SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 29 de abril de 2004 *

En el asunto C-91/01,

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2001/779/CE de la Comisión, de 15 de noviembre de 2000, relativa a la ayuda estatal que Italia tiene previsto ejecutar en favor de Solar Tech srl (DO 2001 L 292, p. 45), en la medida en que no admite la aplicabilidad a dicha ayuda de la bonificación prevista en favor de las pequeñas y medianas empresas del 15 % del equivalente bruto de subvención,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. Rosas y S. von Bahr (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 5 de junio de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de septiembre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de febrero de 2001, la República Italiana interpuso, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, un recurso que tiene por objeto la anulación de la Decisión

2001/779/CE de la Comisión, de 15 de noviembre de 2000, relativa a la ayuda estatal que Italia tiene previsto ejecutar en favor de Solar Tech srl (DO 2001, L 292, p. 45; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que no admite la aplicabilidad a dicha ayuda de la bonificación prevista en favor de las pequeñas y medianas empresas del 15 % del equivalente bruto de subvención.

Marco jurídico

2 El primer considerando de la Recomendación 96/280/CE de la Comisión, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas (DO L 107, p. 4; en lo sucesivo, «Recomendación PYME»), vigente cuando se produjeron los hechos que originaron el presente litigio, establece que «la aplicación del Programa integrado a favor de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y el artesanado [...] requiere el establecimiento de un marco coherente, visible y eficaz en el que pueda encuadrarse la política de empresa a favor de las PYME».

3 Según el decimocuarto considerando de la Recomendación PYME, «el respeto por la Comisión, los Estados miembros, el BEI [Banco Europeo de Inversiones] y el FEI [Fondo Europeo de Inversiones] de la misma definición reforzaría la coherencia y la eficacia de las políticas destinadas a las PYME y con ello se limitaría el riesgo de distorsiones de la competencia».

4 En cuanto a los criterios que definen a las PYME, los considerandos decimosexto y decimoséptimo de la Recomendación PYME se refieren, respectivamente, al criterio del número de empleados y al criterio financiero.

5 Adicionalmente, los considerandos decimoctavo al vigésimo primero de la Recomendación PYME establecen:

«Considerando que la independencia es también un criterio básico porque una PYME perteneciente a un grupo importante dispone de medios y de una asistencia que no tienen sus competidores de igual dimensión; que también es necesario excluir a las entidades jurídicas compuestas por PYME que constituyen un grupo cuya potencia económica supera en realidad a la de una PYME;

Considerando que en lo que se refiere al criterio de independencia, los Estados miembros, el BEI y el FEI deberían garantizar que no eludan la definición las empresas que, si bien respetan formalmente dicho criterio, de hecho están controladas por una gran empresa o, de forma conjunta, por varias grandes empresas;

Considerando que las participaciones de las sociedades de inversión pública y de las empresas de capital riesgo no suelen dar lugar a que una empresa pierda el carácter de PYME, por lo que pueden considerarse insignificantes; que lo mismo se aplica a las participaciones de inversores institucionales, que suelen mantener una relación de independencia con respecto a la empresa en la que han invertido;

Considerando que debe encontrarse una solución al problema de las sociedades por acciones, que siendo PYME no pueden conocer exactamente la composición de su accionariado, debido a la dispersión de su capital y al anonimato de sus accionistas, por lo [que] no pueden saber si cumplen el criterio de independencia».

6 Con arreglo a lo establecido en el considerando vigésimo segundo de la Recomendación PYME:

«[...] conviene fijar umbrales bastante estrictos para definir a las PYME a fin de que las medidas a ellas destinadas redunden en beneficio de aquellas empresas cuya dimensión constituya una desventaja».

7 El artículo 1, primer guión, de la Recomendación PYME dispone:

«Se recomienda a los Estados miembros, al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Europeo de Inversiones que:

— cumplan lo dispuesto en el artículo 1 del Anexo en sus programas destinados a las "PYME" [...]».

8 El artículo 1, apartados 1 y 3, del Anexo de la Recomendación PYME, titulado «Definición de pequeñas y medianas empresas adoptada por la Comisión», establece:

«1. Se entenderá por pequeñas y medianas empresas, denominadas de ahora en adelante "PYME", las empresas:

— que empleen a menos de 250 personas,

— cuyo volumen de negocio anual no exceda de 40 millones de ecus,

— o cuyo balance general anual no exceda de 27 millones de ecus,

— y que cumplan el criterio de independencia tal como se define en el apartado 3.

