta), planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) En virtud del principio de primacía del Derecho comunitario directamente aplicable, constituido en el caso de autos por [el Tercer Código], la Deci-

sión [90/555], y el [escrito] nº 5259 [...], por el que se exige al Gobierno italiano la recuperación de la ayuda, actos conforme a los cuales se adoptó la Decisión de recuperación impugnada en el presente procedimiento (es decir, el Decreto nº 20357 [...]), ¿es jurídicamente posible y fundado que una Administración nacional recupere una ayuda frente a un beneficiario particular, pese a que una sentencia civil por la que se declara la obligación incondicionada de pago de la ayuda en cuestión ha adquirido fuerza de cosa juzgada?

2) O, por el contrario, habida cuenta del principio indiscutido según el cual la Decisión sobre la recuperación de la ayuda está regulada por el Derecho comunitario pero su ejecución y el correspondiente procedimiento de recuperación, a falta de disposiciones comunitarias en la materia, se rige por el Derecho nacional (sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor [y otros], 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633), ¿resulta jurídicamente imposible el procedimiento de recuperación debido a una resolución judicial efectiva, que ha adquirido fuerza de cosa juzgada (artículo 2909 del Código Civil [italiano]), que produce sus efectos entre un particular y la Administración y a la que la Administración está obligada a conformarse?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. Lucchini, el Gobierno italiano, el Gobierno checo, el Gobierno neerlandés y la Comisión presentaron observaciones escritas. Todos presentaron observaciones orales en la vista de 6 de julio de 2006.

IV. Apreciación

A. *Alegaciones de las partes*

16. En este asunto extremadamente excepcional, en el que debe examinarse y apreciarse la relación entre una de las disposiciones fundamentales del Derecho comunitario, el artículo 88 CE, y el principio de *res judicata,* conviene hacer una exposición más exhaustiva que la habitual de las alegaciones de las partes en el procedimiento principal, de los Estados miembros que han presentado observaciones y de la Comisión.

17. En esencia, Lucchini y el Gobierno checo consideran que una resolución judicial que tiene fuerza de cosa juzgada tiene primacía sobre el interés de la Comunidad en exigir la recuperación de ayudas concedidas que sean contrarias al Derecho comunitario. Se basan

en las sentencias Eco-Swiss, [11] Köbler, [12] Kühne & Heitz [13] y Kapferer. [14] Los Gobiernos italiano y neerlandés y la Comisión reconocen la importancia del principio de fuerza de cosa juzgada expresada en dichas sentencias, pero estiman que en el presente asunto este principio no es aplicable o bien debe hacerse una excepción a su aplicación.

18. En primer lugar, Lucchini se opone a la admisibilidad de la resolución de remisión prejudicial. Los motivos que invoca a este respecto se refieren, respectivamente, a que no existe una norma de Derecho comunitario que deba interpretarse, no existe un litigio que deba resolverse y las cuestiones planteadas tienen carácter hipotético. Además, con carácter subsidiario, Lucchini impugna la validez de la Decisión 90/555 debido a una serie de presuntas irregularidades formales.

19. Sobre el fondo, Lucchini invoca una reiterada jurisprudencia según la cual el único motivo que un Estado miembro puede aducir contra un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la Decisión de la Comisión. Lucchini alega que en este caso la imposibilidad se deriva de la sentencia irrecurrible e incondicionada de la Corte d'Appello.

20. Lucchini reconoce la existencia del principio según el cual no puede concederse ninguna ayuda de Estado que haya sido declarada incompatible con el mercado común por una decisión de la Comisión. No obstante, según Lucchini, existe una norma superior con arreglo a la cual todos los operadores económicos están protegidos por la fuerza de cosa juzgada, que se basa en el principio fundamental de seguridad jurídica.

21. Además de invocar la jurisprudencia citada anteriormente, el Gobierno checo, al igual que Lucchini, se remiten también al artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999. [15] En dicha disposición se establece que la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario. Según el Gobierno checo, la *res judicata* es uno de estos principios.

11 — Sentencia de 1 de junio de 1999 (C-126/97, Rec. p. I-3055).

12 — Sentencia de 30 de septiembre de 2003 (C-224/01, Rec. p. I-10239).

13 — Sentencia de 13 de enero de 2004 (C-453/00, Rec. p. I-837).

14 — Sentencia de 16 de marzo de 2006 (C-234/04, Rec. p. I-2585).

15 — Reglamento del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1).

22. El Gobierno italiano considera que el principio de fuerza de cosa juzgada no es aplicable en el presente asunto porque dicho principio presupone una sentencia que haya adquirido efecto vinculante entre las mismas partes, sobre el mismo objeto y con arreglo a la misma base jurídica. [16]

23. Según este Gobierno, no concurre el tercer requisito, habida cuenta, por un lado, de las diferencias entre el procedimiento civil que concluyó con la sentencia de la Corte d'Appello y el procedimiento contencioso-administrativo actualmente pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente y, por otro lado, del hecho de que la sentencia de la Corte d'Appello no se basó en el Tercer Código de ayudas ni tuvo en cuenta la Decisión 90/555 de la Comisión.

