Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

de 6 de noviembre de 2024*

«Ayudas de Estado — Zona Franca de Madeira — Régimen de ayudas aplicado por Portugal — Decisión que declara la no conformidad del régimen con las Decisiones C(2007) 3037 final y C(2013) 4043 final y por la que se declara dicho régimen incompatible con el mercado interior y se ordena la recuperación de las ayudas abonadas en aplicación de este — Obligación de motivación — Concepto de "ayuda existente" en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (UE) 2015/1589 — Inexistencia de excepciones al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la región autónoma de Madeira — Principio de buena administración — Principio de cooperación leal — Confianza legítima — Seguridad jurídica»

En el asunto T-462/22,

Millennium BCP Participações, SGPS, Sociedade Unipessoal, Lda, con domicilio social en Funchal (Portugal),

BCP África, SGPS, Lda, con domicilio social en Funchal,

representadas por los Sres. B. Santiago, L. do Nascimento Ferreira, P. Gouveia e Melo, D. Oda y A. Queiroz Martins, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. I. Barcew y P. Caro de Sousa, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J. Svenningsen, Presidente, y el Sr. J. Martín y Pérez de Nanclares (Ponente) y la Sra. M. Stancu, Jueces;

Secretario: Sr. L. Ramette, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos, en particular:

– la decisión de 17 de enero de 2023 de no suspender el procedimiento a la espera de la resolución del Tribunal de Justicia que pusiera fin a la instancia en el asunto que posteriormente dio lugar

* Lengua de procedimiento: portugués.

a la sentencia de 4 de julio de 2024, Portugal/Comisión (Zona Franca de Madeira) (C-736/22 P, no publicada, EU:C:2024:579);

– la diligencia de ordenación del procedimiento de 18 de julio de 2023 mediante la cual el Tribunal General solicitó a la Comisión Europea las notificaciones y la correspondencia intercambiada con las autoridades portuguesas en el marco de los procedimientos administrativos relativos a los asuntos N 421/2006 y SA.34160 (2011/N);

– las respuestas de la Comisión presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 28 de agosto de 2023, en las que dicha institución indicó que no podía presentar los documentos debido a la presunción general de confidencialidad de la que estos gozan en el marco de un procedimiento de ayudas de Estado;

– el auto de 26 de septiembre de 2023 por el que el Tribunal General solicitó la presentación de los documentos en cuestión como diligencia de prueba, de conformidad con los artículos 91, letra b), y 92, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento;

– la decisión de 8 de noviembre de 2023 por la que el Tribunal General se pronunció sobre la pertinencia y la falta de confidencialidad de los documentos presentados de conformidad con el auto de 26 de septiembre de 2023, habida cuenta de su antigüedad superior a cinco años y de la falta de datos particularmente sensibles;

celebrada la vista el 20 de febrero de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, Millennium BCP Participações, SGPS, Sociedade Unipessoal, Lda y BCP África, SGPS, Lda, solicitan la anulación de los artículos 1 y 4, apartado 1, de la Decisión (UE) 2022/1414 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2020, sobre el régimen de ayudas SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) aplicado por Portugal para la Zona Franca de Madeira (ZFM) — Régimen III (DO 2022, L 217, p. 49; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que se aplican a las *sociedades gestoras de participações sociais* (sociedades de cartera) (en lo sucesivo, «SGPS»).

Antecedentes del litigio

2 El régimen de la Zona Franca de Madeira (Portugal) (en lo sucesivo, «ZFM») adopta la forma de diversas ventajas fiscales concedidas en el ámbito del Centro Internacional de Negócios da Madeira (Centro Internacional de Negocios de Madeira), del Registro Internacional de Navios da Madeira (Registro Internacional de Buques de Madeira) y de la Zona Franca Industrial.

3 Este régimen fue aprobado inicialmente mediante la Decisión de la Comisión Europea de 27 de mayo de 1987 dictada en el asunto N 204/86 [SG(87) D/6736] como ayuda de finalidad regional compatible con el mercado único. Su prórroga fue autorizada después mediante la Decisión de la Comisión de 27 de enero de 1992 dictada en el asunto E 13/91 [SG(92) D/1118] y, posteriormente, mediante la Decisión de la Comisión de 3 de febrero de 1995 dictada en el asunto E 19/94 [SG(95) D/1287].

4 El régimen que le sucedió (en lo sucesivo, «régimen II») fue autorizado mediante Decisión de la Comisión de 11 de diciembre de 2002 dictada en el asunto N 222A/01.

5 Sobre la base de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO 2006, C 54, p. 13), se autorizó un tercer régimen (en lo sucesivo, «régimen III») mediante la Decisión de la Comisión de 27 de junio de 2007 adoptada en el asunto N 421/2006 (en lo sucesivo, «Decisión de 2007»), para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013. La Comisión autorizó dicho régimen como ayuda de funcionamiento compatible con el mercado interior a fin de promover el desarrollo regional y la diversificación de la estructura económica de Madeira, en su condición de región ultraperiférica en el sentido del artículo 349 TFUE.

6 El régimen III adopta la forma de una reducción del impuesto sobre la renta aplicable a las personas jurídicas (en lo sucesivo, «IRPJ») con respecto a los beneficios obtenidos de actividades efectiva y materialmente realizadas en Madeira (3 % entre 2007 y 2009, 4 % entre 2010 y 2012 y 5 % entre 2013 y 2020); de una exención de impuestos municipales y locales y de una exención del impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles para la creación de una empresa en la ZFM, hasta unos importes máximos de ayuda basados en los límites máximos de la base imponible aplicables a la base imponible anual de los beneficiarios. Esos límites máximos se fijan en función del número de puestos de trabajo que el beneficiario mantiene durante cada ejercicio. De cumplir determinados requisitos, las sociedades registradas en la Zona Franca Industrial de la ZFM pueden beneficiarse de una reducción adicional del 50 % del IRPJ.

7 El acceso al régimen III se limitó a las actividades que figuraban en una lista incluida en la Decisión de 2007. Además, quedaron excluidas del ámbito de aplicación del régimen III todas las actividades de intermediación financiera y de seguros y las actividades auxiliares financieras y de seguros, así como todas las actividades del tipo «servicios intragrupo» (centros de coordinación, tesorería y distribución), como «servicios prestados principalmente a empresas».

8 Se autorizó una versión modificada del régimen III mediante la Decisión de la Comisión de 2 de julio de 2013 dictada en el asunto SA.34160 (2011/N) (en lo sucesivo, «Decisión de 2013»), para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2013. Esta mantiene los mismos requisitos previstos por el régimen III, sin perjuicio de un aumento del 36,7 % de los límites máximos de la base imponible a la que cabe aplicar la reducción del IRPJ.