[...]

3. Se considerarán empresas independientes las empresas en las que el 25 % o más de su capital o de sus derechos de voto no pertenezca a otra empresa, o conjuntamente a varias empresas que no respondan a la definición de PYME o de pequeña empresa, según el caso. Este umbral podrá superarse en los dos casos siguientes:

— si la empresa pertenece a sociedades públicas de participación, sociedades de capital riesgo o a inversores institucionales, siempre que éstos no ejerzan, individual o conjuntamente, ningún control sobre la empresa;

— si el capital está distribuido de tal forma que no es posible determinar quién lo posee y si la empresa declara que puede legítimamente presumir que el 25 % o más de su capital no pertenece a otra empresa o conjuntamente a varias empresas que no responden a la definición de PYME o de pequeña empresa, según el caso.»

9 El punto 1.2 de la Comunicación 96/C 213/04 de la Comisión, relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DO 1996, C 213, p. 4; en lo sucesivo, «Directrices PYME»), vigente cuando se produjeron los hechos que originaron el presente litigio está redactado de la forma siguiente:

«El Consejo Europeo de Cannes, celebrado en junio de 1995, recordó en sus conclusiones el papel determinante de las PYME en la creación de empleo y, en términos más generales, como factor de estabilidad social y dinamismo económico. No obstante, está demostrado que las PYME padecen diversas desventajas que pueden frenar su desarrollo [...]. De estas desventajas, las dificultades para obtener capital y crédito son una de las más importantes y se deben a la falta de información, las reticencias de los mercados financieros a aceptar riesgos y las limitadas garantías que estas empresas pueden ofrecer. Los recursos limitados de las PYME también restringen sus posibilidades de acceso a la información, particularmente en relación con las nuevas tecnologías y los mercados potenciales. Por último, la aplicación de nuevas normas implica muchas veces para ellas costes más elevados. Las imperfecciones del mercado que limitan su desarrollo adecuado desde el punto de vista social justifican el enfoque de la Comisión, tradicionalmente favorable a las ayudas estatales a las PYME, a condición de que, de conformidad con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE [actualmente, la letra c) del apartado 3 del artículo 87 CE], dichas ayudas no alteren las condiciones de los intercambios de forma desproporcionada con respecto a su contribución a la realización de los objetivos comunitarios. [...]»

10 El punto 3.1 de las Directrices PYME señala que «la Comisión seguirá las orientaciones de las presentes Directrices al examinar la aplicabilidad de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas de Estado concedidas a las PYME».

11 El punto 3.2 de las Directrices PYME, titulado *«Definición de PYME»,* dispone, en sus párrafos primero y cuarto, lo siguiente:

«A efectos de aplicación de las presentes Directrices, las PYME se definirán con arreglo a la Recomendación [PYME]. [...]

[...]

Los tres requisitos (plantilla, volumen de negocios o balance, independencia) son acumulativos, esto es, deben cumplirse los tres. La condición de independencia, según la cual una empresa de gran tamaño no puede tener una participación en el capital de la PYME igual o superior al 25 %, se ha inspirado en la práctica de numerosos Estados miembros, en donde se considera que este porcentaje constituye el umbral a partir del cual es posible el control. Con el fin de contemplar únicamente las empresas que constituyan efectivamente PYME independientes, han de excluirse las estructuras jurídicas de PYME que formen un grupo económico cuya potencia supere a la de una PYME. Así pues, para el cálculo de los umbrales de efectivos y financieros, han de sumarse los datos de la empresa beneficiaria y de todas las empresas de las que ésta posea directa o indirectamente una proporción igual o superior al 25 % del capital o de los derechos de voto.»

12 El punto 4.2.1 de las Directrices PYME, titulado «Ayudas a la inversión material», establece en su párrafo cuarto:

«*En las regiones asistidas,* la Comisión podrá aprobar la concesión a las PYME de ayudas que sean superiores al nivel de ayuda regional a la inversión que haya autorizado para las grandes empresas en la región considerada:

[...]

— en 15 puntos porcentuales brutos, en las regiones cubiertas por la letra a) del apartado 3 del artículo 92 [actualmente la letra a) del apartado 3 del artículo 87 CE], siempre que el total no sea superior al 75 % neto.»