24. Además, el Gobierno italiano considera que Lucchini no puede invocar la protección de la confianza legítima. Toda empresa sabe que sólo tiene derecho al pago de una ayuda cuando existe una decisión que la autoriza tanto en el ámbito nacional como en el comunitario. Aunque exista una sentencia nacional que tenga fuerza de cosa juzgada, esto no supone que la empresa ya pueda recibir la ayuda. La empresa aún debe esperar la decisión de la Comisión. La Comisión no está vinculada a las resoluciones de los jueces nacionales. Por tanto, el Gobierno italiano estima que no existe una confianza legítima digna de protección que se oponga a la devolución de la ayuda. Añade que Lucchini podría haber interpuesto recurso contra la decisión de la Comisión. Finalmente, indica que en el contexto de la normativa comunitaria en materia de ayudas los jueces nacionales tienen una competencia limitada. No pueden pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, por lo que la fuerza de cosa juzgada de una sentencia tiene un alcance limitado.

25. El Gobierno neerlandés estima que el presente asunto es especial y que puede establecerse una excepción a los principios de fuerza de cosa juzgada y de autonomía procesal nacional. Dicho Gobierno, remitiéndose a la sentencia Kapferer, antes citada, considera que debe partirse de la inatacabilidad de la fuerza de cosa juzgada. La impugnación de una resolución judicial firme constituiría una infracción grave del principio de seguridad jurídica y de estabilidad de las relaciones jurídicas y, en suma, vulneraría gravemente la autoridad del poder judicial. En segundo lugar, el Gobierno neerlandés se refiere al principio de autonomía procesal nacional. En principio, sólo puede impugnarse por infracción del Derecho comunitario una resolución judicial no recurrible cuando la normativa procesal nacional lo permita.

16 — Como ejemplo, el Gobierno italiano se remite a la sentencia de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión (172/83 y 226/83, Rec. p. 2831), apartado 9.

26. No obstante, el Gobierno neerlandés considera que, habida cuenta de que en el presente asunto concurren circunstancias especiales de peso, nos encontramos ante una situación excepcional. En este caso, según el punto de vista neerlandés, se trata en primer lugar de una resolución judicial en materia de ayudas de Estado, ámbito en el que la Comisión tiene competencia exclusiva. En segundo lugar, existe una clara decisión previa de la Comisión de la que se deriva que la resolución judicial dictada posteriormente es contraria al Derecho comunitario; en este contexto debe señalarse que todos los órganos de un Estado miembro, también los jueces, están vinculados a las decisiones de la Comisión en la materia. En tercer lugar, el juez nacional y las partes del procedimiento principal sabían, o deberían haber sabido, que la ayuda ya había sido declarada incompatible con el mercado común. Según el Gobierno neerlandés, las normas del Tratado en materia de ayudas de Estado carecerían de efecto útil si en un caso excepcional como éste se aceptase que no tuviera lugar en ningún caso la recuperación de las ayudas.

27. En opinión de la Comisión, debe realizarse una distinción entre la fuerza de cosa juzgada de las sentencias en las que se resuelve, en un procedimiento contradictorio, acerca de derechos sobre los cuales las partes pueden disponer libremente, y la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los órganos jurisdiccionales nacionales en el ámbito de las ayudas de Estado en las que los intereses de las autoridades nacionales y de los beneficiarios suelen ser paralelos y en las que para ambas partes la cuestión fundamental de la legalidad de las ayudas está regulada por normas imperativas de Derecho comunitario.

28. La Comisión señala, en primer lugar, la obligación establecida en el Derecho comunitario de que se le notifiquen las ayudas proyectadas. La obligación de notificación previa es aplicable al Estado miembro como tal, cualquiera que sea el órgano que otorga la ayuda. Por tanto, esta obligación también es aplicable a las instancias judiciales. El hecho de que la ayuda se conceda sobre la base de una sentencia en este sentido de un juez nacional no exime al Estado miembro de su obligación de comunicarla previamente y de no abonarla antes de que la Comisión la haya aprobado. Además, la relación entre el órgano que concede la ayuda y el órgano responsable de comunicarla es una cuestión de orden interno que no puede obstaculizar la aplicación del Derecho comunitario.

29. La suposición de que una sentencia de un juez civil puede oponerse a la recuperación de una ayuda confunde, según la Comisión, dos niveles distintos: el procedimiento nacional (en particular, las consecuencias de una sentencia de un juez civil en relación con las competencias de la Administración nacional) y el procedimiento previsto para la concesión de ayudas, que no sólo presupone la tramitación del procedimiento nacional, sino también el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario hasta que la Comisión apruebe la medida notificada.

30. En el presente asunto, la autoridad italiana competente comunicó a la Comisión, con arreglo al Tercer Código de ayudas, su intención de conceder una ayuda. La decisión de la autoridad nacional sobre la solicitud de ayudas de Lucchini estaba sujeta a la aprobación de la Comisión. La Comisión declaró que la ayuda era incompatible con el mercado común. Por tanto, la decisión nacional no surtió ningún efecto.

31. Sólo en un momento muy posterior, los jueces italianos (primero el Tribunale civile e penale di Roma y posteriormente la Corte d'Appello) reconocieron el derecho subjetivo de Lucchini al pago de la ayuda en cuestión. Sus resoluciones constituyen la base con arreglo a la cual la autoridad italiana otorgó la ayuda por decreto, si bien también dicho decreto establecía una reserva.

32. La Comisión desarrolla dos hipótesis, una según la cual la ayuda otorgada se corresponde con la ayuda examinada por la Comisión, es decir, la ayuda ya prohibida, y otra con arreglo a la cual se trata de una ayuda distinta a la notificada y examinada. Sin embargo, en ambos casos se deriva claramente de la jurisprudencia qué debe hacer el juez. En el primer caso está vinculado a la decisión en la que se declaró que la ayuda es incompatible con el mercado común y debe extraer las correspondientes consecuencias. En el segundo caso rige la cláusula standstill, directamente aplicable, del artículo 88 CE, apartado 3, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia.