9 Posteriormente, mediante la Decisión adoptada por la Comisión el 26 de noviembre de 2013 en el asunto SA.37668 (2013/N), se autorizó la prórroga del régimen III modificado hasta el 30 de junio de 2014. La prórroga de dicho régimen hasta finales de 2014 fue autorizada mediante la Decisión de la Comisión de 8 de mayo de 2014 dictada en el asunto SA.38586 (2014/N).

10 El 12 de marzo de 2015, sobre la base del artículo 108 TFUE, apartado 1, y del artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [108 TFUE] (DO 1999, L 83, p. 1), la Comisión inició una actuación de supervisión del régimen III correspondiente a los años 2012 y 2013.

11 Mediante escrito de 6 de julio de 2018, la Comisión informó a la República Portuguesa de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 108 TFUE, apartado 2, en relación con el régimen III (DO 2019, C 101, p. 7).

12 Este procedimiento se inició a raíz de las dudas de la Comisión relativas, por un lado, a la aplicación de las exenciones fiscales sobre los ingresos procedentes de actividades efectiva y materialmente realizadas en la Región Autónoma de Madeira (en lo sucesivo, «RAM») y, por otro lado, a la vinculación entre el importe de la ayuda y la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo efectivos en Madeira.

13 Al término del citado procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

«Artículo 1

El régimen de ayudas "Zona Franca da Madeira (ZFM) — Régimen III", en la medida en que fue aplicado por Portugal en contravención de la Decisión [de 2007] y la Decisión [de 2013], fue ejecutado ilegalmente por Portugal en contravención del artículo [108 TFUE, apartado 3] y es incompatible con el mercado interior.

Artículo 2

La ayuda individual otorgada en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 no constituye ayuda si, en el momento de su concesión, cumple las condiciones establecidas por un Reglamento adoptado en aplicación del artículo 2 del Reglamento (UE) [2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 [TFUE] y 108 [TFUE] a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales (DO 2015, L 248, p. 1)], aplicable en el momento de la concesión de la ayuda.

Artículo 3

La ayuda individual otorgada en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 que, en el momento de su concesión, cumpla las condiciones establecidas por las Decisiones mencionadas en el artículo 1 o por un Reglamento adoptado en aplicación del artículo 1 del Reglamento [2015/1588] es compatible con el mercado interior hasta las intensidades máximas de ayuda aplicables a este tipo de ayudas.

Artículo 4

1. Portugal procederá a recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1.

[…]

4. Portugal suprimirá el régimen de ayudas incompatible en la medida mencionada en el artículo 1 y cancelará todos los pagos de ayuda pendientes, con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 5

1. La recuperación de la ayuda concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 será inmediata y efectiva.

2. Portugal garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de ocho meses a partir de la fecha de su notificación.

[…]»

14 Las demandantes son SGPS establecidas en la RAM y, por tanto, sujetas a las normas aplicables del Derecho portugués.

15 De conformidad con el artículo 1, apartado 1, del Decreto-Lei n.º 495/88 (Decreto Legislativo n.º 495/88), de 30 de diciembre de 1988, que establece el régimen jurídico de las SGPS, el único objeto social de estas es la gestión de las participaciones sociales de otras sociedades.

16 Las demandantes son titulares de sendas licencias para operar en la ZFM, concedidas en 1998 a la empresa predecesora de Millennium BCP Participações y en 1996 a la empresa predecesora de BCP África. Dejaron de estar incluidas en el régimen III el 31 de diciembre de 2020 y sus licencias para operar en la ZFM se mantuvieron hasta mediados de 2021.

17 Durante el período de aplicación del régimen III, las demandantes no tenían empleados.

Pretensiones de las partes

18 Las demandantes solicitan, en esencia, al Tribunal General que:

– Anule los artículos 1 y 4, apartado 1, de la Decisión impugnada, en la medida en que se aplican a las SGPS.

– Condene en costas a la Comisión.

19 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a las demandantes.

Fundamentos de Derecho

20 En apoyo de su recurso, las demandantes invocan tres motivos, basados, el primero, en el incumplimiento de la obligación de motivación; el segundo, en el error de Derecho cometido por la Comisión al incluir a las SGPS en el conjunto de los beneficiarios afectados por la obligación de recuperación en caso de incumplimiento del requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM y, el tercero, en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

Primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

21 Las demandantes alegan que, como sociedades beneficiarias del régimen III, se ven potencialmente afectadas por la obligación de recuperación de las ayudas prevista en los considerandos 213 y 214, en los que se identifica a los beneficiarios de los que debe recuperarse la ayuda, y en el artículo 4 de la Decisión impugnada. Sin embargo, consideran que el hecho de que

en la Decisión impugnada no haya ninguna referencia específica a los beneficiarios del régimen III con naturaleza jurídica de SGPS constituye un incumplimiento de la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE.

22 Las demandantes señalan que la Decisión impugnada, en su considerando 36, hace referencia a los intercambios que tuvieron lugar entre la Comisión y las autoridades portuguesas en el marco del procedimiento administrativo que precedió a la adopción de dicha Decisión, intercambios en los que las autoridades portuguesas sostuvieron que, en lo que respecta a las SGPS, el acceso al régimen III no estaba supeditado al cumplimiento del requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM. En efecto, afirman que esta excepción figura en el proyecto de régimen de ayudas notificado a la Comisión el 28 de junio de 2006 y en sus anexos (en lo sucesivo, «notificación de 2006») y, más concretamente, en el Estatuto dos Benefícios Fiscais (Estatuto de los Beneficios Fiscales) propuesto por el proyecto de Decreto-ley adjunto a dicha notificación (en lo sucesivo, «proyecto de Decreto-ley notificado»).

23 Así pues, si no compartía este enfoque de las autoridades portuguesas, la Comisión debería haber proporcionado una indicación, aunque fuera sumaria, de los elementos de hecho y de Derecho esenciales en los que se había basado para adoptar la Decisión impugnada en lo que respecta a las SGPS.

24 La Comisión rebate esta alegación.

25 Según la jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase la sentencia de 8 de marzo de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisión, C-660/15 P, EU:C:2017:178, apartado 43 y jurisprudencia citada). No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto y con el conjunto de las normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 25 de julio de 2018, Comisión/España y otros, C-128/16 P, EU:C:2018:591, apartado 82 y jurisprudencia citada).