13 A tenor del punto 1.4 de la Comunicación 98/C 107/05 de la Comisión, relativa a las Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DO 1998, C 107, p. 7; en lo sucesivo, «Directrices multisectoriales»):

«Con arreglo a las presentes Directrices, la Comisión fijará una intensidad máxima de ayuda otorgable a cada proyecto con sujeción a la obligación de notificación. Esto podría conducir a intensidades de ayuda por debajo del límite regional aplicable. [...]»

Hechos que originaron el litigio y Decisión impugnada

14 Mediante escrito de 24 de noviembre de 1999, la República Italiana notificó a la Comisión la ayuda que tenía previsto conceder a Solar Tech srl (en lo sucesivo, «Solar Tech»), consistente en una subvención a fondo perdido para la construcción de una instalación de fabricación de fotolitos de silicio amorfo y de producción de paneles solares integrados, instalación situada en el municipio de Manfredonia (Italia), que se encuentra en la región de Puglia, región asistida en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra a).

15 Mediante escrito de 4 de abril de 2000, la Comisión notificó al Gobierno italiano su decisión de incoar, en relación con dicha ayuda, el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

16 Como resultado de dicho procedimiento, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

17 De los considerandos 7 y 8 de la Decisión impugnada se desprende que el 24 % del capital de Solar Tech pertenece a Permasteelisa SpA (en lo sucesivo, «Permasteelisa»), sociedad matriz del grupo Permasteelisa, que opera en el sector de los muros cortinas y otros revestimientos para grandes obras de infraestructura civil.

18 En los considerandos 34 a 36 de la Decisión impugnada, que figuran incluidos en la parte de dicha Decisión titulada «Las Directrices sobre ayudas a las PYME», la Comisión señala:

«34) Las Directrices sobre ayudas a las PYME indican, en su punto 1.2, que las PYME, pese a ejercer un papel determinante en la creación de empleo, padecen diversas desventajas que pueden frenar su desarrollo. Entre dichas desventajas cabe señalar las dificultades para obtener capital y crédito, las dificultades de acceso a la información, a las nuevas tecnologías y a los mercados potenciales, los costes derivados de la aplicación de nuevas normativas, etc.

35) Por tanto, la bonificación del importe de las ayudas previstas en favor de las PYME está justificada, además de por la contribución de dichas empresas a los objetivos de interés común, por la necesidad de compensar

las desventajas que padecen las PYME, habida cuenta del papel positivo que desempeñan. Sin embargo, debe comprobarse que dicha bonificación se destine efectivamente a empresas que padecen este tipo de desventajas. En particular, la definición de PYME utilizada debe delimitar la noción de PYME de modo que comprenda a todas las empresas y solamente a las empresas que produzcan los efectos externos positivos previstos y que padezcan las desventajas señaladas. Dicha definición no debe, pues, ampliarse hasta comprender las numerosas empresas de mayores dimensiones que no necesariamente producen los efectos externos positivos ni sufren las desventajas que caracterizan al sector de las PYME. Las ayudas concedidas a este otro tipo de empresas pueden falsear la competencia y el comercio intracomunitario.

Este principio se enuncia en el considerando 22 de la Recomendación [PYME].

[...]

36) Por lo tanto, a la hora de determinar si Solar Tech satisface la definición de PYME, debe atenderse a estos principios. Ahora bien, esta empresa no cumple las condiciones necesarias para poder disfrutar de la bonificación de ayuda prevista en favor de las PYME.

Esto obedece a que, desde el punto de vista económico, Solar Tech debe considerarse una empresa que forma parte del grupo Permasteelisa, el cual constituye una gran empresa, pese a que tan sólo posea el 24 % de Solar Tech. Sin embargo, merced a los vínculos económicos, financieros y orgánicos entre ambas sociedades, Solar Tech no padece, salvo en escasa medida, las desventajas que suelen sufrir las PYME y que constituyen el motivo fundamental para la bonificación sobre el máximo de ayuda autorizado en favor de estas empresas.»

19 En los considerandos 37 a 39 de la Decisión impugnada, la Comisión analiza la vinculación entre Solar Tech y el grupo Permasteelisa. En el considerando 37 de dicha Decisión, la Comisión señala que de la notificación del proyecto de ayuda de Estado se desprende que Solar Tech debe considerarse una sociedad que forma parte del grupo Permasteelisa, dado que en dicha notificación se establece que las razones de esta inversión residen en que el grupo Permasteelisa, que es el líder mundial en el sector de la producción y el montaje de revestimientos para grandes obras de infraestructura, desea, mediante esta iniciativa, ampliar su gama de productos.