33. De hecho, se trata de una decisión a escala comunitaria que ha adquirido firmeza. La inatacabilidad de una decisión de este tipo también constituye una expresión del principio de seguridad jurídica; por tanto, es vinculante para todos los órganos del Estado italiano. Además, según la Comisión, la fuerza de cosa juzgada de la sentencia del tribunal italiano sólo cubre la fase nacional, no tiene ninguna repercusión en el ámbito comunitario.

34. La Comisión también se remite a la jurisprudencia [17] en la que se declara que las disposiciones nacionales deben ser aplicadas de modo que no sea prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario y se tengan plenamente en cuenta los intereses de la Comunidad, y a la jurisprudencia [18] de la que se deriva que a veces la primacía del Derecho comunitario exige que se relativice el principio de seguridad jurídica.

35. Finalmente, la Comisión indica que la primacía del Derecho comunitario puede implicar que cualquier acto nacional de carácter administrativo e incluso de naturaleza legislativa contrario al Derecho comu-

17 — La Comisión se remite, en este sentido, a la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (BUG-Alutechniek) (C-5/89, Rec. p. I-3437), y a la sentencia de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591).

18 — La Comisión se remite, a este respecto, entre otras, a las sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartados 64 y siguientes; de 28 de junio de 2001, Larsy (C-118/00, Rec. p. I-5063), apartados 51 a 55, y Kühne & Heitz, antes citada, apartados 23 a 28.

nitario deba quedar sin efecto. La Comisión no ve ningún motivo para que este principio no sea aplicable a una resolución judicial, contraria al Derecho comunitario, que haya adquirido fuerza de cosa juzgada.

B. *Análisis*

36. Todos los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros conocen el principio de *res judicata,* fuerza de cosa juzgada. En interés de la seguridad jurídica, las resoluciones judiciales contra las que no cabe interponer recurso adquieren un carácter «inatacable» en las relaciones sociales, es decir, se convierten en hechos jurídicos. Los hechos jurídicos deben ser respetados. Esto significa que queda excluida la posibilidad de interponer un nuevo recurso con el mismo objeto, las mismas partes y los mismos motivos.

37. De un examen comparado se deriva también que, a pesar de la gran importancia que tiene la fuerza de cosa juzgada, ésta no tiene efectos absolutos. En los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, si bien están sujetas a estrictos requisitos, existen excepciones a la fuerza de cosa juzgada. [19] Así sucede, por ejemplo, en caso de fraude o cuando la resolución inatacable constituye una infracción flagrante de los derechos fundamentales. De la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se deduce que la fuerza de cosa juzgada no puede proteger ninguna vulneración manifiesta de los derechos (comunitarios) fundamentales. [20]

38. También en el ordenamiento jurídico comunitario se observa el principio de fuerza de cosa juzgada. [21] Los motivos que lo justifican son idénticos a los que rigen en los ordenamientos jurídicos nacionales. Además, la importancia de este principio también está reconocida en las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales. Esta afirmación viene confirmada en las sentencias antes citadas Eco Swiss, Köbler, Kühne & Heitz y Kapferer.

39. En todo caso, debe observarse que en ninguna de estas sentencias se conculcaba el ejercicio de una competencia comunitaria.

40. En el asunto Köbler, el juez nacional, que había resuelto en última instancia, había

19 — Véase el extenso estudio de Derecho comparado, «nota de investigación», sobre la función y el significado de la fuerza de cosa juzgada en los Estados miembros (documento interno), realizado en el marco de este procedimiento por la Dirección Biblioteca, Investigación y Documentación a petición del Tribunal de Justicia.

20 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de abril de 2002, S.A. Dangeville/Francia.

21 — Véase, por ejemplo, el auto de 11 de julio de 1996, Coussios/Comisión (C-397/95 P, Rec. p. I-3873), y la sentencia de 1 de junio de 2006, P&O European Ferries y otros/Comisión (C-442/03 P y C-471/03 P, Rec. p. I-4845) y la jurisprudencia allí citada.

aplicado incorrectamente el Derecho comunitario. De esta situación debía poder derivarse la posibilidad de ejercitar una acción de indemnización, con arreglo a determinados requisitos. Sin embargo, la sentencia de que se trataba no afectaba directamente al ejercicio de competencias comunitarias.

41. También en el asunto Kühne & Heitz el juez nacional había aplicado incorrectamente el Derecho comunitario. Pero en ese asunto tampoco se había visto afectado el ejercicio de competencias comunitarias.

42. En los asuntos Eco Swiss y Kapferer sucedía lo mismo. Además, en dichos asuntos, se habría podido interponer un recurso de apelación, pero las partes habían dejado expirar los plazos.

43. En el asunto Eco Swiss un laudo arbitral parcial que tenía carácter de laudo final no había sido impugnado dentro de plazo. Los plazos en sí no hacían excesivamente difícil o prácticamente imposible el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario. En tales circunstancias, el Derecho comunitario no obliga al juez nacional a no aplicar las normas procesales internas pertinentes, tampoco en el caso de que hubiera sido posible de este modo examinar la eventual infracción del Derecho comunitario. [22]

44. En el asunto Kapferer se había propuesto inicialmente, con arreglo al Reglamento (CE) nº 44/2001, [23] una excepción de incompetencia del órgano jurisdiccional que conocía del asunto. La excepción de incompetencia fue desestimada, pero respecto al fondo del asunto la parte demandada por Kapferer, una empresa de venta por correo, ganó el proceso. Dicha empresa no vio ningún motivo para proponer nuevamente una excepción de incompetencia contra el recurso de apelación interpuesto por Kapferer. Por tanto, dicha parte de la sentencia adquirió fuerza de cosa juzgada. También en esta situación, el Tribunal de Justicia declaró que el Derecho comunitario no exige a un juez nacional que no aplique las normas procesales nacionales que confieren a una resolución fuerza de cosa juzgada.