26 En el presente asunto, procede señalar que, en los considerandos 213 y 214 y en los artículos 1 a 4 de la Decisión impugnada, la Comisión proporcionó a las autoridades portuguesas las indicaciones necesarias e igualmente suficientes que permitían a estas identificar a los beneficiarios del régimen III, tal como se ha aplicado, y determinar ellas mismas, sin excesivas dificultades, el importe de las ayudas que dichos beneficiarios debían devolver [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 2022, Portugal/Comisión (Zona Franca de Madeira), T-95/21, recurrida en casación, EU:T:2022:567, apartado 231, y de 21 de junio de 2023, Região Autónoma da Madeira/Comisión, T-131/21, no publicada, recurrida en casación, EU:T:2023:348, apartado 178].

27 Sobre todo, es preciso destacar que la obligación de recuperación no se refiere al conjunto de las ayudas individuales abonadas con arreglo al régimen III, sino únicamente a las ayudas que lo fueron contraviniendo las Decisiones de 2007 y de 2013 y siempre y cuando los beneficiarios de estas no cumplan los requisitos fijados en un reglamento *de minimis* o en un reglamento de exención por categorías, como se desprende de los artículos 1 a 3 de la Decisión impugnada.

28 A este respecto, como se prevé en los considerandos 213 y 214 de la Decisión impugnada, las autoridades portuguesas deben determinar si, entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2014, cada beneficiario del régimen III cumplía los requisitos necesarios para poder acogerse a dicho régimen, tal como fue aprobado en las Decisiones de 2007 y de 2013.

29 Por una parte, esto implica determinar la parte de los ingresos del beneficiario que estaba vinculada a una «actividad efectiva y materialmente realizada en Madeira», con exclusión de los ingresos generados por actividades realizadas fuera de la RAM, aunque las ejercieran sociedades establecidas en dicha región. Por otra parte, corresponde a las autoridades portuguesas determinar, sobre la base de un método objetivo, el número de puestos de trabajo creados o mantenidos en Madeira por cada beneficiario.

30 Esta metodología para el cálculo del importe de la ayuda que debe recuperarse se fundamenta en la constatación que figura en los considerandos 167 y 179 de la Decisión impugnada, a tenor de los cuales la Comisión concluyó que la aplicación del régimen III por parte de la República Portuguesa, en lo que se refiere a los requisitos relativos, por una parte, al origen de los beneficios a los que se aplica la reducción del IRPJ y, por otra parte, a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, infringía las Decisiones de 2007 y de 2013.

31 En lo que respecta, más concretamente, al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, que es el único que se cuestiona en el presente asunto, la Comisión, antes de nada, señaló, en el considerando 169 de la Decisión impugnada, que de la Decisión de 2007 (véase, en particular, su considerando 64) y de la Decisión de 2013 (véase, en particular, su considerando 28) se desprende expresamente que este requisito era un requisito de acceso al régimen III y que se había integrado en el método de cálculo de los importes de la ayuda en virtud del régimen de la ZFM, según fue notificado por la República Portuguesa y aprobado por estas dos Decisiones.

32 A continuación, en el considerando 171 de la Decisión impugnada, la Comisión recordó que el número de puestos de trabajo era una manera de medir la contribución del régimen III al desarrollo regional de la RAM. A este respecto, de las Decisiones de 2007 y de 2013 se desprende, en efecto, que la apreciación de la proporcionalidad de dicho régimen llevada a cabo por la Comisión se efectuó a la luz de este requisito.

33 Además, en los considerandos 175 y 176 de la Decisión impugnada, la Comisión declaró que el método utilizado por las autoridades portuguesas para calcular el número de puestos de trabajo no les permitía comprobar el tiempo efectivamente dedicado por el titular del puesto a dicho trabajo. Ahora bien, aunque no imponían un método determinado para calcular el número de puestos de trabajo creados o mantenidos en la RAM por cada beneficiario, las Decisiones de 2007 y de 2013 exigían la utilización de un método objetivo que permitiera comprobar la realidad y la permanencia de los puestos de trabajo declarados por los beneficiarios del régimen III.

34 Además, de los considerandos 36 y 62 de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión era consciente del punto de vista de las autoridades portuguesas según el cual la Decisión de 2007 había aprobado implícitamente todas las disposiciones del proyecto de Decreto-ley notificado, incluida, por consiguiente, la excepción aplicable a las SGPS en cuanto al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

35 De los considerandos de la Decisión impugnada antes citados se desprende de manera suficientemente comprensible que la Comisión estimó implícita pero necesariamente que el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM se aplicaba a todas las empresas registradas en la ZFM, incluidas, por tanto, las SGPS, y, por consiguiente, que las Decisiones de 2007 y de 2013 no habían autorizado ninguna excepción a dicho requisito.

36 Esta motivación es suficiente para permitir a las demandantes apreciar el fundamento de la Decisión impugnada y al Tribunal General ejercer su control.

37 En efecto, de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión no reconoció la calificación de «ayuda existente», en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 [TFUE] (DO 2015, L 248, p. 9), a las ayudas abonadas en virtud del régimen III sin cumplir el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, por considerar que no se había autorizado ninguna excepción a este requisito en favor de las SGPS.

38 Así pues, al considerar que el régimen III, según había sido autorizado, se había aplicado con arreglo a modalidades sustancialmente diferentes de las tomadas en consideración para apreciar la compatibilidad de dicho régimen con el mercado interior, la Comisión calificó el régimen III, tal como se había aplicado, de «ayuda ilegal» y, por tanto, de «nueva ayuda» en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, abonada en contravención del artículo 108 TFUE, apartado 3.

39 La cuestión de si la Comisión estimó legítimamente que no había autorizado ninguna excepción al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM y, por consiguiente, que las ayudas abonadas a las SGPS lo habían sido infringiendo las Decisiones de 2007 y de 2013 forma parte de la fundamentación de la Decisión impugnada. Por consiguiente, esta cuestión se examinará en el marco del segundo motivo.

40 Habida cuenta de lo anterior, la Comisión no infringió, pues, el artículo 296 TFUE, párrafo segundo.

41 De ello se infiere que el primer motivo debe desestimarse por infundado.

Segundo motivo, basado en un error de Derecho cometido por la Comisión al incluir a las SGPS en el conjunto de los beneficiarios afectados por la obligación de recuperación en caso de incumplimiento del requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM

42 En primer lugar, las demandantes sostienen que las SGPS no están sujetas al requisito de acceso al régimen III relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, de modo que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho al incluir a las SGPS en el conjunto de los beneficiarios afectados por la obligación de recuperación de las ayudas concedidas en virtud del régimen III.