20 En el considerando 38 de la Decisión impugnada, la Comisión indica que también se deduce de dicha notificación que las personas físicas que son socios y/o directivos de Solar Tech son también socios y/o directivos de Permasteelisa, dado que:

— el fundador y accionista de referencia del grupo Permasteelisa, en el que ejerce funciones de director general, posee el 46 % de Solar Tech y es su administrador único,

— el presidente del grupo Permasteelisa posee un 15 % de Solar Tech, y

— uno de los miembros del consejo de administración de Permasteelisa, que es además presidente de una sociedad de dicho grupo, posee también un 15 % de Solar Tech.

21 A lo anterior se añade, a tenor del considerando 39 de la Decisión impugnada, el hecho de que Permasteelisa posee el 24 % de Solar Tech.

22 En los considerandos 40 a 43 de la Decisión impugnada, la Comisión examina la cuestión de si Solar Tech padece las desventajas típicas a las que se enfrentan las PYME, tales como la dificultad de obtener capital y crédito, de acceder a la información así como a las nuevas tecnologías. La Comisión constata, en dicho considerando 40, que, en virtud de los vínculos muy estrechos que existen entre Permasteelisa y Solar Tech, esta última no padece estas desventajas.

23 Por lo que se refiere a las dificultades de obtener capital y crédito, la Comisión señala en el considerando 41 de la Decisión impugnada que, en los documentos en que se ha basado la tramitación del proyecto de ayuda por parte de la República Italiana, se indica que, por lo que respecta a los fondos propios, Solar Tech podrá obtener los fondos necesarios gracias a las capacidades de Permasteelisa.

24 Asimismo, del considerando 42 de la Decisión impugnada se desprende que, en virtud de sus vínculos económicos, financieros y orgánicos con Permasteelisa, Solar Tech no debe superar los obstáculos al acceso al mercado que caracterizan al sector de referencia. Así:

— por una parte, tiene acceso a otras empresas que poseen la tecnología necesaria, y

— por otra parte, en lo que respecta a la distribución de los productos, la República Italiana ha indicado que Solar Tech venderá una parte de su producción (20 a 30 %) a Permasteelisa y podrá aprovechar los contactos de esta última con varios clientes del sector inmobiliario, lo que le permitirá actuar a Solar Tech en el mercado mundial.

25 La Comisión concluye, en el considerando 50 de la Decisión impugnada, que «Solar Tech no puede disfrutar de la bonificación de ayuda en favor de las PYME debido a que, merced a sus vínculos económicos, financieros y orgánicos con Permasteelisa, no padece las desventajas típicas de las PYME a las que se refieren las Directrices comunitarias sobre ayudas a las PYME. Por consiguiente, la bonificación del 15 % EBS en favor de las PYME no es aplicable en este caso.»

26 Con arreglo al artículo 1 de la Decisión impugnada:

«La ayuda estatal que Italia tiene previsto ejecutar en favor de Solar Tech srl, por un importe de 42.788.290 euros, es incompatible con el mercado común toda vez que su intensidad es superior a la intensidad máxima admisible en este caso (40 % ENS).

Dicha ayuda no puede, por tanto, ser ejecutada por Italia por un importe superior al correspondiente a una intensidad del 40 % ENS.»

Pretensiones de las partes

27 La República Italiana solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión impugnada, en la medida en que no admite la aplicabilidad a la ayuda otorgada de la bonificación del 15 % del equivalente bruto de subvención en favor de las PYME.

— Condene en costas a la Comisión.

28 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la República Italiana.

Sobre el recurso

29 Mediante su único motivo, la República Italiana discrepa de la conclusión de la Comisión de que Solar Tech no puede beneficiarse de la bonificación de ayuda del 15 % del equivalente bruto de subvención en favor de las PYME.

30 Este único motivo se divide en tres partes, basadas, respectivamente, en la vulneración de la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado en favor de las PYME, en la infracción del artículo 88 CE, apartado 1, así como en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

Sobre la normativa comunitaria de las ayudas de Estado a las PYME

Alegaciones de las partes

31 La República Italiana sostiene que la Comisión se basó en una definición de PYME que no se corresponde con la establecida tanto en las Directrices PYME como en la Recomendación PYME.

32 La Republica Italiana afirma que, de hecho, Solar Tech cumple todos los requisitos que se establecen en el artículo 1, apartados 1 y 3, del anexo de la Recomendación PYME y en el punto 3.2, párrafos primero y tercero, de las Directrices PYME, y que así ha sido además expresamente reconocido por la Comisión en el considerando 44 de la Decisión impugnada, en el que la Comisión precisa que el respeto «puramente formal» de dichos requisitos no constituye elemento suficiente para justificar la bonificación de ayuda prevista en favor de las PYME.