45. Las asuntos de las sentencias Köbler y Kühne & Heitz, antes citadas, tienen en común que los justiciables habían agotado todas las vías de recurso. En ambos casos el órgano jurisdiccional de última instancia había omitido plantear una cuestión prejudicial, y como consecuencia se había interpretado incorrectamente el Derecho comunitario. En el asunto Köbler dicha infracción

22 — Además, dicha infracción, en aquel asunto se trataba de un contrato que tal vez era contrario al artículo 81 CE, podría «repararse» mediante un acto de la Comisión o de una autoridad nacional en materia de competencia. También los competidores perjudicados, a los que no afecta la fuerza de cosa juzgada, podrían eventualmente ejercer acciones.

23 — Reglamento 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 (DO L 12, p. 1).

del Derecho comunitario por un órgano jurisdiccional que conocía en última instancia podía ser compensada mediante una indemnización. En el asunto Kühne & Heitz era posible modificar la situación dejando sin efecto la fuerza de cosa juzgada (mediante la resolución judicial la decisión administrativa había adquirido firmeza) interpretando la facultad que tiene el órgano administrativo de revisar la primera decisión como una obligación de revisarla en el caso concreto.

46. De esta jurisprudencia se deduce que las partes tienen su propia responsabilidad en relación con la defensa de los derechos sobre los que pueden disponer libremente (Kapferer) o de los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico comunitario (Köbler, Kühne & Heitz). Si no actúan dentro de los plazos previstos [24] o no consideran oportuno interponer recurso de apelación, o si ni siquiera inician un procedimiento, tienen que asumir las consecuencias que de ello se derivan de modo que posteriormente no pueden invocar los derechos que les confiere el ordenamiento jurídico comunitario. Por el contrario, si actúan en el ámbito administrativo y judicial para defender sus intereses y en este contexto aprovechan todas las posibilidades que les ofrece la normativa procesal nacional, tienen derecho a ejercer las acciones que prevé el ordenamiento jurídico nacional para exigir una indemnización por actos ilícitos del Estado, es decir, la actuación contraria al Derecho comunitario de las autoridades administrativas y/o judiciales nacionales (Köbler), o bien, si el Derecho nacional lo permite, para exigir la revisión de la decisión administrativa controvertida (Kühne & Heitz). Esta jurisprudencia, en la que la observancia del principio jurídico de fuerza de cosa juzgada entre las partes se encuentra en primer plano, no excluye toda excepción a dicho principio, pero tales excepciones sólo son admisibles en casos especiales en los que el adagio jurídico aplicable a las partes *«res judicatas pro veritate habetur»* debe quedar sin aplicación debido a la existencia de un interés jurídico superior.

47. En el presente asunto, sin embargo, la resolución de la Corte d'Appello que tiene fuerza de cosa juzgada no sólo tiene consecuencias en las relaciones jurídicas con arreglo al Derecho italiano entre el beneficiario de la ayuda y el Estado italiano, sino que menoscaba la competencia exclusiva de la Comisión, regulada por el Derecho comunitario, en materia de examen de la compatibilidad de las ayudas de que se trate con el mercado común, e infringe las obligaciones a las que Italia está sujeta con arreglo al Derecho comunitario a la hora de conceder ayudas.

48. En el presente asunto no se trata de un litigio entre una autoridad administrativa nacional y un particular que sólo puede resolverse en el marco del ordenamiento jurídico nacional, sino de un litigio que en

24 — Evidentemente, debe tratarse de plazos razonables.

primera línea debe solucionarse en la esfera del Derecho comunitario y en el que la delimitación entre el ordenamiento jurídico comunitario y el nacional –y, por tanto, entre las obligaciones de los jueces nacionales con arreglo a ambos ordenamientos jurídicos– es especialmente estricta.

Obligaciones de los jueces nacionales

49. A la luz de lo anterior, examinaré a continuación en primer lugar las obligaciones del juez nacional en el marco de la aplicación y el cumplimiento de la normativa comunitaria pertinente en este asunto.

En primer término, indicaré que existe una nítida distribución de funciones y competencias entre la Comisión, por un lado, y los jueces nacionales, por otro, en la aplicación de la normativa comunitaria en materia de ayudas.

50. La Comisión, el órgano administrativo competente responsable de la ejecución y desarrollo de la política de competencia en el interés general de la Comunidad, tiene competencia exclusiva para examinar todas las medidas de ayuda comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1, y del Código de ayudas CECA pertinente en el presente asunto, para apreciar su compatibilidad con el mercado común. [25]

51. Por tanto, los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión las ayudas proyectadas (obligación de notificación) y esperar a que la Comisión adopte su decisión al respecto antes ejecutarlas (obligación standstill). Si la decisión es «positiva», se podrá proceder a la ejecución de las ayudas proyectadas, si la decisión es «negativa», la obligación standstill será, por así decir, definitiva. [26]

52. Las ayudas que hayan sido abonadas antes de su notificación, así como las concedidas mientras el procedimiento de examen estaba en curso, deben ser recuperadas. Le regla principal puede resumirse del siguiente modo: los Estados miembros no pueden conceder ayudas antes de que la Comisión se haya pronunciado expresamente sobre su compatibilidad con el mercado común.