43 En primer término, las demandantes aducen que, al igual que se declaró en la sentencia de 13 de julio de 2021 del Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Portugal), que figura en el anexo A.10 de la demanda, procede

considerar que el proyecto de Decreto-ley notificado a la Comisión en 2006 y aprobado posteriormente contenía la excepción, a favor de las SGPS, al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

44 Así pues, según las demandantes, esta excepción formaba parte de la medida de ayuda aprobada por la Comisión, lo que es coherente con la circunstancia de que la aplicabilidad del régimen III a las SGPS no fue objeto de ningún desacuerdo, reserva ni, siquiera, análisis autónomo por parte de la Comisión en la Decisión impugnada.

45 A este respecto, afirman que, si la Comisión consideraba efectivamente que las SGPS estaban obligadas a cumplir el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM para poder acogerse al régimen III y que, por tanto, las afecta la orden de recuperación resultante de la Decisión impugnada, habría sido necesario que este extremo se indicara expresamente en dicha Decisión.

46 En segundo término, las demandantes estiman, al igual que se declaró en la sentencia de 13 de julio de 2021 del Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), que el hecho de supeditar el acceso de las SGPS al régimen III al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM carece de sentido, habida cuenta de la naturaleza de la actividad que ejercen las SGPS. En efecto, sostienen que proporcionar tales empleos no tendría ninguna utilidad para la realización de su objeto social, a saber, la gestión de participaciones sociales.

47 En tercer término, consideran que la contribución al desarrollo regional de la RAM, a efectos del régimen III, habría podido adoptar formas distintas a la de la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo y medirse, por ejemplo, en términos de estímulo de la economía local gracias a la ayuda concedida y a los ingresos fiscales generados.

48 En cuarto término, en opinión de las demandantes, por una parte, de un análisis literal de la Decisión de 2007 se desprende que esta última menciona expresamente que la base jurídica del régimen III es el proyecto de Decreto-ley notificado, que incluía la excepción para las SGPS. Además, afirman que todas las normas efectivamente adoptadas que introdujeron el régimen III mencionan que dicho régimen fue aprobado de conformidad con la Decisión de 2007. Por otra parte, estiman que el contexto no permite demostrar que la Decisión de 2007 y las modificaciones posteriores del régimen III no incluyeran la excepción prevista para las SGPS.

49 En segundo lugar, las demandantes alegan que su actividad figura en la lista de las actividades que pueden acogerse al régimen III.

50 Por una parte, en virtud del considerando 25 de la Decisión de 2007, el ámbito de aplicación del régimen III se circunscribió a un conjunto de actividades económicas, entre las que figuraban las «actividades inmobiliarias y de alquiler y servicios prestados a las empresas (sección K, códigos 70-74)», en el sentido de la nomenclatura de actividades económicas de la Unión Europea (NACE) entonces vigente.

51 Por otra parte, según las demandantes, una de las categorías mencionadas en la división 74 de la NACE aplicable en la fecha de la Decisión de 2007 es la clase «74.15. Gestión de sociedades de cartera (*holdings*)», que corresponde al objeto social de las demandantes.

52 La Comisión rebate esta alegación.

Objeto del segundo motivo

53 Mediante su segundo motivo, las demandantes sostienen, en esencia, que la ayuda que se les abonó en virtud del régimen III corresponde a la ayuda autorizada por la Comisión en 2007 y en 2013, ya que consideran que, en aplicación de una excepción en favor las SGPS que forma parte del régimen III, tal como fue notificado, no estaban sujetas, en su condición de SGPS, a la condición de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

54 A este respecto, ha de recordarse que, cuando una parte demandante estima que la Comisión consideró erróneamente que las fórmulas de abono de ayudas individuales en virtud de un régimen de ayudas previamente autorizado no eran conformes con dicha autorización previa, debe entenderse que la argumentación de esta parte critica el hecho de que la Comisión se haya negado a reconocer a esas ayudas la calificación jurídica de «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589, a saber, las de regímenes de ayudas o de ayudas individuales autorizados por la Comisión o el Consejo de la Unión Europea [sentencia de 21 de septiembre de 2022, Portugal/Comisión (Zona Franca de Madeira), T-95/21, recurrida en casación, EU:T:2022:567, apartado 100].

55 Por lo tanto, el segundo motivo debe entenderse dirigido, en esencia, a impugnar el hecho de que, en los considerandos 150 a 180 y 228 y en el artículo 1 de la Decisión impugnada, la Comisión no equiparase el régimen III, tal como se ha aplicado, a una «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589 —cuya compatibilidad tendría que haber sido apreciada en el marco del examen permanente de los regímenes de ayudas existentes, establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 1—, sino que lo calificase, en el considerando 180 de la Decisión impugnada, de «ayuda ilegal» y, por consiguiente, de «nueva ayuda» en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento 2015/1589, en contravención del artículo 108 TFUE, apartado 3.

Fundamento del segundo motivo

56 Con carácter preliminar, procede señalar que, para apreciar si la ayuda individual abonada a las SGPS en virtud del régimen III, tal como se ha aplicado, corresponde a la ayuda autorizada por las Decisiones de 2007 y de 2013, el Tribunal General debe examinar no solo el propio texto de dichas Decisiones, sino también el contenido de la notificación efectuada por la República Portuguesa (véase, en este sentido, el auto de 22 de marzo de 2012, Italia/Comisión, C-200/11 P, no publicado, EU:C:2012:165, apartado 27). Asimismo, debe considerarse que una solicitud de información complementaria, mediante la que la Comisión pretende que se le aclare el ámbito de aplicación de un régimen de ayudas notificado por un Estado miembro, y la respuesta de las autoridades nacionales a dicha solicitud forman parte indisociable del régimen de ayudas notificado (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Comisión, C-537/08 P, EU:C:2010:769, apartado 45).

57 Procede, además, recordar que un Estado miembro que solicita la autorización para otorgar ayudas como exención de las normas del Tratado FUE tiene un deber de colaboración con la Comisión. En virtud de este deber, está obligado a aportar todos los datos que permitan a dicha institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2011, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, C-106/09 P y C-107/09 P, EU:C:2011:732, apartado 147 y jurisprudencia citada). Este deber se refleja expresamente en el considerando 6 del Reglamento n.º 659/1999, aplicable en el momento de la adopción de las Decisiones de 2007 y de 2013, según el cual «de conformidad con

el artículo [4 TUE, apartado 3], los Estados miembros tienen la obligación de cooperar con la Comisión y de suministrarle toda la información que esta necesite para el desempeño de sus funciones en el marco [de dicho] Reglamento».