33 Según la República Italiana, la Comisión ha vulnerado las prescripciones de la normativa relativa a las ayudas de Estado en favor de las PYME, al basar la Decisión impugnada en una definición de PYME que no tiene en cuenta únicamente los requisitos previstos en la referida normativa, que ha sido considerada vinculante por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96, Rec. p. I-8237, apartado 65). La República Italiana alega que la formulación de los requisitos establecidos en esta normativa para definir las ayudas a las PYME no otorga a la Comisión, a efectos de la definición del concepto de PYME y de la aplicación de la bonificación de ayuda, la más mínima posibilidad de apreciación adicional, fuera de los límites fijados por dicha normativa, ni en lo que se refiere a los vínculos económicos, financieros y orgánicos de la propia PYME en cuestión, ni tampoco con respecto a los efectos positivos externos o a los obstáculos que caractericen al sector del que se trate.

34 La República Italiana sostiene que la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado en favor de las PYME excluye definitivamente la incidencia negativa sobre el concepto de PYME de las participaciones inferiores al umbral del 25 % o de las participaciones que posean personas que no puedan considerarse empresas, como es el caso de las personas físicas, que no se mencionan en la definición de las PYME, a diferencia de lo que sucede en otras disposiciones comunitarias en materia de concentración y de control de empresas.

35 Adicionalmente, la República Italiana afirma que la interpretación del concepto de PYME que se utiliza en los considerandos de la Decisión impugnada no puede basarse en los considerandos decimoctavo, decimonoveno y vigésimo segundo de la Recomendación PYME, puesto que los principios, los fines y las apreciaciones que en ellos se mencionan sirven únicamente para presentar los preceptos que figuran en la parte dispositiva y en el anexo de dicha Recomendación y para indicar los motivos que han guiado la elección de los criterios señalados en ese anexo. No pueden por ello utilizarse como fundamento de una interpretación más o menos amplia de estos últimos.

36 Por lo que se refiere a la alegación de la Comisión relativa al punto 4.2.1, cuarto párrafo, de las Directrices PYME, según el cual dicha institución «podrá» autorizar la bonificación de ayuda del 15 %, la República Italiana afirma que la facultad discrecional que se deriva de dicho punto no se refiere a la determinación del límite por encima del cual la participación en el capital de una empresa no permite continuar considerando a ésta una PYME, sino, a lo sumo, a las apreciaciones incluidas en el contexto de otras evaluaciones que deben efectuarse con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

37 La Comisión sostiene que basó su denegación de la bonificación de ayuda del 15 % del equivalente bruto de subvención en favor de las PYME en dos motivos distintos, aunque ligados entre sí, que contribuyen, tanto el uno como el otro, a dicha denegación. Por una parte, Solar Tech no es una PYME en el sentido de la normativa comunitaria en vigor, habida cuenta de la necesidad de evitar estructuras jurídicas abusivas que busquen eludir la definición de las PYME que

figura en la Recomendación PYME. Por otra parte, con independencia de la calificación formal de Solar Tech como una PYME, no hay ningún motivo para autorizar en este caso la bonificación de ayuda prevista por las Directrices PYME, ya que Solar Tech no padece las desventajas que caracterizan a las PYME.

38 Por lo que se refiere a la definición de PYME, que constituye el primer motivo de la denegación de la bonificación de ayuda, la Comisión alega que de la Decisión impugnada se desprende que Solar Tech no satisface el criterio de independencia y que, en el considerando 35 de dicha Decisión, se interpreta este criterio tanto en relación con la *ratio legis* de la normativa en cuestión como con los considerandos de la Recomendación PYME. Con respecto a la *ratio legis,* hay que comprobar cuidadosamente, en cada caso, si la empresa padece efectivamente desventajas imputables a la situación de las PYME y si desempeña efectivamente el papel positivo que desempeñan las PYME en la economía de la Unión Europea. Con respecto a la Recomendación PYME, debe tenerse en cuenta su vigésimo segundo considerando, citado en la Decisión impugnada, así como el decimonoveno considerando de esa misma Recomendación, igualmente importante.