25 — Véase, entre otras, la sentencia de 21 de noviembre de 1991, Fédération Nationale du Commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (en lo sucesivo, «sentencia FNCE») (C-354/90, Rec. p. I-5505).

26 — Véase, sobre la finalidad y el alcance de dichas obligaciones, entre otras, las sentencias de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), apartados 3 y 4; de 21 de mayo de 1977, Comisión/Reino Unido (31/77 R y 53/77 R, Rec. p. 921), apartados 16 a 29; de 9 de octubre de 1984, Heineken (91/83 y 127/83, Rec. p. 3435), apartado 20, y de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión («Boussac») (C-301/87, Rec. p. I-307), apartados 16 y 17. Véanse también, por ejemplo, las sentencias de 28 de enero de 2003, Alemania/Comisión (C-334/99, Rec. p. I-1139), apartado 49, y de 15 de julio de 2004, España/Comisión (C-501/00, Rec. p. I-6717), apartados 67 a 69.

53. Por tanto, los órganos jurisdiccionales nacionales no son competentes para pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común. [27] Por el contrario, dichos órganos tienen una función esencial en el ordenamiento jurídico comunitario respecto al cumplimiento de las disposiciones comunitarias en materia de ayudas, es decir, respecto a la observancia del principio formulado anteriormente según el cual no puede concederse ninguna ayuda antes de que la Comisión la apruebe expresamente, y además respecto a la aplicación y ejecución de las decisiones que la Comisión adopte en el marco del ejercicio de sus competencias.

54. Por lo que se refiere al artículo 88 CE, apartado 3, éste constituye una disposición del Tratado imperativa, de efecto directo, que prohíbe la concesión de hecho de una ayuda, cualquiera que sea su forma, sin el acuerdo y aprobación previos de la Comisión. En el artículo 6 del Código de ayudas aplicable en este asunto la situación no es distinta. Por tanto, el juez nacional debe examinar de modo consecuente, cuando se le solicita que se pronuncie sobre una decisión nacional de concesión de ayudas, si se ha cumplido lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3, o en su artículo equivalente en el Código de ayudas CECA.

55. Estas reglas principales han sido desarrolladas en una serie de sentencias en las que el Tribunal de Justicia ha declarado que los jueces nacionales deben tutelar los derechos de los justiciables, cuando las autoridades nacionales vulneran el principio antes expuesto, y extraer, con arreglo a su Derecho, todas las consecuencias posibles tanto en lo que atañe a la validez de los actos que conlleven la ejecución de las medidas de ayuda como a la devolución de las ayudas ya concedidas. [28]

56. En segundo lugar, su acción debe basarse en las decisiones de la Comisión, directamente aplicables, adoptadas en el marco del artículo 88 CE, apartado 2. En el asunto Capolongo, [29] el Tribunal de Justicia ya declaró que las decisiones de la Comisión adoptadas en el procedimiento de examen establecido en el artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, tienen efecto directo. En consecuencia, el juez nacional también debe extraer consecuencias de una decisión negativa, es decir, una decisión en la que se concreta la prohibición del artículo 87 CE, apartado 1. [30]

57. En tercer lugar, el juez nacional también puede tener que ejercer una función con motivo de una decisión de la Comisión por la que se exija la recuperación de una ayuda.

27 — Véase la sentencia FNCE, antes citada, apartado 12. Véase también la sentencia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 42, y la sentencia de 17 de junio de 1999, Piaggio (C-295/97, Rec. p. I-3735), apartado 30.

28 — Véanse, entre otras, las sentencias Lorenz, antes citada, apartado 8; FNCE, antes citada, apartado 12; SFEI y otros, antes citada, apartado 40; de 16 de diciembre de 1992, Lornoy y otros (C-17/91, Rec. p. I-6523), apartado 30; de 13 de enero de 2005, Streekgewest (C-174/02, Rec. p. I-85), apartado 17, y de 15 de junio de 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 y C-41/05, Rec. p. I-5293), apartado 42.

29 — Sentencia de 19 de junio de 1973 (77/72, Rec. p. 611), apartado 6. Véase también la sentencia de 22 de marzo de 1977, Steinike & Weinlig (78/76, Rec. p. 595).

30 — Véase la sentencia Steinike & Weinlig, citada en la nota 29.

Tales decisiones, con arreglo al artículo 249 CE, en relación con el artículo 10 CE, son vinculantes para todos los órganos de los Estados miembros, entre los que se encuentran los tribunales nacionales. Por tanto, deben extraer de ellas las consecuencias necesarias.

58. Por otro lado, dichas decisiones imponen al Estado miembro afectado obligaciones explícitas e incondicionales, que dicho Estado miembro no puede eludir. Las obligaciones también surten efectos para los particulares interesados. En primer término, para aquellos a quienes se hayan concedido ayudas ilícitamente. Estas personas deben devolver las ayudas. En segundo término, para los terceros interesados que, en caso de que el Estado miembro no haya cumplido la obligación de recuperación dentro del plazo fijado, pueden exigir su cumplimiento ante los tribunales nacionales. [31] [32]

59. Esta obligación de cumplimiento tan estricta se debe a que con ella se logra que la norma principal del artículo 87 CE, apartado 1, a saber, que las medidas nacionales de ayuda no falseen las condiciones de competencia en el mercado común, tenga el efecto que las partes del Tratado han querido atribuirle.