58 Así, en una situación como la controvertida en el litigio principal, en la que los beneficiarios de un régimen de ayudas previamente autorizado niegan que dicho régimen se haya aplicado con arreglo a modalidades sustancialmente diferentes de las autorizadas, la calificación de «ayuda existente» o de «nueva ayuda» de las ayudas que se les han abonado depende no solo del propio texto de las decisiones de autorización, sino también del contenido de la notificación efectuada por el Estado miembro de que se trate y de la información complementaria aportada por este. En este contexto, también debe tenerse en cuenta el comportamiento de dicho Estado miembro al notificar dicho régimen, a la luz de su deber de colaboración con la Comisión.

59 De ello se desprende, en particular, que las demandantes no pueden reprochar a la Comisión haber cometido un error de calificación jurídica al estimar que el régimen III se había aplicado con arreglo a modalidades sustancialmente diferentes de las autorizadas si, en el momento de la notificación del régimen III en 2006 y en 2011, la República Portuguesa no facilitó a dicha institución la información necesaria para permitirle apreciar la compatibilidad con el mercado interior de una excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

60 El alcance de las Decisiones de 2007 y de 2013 debe determinarse a la luz de estas consideraciones.

– *Alcance de la Decisión de 2007*

61 Principalmente, las demandantes alegan, en esencia, en primer lugar, que la reforma del Estatuto de los Beneficios Fiscales que siguió a la Decisión de 2007 reprodujo el texto del proyecto de Decreto-ley que se acompañaba, como anexo, a la notificación de 2006 y, en segundo lugar, que el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) confirmó en su sentencia de 13 de julio de 2021 que el Estatuto de los Beneficios Fiscales, en su versión modificada, debía interpretarse en el sentido de que contenía la excepción controvertida.

62 A este respecto, es preciso señalar que, por una parte, mediante su sentencia de 13 de julio de 2021, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) estimó, en efecto, que el Estatuto de los Beneficios Fiscales en vigor tras la Decisión de 2007, tal como fue notificado a la Comisión en 2006, contenía una excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM para las SGPS y que, por otra parte, la Decisión de 2007 por la que se aprobó el régimen III, tal como fue notificado, no contiene ninguna referencia explícita a ninguna excepción en favor de dichas sociedades.

63 Por lo tanto, en este contexto, procede determinar si el hecho de que en la Decisión de 2007 no se mencionara una excepción aplicable a las SGPS significa que, al autorizar la aplicación del régimen III, tal como fue notificado en 2006, la Comisión constató la compatibilidad con el mercado interior de dicho régimen excepcional y, por tanto, autorizó también su aplicación en beneficio de las SGPS.

64 A este respecto, es cierto que, con arreglo a la jurisprudencia, cuando la Comisión compruebe, tras el examen preliminar establecido en el artículo 108 TFUE, apartado 3, que la medida notificada constituye una «ayuda de Estado», en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, que no

plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior, adoptará una decisión de no formular objeciones, mediante la que declara que dicha medida es compatible con el mercado interior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 107 TFUE, apartado 3 (sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 64).

65 Asimismo, mediante una decisión adoptada tras un examen preliminar previsto en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 659/1999, la Comisión no puede imponer o prohibir nada al Estado miembro de que se trate, sino que únicamente puede aprobar un proyecto de ayuda tal como este fue notificado (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2023, Comisión/Braesch y otros, C-284/21 P, EU:C:2023:58, apartado 72).

66 No obstante, como se ha recordado en el apartado 56 de la presente sentencia, la interpretación del alcance de tal decisión no puede depender exclusivamente de su contenido, sino que también debe hacerse teniendo en cuenta el contenido de la notificación efectuada por el Estado miembro de que se trate.

67 Así pues, las explicaciones dadas por las autoridades nacionales en relación con la base legal que constituye el fundamento jurídico de la medida notificada forman parte del proyecto de ayuda, tal como este se notifica. Por tanto, la decisión de la Comisión se refiere a la medida notificada propiamente dicha y a las explicaciones dadas por las autoridades nacionales tomadas conjuntamente (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2019, FIH Holding y FIH/Comisión, T-386/14 RENV, no publicada, EU:T:2019:623, apartado 52 y jurisprudencia citada).

68 También debe recordarse que la Comisión no está obligada a examinar de oficio y por suposición qué elementos podrían habérsele presentado en el procedimiento administrativo (sentencia de 28 de marzo de 2012, Ryanair/Comisión, T-123/09, EU:T:2012:164, apartado 104).

69 Así pues, procede analizar si, en 2006, las autoridades portuguesas notificaron válidamente la excepción de que se trata y si, al hacerlo, permitieron a la Comisión apreciar su compatibilidad con el mercado interior.

70 A este respecto, de la notificación de 2006 en su conjunto y de la correspondencia subsiguiente intercambiada entre la Comisión y las autoridades portuguesas se desprende que la excepción controvertida solo se mencionó en las bases legales que acompañaban a la notificación.

71 En efecto, las únicas menciones de la excepción de que se trata en la notificación de 2006, en concreto dos, se encuentran, la primera, en el texto del artículo 34, apartado 5, del Estatuto de los Beneficios Fiscales incluido en el Decreto-ley n.º 163/2003, preexistente, de 24 de julio de 2003 (anexo 1 de la notificación de 2006) y, la segunda, enunciada en los mismos términos, en el artículo 34.ºA, apartado 5, del mismo Estatuto propuesto por el proyecto de Decreto-ley notificado (anexo 2 de la notificación de 2006).

72 Así, el artículo 34.ºA, apartados 1 a 5, del Estatuto de los Beneficios Fiscales contenido en el proyecto de Decreto-ley notificado a la Comisión y que constituyó la base jurídica del régimen III tiene el siguiente tenor:

«(Régimen especial aplicable a las entidades autorizadas en la zona franca de Madeira a partir del 1 de enero de 2007)

1. Los ingresos de las entidades autorizadas desde el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013 para ejercer actividades industriales, comerciales, de transporte marítimo y otros servicios no excluidos de este régimen, que cumplan los requisitos respectivos enunciados en el artículo 33.º, apartado 1, estarán sujetos al [IRPJ], hasta el 31 de diciembre de 2020, según las condiciones siguientes:

a) de 2007 a 2009, a un tipo del 3 %;

b) de 2010 a 2012, a un tipo del 4 %;

c) en 2013 y años siguientes, a un tipo del 5 %.

[…]

5. Los ingresos de las sociedades de gestión de participaciones sociales autorizadas a partir del 1 de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2013 estarán sujetos al [IRPJ] en las condiciones previstas en el apartado 1, con excepción de los obtenidos en territorio portugués, a excepción de las zonas francas, o en otros Estados miembros de la Unión Europea, que tributarán con sujeción a las condiciones generales.»