39 La Comisión mantiene que el artificio utilizado en este caso para la constitución de Solar Tech y para la composición de su capital social busca claramente conseguir que una sociedad que forma parte de un grupo de gran dimensión, que no padece en absoluto las desventajas típicas de las PYME, se aproveche de las ventajas compensatorias previstas para las PYME. Según la Comisión, Solar Tech está controlada de hecho por una gran empresa y, por ello, aunque cumpla los parámetros formales establecidos en el artículo 1 del anexo de la Recomendación PYME, se trata de un caso manifiesto de fraude de ley.

40 Por lo que se refiere a la cuestión de la aprobación de la bonificación de ayuda prevista en favor de las PYME, segundo motivo de la denegación de la bonificación de ayuda, la Comisión recuerda que, al considerar la compatibilidad con el mercado común de un proyecto de ayuda de Estado, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. La Comisión defiende que la existencia de Directrices no modifica nada la naturaleza de esta facultad de apreciación.

41 En relación con el presente asunto, la Comisión recuerda también que, tal como indica el punto 1.4 de las Directrices multisectoriales, le corresponde fijar la intensidad máxima de ayuda otorgable a cada proyecto sujeto a la obligación de notificación, intensidad que puede estar por debajo del límite regional aplicable, y que, en lo que se refiere a las Directrices PYME, y según el punto 4.2.1 de las mismas, tiene la facultad de autorizar la bonificación de ayuda del 15 %, pero sin que ello signifique que esté obligada a hacerlo.

42 En cuanto a la facultad discrecional que se deriva de esta última disposición, la Comisión sostiene que debe considerarse la situación del mercado para modular la intensidad de la ayuda regional admisible. En este caso existen razones imperativas que justifican limitar la cantidad de la ayuda en cuestión, dado que una ayuda otorgada a una gran empresa, aunque dicha empresa esté disfrazada de PYME, conlleva efectos de distorsión de la competencia mucho mayores que los de una ayuda otorgada a una PYME.

Apreciación del Tribunal de Justicia

43 Debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, al aplicar el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica consideraciones complejas de orden económico y social, que deben efectuarse en un contexto comunitario (véase, en particular, la sentencia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartado 18). El control jurisdiccional que se aplica al ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, así como a controlar la exactitud material de los hechos alegados y la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto al apreciar los hechos o de desviación de poder (sentencias de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-351/98, Rec. p. I-8031, apartado 74, y de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, C-409/00, Rec. p. I-1487, apartado 93).

44 Del tenor literal de los artículos 87 CE, apartado 3, letra c), y 88 CE se desprende que la Comisión «puede» considerar compatibles con el mercado común las ayudas contempladas en la primera de dichas disposiciones. Por tanto, aun cuando corresponde siempre a la Comisión pronunciarse sobre la compatibilidad con el mercado común de las ayudas de Estado sobre las que ejerce su control, aunque no le hayan sido notificadas (sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, denominada «Boussac Saint Frères», C-301/87, Rec. p. I-307, apartados 15 a 24), la Comisión no tiene la obligación de declarar tales ayudas compatibles con el mercado común (véase la sentencia de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, antes citada, apartado 94).

45 No obstante, como señala acertadamente la República Italiana, la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en materia de control de las ayudas de Estado, en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado y sean aceptadas por los Estados miembros (véase, en particular, la sentencia de 13 de febrero de 2003, España/Comisión, antes citada, apartado 95).

46 En este sentido, hay que recordar que del punto 1.2 de las Directrices PYME se desprende que el enfoque favorable de la Comisión con respecto a las ayudas de Estado a las PYME se justifica por las imperfecciones del mercado que hacen que estas empresas deban enfrentarse a una serie de desventajas y limitan por ello el que se desarrollen adecuadamente desde el punto de vista social y económico.

47 Del punto 3.2 de las Directrices PYME se desprende que, para poder ser calificada como PYME a efectos de estas Directrices, una empresa debe cumplir tres requisitos, esto es, el del número de empleados, el criterio financiero y el de independencia.

48 Por lo que se refiere a este último criterio, el artículo 1, apartado 3, del anexo de la Recomendación PYME prevé que se considerarán empresas independientes las empresas en las que el 25 % o más de su capital o de sus derechos de voto no pertenezca a otra empresa, o conjuntamente a varias empresas que no respondan a la definición de PYME o de pequeña empresa.

49 No obstante, es preciso señalar que, al contrario de lo que sostiene la República Italiana, la parte dispositiva de un acto no puede disociarse de su motivación, por lo que, en caso necesario, debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que han llevado a su adopción (véase la sentencia de 15 de mayo de 1997, TWD/ Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 21).