60. Finalmente, quiero indicar que la recuperación de la ayudas debe realizarse con arreglo a la normas procesales nacionales, siempre que éstas no impidan en la práctica dicha recuperación exigida por el Derecho comunitario (principio de efectividad). [33]

61. De lo anterior se deriva que el juez nacional, en caso de que deba pronunciarse, con arreglo al Derecho nacional, sobre una concesión de ayudas, ha de examinar si se han cumplido las obligaciones derivadas del artículo 88 CE, apartado 3, o, como en el presente asunto, la disposición equivalente del correspondiente Código de ayudas CECA, y si existen decisiones de la Comisión que se opongan a la concesión de esta ayuda, o que sometan su pago a restricciones o a requisitos especiales.

62. La coexistencia del ordenamiento jurídico comunitario y los ordenamientos jurídicos nacionales entraña, por tanto, que los tribunales nacionales siempre deben examinar, cuando aplican el Derecho interno al caso concreto, si se han cumplido las exigencias que establece el Derecho comunitario y si la aplicación de la normativa nacional no menoscaba las competencias que corresponden a la Comisión en la aplicación de las disposiciones en materia de concesión de ayudas, que es uno de los pilares del ordenamiento jurídico comunitario. En este

31 — Véase, entre otras, la sentencia Streekgewest, antes citada.

32 — Además, la Comisión también puede hacer uso de la posibilidad que tiene, con arreglo a los artículos 88 CE y 228 CE, de exigir el cumplimiento de una decisión de recuperación.

33 — Véanse, entre otras, las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania (94/87, Rec. p. 175), apartado 12; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión («Tubemeuse») (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 61; BUG-Alutecnnik, citada en la nota 17, apartado 12; Alcan Deutschland, citada en la nota 17, apartado 24, y de 12 de octubre de 2000, España/Comisión (C-480/98, Rec. p. I-8717), apartado 34.

contexto, me remito a la sentencia Eco Swiss [34] en la que el Tribunal de Justicia declaró expresamente que las disposiciones del Tratado en materia de competencia son de orden público. Cabe afirmar lo mismo respecto a la normativa en materia de competencia aplicable a la relación entre la Comunidad y los Estados miembros, por tanto, en este caso, los artículos 87 CE, 88 CE y 4 CECA.

63. Añadiré que, en el asunto principal, el Estado italiano cumplió las obligaciones que se derivan del artículo 6 del Código de ayudas, o intentó cumplirlas. Notificó a la Comisión su decisión inicial por la que pretendía otorgar una ayuda a Lucchini. Además no quiso desembolsar la ayuda antes de que la Comisión adoptara su decisión, y cuando se vio obligado a abonarla a raíz de la sentencia de la Corte d'Appello, lo hizo finalmente con una reserva expresa.

64. La Comisión, por su parte, examinó el proyecto de concesión de la ayuda comunicada. En este contexto cumplió todas las obligaciones procedimentales aplicables, a saber, publicó la notificación de modo que el propio beneficiario y los terceros interesados pudieran manifestar sus observaciones al respecto. También la decisión por la que la Comisión, finalmente, llegó a una apreciación negativa fue comunicada correctamente al Gobierno italiano y publicada después.

65. A la luz de lo anterior debe señalarse que bien por ignorancia o bien por negligencia, los órganos jurisdiccionales civiles italianos, tanto de primera como de segunda instancia, incurrieron en graves errores.

66. En primera instancia no cumplieron las obligaciones antes descritas de examinar consecuentemente si se había respetado el artículo 88 CE, apartado 3, o el artículo 6 del Código de ayudas, y si existía una decisión de aprobación expresa de la Comisión. Más aún, en apelación la Corte d'Appello tampoco quiso prestar atención a la decisión negativa que la Comisión había adoptado entre tanto. Quiero quedarme en esta constatación. No quiero abordar por qué motivos este último órgano jurisdiccional consideró que no debía aplicar el Derecho comunitario. Ante una infracción tan flagrante no me parece conveniente caer en la tentación pedagógica de exponer por qué la motivación es jurídicamente insostenible.

67. Por otro lado, las autoridades italianas también incurrieron en un error. Es cierto que en apelación señalaron al órgano juris-

34 — Antes citada, apartados 36 y 39. En mis conclusiones en el asunto en el que se dictó la sentencia de 16 de mayo de 2002, ARAP y otros (C-321/99 P, Rec. p. I-4287), ya indiqué que los artículos 87 CE y 88 CE son disposiciones de orden público (véase el punto 189 de dichas conclusiones).

diccional que no podían abonar la ayuda objeto de litigio antes de que la Comisión la declarara expresamente compatible con el mercado común, pero olvidaron claramente indicar que la Comisión había adoptado entre tanto una decisión por la que declaraba expresamente que la ayuda solicitada era incompatible con el mercado común.

68. Finalmente, Lucchini, como demandante en el procedimiento ante los jueces civiles italianos, sabía o debía saber –se trata de uno de los mayores productores de acero italianos, que conocía bien el artículo 4 CA y los Códigos de ayudas– que el Gobierno italiano sólo podía abonar de hecho la ayuda que se le había otorgado tras la aprobación de la Comisión. Además, cuando la Comisión adoptó su decisión negativa, no quiso utilizar las vías de recurso que le confiere el Derecho comunitario. No puedo evitar la impresión de que Lucchini buscó el eslabón más débil de la cadena judicial a la que se puede someter la apreciación de la legalidad de la concesión de ayudas estatales.