73 En cambio, no se hizo mención alguna a esta excepción en el formulario de notificación de 2006 ni en el memorándum explicativo adjunto a dicho formulario.

74 En primer lugar, del tenor del artículo 34.ºA, apartado 5, del Estatuto de los Beneficios Fiscales, tal como se propuso en el proyecto de Decreto-ley notificado, no se desprende expresamente que el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo no sea aplicable a las SGPS. En efecto, dicho apartado se limita a indicar que los ingresos de las SGPS reconocidas el 1 de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2013 están sujetos al IRPJ en las condiciones previstas en el apartado 1 de ese mismo artículo, con excepción de los obtenidos en territorio portugués fuera de las zonas francas, o en otros Estados miembros de la Unión Europea, que tributan con sujeción a las condiciones generales.

75 En segundo lugar, una lectura de la exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley notificado y del artículo 34.ºA, apartados 1, 2 y 5, y del artículo 33.º, apartado 1, letra g), del Estatuto de los Beneficios Fiscales propuestos por dicho proyecto de Decreto-ley permite concluir razonablemente que el requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, como requisito de acceso al régimen III, se aplica también a las SGPS.

76 En efecto, de entrada, la exposición de motivos del proyecto de Decreto-ley notificado indica que la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo constituye un requisito de acceso al régimen III.

77 A continuación, a tenor del artículo 34.ºA, apartado 1, del Estatuto de los Beneficios Fiscales propuesto por el proyecto de Decreto-ley notificado, el régimen III está destinado a aplicarse no solo a las empresas autorizadas a ejercer actividades industriales, comerciales y de transporte marítimo, sino también a las empresas que presten «otros servicios no excluidos de este régimen». A este respecto, las demandantes, en su condición de SGPS, prestaban servicios de gestión de las participaciones sociales de otras sociedades, servicios que podían razonablemente

tener la consideración de otros servicios no excluidos del régimen III, a los que se refiere el artículo 34.ºA, apartado 1, del Estatuto de los Beneficios Fiscales según se propuso en el proyecto de Decreto-ley notificado.

78 Pues bien, el artículo 34.ºA, apartado 1, del Estatuto de los Beneficios Fiscales contenido en el proyecto de Decreto-ley notificado impone a las empresas autorizadas a ejercer actividades industriales, comerciales y de transporte marítimo, y también a las empresas que prestan «otros servicios no excluidos [del] régimen [III]» el requisito de cumplir los «requisitos respectivos previstos en el artículo 33.º, apartado 1», de ese mismo Estatuto. A este respecto, el artículo 33.º, apartado 1, letra g), del Estatuto de los Beneficios Fiscales hace referencia expresa a los requisitos aplicables a las SGPS.

79 Además, el artículo 34.ºA, apartado 2, del Estatuto de los Beneficios Fiscales propuesto por el proyecto de Decreto-ley notificado indica que las entidades contempladas en el apartado 1 de ese mismo artículo están sujetas al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM para poder acogerse al régimen III. Así pues, dado que del anterior apartado 78 se desprende que puede considerarse que las actividades de las demandantes son «otros servicios no excluidos [del] régimen [III]» y, por tanto, comprendidos en el apartado 1, de dicho apartado 2 se deduce lógicamente que las SGPS están sujetas al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

80 Por último, del sistema del artículo 34.ºA, apartado 5, del Estatuto de los Beneficios Fiscales propuesto por el proyecto de Decreto-ley notificado se desprende que los beneficios obtenidos por las SGPS en territorio portugués fuera de las zonas francas, o en otros Estados miembros de la Unión, tributan con sujeción a las condiciones generales y, por lo tanto, no pueden formar parte de los ingresos a los que puede aplicarse la reducción del IRPJ.

81 A la luz de lo anterior, debe señalarse que, en la fecha de la notificación por la República Portuguesa del proyecto de Decreto-ley notificado, la Comisión podía razonablemente interpretar el artículo 34. A del Estatuto de los Beneficios Fiscales en el sentido de que, al igual que todas las empresas que podían acogerse al régimen III, las SGPS estaban sujetas al requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

82 En tercer lugar, de la notificación de 2006 resulta que la intención de las autoridades portuguesas era obligar a cualquier empresa que deseara acogerse al régimen III a crear o mantener puestos de trabajo en la RAM. Ello se desprende, por una parte, del hecho de que las autoridades portuguesas precisaran, en el memorándum explicativo adjunto a la notificación de 2006, que, desde el régimen II, la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM eran obligatorios y constituían un requisito para acceder al régimen de ayudas aplicable en la ZFM, así como de las exposiciones de motivos del Decreto-ley preexistente y del proyecto de Decreto-ley notificado, que indican expresamente que el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM constituye un requisito necesario para el acceso a los regímenes II y III, y, por otra parte, de la circunstancia de que las autoridades portuguesas no han facilitado explicaciones sobre la situación excepcional de las SGPS.

83 De lo anterior se infiere que las autoridades portuguesas nunca llamaron la atención de la Comisión sobre el hecho de que el proyecto de Decreto-ley notificado podía aplicarse en el sentido de permitir a las SGPS acogerse al régimen III sin estar sujetas al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM. Así, con la notificación de 2006 y los intercambios posteriores, la República Portuguesa no facilitó a la Comisión toda la

información necesaria que le hubiera permitido, en primer lugar, concluir que, con arreglo al proyecto de Decreto-ley notificado, las SGPS podrían acogerse a una excepción con respecto al requisito de creación y mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM a los efectos de acceder al régimen III. Así pues, no se pidió ni se posibilitó a dicha institución que examinara la compatibilidad de tal excepción con el Tratado FUE ni, por tanto, que se formara una opinión a este respecto, aun cuando la excepción aplicable a las SGPS conducía, en la práctica, a que estas empresas se beneficiaran de ayudas de Estado concedidas en condiciones claramente más ventajosas que las previstas por el régimen general aplicable a las demás empresas.

84 Esta conclusión no queda desvirtuada por la interpretación de la base legal del régimen III ofrecida posteriormente por la sentencia de 13 de julio de 2021 del Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

85 En efecto, en primer lugar, del apartado 56 de la presente sentencia se desprende que la Comisión estaba obligada a evaluar no solo la base legal considerada aisladamente, como hizo el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), sino el conjunto de la notificación de 2006 y de sus anexos, así como la correspondencia posterior, ya que las explicaciones de las autoridades nacionales sobre la base legal que constituye el fundamento jurídico de la medida notificada forman parte del proyecto de ayuda tal como este se notifica.