50 En este sentido, de los considerandos decimoctavo, decimonoveno y vigésimo segundo de la Recomendación PYME, así como del punto 3.2 de las Directrices PYME se desprende que el objetivo del criterio de independencia es garantizar que las medidas destinadas a las PYME redunden efectivamente en beneficio de aquellas empresas cuya dimensión constituya una desventaja y no de aquellas que pertenezcan a un gran grupo y que tengan por ello acceso a medios y asistencia de los que no disponen sus competidores de dimensiones similares. También se desprende de dichos preceptos que, con el fin de contemplar únicamente las empresas que constituyan efectivamente PYME independientes, han de excluirse las estructuras jurídicas de PYME que formen un grupo económico cuya potencia supere a la de una empresa de ese tipo y que es necesario velar por que la definición de PYME no se eluda por motivos puramente formales.

51 El criterio de independencia debe, por tanto, interpretarse con arreglo a este objetivo, como ha recordado el Abogado General en el punto 33 de sus conclusiones, por lo que no puede considerarse que cumple el criterio una empresa que lo cumpla a nivel formal, porque menos del 25 % de su capital pertenezca a una gran empresa, pero que, en realidad, forme parte de un gran grupo de empresas.

52 En el caso de autos, la Comisión afirmó, en el considerando 37 de la Decisión impugnada, sin que la República Italiana lo haya discutido, que las razones de la inversión en Solar Tech del grupo Permasteelisa, líder mundial en el sector de la producción y el montaje de revestimientos para las grandes obras de infraestructura civil, consisten en que este último desea, mediante esta iniciativa, ampliar su gama de productos. En los considerandos 38 y 39 de la Decisión impugnada, la Comisión estableció, sin que tampoco haya sido objeto de

discusión, que, aparte del 24 % de Solar Tech que posee Permasteelisa, el fundador y accionista de referencia del grupo Permasteelisa, en el que ejerce funciones de director general, posee el 46 % de Solar Tech y es el administrador único de esta última sociedad, el presidente de dicho grupo posee un 15 % de Solar Tech y uno de los miembros del consejo de administración de Permasteelisa, que es además presidente de una sociedad del mismo grupo, posee el 15 % restante.

53 Por ello, la conclusión a la que llega la Comisión en el considerando 36 de la Decisión impugnada, de que, desde el punto de vista económico, Solar Tech debe considerarse una empresa que forma parte del grupo Permasteelisa, el cual constituye una gran empresa, pese a que Permasteelisa posea sólo el 24 % de Solar Tech, es conforme a Derecho.

54 Por otra parte, tal como se desprende del apartado 44 de la presente sentencia, del punto 4.2.1, párrafo cuarto, de las Directrices PYME y del punto 1.4 de las Directrices multisectoriales, la Comisión no está obligada a aprobar, en favor de las PYME, ayudas que superen el límite de ayuda regional a la inversión que haya autorizado para las grandes empresas de la región en cuestión. En consecuencia, si la empresa afectada no sufre realmente las desventajas típicas de las PYME, la Comisión puede denegar la bonificación de ayuda. En efecto, aprobar una bonificación de ayuda para empresas que, aunque cumplan los criterios formales de la definición de las PYME, no padezcan las desventajas típicas de las mismas, sería contrario al artículo 87 CE, habida cuenta de que, como ha señalado el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, tal bonificación puede alterar en mayor medida las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común en el sentido del apartado 3, letra c) de dicho artículo.

55 Ahora bien, en los considerandos 41 y 42 de la Decisión impugnada, la Comisión constata que, en los documentos en que se ha basado la tramitación del proyecto de ayuda por parte de la República Italiana, se indica que, por lo que se refiere a los fondos propios, Solar Tech podrá obtener los fondos necesarios gracias a las capacidades de Permasteelisa; que Solar Tech tiene acceso a otras empresas que poseen la tecnología necesaria a través de sus tres socios (personas físicas), que son también directivos de Permasteelisa, y que, en cuanto a la distribución de los

productos, dicho Estado miembro ha indicado que Solar Tech venderá una parte de su producción (20 a 30 %) a Permasteelisa y podrá aprovechar los contactos de esta última con varios clientes del sector inmobiliario, lo que le permitirá actuar en el mercado mundial. Por su parte, la República Italiana no ha presentado ningún elemento de prueba capaz de desvirtuar estas constataciones.