69. El resultado de todo ello es que se ha concedido una ayuda de Estado y se han falseado las condiciones de competencia en la correspondiente parte del mercado común. Más importante, probablemente, que este resultado material, que como tal ya supone una infracción incidental considerable del ordenamiento jurídico comunitario, es el hecho de que, mediante la sentencia, se ha desprovisto de efecto a las competencias que la Comisión ejerce en la Comunidad. Con ello, la fuerza de cosa juzgada de la sentencia de la Corte d'Appello entraña que no se ha respetado la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en materia de concesión de ayudas de Estado.

70. En resumen, la cuestión fundamental es si la fuerza de cosa juzgada de una sentencia dictada en las circunstancias antes descritas, que, como se ha indicado en el punto anterior, puede tener graves consecuencias respecto a la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, tal como se deriva del propio Tratado, y que, además, impediría el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión en esta materia, debe considerarse inatacable.

71. En mi opinión, no debe ser así.

72. En este contexto, son pertinentes las siguientes consideraciones: la cuestión clave reside en el hecho de que los tribunales nacionales, cuando interpretan el Derecho interno, no pueden dictar resoluciones que vacíen de contenido la regulación básica en materia de distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros

establecida en los Tratados. Cabe afirmar lo mismo cuando las resoluciones hayan adquirido fuerza de cosa juzgada.

73. Este principio es especialmente pertinente cuando se trata de disposiciones del Tratado, y de su aplicación, que concretan principios fundamentales del Derecho comunitario material, como son en el presente asunto los artículos 87 CE y 88 CE, y más aún cuando la obligación jurídica del juez nacional se encuentra establecida en el propio Tratado y existe una jurisprudencia inequívoca en la materia, dicho de otro modo, como es el caso del artículo 88 CE, apartado 3, y la jurisprudencia antes mencionada del Tribunal de Justicia.

74. En estos casos, la fuerza de cosa juzgada de una sentencia que se basa exclusivamente en la interpretación del Derecho nacional, y en la que resulta manifiesto que no se ha aplicado el Derecho comunitario pertinente, no puede obstaculizar el ejercicio de las competencias de la Comisión con arreglo a las correspondientes disposiciones del ordenamiento jurídico comunitario.

75. En mi opinión, el hecho de que en este asunto Lucchini no pueda invocar en modo alguno el principio de confianza legítima constituye, como máximo, un argumento subsidiario.

76. Considero que en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia existen argumentos que justifican claramente esta apreciación. En este sentido, me remito nuevamente a la sentencia Eco Swiss, en la que se declaró que el artículo 81 CE es una disposición fundamental imprescindible para el cumplimiento de las funciones que la Comunidad tiene asignadas y, en particular, para el funcionamiento del mercado común. De dicha sentencia también se deriva que el Derecho comunitario exige que un órgano jurisdiccional nacional que deba apreciar la validez de un laudo arbitral debe examinar de oficio si es aplicable el artículo 81 CE.

77. También puede mencionarse, por analogía, la sentencia Masterfoods y HB.[35] En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión, en el ejercicio de las funciones que le atribuye el Tratado, no está vinculada a la resolución que un juez nacional haya podido adoptar con arreglo al artículo 85 CE, apartado 1, y 86 CE. El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que la Comisión puede adoptar en cualquier momento una decisión individual relativa a la aplicación de los artículos 85 CE y 86 CE, incluso cuando un juez nacional ya haya dictado una resolución sobre un acuerdo o una práctica concertada, y la decisión proyectada por la Comisión no sea acorde con dicha resolución.

78. En la misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando se pronuncian

35 — Sentencia de 14 de diciembre de 2000 (C-344/98, Rec. p. I-11369).

sobre acuerdos o prácticas concertadas respecto a los cuales la Comisión ya ha adoptado una decisión, no pueden dictar una resolución contraria a dicha decisión, aun cuando su resolución sea contraria a la dictada por el órgano jurisdiccional de primera instancia. Dicha jurisprudencia ha sido codificada entre tanto en el Reglamento (CE) nº 1/2203. [36]

79. La citada jurisprudencia también es aplicable cuando se trata de disposiciones de Derecho comunitario en materia de ayudas. Del mismo modo que una resolución de un juez nacional no puede restringir el ejercicio de las competencias de la Comisión en relación con la normativa sobre competencia aplicable a los particulares, tampoco puede hacerlo cuando se trata de la normativa sobre competencia aplicable a los Estados miembros, es decir, sobre las ayudas de Estado. Además, que un juez nacional no puede dictar una resolución contraria ya se deriva del hecho de que una decisión de la Comisión está destinada a los Estados miembros y sus jueces, que, como órganos del Estado, están vinculados a ella. [37]

80. En cualquier caso, existe una diferencia importante entre las decisiones adoptadas con arreglo a los artículos 81 CE y 82 CE y las adoptadas en virtud del artículo 88 CE y de los Códigos de ayudas, es decir, los destinatarios. Si una resolución de un juez nacional en una relación jurídica horizontal de Derecho privado, aunque haya adquirido fuerza de cosa juzgada, no puede afectar a las competencias de decisión de la Comisión, cabe afirmar lo mismo respecto a una relación vertical entre un Estado miembro y un particular en materia de ayudas de Estado. Tampoco la resolución dictada por un tribunal nacional sobre esta relación puede afectar a las competencias exclusivas de la Comisión.

81. A este respecto, aún debe señalarse que, aunque el Derecho comunitario en materia de ayudas se dirige en primer lugar a los Estados miembros, los particulares interesados tienen la facultad de invocar sus intereses en los correspondientes procedimientos de concesión de ayudas. Este principio ya es aplicable en la fase administrativa, previa a la decisión de la Comisión, en la que los potenciales beneficiarios de la ayuda así como los terceros interesados pueden presentar sus observaciones. [38] También es aplicable después de que la Comisión haya adoptado su decisión. Las partes afectadas por la decisión pueden interponer un recurso de anulación con arreglo al artículo 230 CE, vía que, dado que el

36 — Reglamento del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1). Véase el artículo 16.

37 — En un inciso señalo que cuando se desarrollan al mismo tiempo un procedimiento a escala comunitaria (en el marco del examen de la compatibilidad de una ayuda con el mercado común) y a escala nacional (por ejemplo, en el marco de una infracción de la cláusula standstill), el principio de lealtad puede entrañar que el juez nacional se dirija a la Comisión o, a través de un procedimiento prejudicial, al Tribunal de Justicia, por ejemplo para averiguar si una determinada medida debe calificarse de ayuda. Véase, en este contexto, la sentencia Masterfoods y HB, antes citada, apartados 57 y 58. Véase también la sentencia SFEI, citada en la nota 27, apartados 49 a 51, y Piaggio, citada en la nota 27, apartado 32.

38 — Véase, entre otros, el Reglamento nº 659/1999.

Tribunal de Justicia interpreta de modo amplio el criterio restrictivo que consiste en «estar directamente afectado» en los asuntos de ayudas, también pueden utilizar la mayor parte de las veces los terceros interesados. [39]

82. De aquí se deriva también que los potenciales destinatarios de una medida de ayuda nacional no están obligados a acudir, contra su voluntad, ante el juez nacional porque no exista una normativa de protección adecuada en el Derecho comunitario. Por el contrario, precisamente porque existe una protección adecuada de los particulares contra las decisiones de la Comisión sobre ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia ha establecido que los particulares no podrán impugnar la validez de las decisiones ante los jueces nacionales cuando no hayan utilizado su facultad de recurrir ante el juez comunitario. [40]

83. Por analogía, un interesado no goza de protección cuando no utiliza de modo consecuente las vías de recurso que le ofrece el ordenamiento jurídico comunitario y se dirige a un tribunal nacional que no tiene competencia para pronunciarse sobre la admisibilidad, con arreglo al Derecho comunitario, de una ayuda de Estado cuyo pago exige. Esta situación no se ve modificada por la circunstancia de que la sentencia obtenida del juez nacional que, como se ha indicado anteriormente, infringe de modo flagrante el Derecho comunitario, haya adquirido fuerza de cosa juzgada en virtud del Derecho nacional.

84. En consecuencia, el hecho de que en el ámbito de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado la ejecución de una decisión de la Comisión por la que se exige la recuperación de una ayuda tenga consecuencias en la relación entre el Estado miembro y el beneficiario, no es un motivo suficiente para ser menos estricto en este asunto respecto al principio del respeto de las competencias de la Comisión.

85. Aunque en este contexto no sea determinante, me remito a la jurisprudencia según la cual no puede invocarse el principio de seguridad jurídica contra la recuperación de una ayuda. Éste es el caso, por ejemplo, cuando los ordenamientos jurídicos nacionales establecen plazos de prescripción para la revocación de una decisión nacional por la que se otorga una ayuda. [41] Dado que la función de las autoridades nacionales en caso de que se declare que una ayuda es incompatible con el mercado común se limita a la ejecución de la decisión de la

39 — Véanse, entre otras, las sentencias de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión (323/82, Rec. p. 3809); de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487); de 15 de junio de 1993, MATRA/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203), y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, «Deense Scheepvaart» (T-266/94, Rec. p. II-1399). Véase también el Reglamento nº 659/1999, citado en la nota 15.

40 — Sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833).

41 — Véase la sentencia Alcan Deutschland, citada en la nota 17, apartados 34 a 37, y la sentencia BUG-Alutechniek, citada en la nota 17, apartados 18 y 19.

Comisión –no existe un margen de apreciación que permita resolver de otro modo–, los operadores económicos saben, desde el momento en que la Comisión adopta su decisión, que la ayuda concedida ilícitamente debe ser devuelta. Por tanto, no puede invocarse en contra la existencia de plazos de prescripción establecidos en aras de la seguridad jurídica.

86. De todo lo que precede se deriva que la fuerza de cosa juzgada de la sentencia dictada por la Corte d'Appello no puede constituir un obstáculo a la recuperación de la ayuda concedida con infracción del Derecho comunitario pertinente en este asunto. Debe ponerse fin a la infracción del Derecho comunitario ocasionada por dicha sentencia.

V. Conclusión

87. Sobre la base de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Consiglio di Stato del siguiente modo:

«La fuerza de cosa juzgada de una resolución dictada por un juez civil nacional, por la que se ordena a una autoridad nacional el pago de una ayuda de Estado otorgada por ésta, no puede impedir el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión por los artículos 87 CE y 88 CE.

Por tanto, un órgano jurisdiccional nacional, al pronunciarse sobre la legalidad de una decisión adoptada por una autoridad nacional para la ejecución de una decisión de la Comisión por la que se exige la recuperación de una ayuda concedida ilegalmente, está obligado a no aplicar las normas nacionales que regulan las consecuencias jurídicas de una sentencia civil que haya adquirido fuerza de cosa juzgada, cuando dicha sentencia sea contraria a las obligaciones que se derivan de los artículos 87 CE y 88 CE, para garantizar plenamente de este modo el respeto de la normativa comunitaria en materia de ayudas de Estado.»