86 En segundo lugar, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) tuvo que pronunciarse sobre la existencia de la excepción controvertida precisamente porque las autoridades tributarias portuguesas consideraron en 2011 que, para poder acogerse al régimen III, las SGPS debían, como cualquier entidad autorizada y que operase en la ZFM, cumplir el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM y que, por tanto, no podían acogerse a la excepción controvertida. Además, de dicha sentencia se desprende que, en 2017, las propias autoridades portuguesas negaron la existencia, en el proyecto de Decreto-ley notificado en 2006 y finalmente aprobado por la Comisión, de la excepción en favor de las SGPS, postura que mantuvieron en el procedimiento ante el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

87 En tercer lugar, procede señalar asimismo que, en el procedimiento ante el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el dictamen emitido por el representante del Ministerio Fiscal se posicionaba en favor de la estimación del recurso interpuesto por el representante del Tesoro Público portugués contra la sentencia dictada en primera instancia por el Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Tributario de Funchal, Portugal), y, por tanto, en favor de una interpretación según la cual las SGPS no podían acogerse a ninguna excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM. El hecho de que, en su sentencia de 13 de julio de 2021, el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) finalmente optara por la solución contraria demuestra suficientemente que, hasta esa fecha, en el ordenamiento jurídico nacional, las divergencias de interpretación no solo eran posibles, sino también reales.

88 La conclusión que figura en el apartado 83 de la presente sentencia tampoco queda cuestionada por las alegaciones de las demandantes basadas, en esencia, en la vulneración del derecho a una buena administración por no haber procedido la Comisión a un examen diligente de la notificación de 2006.

89 A este respecto, es cierto que la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado FUE relativas a las ayudas de Estado, a proceder a un examen diligente e imparcial de las medidas controvertidas, con el fin de disponer, al adoptar la decisión final, de los elementos más completos y fiables posibles para ello (véase la sentencia de 10 de noviembre de 2022, Comisión/Valencia Club de Fútbol, C-211/20 P, EU:C:2022:862, apartado 78 y jurisprudencia citada).

90 Sin embargo, en el caso de autos, procede recordar que la excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM en favor de las SGPS no se menciona en absoluto ni el formulario de notificación de 2006 ni en el memorándum explicativo adjunto a dicho formulario. Así pues, las autoridades portuguesas, por una parte, no posibilitaron que la Comisión supiera que se le había presentado tal excepción a efectos de su apreciación y, por otra, no explicaron los motivos por los que consideraban la excepción proporcional al objetivo perseguido por la ayuda y compatible con el mercado interior, cuando el requisito de creación o mantenimiento de puestos de trabajo constituía un requisito de acceso al régimen III, en particular en la medida en que servía para cuantificar la contribución al objetivo del desarrollo regional y el nivel y la proporcionalidad de las ventajas conferidas.

91 En estas circunstancias, no puede reprocharse a la Comisión haber violado el principio de buena administración o haber incumplido su deber de diligencia al no darse cuenta de que una disposición sobre la cual las autoridades portuguesas no habían facilitado explicaciones podía interpretarse en el sentido de que permitía una excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

92 Cabe concluir que si las autoridades portuguesas tenían la intención de someter a la apreciación de la Comisión la excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo para las SGPS, el principio de cooperación leal que se les impone debería haberlas inducido a llamar en mayor medida la atención de la Comisión sobre la existencia de tal excepción, que plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior y, en consecuencia, a explicar dicha compatibilidad.

93 Por consiguiente, procede concluir que la excepción al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, al no haber sido válidamente notificada, no puede considerarse autorizada por la Decisión de 2007. En consecuencia, la Comisión no incurrió en error al negarse a asimilar a una «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589 las ayudas abonadas a las SGPS en virtud del régimen III, según fue autorizado en 2007, sin cumplir este requisito.

– *Alcance de la Decisión de 2013*

94 De entrada, procede señalar que, a diferencia de la Decisión de 2007, la Decisión de 2013 incluye, en su considerando 19, la mención de un compromiso de la República Portuguesa de «suprimir todo trato preferente de entidades como las [SGPS] si se confirma que su trato en la ZFM confiere efectivamente una ventaja con respecto al régimen general portugués aplicable a las SGPS».

95 A este respecto, de la correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades portuguesas se desprende que este compromiso se produjo a raíz de la solicitud de información adicional formulada por la Comisión en su escrito de 29 de febrero de 2012, en la que aquella instaba a la República Portuguesa a pronunciarse sobre el hecho de que del sitio de Internet del

Centro Internacional de Negocios de Madeira se desprendía que las SGPS podían acceder a ayudas en virtud del régimen III sin estar sujetas al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

96 En respuesta, la República Portuguesa indicó, en particular, en su escrito de 30 de abril de 2013, que aceptaba someter la ayuda abonada a las SGPS a la aplicación de los límites máximos previstos por la normativa controvertida, fijándose dichos límites en función del número de puestos de trabajo mantenidos por un beneficiario durante cada ejercicio fiscal (véase el apartado 6 de la presente sentencia).

97 A la vista de este compromiso de la República Portuguesa, que forma parte indisociable del régimen de ayudas notificado y que debe tenerse en cuenta para determinar el alcance de la Decisión de 2013, la Comisión no incurrió en un error de calificación jurídica al negarse a asimilar a una «ayuda existente» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento 2015/1589 las ayudas abonadas a las SGPS en virtud del régimen III, tal como se autorizó en 2013, sin cumplir el requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

98 De cuanto antecede resulta que debe desestimarse el segundo motivo por infundado.

Tercer motivo, basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica

99 Las demandantes alegan, en esencia, que la Decisión impugnada viola los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, en la medida en que la Comisión autorizó implícitamente la excepción aplicable a las SGPS al estar incluida en el proyecto de Decreto-ley que constituía la base jurídica del régimen III tal como fue notificado a la Comisión en 2006 y consagrado en la versión final de esta norma publicada en el *Diário da República* (Diario Oficial de la República Portuguesa).

100 En estas circunstancias, al no plantear ninguna duda ni ninguna objeción sobre esta excepción en la Decisión de 2007, la Comisión creó, con respecto a las SGPS beneficiarias del régimen III, la confianza legítima de que dicha excepción era compatible con el Derecho de la Unión.

101 La Comisión rebate esta alegación.

Principio de protección de la confianza legítima

102 En cuanto al principio general de protección de la confianza legítima, ha de recordarse que el derecho a invocarlo implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables (véase la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 97 y jurisprudencia citada).

103 De ello se deduce, para empezar, que el hecho de que las autoridades portuguesas hubieran eventualmente dado garantías no pudo, en ningún caso, infundir ninguna confianza legítima en beneficio de las demandantes, ya que el origen de estas garantías no se encuentra en el

comportamiento de las autoridades competentes de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 104 y jurisprudencia citada).

104 Además, en el ámbito de las ayudas de Estado, constituye jurisprudencia reiterada que, habida cuenta del carácter imperativo del control de tales ayudas que con arreglo al artículo 108 TFUE efectúa la Comisión, por un lado, las empresas beneficiarias de una ayuda solo podrán, en principio, confiar legítimamente en la validez de la ayuda cuando esta se conceda respetando el procedimiento que prevé dicho artículo y que, por otro lado, en circunstancias normales, todo agente económico diligente debe poder comprobar si se ha respetado dicho procedimiento (véase la sentencia de 5 de marzo de 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, apartado 98 y jurisprudencia citada).

105 A este respecto, para apreciar la legitimidad de la confianza alegada, el juez de la Unión utiliza el criterio del agente económico razonablemente prudente, atento y diligente (véase la sentencia de 15 de noviembre de 2018, Deutsche Telekom/Comisión, T-207/10, EU:T:2018:786, apartado 69 y jurisprudencia citada).

106 Pues bien, en el presente asunto, las demandantes no demuestran que, por lo que respecta a las ayudas abonadas en contravención de las Decisiones de 2007 y de 2013 —ayudas que, por tal motivo, infringían el artículo 108 TFUE, apartado 3—, la Comisión les hubiera dado garantías concretas, incondicionales y concordantes, pero igualmente conformes con las normas aplicables, que pudieran, como exige la jurisprudencia, hacerles concebir expectativas legítimas.

107 En efecto, en cuanto al requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM, procede recordar que este requisito es un requisito de acceso al régimen III y un parámetro para el cálculo del importe de la ayuda. Además, la apreciación de la proporcionalidad del régimen III, en relación con los costes adicionales que dicho régimen pretendía compensar, se efectuó a la luz de este requisito.

108 En la medida en que la Decisión de 2007 no contenía ninguna excepción dirigida a que las SGPS quedaran exentas del requisito relativo a la creación o el mantenimiento de los puestos de trabajo para poder acogerse al régimen III, no puede considerarse que esta Decisión ofreciera garantías concretas, incondicionales y concordantes en cuanto a la aplicación del régimen III a las SGPS, como las demandantes, sin tener la obligación de crear y mantener puestos de trabajo en la RAM.

109 En cuanto a la Decisión de 2013, baste con señalar que esta menciona expresamente un compromiso de la República Portuguesa de no tratar de manera más favorable a las SGPS, por lo que las demandantes no pueden reivindicar ninguna confianza legítima referida al acceso al régimen III sin cumplir el requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM.

110 Habida cuenta de lo anterior, no puede declararse ninguna violación del principio de protección de la confianza legítima.

Principio de seguridad jurídica

111 En cuanto al principio de seguridad jurídica, que es distinto del principio de protección de la confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de febrero de 2023, España y otros/Comisión, C-649/20 P, C-658/20 P y C-662/20 P, EU:C:2023:60, apartado 83), este implica

que la legislación de la Unión sea precisa y su aplicación previsible para los justiciables (sentencia de 14 de octubre de 2010, Nuova Agricast y Cofra/Comisión, C-67/09 P, EU:C:2010:607, apartado 77).

112 Por lo que respecta a la eventual falta de claridad y de previsibilidad de la Decisión de 2007, no puede prosperar la alegación de las demandantes de que la mera presencia de la excepción de que se trata en la base legal anexa a la notificación de 2006 basta para considerar que la Decisión de 2007 incluye dicha excepción.

113 Procede recordar que tanto el tenor de esta Decisión como el de la Decisión de 2013 muestran que el contexto en el que se inscriben y los objetivos del régimen III no dejaban lugar a dudas en cuanto a la interpretación del requisito relativo a la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo.

114 A este respecto, en la Decisión de 2007, la Comisión no declara la existencia de la excepción de que se trata, en particular porque de la notificación de 2006 en su conjunto se desprende claramente que dicha excepción no fue debidamente sometida a su apreciación y que, por lo tanto, no puede concluirse que haya sido aprobada. Así pues, la falta de mención específica de cualquier trato particular para las SGPS en la Decisión de 2007 no puede interpretarse como una aprobación implícita de la excepción de que se trata.

115 No desvirtúa esta conclusión el hecho de que la Decisión de 2013 recuerde en el considerando 19 el compromiso de las autoridades portuguesas de suprimir cualquier trato preferente de las SGPS. Esta constatación sobre el compromiso de suprimir un trato preferente a las SGPS evoca la aplicación de la ayuda y no puede presuponer la existencia de una autorización previa para conceder tal trato preferente. En efecto, por lo que se refiere a la Decisión de 2007, que no implica ningún compromiso de esta naturaleza, de dicha Decisión en su conjunto se desprende que la Comisión había entendido que toda empresa que quisiera acogerse al régimen III debía crear o mantener puestos de trabajo en la RAM, siendo esta obligación un requisito necesario para obtener el acceso al régimen III.

116 En cualquier caso, como se desprende de los apartados 86 y 87 de la presente sentencia, una eventual duda en cuanto a la claridad del régimen jurídico aplicable en lo que respecta a la excepción de que se trata no podría tener su origen en la Decisión de 2007, sino más bien en la conducta de las autoridades portuguesas al aplicar las disposiciones controvertidas del Estatuto de los Beneficios Fiscales.

117 Por consiguiente, no puede declararse ninguna violación del principio de seguridad jurídica y, por tanto, el tercer motivo debe desestimarse por infundado.

118 A la vista de cuanto antecede, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

119 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

120 Al haber sido desestimadas las pretensiones de las demandantes, procede condenarlas en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar a Millenium BCP Participações, SGPS, Sociedade Unipessoal, Lda y BCP África, SGPS, Lda al pago de las costas.

Svenningsen Martín y Pérez de Nanclares Stancu

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de noviembre de 2024.

Firmas

Índice

Antecedentes del litigio 2

Pretensiones de las partes 5

Fundamentos de Derecho 5

Primer motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación 5

Segundo motivo, basado en un error de Derecho cometido por la Comisión al incluir a las SGPS en el conjunto de los beneficiarios afectados por la obligación de recuperación en caso de incumplimiento del requisito relativo a la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo en la RAM 8

Objeto del segundo motivo 10

Fundamento del segundo motivo 10

– Alcance de la Decisión de 2007 11

– Alcance de la Decisión de 2013 16

Tercer motivo, basado en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica 17

Principio de protección de la confianza legítima 17

Principio de seguridad jurídica 18

Costas 19