56 Por ello, tal y como establece la Comisión en el considerado 36 de la Decisión impugnada, merced a los vínculos económicos, financieros y orgánicos que existen entre Permasteelisa y Solar Tech, esta última apenas se enfrenta a las desventajas que suelen padecer las PYME y que constituyen uno de los motivos fundamentales para el otorgamiento de la bonificación sobre el máximo de ayuda autorizado en favor de estas empresas.

57 De lo anterior se desprende que la Comisión ha obrado conforme a Derecho al declarar, en el considerando 36 de la Decisión impugnada, que Solar Tech no cumple las condiciones necesarias para poder disfrutar de la bonificación de ayuda en favor de las PYME y, en el considerando 50 de la misma Decisión, que la bonificación del 15 % del equivalente bruto de subvención en favor de las PYME no es aplicable en este caso.

58 En consecuencia, procede desestimar la primera parte del motivo único alegado por la República Italiana en apoyo de su recurso.

Sobre el artículo 88 CE, apartado 1

Alegaciones de las partes

59 La República Italiana recuerda que el artículo 88 CE, apartado 1, prevé que la Comisión examinará permanentemente junto con los Estados miembros los

regímenes de ayudas existentes en dichos Estados y les propondrá las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común. La República Italiana alega que, al aplicar la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado en favor de las PYME de un modo distinto al que en ella se prevé, la Decisión impugnada se aparta de dicha normativa sin haber procedido a realizar un examen previo de la misma con los Estados miembros. De esta forma, la República Italiana afirma que la Decisión está también viciada de nulidad al incumplir la obligación de cooperación regular y periódica (véase en particular, en relación con actos de la misma naturaleza jurídica, la sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartados 64 y 65).

60 La Comisión responde que no se ha apartado de las Directrices PYME ni tampoco las ha modificado tácitamente.

Apreciación del Tribunal de Justicia

61 Del análisis realizado por el Tribunal de Justicia de la primera parte del motivo único alegado por la República Italiana en apoyo de su recurso se deduce que la Decisión impugnada no se aparta ni de la Recomendación PYME ni de las Directrices PYME. En consecuencia, tampoco puede admitirse la segunda parte de dicho motivo.

Sobre los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

62 La República Italiana sostiene que la definición del concepto de PYME, basada en los requisitos concretos y específicos que figuran en la normativa comunitaria relativa a las ayudas de Estado en favor de las PYME, puede originar en las

empresas afectadas, entre las cuales se encuentra Solar Tech, una confianza en relación con la obtención de una respuesta favorable a la solicitud de beneficiarse de la bonificación que les induzca a crear estructuras organizativas y de empresas conforme a las previsiones de dicho régimen. La nueva interpretación de la definición de PYME en la Decisión impugnada traiciona, según la República Italiana, dicha confianza y crea además una situación de incertidumbre en relación con las condiciones de aplicación de la bonificación del 15 % del equivalente bruto de subvención en favor de las PYME. En consecuencia, la República Italiana afirma que esta interpretación es contraria a los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

Apreciación del Tribunal de Justicia

63 Por una parte, debe señalarse que, según consta en autos y con arreglo a las Directrices multisectoriales, la ayuda proyectada por la República Italiana estaba sujeta a la obligación de notificación.

64 Por otra parte, es preciso constatar que de los apartados 43 a 58 de la presente sentencia se deduce que la Comisión se limitó a aplicar correctamente la Recomendación PYME y las Directrices PYME.

65 En cualquier caso, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas de Estado que efectúa la Comisión con arreglo al artículo 88 CE, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando ésta se haya concedido observando el procedimiento que prevé dicho artículo (véase la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 51).

66 Por consiguiente, hasta que la Comisión adopte una decisión de aprobación, e incluso hasta que venza el plazo señalado para interponer un recurso contra dicha decisión, el beneficiario no tiene certeza alguna acerca de la legalidad de la ayuda prevista, que es la única que puede originar en él una confianza legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 53; véase, también, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 2002, Graphischer Maschinenbau/Comisión, T-126/99, Rec. p. II-2427, apartado 42).

67 De lo anterior se deduce que la Comisión no ha vulnerado el principio de protección de la confianza legítima ni el de seguridad jurídica y que debe también desestimarse la tercera parte del motivo único alegado por la República Italiana en apoyo de su recurso.

68 Al no poderse admitir ninguna de las partes de dicho motivo, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

69 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimado el motivo único formulado por la República Italiana y haber solicitado la Comisión su condena, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Timmermans Rosas von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de abril de 2004.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris