

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 7 de mayo de 2002<sup>1</sup>

## I. Introducción

1. El presente recurso de nulidad formulado por el Reino de España se dirige contra la Decisión 98/693/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la compra de vehículos industriales «Plan Renove Industrial» [para la sustitución de vehículos viejos] (agosto de 1994-diciembre de 1996),<sup>2</sup> destinado a sustituir los vehículos viejos. La Comisión ha declarado las ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común y ha ordenado su recuperación.

## II. Antecedentes de hecho y Decisión impugnada

2. El 28 de julio de 1994, el Gobierno español adoptó, sin notificación previa a la Comisión, el «Plan Renove Industrial» (en lo sucesivo, «PRI»), destinado a personas físicas, pequeñas y medianas empresas (en lo sucesivo, «PYME»), entidades públicas territoriales y entidades de prestación de

servicios públicos locales. La ejecución de este programa se encomendó, mediante el Convenio de 27 de septiembre de 1994, al Instituto del Crédito Oficial (ICO).

3. La medida impugnada consistía en una bonificación de los intereses de los créditos de cuatro años de duración, destinados a financiar hasta un 70 % de la compra o de alquiler con opción de compra de un vehículo nuevo. La ayuda ascendía hasta un máximo de 93.196 pesetas por millón prestado, lo que equivalía a un 6,5 % del precio neto de compra. La bonificación de intereses se concedía para la financiación de los cinco tipos de vehículos siguientes: semirremolques y camiones de más de 30 toneladas (tipo A), vehículos industriales entre 12 y 30 toneladas (tipo B), vehículos industriales entre 3,5 y 12 toneladas (tipo C), derivados de turismos, furgonetas comerciales y vehículos industriales de hasta 3,5 toneladas (tipo D) y autobuses y autocares (tipo E).

4. Una condición para la obtención de la subvención era la obligación de retirar definitivamente del mercado un vehículo matriculado hace más de diez años (siete

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 329, p. 23.

años para los tractores de carretera). El vehículo nuevo también podía ser mayor (dentro de ciertos límites) que el retirado.

5. Entre el 9 de febrero de 1995 y el 20 de febrero de 1996, la Comisión solicitó al Reino de España información acerca del PRI, del que había tenido conocimiento por fuentes no oficiales. El Reino de España respondió a dichas solicitudes mediante escritos de 6 de marzo y 26 de julio de 1995 y de 14 de marzo de 1996.

6. Mediante escrito de 26 de junio de 1996, la Comisión comunicó al Reino de España su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE), instándole a que presentase sus observaciones.

7. El Reino de España presentó sus observaciones mediante escrito de 26 de julio de 1996. Tras una solicitud de información complementaria de la Comisión enviada el 19 de diciembre de 1996, el Reino de España facilitó precisiones adicionales mediante escrito de 12 de febrero de 1997. Además, mediante escrito de 19 de noviembre de 1997 la Comisión pidió al Reino de España que le facilitara información adi-

cional sobre las empresas beneficiarias cuya actividad principal no fuera la prestación de servicios de transporte y que sólo operaran en mercados locales. El Reino de España respondió a dicha petición mediante escritos de 27 de noviembre de 1997 y 20 de febrero de 1998.

8. El 1 de julio de 1998, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, en cuyos dos primeros artículos declaraba que las ayudas concedidas a entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios públicos locales, así como a personas físicas y a PYME dedicadas a actividades distintas del transporte y a escala exclusivamente local o regional no constituían ayudas estatales a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Los dos artículos siguientes establecen lo siguiente:

### «Artículo 3

Todas las otras ayudas concedidas a personas físicas y a PYME constituyen ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado y son ilegales e incompatibles con el mercado común.

*Artículo 4*

España suprimirá y recuperará las ayudas contempladas en el artículo 3. El importe de la ayuda se reembolsará según las normas de Derecho interno, incrementado con los intereses que se calcularán aplicando los tipos de referencia utilizados para la evaluación de los regímenes de ayudas regionales y que se contarán desde el día de pago de la ayuda hasta la fecha de reembolso efectivo.»

miento de la resolución del Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-55/99, con arreglo al artículo 47, párrafo tercero, del Estatuto.

12. Mediante sentencia de 29 de septiembre de 2000,<sup>3</sup> el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso de CETM, y consiguientemente prosiguió el procedimiento en el presente asunto ante el Tribunal de Justicia.

**III. Procedimiento y pretensiones de las partes**

9. Mediante escrito inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia el 25 de septiembre de 1998 el Reino de España presentó una demanda con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación).

13. El Reino de España solicita que:

1. Anule los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada y

2. Condene en costas a la Comisión.

10. El 25 de febrero la Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia destinado a que se anularan los artículos 3 y 4 de la misma Decisión (asunto T-55/99).

14. La Comisión solicita que:

1. Desestime el recurso y

11. Mediante auto de 25 de enero de 2000, el Tribunal de Justicia suspendió el procedimiento hasta la fecha de pronuncia-

<sup>3</sup> — Sentencia CETM/Comisión (Rec. p. II-3207).

2. Condene en costas al Reino de España. — Infracción del artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE) por motivación deficiente de la recuperación.

15. Las alegaciones de las partes se reproducirán en el marco de la apreciación jurídica.

*A. Infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado*

**IV. Apreciación**

16. El Reino de España basa su recurso en cinco motivos:

— Infracción del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación),

17. En el marco de este motivo de recurso el Gobierno español formula dos cargos. Entiende que la Comisión consideró erróneamente, en la Decisión impugnada, que la medida contenida en el PRI era una medida selectiva, a favor de determinadas empresas o sectores de actividad. Por otra parte opina que no se produjo un falseamiento de la competencia ni un perjuicio a los intercambios comerciales.

1) Inexistencia de un trato favorable a determinadas empresas o sectores de actividad

— Infracción del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado,

a) Alegaciones de las partes

— Violación del principio de protección de la confianza legítima,

aa) Reino de España

— Violación del principio de proporcionalidad en la medida en que se exige la recuperación de las ayudas e

18. En opinión del Gobierno español, la medida no era selectiva, ya que las empre-

sas beneficiarias no se definían de antemano. Por el contrario, el PRI impone criterios de ayuda abstractos, que pueden cumplir tanto empresas nacionales como extranjeras. Todas las PYME pueden beneficiarse de las ayudas, independientemente del sector de actividad al que pertenezcan.

19. Las empresas de otros Estados miembros, continúa el Gobierno español, podrían llevar los vehículos a España, matricularlos allí, a continuación retirarlos de la circulación y, acogiéndose al PRI, sustituirlos por un vehículo nuevo. También podrían llegar a un acuerdo con el propietario de un vehículo matriculado en España sobre la retirada de tal vehículo de la circulación e imputarse a ellos mismos la retirada del vehículo. En cualquier caso, los requisitos del PRI no impiden a las empresas de transporte de otros Estados miembros acogerse al programa. Lo que sucede es que la subvención no resulta atractiva para las empresas extranjeras, debido a la existencia de tipos de interés más reducidos en sus Estados de origen. En definitiva, el PRI se limita a compensar las desventajas que sufren las empresas españolas a consecuencia de los diferentes niveles de intereses.

20. El Gobierno español señala que, conforme al artículo 2.1, letra b), del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (OMC-GATT 1994),<sup>4</sup> una medida de ayuda no puede considerarse específica cuando se supedita a requisitos neutrales y

<sup>4</sup> — Negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) — Anexo 1 A (DO L 336, p. 156).

de aplicación horizontal, como sucede en el caso del PRI. En el asunto *Slooman Neptun*, el Abogado General Sr. Darmon también se remitió al concepto de subvenciones del GATT.<sup>5</sup>

21. Además, según la jurisprudencia, no existe selectividad si la ventaja obedece a la naturaleza o a la configuración intrínseca del régimen en el que se basa.<sup>6</sup> Todas las empresas pueden acogerse al PRI. Únicamente quedan excluidas, por la configuración del sistema, las grandes empresas, que, sin embargo, no sufren las mismas dificultades de financiación que las PYME.

#### bb) Comisión

22. La Comisión considera que el PRI contiene en particular dos criterios que le confieren carácter selectivo: Por una parte, únicamente pueden acogerse a la bonificación las empresas que empleen los vehículos para su actividad económica. Por otra

<sup>5</sup> — Conclusiones de 17 de marzo de 1992, *Slooman Neptun* (asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. 1993, pp. I-887 y ss., especialmente p. I-903), puntos 31 y ss. y 46.

<sup>6</sup> — Sentencias de 2 de julio de 1974, *Italia/Comisión* (173/73, Rec. p. 709), y de 9 de diciembre de 1997, *Tiercé Ladbroke/Comisión* (C-353/95 P, Rec. p. I-7007), apartado 38, así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, *Tiercé Ladbroke/Comisión* (T-471/93, Rec. p. II-2537), apartado 62, y de 27 de enero de 1998, *Ladbroke Racing/Comisión* (T-677/94, Rec. p. II-1), apartado 62.

parte, la medida únicamente se aplica a las PYME.

que favorezca a determinadas empresas o sectores de actividad.

23. Carece de relevancia que los beneficiarios no estén determinados de antemano. Para que exista carácter selectivo basta que únicamente se beneficien empresas que presenten determinadas características. Así, el Tribunal de Justicia ha considerado que constituyen ayudas las medidas que han beneficiado a todas las empresas exportadoras de un Estado miembro, independientemente de su tamaño y del producto exportado.<sup>7</sup>

26. Para ello no es preciso que los beneficiarios concretos estén determinados desde un primer momento. Del propio tenor del artículo 92, apartado 1, del Tratado, que también considera suficiente que el favorecido sea sólo un sector de actividad, se deduce que, para considerar que una medida es selectiva basta con la descripción abstracta de la categoría de los eventuales beneficiarios.

24. La Comisión considera que la medida tampoco puede justificarse por la naturaleza o la configuración intrínseca del sistema en que se basa. España no ha explicado qué factor inmanente del sistema justifica la diferenciación. A este respecto, no basta con que la medida persiga determinados objetivos de política económica. Este motivo de justificación únicamente se acepta en materia tributaria.

27. Llevando el criterio del Gobierno español a sus últimas consecuencias, las normas de ayuda o los programas de ayudas legales nunca cumplirían los requisitos para ser considerados ayudas de Estado, ya que lo que los caracteriza es precisamente que establecen únicamente criterios abstractos para determinar la categoría de los beneficiarios. Por el contrario, las ayudas concedidas basándose en estas reglas generales son las únicas que pueden examinarse desde el punto de vista del artículo 92 del Tratado. Sin embargo, el Tribunal de Justicia continúa controlando programas de ayudas y regímenes legales de ayudas, sin que haya manifestado dudas sobre su carácter selectivo porque los eventuales beneficiarios sólo estén delimitados por criterios abstractos y no se mencionen concretamente.<sup>8</sup>

## b) Apreciación

25. Conforme al artículo 92, apartado 1, del Tratado, para considerar que una medida es una ayuda de Estado se requiere

<sup>8</sup> — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de noviembre de 2001, *Adria-Wien Pipeline* (C-143/99, Rec. p. I-8365), relativa a un régimen de la *Energieabgabengesetz* (Ley relativa a los impuestos sobre la energía) austriaca; de 19 de septiembre de 2000, *Alemania/Comisión* (C-156/98, Rec. p. I-6857), relativa a una norma de la *Einkommensteuergesetz* (Ley del impuesto sobre la renta) alemana, y de 17 de junio de 1999, *Bélgica/Comisión* (C-75/97, Rec. p. I-3671), sobre el programa «Maribel».

<sup>7</sup> — La Comisión se remite a las sentencias de 10 de diciembre de 1969, *Comisión/Francia* (asuntos acumulados 6/69 y 11/69, Rec. p. 523), y de 10 de junio de 1993, *Comisión/Grecia* (C-183/91, Rec. p. I-3131).

28. El hecho de que una medida no sea una subvención en el sentido del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC carece de relevancia a la hora de considerarla ayuda de Estado con arreglo al artículo 92 del Tratado. Aunque, en el asunto *Sloman Neptun*, el Abogado General Sr. Darmon se remitió, en el marco de consideraciones de Derecho comparado, al concepto de subvenciones empleado en el código antisubvenciones del GATT,<sup>9</sup> no dedujo de ello ninguna consecuencia imperativa para el Derecho comunitario. En cualquier caso, nada impide legalmente a la Comunidad considerar ayuda a una medida que no lo es conforme al Acuerdo OMC y, de esa forma, aplicar en su ordenamiento jurídico propio criterios más estrictos que los impuestos en un contexto de Derecho internacional público.

29. Conforme a ese criterio, la ayuda que supone el PRI únicamente no sería selectiva, a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado, si beneficiara indistintamente a todas las empresas nacionales.<sup>10</sup>

30. Como señala acertadamente la Comisión, únicamente pueden acogerse a la ayuda aquellas empresas que necesitan un vehículo para su actividad económica. De esta forma, quedan de hecho completamente excluidos de la ayuda determinados sectores de actividad, como las profesiones liberales.

31. Además, el PRI favorece en distinta medida a los diferentes sectores de actividad. Dado que no existe ninguna limitación del número de vehículos por solicitante que pueden acogerse al plan, las empresas pueden aprovechar el programa en distinta medida, dependiendo de la magnitud que tenga la prestación de transporte en su campo de actividad.

32. La circunstancia de que las personas físicas, las PYME, las entidades públicas territoriales y las entidades de prestación de servicios públicos locales sean las únicas que puedan acogerse al plan también distingue el PRI de una medida general conforme a Derecho. Es cierto que el PRI prevé que, en casos excepcionales, se concedan también las ayudas a empresas que no sean PYME. Sin embargo, como señaló el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia dictada en el asunto T-55/99, en la práctica apenas se hizo uso de esta posibilidad.<sup>11</sup>

33. Se suscita la cuestión de si esta diferenciación resulta justificada por la naturaleza o la configuración intrínseca del sistema general en el que se inscribe la medida. El Tribunal de Justicia desarrolló estas consideraciones por primera vez en el asunto *Italia/Comisión*,<sup>12</sup> citado por España. Con posterioridad este argumento se invocó a menudo, especialmente en relación con las deducciones fiscales o con las bonificacio-

9 — Citado en la nota 5, puntos 46 y 63 y ss.

10 — Sentencia *Adria-Wien Pipeline*, citada en la nota 8, apartado 35.

11 — Véase la sentencia *CETM/Comisión*, citada en la nota 3, apartados 46 y 47.

12 — Citado en la nota 6, apartados 33 y 35.

nes en las cotizaciones a la seguridad social.<sup>13</sup>

34. El presente asunto se distingue de los hechos que dieron lugar a los citados asuntos especialmente en que la ayuda no consiste en la exención de una carga general, sino simplemente en la ayuda a determinadas empresas por razones de política medioambiental o de transportes.

35. El hecho de que, con el PRI, el Gobierno español persiga determinados objetivos políticos no convierte la medida en un régimen general en el que se lleven a cabo determinadas diferenciaciones impuestas por el propio sistema.<sup>14</sup> Únicamente cabe hablar de un régimen general, como por ejemplo el régimen tributario o el relativo a las cargas sociales, si se aplica, por definición, a todas las empresas nacionales. Sin embargo, quien no es PYME o no necesita ningún vehículo no puede acogerse al PRI.

36. Puesto que, además, España tampoco ha formulado ninguna alegación que demuestre que el PRI forma parte de algún

régimen general, no es posible justificarla como diferenciación que obedezca a la particularidades de dicho régimen.

37. Por consiguiente, debe desestimarse la primera parte del primer motivo de recurso.

2) Inexistencia de falseamiento de la competencia e inexistencia de un perjuicio a los intercambios comerciales

a) Alegaciones de las partes

aa) Reino de España

38. El Gobierno español considera que las medidas del PRI no falsean la competencia ni perjudican los intercambios comerciales entre Estados miembros. Puesto que la ayuda únicamente favorece a las PYME y la intensidad de la ayuda es escasa, el PRI apenas tiene efectos apreciables. Así hay que tenerlo en cuenta independientemente de que sean aplicables las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las PYME (en lo sucesivo, «Directrices PYME») y la regla «*de minimis*» que dichas Directrices establecen.

13 — Véanse las sentencias citadas en la nota 6 y las sentencias *Adria-Wien Pipeline*, citada en la nota 8, apartados 42 y ss., y *Maribel*, citada en la nota 8, apartados 34 y ss.

14 — Véase también la sentencia *CETM/Comisión*, citada en la nota 3, apartado 53.

39. A este respecto, el Gobierno español señala que la ayuda en caso de compra de un vehículo industrial ascendió, como mucho, a 3.341 ecus, lo que equivale al 6,5 % del precio de compra. Los vehículos subvencionados suponen únicamente el 0,5 % del parque español de vehículos industriales. Gran parte de los beneficiarios realiza únicamente prestaciones de transporte por cuenta propia. Un 83 % de los adquirentes de vehículos grandes (tipos A y E) únicamente disponen de un vehículo y un 97 %, de menos de cinco. Las empresas beneficiadas por la medida apenas operan fuera de España.

40. Puesto que la medida está sometida al requisito de dar de baja otro vehículo, no se produce ningún aumento de la capacidad de transporte. No obstante, el Gobierno español indicó en la réplica que, en un 12,3 % de los casos, el vehículo subvencionado era de un tipo mayor que el retirado de la circulación.

41. Hasta la fase de réplica, el Gobierno español no censuró que la Decisión no motivaba suficientemente la constatación del detrimento de los intercambios entre Estados miembros.

42. Afirma que el transporte por cuenta propia y el transporte por cuenta ajena no forman parte del mismo mercado. Así lo demuestra el hecho de que se exijan distintos permisos para cada uno de ellos. Quien

realiza prestaciones de cabotaje por cuenta propia con un vehículo propio no ofrece en el mercado prestaciones de transporte.

#### bb) Comisión

43. Con carácter preliminar, la Comisión pone de manifiesto que, para considerar que se ha infringido el artículo 92 del Tratado, basta con que la medida amenace falsear la competencia. Por otra parte, el sector de transportes es un mercado que se abrió recientemente a la competencia y requiere, por ello, una particular atención.

44. Destaca que, en el sector de transportes, toda ayuda, por pequeña que sea, puede falsear la competencia y afectar a los intercambios comunitarios, puesto que este mercado se caracteriza por la existencia de problemas estructurales y de capacidad excedentaria. Por ese motivo, la norma «*de minimis*» no puede aplicarse a ese sector. Además, el PRI fomenta el aumento de capacidades.

45. La Comisión añade que el transporte por cuenta propia y el transporte por cuenta ajena forman un único mercado, puesto que las prestaciones son sustituibles. En este contexto, el Tribunal de Justicia instó a la Comisión, antes de iniciar la vista, a que se pronunciara en sus observaciones orales sobre el siguiente aspecto: en el marco de los controles de fusión, la Comisión, al determinar el mercado rele-

vante, parece no tomar en consideración, en general, las prestaciones realizadas por cuenta propia.<sup>15</sup> Si ello fuera cierto, se solicitaba a la Comisión que explicara por qué, en el presente asunto, aplicó otros criterios en relación con la vigilancia de las ayudas.

46. A este respecto la Comisión declaró en la vista que los controles de fusión y la vigilancia de ayudas están sometidos a principios completamente distintos. No obstante, en el marco de los controles de fusión también se toman en consideración las prestaciones por cuenta propia, en la medida en que son sustituibles por prestaciones de terceros.<sup>16</sup>

15 — Véase la Decisión 92/385/CEE de la Comisión, de 28 de abril de 1992, por la que se declara la compatibilidad con el mercado común de una operación de concentración (Asunto n° IV/M.126 — Accor/Wagons-Lits), en aplicación del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo (DO L 204, p. 1); la Decisión 93/9/CEE de la Comisión, de 30 de septiembre de 1992, por la que se declara la compatibilidad con el mercado común de una operación de concentración (Asunto IV/M.214 — Du Pont/ICI) (DO 1993, L 7, p. 13), y la Decisión 96/346/CE de la Comisión, de 20 de septiembre de 1995, relativa a un procedimiento de aplicación del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo (IV/M.553 — RTL/Veronica/Endemol) (DO 1996, L 134, p. 32); la determinación del mercado relevante fue confirmada mediante sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de abril de 1999, Endemol/Comisión (T-221/95, Rec. p. II-1299), apartados 107 y ss.

16 — Véase la Decisión de la Comisión de 11 de julio de 2000, por la que se declara la compatibilidad de una operación de concentración con el mercado común (Asunto n° IV/M.1943 — Telefónica/Endemol), en aplicación del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo (DO C 235, p. 6), n° 8 (Las producciones por cuenta propia únicamente se toman en consideración en la medida en que no se pueden obtener en el mercado. Por el contrario, si dichas producciones «Inhouse» se ofrecen al mercado de producciones televisivas, pasan a formar parte del mercado relevante), y la Decisión de la Comisión de 3 de julio de 2001 (COMP/JV. 55 — Hutchison/RCPM/ECT, n° 71, accesible a través de [http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55_en.pdf)).

47. El comercio entre Estados miembros resulta afectado por el mero hecho de que se fortalece la posición competitiva de las empresas españolas en el territorio nacional. Aunque apenas participen en el transporte intracomunitario y las prestaciones de cabotaje en otros Estados miembros sean escasas, se dificulta a las empresas de transporte de otros Estados miembros la entrada en el mercado español.

## b) Apreciación

48. El artículo 92, apartado 1, del Tratado, prohíbe las ayudas de Estado que falseen o amenacen falsear la competencia y que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

49. Al controlar la apreciación que ha llevado a cabo la Comisión respecto a dichos requisitos en la Decisión impugnada, debe tenerse en cuenta que la Comisión dispone de una gran libertad de apreciación. Por ese motivo, al controlar la legalidad del ejercicio de dicha libertad, el Tribunal de Justicia no puede sustituir la apreciación de la autoridad competente en la materia por la suya propia, sino que debe limitarse a examinar si tal apreciación

incurrir en error manifiesto o en desviación de poder.<sup>17</sup>

50. Al aplicar el artículo 92 del Tratado, la Comisión puede basarse en directrices y comunicaciones. Habida cuenta del importe de las ayudas concedidas conforme al PRI, la Comisión posiblemente<sup>18</sup> podría haber aplicado la Comunicación relativa a las ayudas «*de minimis*» y, conforme a ella, declarado las ayudas concedidas compatibles con el mercado común. Sin embargo, rehusó hacerlo porque, en su opinión, se trataba de una medida en el sector de transportes, al que no se aplica la Comunicación.

51. Sin embargo, los beneficiarios del PRI sólo son, en parte, empresas que realizan prestaciones de servicios en el ámbito del transporte por cuenta ajena, es decir, empresas de transporte en sentido estricto. También resultan beneficiadas la empresas que operan fundamentalmente en otros sectores y, en ellos, utilizan sus propios vehículos para realizar transportes por

cuenta propia. Cabe preguntarse si la Comisión podía entender que la medida formaba parte del sector de transporte y, consecuentemente, no aplicar la norma «*de minimis*» al conjunto de las operaciones.

52. Para definir exactamente lo que debe entenderse por transportes por cuenta propia hay que remitirse a la definición contenida en el anexo I, punto 4, de la Primera Directiva del Consejo, de 23 de julio de 1962, relativa al establecimiento de determinadas normas comunes para los transportes internacionales (transportes de mercancías por carretera por cuenta ajena),<sup>19</sup> en la versión del Reglamento (CEE) n° 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros.<sup>20 21</sup>

19 — DO 1962, 70, p. 2005; EE 07/01, p. 55.

20 — DO L 95, p. 1.

21 — La citada definición presenta el siguiente tenor literal:  
«4. Los transportes de mercancías con vehículo automóvil [son transportes exentos del régimen de licencia comunitaria y demás autorizaciones de transporte] siempre que se cumplan las siguientes condiciones:  
a) que las mercancías transportadas pertenezcan a la empresa o haber sido vendidas, compradas, donadas o tomadas en alquiler, producidas, extraídas, transformadas o reparadas por ella;  
b) que el transporte sirva para llevar las mercancías hacia la empresa, para expedirlas de dicha empresa, para desplazarlas bien en el interior de la empresa, bien para sus propias necesidades al exterior de la empresa;  
c) que los vehículos automóviles utilizados para este transporte sean conducidos por el propio personal de la empresa;  
d) que los vehículos que transporten las mercancías pertenezcan a la empresa o hayan sido comprados a crédito por ella, o estén alquilados [...]  
e) que el transporte constituya sólo una actividad accesoria en el marco de las actividades de la empresa.»

17 — Sentencias de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartado 34; de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión (C-288/96, Rec. p. I-8237), apartado 26, y de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión (C-310/99, Rec. p. I-2289), apartado 46.

18 — Sin embargo, a este respecto cabría hacer algunas objeciones concretas. Si bien la ayuda por vehículo es escasa, conforme al PRI las ayudas por beneficiario no están limitadas a un determinado número de vehículos. Por ello, en teoría sería posible que, en casos particulares, las ayudas superaran en tres años el límite de 100.000 ecus. Además se suscitan dudas sobre en qué medida el PRI excluye la acumulación de ayudas, como exige la Comunicación «*de minimis*».

aa) Exclusión de la aplicación de la norma «*de minimis*»

1) Importancia de las Directrices

53. En la Comunicación relativa a las normas «*de minimis*», la Comisión estableció una norma de interpretación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Simplificando puede decirse que establece lo siguiente: en el caso de ayudas cuyo importe total no supere 100.000 ecus en tres años, se supone que no repercuten de manera apreciable en el comercio y en la competencia entre los Estados miembros. Consiguientemente, por debajo de ese límite máximo no se considera aplicable el artículo 92, apartado 1, del Tratado.<sup>22</sup>

54. En un primer momento, la norma «*de minimis*» estaba incluida en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las PYME, de 20 de mayo de 1992<sup>23</sup> y fue sustituida por la Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas «*de minimis*».<sup>24</sup> Con efectos de 23 de julio de 1996 la Comisión sustituyó el marco comunita-

rio de las PYME de 1992 por una versión nueva.<sup>25</sup> Desde un punto de vista temporal, ésta sería la versión aplicable al apreciar el PRI. Sin embargo, en la Decisión impugnada, la Comisión únicamente menciona los planes vigentes de ayudas a las PYME de 1992 y la Comunicación «*de minimis*».<sup>26</sup> No obstante, el análisis de las medidas desde el punto de vista del nuevo plan de ayudas a las PYME no produce un resultado distinto, puesto que el nuevo plan se remite a la Comunicación «*de minimis*» de 1996.

55. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en repetidas veces sobre la importancia de las Directrices en el ámbito del control de ayudas y ha declarado, en especial, que «la Comisión puede imponerse orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las Directrices, si los citados actos contienen normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir la citada institución y no se separan de las normas del Tratado».<sup>27</sup>

56. De la sentencia en el asunto CIRFS y otros/Comisión se deduce, además, que la Comisión debe atenerse a las Directrices que ella misma ha dado.<sup>28</sup> Sin embargo, ese asunto se refería a la llamada disciplina de ayudas en el sector de las fibras sintéticas, que se había adoptado de acuerdo

22 — El Abogado General Sr. Léger señala que, entre la Comunicación «*de minimis*» y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que considera que las ayudas de escasa entidad también pueden afectar a los intercambios comunitarios (véase el punto 88 *infra*) parece haber cierta contradicción [conclusiones de 14 de marzo de 2002, Países Bajos/Comisión (C-382/99, aún no publicadas en la Recopilación), punto 45].

23 — DO C 213, p. 2.

24 — DO 1996 C 68, p. 9.

25 — DO C 213, p. 4.

26 — Véase la nota 12 de la Decisión impugnada.

27 — Sentencia en el asunto Italia/Comisión, citada en la nota 17, apartado 52; véase también la sentencia en el asunto Alemania/Comisión, citada en la nota 17, apartado 62.

28 — Sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125), apartados 34 y 36; véase también la sentencia de 15 de octubre de 1996, IJssel-Vliet (C-311/94, Rec. p. I-5023), apartado 42.

con los Estados miembros como una medida apropiada, tomando como base el artículo 93, apartado 1, del Tratado.<sup>29</sup> No obstante, lo mismo cabe decir, *mutatis mutandis*, respecto a las Directrices que la Comisión señaló en la Comunicación relativa a las ayudas «*de minimis*».<sup>30</sup>

57. La finalidad de la publicación de la norma «*de minimis*» es, por una parte, simplificar el procedimiento y, por otra parte, conseguir transparencia y seguridad jurídica.<sup>31</sup> En especial, la Comisión aclara a los Estados miembros en qué caso no es necesario notificar una medida con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado. Este objetivo únicamente se alcanza si la Comisión se atiene a sus propias normas. De ello se deduce que la Comisión no puede decidir libremente si aplica o no la norma. Por el contrario, debe tener en cuenta el ámbito de aplicación de esas Directrices, tal como se definen en la Comunicación «*de minimis*».

2) No aplicación de la norma «*de minimis*» a las ayudas en el sector del transporte

58. Conforme al tenor literal de la Comunicación «*de minimis*», no se aplica, entre

otros sectores, al del transporte. La Comisión ha interpretado en sentido amplio el concepto de sector del transporte. Conforme a esta interpretación, cualquier prestación de transporte está incluida en el sector del transporte, independientemente de que la realice una empresa de transportes por cuenta ajena o un empresario de otro sector por cuenta propia.

59. Por el contrario, el Gobierno español parece inclinarse por una interpretación estricta. Conforme a ella, la norma «*de minimis*» únicamente se aplicaría a las ayudas a empresas de transporte, es decir, a empresas cuya actividad económica fundamental consista en realizar prestaciones de transporte a favor de terceros.

60. La exclusión del sector del transporte que se encuentra en la Comunicación «*de minimis*» debe interpretarse poniéndola en relación con el sentido y la finalidad de esta disposición. Sin embargo, la Comunicación no proporciona ningún dato para ello. En la exposición de motivos de las Directrices PYME de 1992, de las que en un primer momento formaba parte la norma «*de minimis*», únicamente se dice que las Directrices no se aplican en los sectores para los que se hayan adoptado normas específicas.

61. En la Decisión impugnada y en el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión justificó la exclusión

29 — Véase el informe para la vista en el asunto CIRFS y otros/Comisión, citado en la nota 28.

30 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto Países Bajos/Comisión, citado en la nota 22, punto 50.

31 — Véase la sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 17, apartado 52.

del sector del transporte afirmando que, habida cuenta del gran número de pequeñas empresas existentes en ese sector, incluso las ayudas relativamente escasas pueden repercutir en la competencia y el comercio entre Estados miembros. Por ese motivo, la exclusión obedece a las circunstancias específicas del mercado de los transportes.

62. Cabe preguntarse qué prestaciones de servicios están comprendidas en ese mercado del transporte. A este respecto, la Comisión, en la Decisión impugnada, únicamente indica lo siguiente:

«El sector del transporte incluye tanto actividades de transporte por cuenta ajena como actividades de transporte por cuenta propia y se considera que ambas son intercambiables. Desde una perspectiva tanto macroeconómica como operativa, en determinadas circunstancias el recurso a fuentes externas de servicios de transporte permite una asignación óptima de recursos y aporta un factor de flexibilidad a la organización del transporte.»

63. Cabe preguntarse si esta delimitación de los mercados que lleva a cabo la Comisión está exenta de errores de apreciación.

64. No es preciso aclarar aquí la cuestión, que se ha discutido en la vista, de si la delimitación de mercados que se lleva a cabo en los controles de fusión y la vigilancia de ayudas deben realizarse aplicando los mismos criterios. En efecto, la Comisión ha expresado claramente que, en el marco de los controles de fusión, también tiene en cuenta las prestaciones por cuenta propia a la hora de determinar el mercado relevante, en la medida en que, en cada caso, sean intercambiables por servicios de terceros.

65. Por tanto, es indiscutible que, al delimitar el mercado, lo determinante en ambos casos es que todas las prestaciones sean aptas para satisfacer las mismas necesidades, teniendo en cuenta que las prestaciones de distintas características únicamente constituyen un único mercado si son sólo poco intercambiables entre sí.<sup>32</sup>

66. Por otra parte, no basta con que el solicitante de la prestación tenga una posibilidad teórica de elegir entre ambas formas de prestación del servicio. Por el contrario, debe existir cierta probabilidad de que, en la práctica, se lleve a cabo efectivamente la correspondiente sustitución en un número no desdeñable de casos.

67. Al analizar la cuestión de si las prestaciones de servicios por cuenta propia son

32 — Véase la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia respecto al artículo 86 del Tratado CE: sentencia de 26 de noviembre de 1998, Bronner (C-7/97, Rec. p. I-7791) apartado 33 y las referencias en él contenidas.

sustituibles por prestaciones realizadas por una empresa de transportes externa, la Comisión no ha tenido suficientemente en cuenta las ventajas de la prestación del servicio realizada por un departamento interno de la misma empresa. Así por ejemplo, el poseedor del vehículo puede decidir en cualquier momento por sí mismo el empleo de su propio vehículo y no depende de las disponibilidades de vehículos de otra empresa. Además, en el caso de una empresa que realiza transportes por cuenta propia, el transporte de mercancías y de personas guarda, a menudo, relación con la prestación de otras prestaciones correspondientes al núcleo de la actividad de ese empresario, por ejemplo, la preparación y el montaje de las mercancías que deben transportarse. En ese caso no parece especialmente indicado encargar el transporte de las mercancías a una empresa distinta.

68. Una PYME que ya realiza transportes por cuenta propia con sus propios vehículos ya ha optado, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, por esa forma de organización y ha invertido en un vehículo. Por tanto, también procurará hacer uso de ese vehículo con objeto de amortizar la inversión y los costes corrientes. Únicamente recurriría a los servicios de terceros si las circunstancias se hubieran alterado en una forma tal que resultara más ventajoso renunciar a la decisión que tomó en un primer momento de emplear sus propios vehículos.

69. La Comisión no ha tenido en cuenta que, como mucho a largo plazo, en cada caso concreto se lleva a cabo la correspondiente reorganización de las prestaciones de

transporte. Ha supuesto equivocadamente que ambas formas de prestación de los servicios de transporte son sustituibles en una forma tal que puede afirmarse la exigencia de relaciones efectivas de competencia y, por tanto, de un mercado único.

70. Por último, a favor de considerar por separado el transporte por cuenta ajena se tiene en cuenta la circunstancia de que, en las normas de Derecho derivado relativas al acceso al mercado comunitario de transporte de mercancías, también se distingue entre la actividad mercantil de transportes por cuenta ajena y los transportes por cuenta propia. Estos últimos quedan exentos de todas las normas relativas a las licencias comunitarias y de las demás obligaciones de permisos que se requieren, en otro caso, para emprender transportes de mercancías dentro de la Comunidad.<sup>33</sup>

71. Interpretando teleológicamente la norma «*de minimis*», sólo podría dejarse de aplicar en caso de bonificaciones concedidas a empresas de transportes que realicen con carácter mercantil prestaciones de transporte a favor de terceros. Estas son las únicas empresas que actúan en el mercado de servicios de transporte, caracterizado por el gran número de empresas y en el que las ayudas, por pequeñas que sean, pueden falsear la competencia.

33 — Véase el anexo I, punto 4, de la Primera Directiva, de 23 de julio de 1962, citada en la nota 19, en la versión del Reglamento n° 881/92, citado en la nota 20.

72. Las demás empresas no pueden ser consideradas empresas del mercado de transportes, aunque realicen transportes por cuenta propia, y deben quedar sometidas a las normas aplicables al sector al que pertenezca el núcleo de su actividad. Si estas empresas no forman parte de otro sector exceptuado y cumplen los demás requisitos exigidos por la norma «*de minimis*», las ayudas concedidas con arreglo al PRI a dichas empresas no son ayudas a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

acumulado unas ayudas con otras. Si el Tribunal de Justicia anulara parcialmente la Decisión, llevaría a cabo una delimitación de los mercados, nueva y correcta, y, de esa forma, sustituiría la apreciación de la Comisión por la suya propia.

75. En aras de un examen exhaustivo de todos los motivos de recurso y para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no compartiera el criterio que acabo de exponer, proseguiré el análisis.

### 3) Conclusión parcial

bb) Falseamiento de la competencia y perjuicio de los intercambios comunitarios en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado (subsidiariamente)

73. Los vicios en que incurrió la Comisión al aplicar la norma «*de minimis*» dan lugar a la anulación completa de la Decisión impugnada.

76. Si el Tribunal de Justicia llegara a la conclusión de que la Comisión consideró acertadamente que la norma «*de minimis*» no era aplicable, habría que examinar si la constatación de que las ayudas concedidas por el PRI falsean o amenazan falsear la competencia y afectan a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, está exenta de errores manifiestos de apreciación.

74. El Tribunal de Justicia no puede pronunciar una anulación parcial de la Decisión, limitada a las partes de la Decisión que se refieren a las ayudas a favor de empresas que realizan transportes por cuenta propia. Incumbe a la Comisión realizar una nueva apreciación del conjunto de la medida, aplicando correctamente la norma «*de minimis*». Para ello, deberá examinar si las ayudas concedidas a empresas que no son profesionales del transporte cumplen los requisitos exigidos por la norma «*de minimis*», especialmente si se ha respetado el límite máximo y no se han

77. Para averiguar cómo influyen dichas medidas sobre la competencia, debe determinarse en primer lugar el mercado que resulta afectado por las ayudas.

1) Determinación del mercado relevante

78. En la Decisión impugnada, la Comisión no realizó ninguna constatación circunstanciada respecto a la delimitación del mercado relevante. Como ya se ha dicho, se limitó a afirmar, al analizar el ámbito de aplicación de la norma «*de minimis*», que el sector del transporte incluye tanto actividades de transporte por cuenta ajena como actividades de transporte por cuenta propia.<sup>34</sup>

79. En la delimitación de mercados a efectos de la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, se aplica, *mutatis mutandis*, lo dicho respecto a la delimitación del concepto de sector del transporte con arreglo a la Comunicación «*de minimis*». Las prestaciones de transporte que realiza una empresa por cuenta propia y con sus propios vehículos no son sustituibles sin más por prestaciones de transporte realizadas por un tercero. Por ese motivo, ambas formas de prestación de transporte no constituyen un único mercado.

80. La Comisión, sobre todo, no ha explicado por qué el transporte realizado hasta el presente con un vehículo propio como

prestación accesoria de la actividad principal es, en la práctica, sustituible por la prestación efectuada por un tercero. El hecho de que el correspondiente grupo de beneficiarios del PRI haya empleado hasta el momento presente vehículos propios para los citados fines, muestra precisamente que las prestaciones no son sustituibles.

81. Por tanto, también procedería anular la Decisión impugnada a consecuencia de las incorrecciones cometidas al determinar el mercado relevante.

2) Falseamiento de la competencia y perjuicio del comercio entre Estados miembros

82. Si se considera aisladamente el mercado de prestaciones profesionales de transporte por cuenta de terceros, no hay nada que objetar a las comprobaciones efectuadas por la Comisión en la Decisión impugnada en relación con el falseamiento de la competencia y el perjuicio del comercio entre Estados miembros.

83. EL PRI proporciona a las PYME del sector del transporte establecidas en España una ventaja en relación con las grandes empresas y con las empresas establecidas en otros Estados miembros. Las empresas españolas son, normalmente, las únicas que disponen de vehículos industriales matriculados en España, que pueden retirarse de la circulación y ser sustituidos por

34 — Véase el punto 62 *supra*.

vehículos nuevos subvencionados por el PRI. Las posibilidades, mencionadas por el Gobierno español, de que empresas de otros Estados miembros también cumplan los requisitos de la subvención son, de hecho, inviables o, en cualquier caso, acarrearían costes adicionales. El esfuerzo necesario para ello es desproporcionado en relación con el importe de la ayuda concedida.

84. A este respecto, no debe tomarse en consideración el argumento, utilizado por el Gobierno español, de que el PRI únicamente tiene por objeto compensar las diferencias en los tipos de interés existentes en los Estados miembros. La eliminación de las diferencias de las condiciones jurídicas y económicas generales existentes entre los Estados miembros únicamente puede llevarse a cabo por vía de armonización jurídica. En cambio, la modificación unilateral de un determinado elemento de los costes de producción en un sector económico de un Estado miembro puede perturbar el equilibrio existente.<sup>35</sup>

85. Aunque la ayuda económica subvencione la adquisición de un bien, la subvención debe ser considerada una ayuda a la empresa. Ya que la subvención está destinada a la compra de un vehículo nuevo que sustituya un vehículo industrial que tenga, al menos, diez años, ahorra a los beneficiarios los costes que normalmente deberían haber asumido en cualquier caso en el curso de sus negocios ordinarios. La com-

pra no da lugar a una reorganización o a la ampliación del negocio, que generaría unas necesidades de financiación extraordinarias. Según jurisprudencia reiterada, se considera que las ayudas al funcionamiento falsean la competencia porque mejoran su situación económica y las posibilidades de actuación de las empresas beneficiarias en relación con las empresas que no han obtenido la ayuda.<sup>36</sup>

86. Cuando una ayuda concedida por un Estado o mediante fondos estatales refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que la ayuda afecta a los intercambios comunitarios.<sup>37</sup>

87. El Gobierno español, apoyándose en una serie de datos, formula diversas alegaciones a favor de considerar que las subvenciones con arreglo al PRI no afectan a los intercambios comunitarios. Por una parte, indica que sólo se concede una ayuda pequeña y que las empresas beneficiarias son muy pequeñas y, la mayor parte de las veces, únicamente cuentan con un solo vehículo.

36 — Véanse la sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 17, apartados 89 y 90, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión (T-459/93, Rec. p. II-1675), apartado 48, confirmada mediante la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, Siemens/Comisión (C-278/95 P, Rec. p. I-2507), apartados 20 y ss.

37 — Sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Holland/Comisión, (730/79, Rec. p. 2671), apartado 11, y Alemania/Comisión, citada en la nota 8, apartado 33.

35 — Véanse la sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 6, apartados 36 a 40, y las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto Sloman Neptun, citado en la nota 5, punto 62.

88. Sin embargo, es jurisprudencia reiterada que la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios.<sup>38</sup> Las ayudas de importancia relativamente escasa también pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros cuando el sector de que se trata se caracteriza por una fuerte competencia.<sup>39</sup> Así sucede particularmente en el mercado del transporte, que, como ha señalado la Comisión, sin que nadie la contradijera al respecto, está muy fragmentado y se caracteriza por la capacidad excedentaria.

89. Por otra parte, España alega que las empresas favorecidas apenas realizan prestaciones de transporte entre Estados miembros. Sin embargo, esta circunstancia tampoco impide considerar que el comercio intracomunitario ha resultado afectado. En efecto, como ha declarado el Tribunal de Justicia,<sup>40</sup>

«[...] no es necesario que la empresa beneficiaria participe en las exportaciones. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la producción interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que

disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado miembro [...]

Asimismo, cuando un Estado miembro concede ayudas a empresas que operan en los sectores de servicios y distribución, no es necesario que las empresas beneficiarias ejerzan por sí mismas sus actividades fuera de dicho Estado miembro para que las ayudas incidan en los intercambios comunitarios, especialmente cuando se trata de empresas establecidas cerca de las fronteras entre dos Estados miembros».

3) Falta de motivación en relación con el perjuicio de los intercambios comunitarios

90. El Gobierno español ha alegado por primera vez en la réplica la supuesta falta de motivación en relación con el perjuicio de los intercambios comunitarios. Al no haber justificado el retraso en la alegación de este motivo, no procedería examinarla, con arreglo al artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento. Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede subsanar de oficio, en todo momento, cualquier vicio sustancial de forma, especialmente el

38 — Sentencias Italia/Comisión, citada en la nota 17, apartado 86, y Alemania/Comisión, citada en la nota 8, apartado 32.

39 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión (259/85, Rec. p. 4393), apartado 24, y de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 27.

40 — Sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 17, apartados 84 y 85; véase también la sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103), apartado 40.

incumplimiento del deber de motivación.<sup>41</sup> Por esta razón, debe examinarse ese motivo de recurso

91. En relación con la obligación de motivar la afirmación de que la medida afecta a los intercambios comunitarios en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado, el Tribunal de Justicia declaró, en la sentencia *Sardegna Lines*,

«[...] que si bien de las propias circunstancias en las que se concedió la ayuda es posible deducir, en determinados casos, que puede afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia, corresponde a la Comisión mencionar al menos dichas circunstancias en los motivos de su Decisión».<sup>42</sup>

92. En la Decisión impugnada, la Comisión cumplió estos requisitos al aclarar lo siguiente (apartado IV, última frase, de la Decisión impugnada):

«Cuando una ayuda refuerza la posición de las empresas de un sector particular que

participa en el comercio intracomunitario, éste debe considerarse afectado en los términos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Dado que la ayuda prevista por el Plan Renove Industrial refuerza la posición financiera y las posibilidades de acción de las empresas beneficiarias en relación con sus competidores, y que este efecto se produce en el marco del comercio intracomunitario, la Comisión considera que éste puede verse afectado a causa de la concesión de tal ayuda.»

93. Habida cuenta de la conexión que existe, conforme a la jurisprudencia, entre el reforzamiento de la posición de una empresa frente a sus competidores y los efectos sobre el comercio intracomunitario, no es preciso motivarla más detalladamente. Por tanto, procede desestimar el motivo de motivación insuficiente de la constatación de que el comercio intracomunitario ha resultado afectado.

### 3) Conclusión

94. Puesto que la Comisión no obró conforme a Derecho al no aplicar la norma «*de minimis*» a las ayudas a empresas que únicamente realizan transportes por cuenta propia, el primer motivo de recurso es fundado. La deficiente delimitación de mercados también daría lugar a la anulación de la Decisión en el caso, examinado con carácter subsidiario, de que la norma «*de minimis*» no fuera aplicable.

41 — Sentencias de 20 de marzo de 1959, *Nold/Alta Autoridad* (18/57, Rec. pp. 91 y ss., especialmente p. 114), y de 20 de febrero de 1997, *Comisión/Dalfix* (C-166/95 P, Rec. p. I-983), apartado 97, así como la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de julio de 1992, *Dansk Pelsdyravlterforening/Comisión* (T-61/89, Rec. p. II-1931).

42 — Sentencia de 19 de octubre de 2000, *Italia y Sardegna Lines/Comisión* (asuntos acumulados C-15/98 y C-105/99; Rec. p. I-8855), apartado 66; véanse también las sentencias de 13 de marzo de 1985, *Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión* (asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809), apartado 24, y de 24 de octubre de 1996, *Alemania y otros/Comisión* (asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, Rec. p. I-5151), apartado 52.

B. Infracción del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado b) Comisión

1) Alegaciones de las partes

a) Reino de España

95. El Gobierno español considera que se cumplen los requisitos para hacer una excepción a la prohibición de ayudas, con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, ya que las medidas del PRI promueven la protección del medio ambiente y la seguridad del tráfico. Añade que el PRI no contribuye a aumentar las capacidades en el sector del transporte. Entiende que no perjudica a las empresas de otros Estados miembros.

96. Afirma que la mera sustitución de vehículos de más de diez años por vehículos nuevos mejora las emisiones de sustancias nocivas, de manera que hace superfluos otros requisitos para obtener la ayuda. El PRI constituye un incentivo para cumplir las normas vigentes antes de lo planeado, puesto que los vehículos son sustituidos antes de lo que exige la ley.

97. La Comisión señala, en primer lugar, que las excepciones que permite el artículo 92, apartado 3, del Tratado deben interpretarse restrictivamente y el Estado miembro debe probar que concurren los requisitos exigidos para acogerse a una excepción. Afirma que España no ha conseguido probarlo.

98. Indica que el importe de la ayuda únicamente depende del precio de compra y no tiene en cuenta factores especiales relativos a la protección del medio ambiente o a la seguridad del tráfico. Al igual que el vehículo retirado de la circulación, el vehículo subvencionado únicamente debe atenerse a las normas vigentes. Aunque, en el caso de vehículos nuevos, se apliquen, en parte, parámetros más estrictos que los aplicables a vehículos matriculados antes de determinada fecha, sin embargo, es perfectamente posible que un vehículo retirado ya cumpliera esas normas más estrictas.

99. Conforme a las directrices para ayudas a la protección del medio ambiente, únicamente pueden subvencionarse los costes financieros adicionales necesarios para alcanzar los objetivos medioambientales. En el caso de ayudas a la adaptación a nuevas normas, las ayudas únicamente pueden cubrir un máximo del 15 % de los gastos adicionales. Sin embargo, con arreglo al PRI, la base de cálculo de la ayuda está constituida por la totalidad del precio de compra.

100. Puesto que liberan a la empresa de unos costes que hubieran debido asumir en el marco de su gestión o de sus actividades normales, se trata de ayudas al funcionamiento, que por definición alteran las condiciones de los intercambios en una forma contraria al interés común.<sup>43</sup> La Comisión llama asimismo la atención sobre el consiguiente aumento de capacidades y los efectos discriminatorios del PRI, así como sobre el riesgo de acumulación con otras ayudas autorizadas en 1993 y 1996.

tuarse en el contexto comunitario.<sup>44</sup> No obstante, el razonamiento seguido por la Comisión debe ser coherente.<sup>45</sup>

## 2) Apreciación

101. Conforme al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, podrán considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

103. Como ya se ha señalado, al ejercitar su facultad discrecional, la Comisión puede comprometerse a atenerse a unas directrices, siempre y cuando sean compatibles con el Derecho comunitario.<sup>46</sup> Al adoptar las Directrices comunitarias relativas a las ayudas sobre el medio ambiente, ha hecho uso de esa posibilidad.

104. Conforme a estas Directrices, pueden autorizarse, entre otras, las ayudas a la inversión (nº 3.2) y, en determinadas circunstancias, también las ayudas al funcionamiento (nº 3.4) así como las ayudas para la compra de productos no contaminantes (nº 3.5). Dentro de las ayudas a la inversión, las Directrices comunitarias distinguen tres casos: las ayudas para la adaptación a nuevas normas obligatorias, las ayudas para fomentar que las empresas superen las normas medioambientales obligatorias y las ayudas en caso de no existir normas obligatorias.

102. Es jurisprudencia reiterada que para la aplicación de esta excepción, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efec-

105. La Comisión incluyó el PRI entre las normas a que se refiere el artículo 92,

44 — Sentencia Maribel, citada en la nota 8, apartado 55, y sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 39, apartado 34.

45 — Véase la sentencia España/Comisión, citada en la nota 40, apartado 51.

46 — Véase el punto 50 *supra*.

43 — A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Siemens/Comisión, citada en la nota 36.

apartado 3, letra c), del Tratado, pero se negó a aplicarles la excepción en consideración de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente. Procede comprobar si la calificación del PRI está exenta de errores manifiestos de apreciación.

106. A este respecto procede, en primer lugar, recordar los efectos del PRI. Dicha medida ofrece un incentivo económico para sustituir vehículos de más de diez años por vehículos nuevos. Hay que suponer que tanto el vehículo retirado como el recién adquirido cumplen los parámetros obligatorios para cada uno de ellos. Además, debemos suponer que, por su antigüedad, el vehículo retirado debería en cualquier caso sustituirse por otro en un plazo previsible.

107. Por otro lado, es bastante probable que, al menos, una parte de las empresas haya aprovechado la subvención para retirar de la circulación un vehículo o lo hicieran por ese motivo, antes de la fecha en que lo hubieran retirado de no existir la subvención. Por último, la experiencia muestra que, habida cuenta del desarrollo de la técnica automovilística, los vehículos adquiridos en sustitución de los antiguos presentan mejores estándares de seguridad, consumo de combustible y emisiones nocivas que los vehículos retirados, de, al menos, diez años de antigüedad.

108. En resumen, cabe afirmar que la medida presenta ciertos efectos positivos para la seguridad del tráfico y el medio ambiente ya que favorece, aunque posiblemente sólo en pequeña medida, la sustitución de vehículos antiguos por nuevos antes de la fecha en que probablemente se hubieran sustituido de no existir la subvención.

109. Sin embargo, el hecho de que la Comisión no eximiera el PRI, con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado en relación con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente, no parece que, en definitiva, obedezca a un error manifiesto de apreciación. La circunstancia de que una ayuda tenga efectos positivos para el medio ambiente no basta por sí sola para eximirla de la prohibición de ayudas. Por el contrario, deben sopesarse los efectos sobre la competencia y los intercambios comunitarios y los objetivos medioambientales. A tal fin, las Directrices comunitarias imponen distintos requisitos, según el tipo de ayudas de que se trate.

110. No obstante, cabe criticar que la Comisión no haya expuesto con la claridad necesaria en qué tipo de ayudas, de los definidos por las Directrices, incluye en definitiva el PRI.

111. Este régimen de ayudas cumple, en sí, los criterios que, según la práctica de la

Comisión y la jurisprudencia, se consideran característicos de las ayudas al funcionamiento; en efecto, se subvencionan inversiones para sustituir bienes que, en principio, son necesarias en cualquier caso,<sup>47</sup> aunque posiblemente, la adquisición se adelante como consecuencia de la subvención.

112. Respecto a las ayudas al funcionamiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en principio, no pueden quedar exentas con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.<sup>48</sup>

113. Por ese motivo, la Comisión indicó en la Decisión impugnada que, en general, las ayudas a las inversiones que en cualquier caso deberían efectuarse no se eximen de la prohibición puesto que falsean considerablemente la competencia y se oponen a los intereses comunitarios. No obstante, ha sido ante el Tribunal de Justicia, y no en la Decisión impugnada, cuando ha calificado la medida por primera vez de forma expresa como ayuda al funcionamiento.

114. Según las Directrices comunitarias, las ayudas al funcionamiento pueden autori-

zarse en determinados supuestos excepcionales.<sup>49</sup> En la Decisión impugnada, la Comisión no mencionó estas disposiciones. Sin embargo, las ayudas concedidas con arreglo al PRI no son, obviamente, comparables con los supuestos en los que la Comisión consideró excepcionalmente que determinadas ayudas al funcionamiento estaban autorizadas.

115. Más bien, parece que la Comisión consideró aplicables, en primer lugar, las normas relativas a las ayudas para fomentar que las empresas superen las normas medioambientales obligatorias (nº 3.2., letra B, de las Directrices comunitarias). Así, recuerda que los costes subvencionables se limitan exclusivamente a los gastos extraordinarios por inversiones que sean necesarias para alcanzar un nivel de protección del medio ambiente sustancialmente superior al previsto por las normas obligatorias. Sin embargo, obró conforme a Derecho al denegar la exención porque España no había acreditado que el PRI supusiera un incentivo para superar las normas existentes.

116. La Comisión consideró que no debían aplicarse las normas sobre ayudas para la adaptación a nuevas normas obligatorias

47 — Véase al respecto la jurisprudencia citada en la nota 36.

48 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión (C-86/89, Rec. p. I-3891), apartado 18; de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 50, y, en especial, la sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 17, apartados 89 y 90.

49 — Existen ciertas dudas sobre si las Directrices comunitarias son compatibles, a este respecto, con el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado y su interpretación por el Tribunal de Justicia en relación con las ayudas al funcionamiento. Sin embargo, no es preciso analizar aquí más detalladamente esta cuestión, puesto que, en cualquier caso, no concurren los requisitos para su exención como ayuda al funcionamiento.

(nº 3.2, letra A, de las Directrices comunitarias) por una parte porque únicamente son aplicables a inversiones en determinados bienes. Sin embargo, esta limitación no encuentra base en el tenor literal de las Directrices comunitarias. Al contrario, en ellas únicamente se habla de instalaciones y bienes de equipo en general.

117. Por otra parte, la Comisión señala que la ayuda se determina en función del precio de compra y no en función de criterios específicamente medioambientales. En las observaciones orales ante el Tribunal de Justicia se remitió incluso a los límites específicos de la ayuda (15 % de los gastos subvencionables) que las Directrices comunitarias establecen precisamente para esa forma de ayudas a las inversiones con arreglo al nº 3.2, letra A, de las Directrices comunitarias.

118. A pesar de esta falta de claridad en sus observaciones, la Comisión fundamentó la Decisión impugnada en consideraciones acertadas, especialmente, en el hecho de que el PRI, en definitiva, subvenciona los gastos de funcionamiento. Salvo determinadas excepciones, estas ayudas al funcionamiento no pueden ser autorizadas, aunque tengan efectos secundarios positivos para el medio ambiente.

119. Aunque se considerara que las medidas son ayudas a la inversión, no pueden

acogerse a una exención. En efecto, España no ha demostrado que concurren los requisitos de exención exigidos en caso de ayudas para la adaptación o de ayudas para fomentar que las empresas superen las normas medioambientales obligatorias. A este respecto, debe tenerse en cuenta que las Directrices se aplican en el marco de una excepción a la prohibición de ayudas, establecidas en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, y, por tanto, procede interpretarlas en sentido estricto.<sup>50</sup>

120. La Comisión también ha señalado acertadamente que el PRI se opone a los intereses comunitarios porque ha dado lugar a un incremento de la capacidad de transporte. El Gobierno español no resulta convincente cuando niega que el PRI haya tenido estas consecuencias. En efecto, él mismo ha reconocido que aproximadamente 12,3 % de los beneficiarios obtuvieron la ayuda para la compra de un vehículo de un tipo superior al retirado de la circulación. Cuando la Comisión aplica directrices en el marco del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, nada le impide tener en cuenta además otros aspectos del interés comunitario al ponderar el conjunto de los factores.

121. Por último, el Gobierno español no ha demostrado de manera convincente que haya quedado excluida la acumulación

50 — Así por lo que se refiere a las excepciones al amparo del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado: sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 8, apartado 49.

con otras ayudas. Ciertamente ha alegado, sin ser contradicho, que las medidas de ejecución de las ayudas autorizadas en 1993 por la Comisión contenían una prohibición de acumulación. Sin embargo, no se ha pronunciado sobre el riesgo de acumulación con las ayudas autorizadas en 1996. Además, la Comisión llama acertadamente la atención sobre el hecho de que la prohibición en el propio PRI es la única forma de evitar con seguridad la acumulación con otras ayudas, lo que, sin embargo, no se hizo.

122. Puesto que, por consiguiente, no se puede reprochar a la Comisión haber incurrido en un error manifiesto de apreciación al denegar la exención con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, procedería desestimar el segundo motivo de recurso.

#### C. Violación del principio de protección de la confianza legítima

##### 1) Alegaciones de las partes

##### a) Reino de España

123. El Gobierno español alega que se ha violado el principio de protección de la confianza legítima porque el procedimiento administrativo duró, en total, cuarenta y un

meses. En ese tiempo, la Comisión dejó pasar un total de treinta y dos meses —repartidos en distintas fases del procedimiento— sin realizar ninguna gestión de tramitación, mientras que las autoridades españolas respondían inmediatamente a cada una de las peticiones de información.

124. Añade que, debido a las largas fases transcurridas sin que la Comisión reaccionara en ningún sentido, se generó, en las autoridades nacionales, la confianza en que las ayudas eran compatibles con el Tratado. Por ese motivo, el número de subvenciones autorizadas ascendió a aproximadamente 14.500.

125. El Tribunal de Justicia, añade, únicamente ha negado la existencia de confianza legítima en los casos en que las autoridades nacionales se habían mostrado remisas a proporcionar información,<sup>51</sup> cosa que no ha sucedido en el presente asunto. En el asunto RSV,<sup>52</sup> el Tribunal de Justicia anuló una decisión de la Comisión debido a que la larga duración del procedimiento administrativo previo había generado una confianza legítima.

##### b) Comisión

126. La Comisión indica, en primer lugar, que un Estado que ha incumplido la

51 — Sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 39, apartado 43.

52 — Sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, Rec. p. 4617).

obligación de notificar las ayudas que le impone el artículo 93, apartado 3, del Tratado no puede invocar el principio de la confianza legítima en la legalidad de las ayudas. Además, en el presente asunto, la duración del procedimiento no fue excesivamente larga. Las dilaciones se debieron a la falta de cooperación de las autoridades españolas.

127. En cualquier caso, la larga duración del procedimiento no basta para generar confianza legítima. Por el contrario, se precisa algún acto o acción de la Comisión que dé a entender al Estado miembro que las ayudas son compatibles con el mercado común. Sin embargo, durante la tramitación del procedimiento, la Comisión no proporcionó ningún indicio en este sentido.

128. Las autoridades españolas, continúa la Comisión, concedieron la mayor parte de las subvenciones entre julio de 1995 y julio de 1996, aunque desde febrero de 1995 sabían de la existencia de la investigación por falta de notificación de medidas que posiblemente fueran incompatibles con el mercado común. En 1997 incluso pusieron en marcha un segundo programa de ayudas similar, aunque ya se había iniciado el procedimiento formal respecto al primer PRI.

## 2) Apreciación

129. En primer lugar, conviene remitirse a la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia en el sentido de que los beneficiarios 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 el artículo 93 del Tratado.<sup>53</sup> Con mayor motivo cabrá afirmarlo en el caso del Estado miembro que haya concedido una ayuda sin notificarla previamente.

130. Es preciso reconocer que, en la sentencia dictada en el asunto RSV, el Tribunal de Justicia declaró que, en determinadas circunstancias, si la Comisión retrasa la tramitación del procedimiento administrativo previo, puede originarse en la demandante una confianza legítima en que la Comisión no ordenará la restitución de la ayuda.<sup>54</sup> Sin embargo, como señala acertadamente la Comisión, en el asunto RSV, aparte de la duración del procedimiento ante la Comisión, concurrían circunstancias excepcionales que podían hacer creer al beneficiario que la Comisión no encontraba nada que objetar a las ayudas.

131. El Gobierno español no ha alegado la existencia de circunstancias similares en el

53 — Sentencias de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 14; de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartado 51, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591), apartado 25.

54 — Sentencia RSV/Comisión, citada en la nota 52, apartado 17.

presente asunto. Únicamente se ha basado en la duración del procedimiento. Sin embargo, la duración del procedimiento administrativo no puede, por regla general, generar por sí sola una confianza legítima.

132. En la práctica, la Comisión concluye el procedimiento administrativo, también en el caso de examen de ayudas no notificadas, con una decisión mediante la cual inicia el procedimiento formal o declara que la medida no constituye una ayuda o que no pone ninguna objeción a la misma.<sup>55</sup>

133. Si se ha comunicado a un Estado miembro que la Comisión ha iniciado un procedimiento, dicho Estado no puede suponer que la Comisión no pondrá objeción a la medida hasta que se le haya comunicado una decisión en este sentido. Lo mismo cabe decir respecto al período posterior a la apertura del procedimiento formal, ya que esta fase del procedimiento también concluye mediante una decisión. En cambio, el hecho de que el procedimiento dure cierto tiempo no puede generar, por regla general, la confianza legítima en la legalidad de las medidas.

134. Sin embargo, un período inusualmente largo de inactividad de la Comisión

o una dilación arbitraria del procedimiento que le sea imputable puede constituir una violación del principio de buena administración o dar lugar a la caducidad del derecho de la Comisión a actuar contra la medida. Estos son, probablemente, los únicos casos en los que el Estado miembro pueda invocar su confianza legítima en que no se pondrán objeciones a la medida.

135. A este respecto, hay que tener en cuenta si la duración del procedimiento es imputable únicamente a la Comisión o si también se debe a que el Estado miembro no ha proporcionado inmediatamente a la Comisión todas las informaciones necesarias, incumpliendo así la obligación que le impone el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE).<sup>56</sup>

136. No es evidente que la Comisión permaneciera inactiva de forma excepcionalmente prolongada o que dilatara arbitrariamente el procedimiento. Por el contrario, la larga duración del procedimiento también se debió a que las autoridades españolas no proporcionaron inmediatamente a la Comisión todas las informaciones necesarias.

137. Mediante escrito de 9 de febrero de 1995, la Comisión solicitó a las autoridades españolas información sobre el PRI.

55 — Véase el nº 4.2.3. de la «Guía de procedimiento en materia de ayudas estatales», contenida en las *Normas aplicables a las ayudas estatales publicadas por la Comisión: Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas*, Tomo II A, 1999; véase además el artículo 13 del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1), que, sin embargo, aún no era aplicable en la fecha en que se produjeron los hechos que han dado lugar al presente asunto.

56 — Sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 39, apartado 43.

Éstas transmitieron sólo las primeras informaciones mediante escrito de 6 de marzo de 1995, que se recibió en la Comisión el 7 de abril de 1995. Hubo que esperar a una nueva solicitud de información, fechada el 6 de julio de 1995, para que las autoridades españolas comunicaran a la Comisión, mediante escrito de 26 de julio de 1995, esto es, más de medio año desde la primera solicitud de información, una copia del Convenio de 27 de septiembre de 1994 para la instrumentación del PRI.

no es una ayuda notificada. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, en esa fase del procedimiento, las autoridades españolas no proporcionaron en sus primeras observaciones todas las informaciones necesarias, sino que esperaron a que la Comisión se las volviera a solicitar. El Gobierno español no ha señalado que estas repetidas solicitudes de la Comisión eran innecesarias y dieron lugar a una dilación arbitraria del procedimiento. Por tanto, debe señalarse que la duración del procedimiento formal no es imputable exclusivamente a la Comisión.

138. Es cierto que, hasta la siguiente solicitud de la Comisión, de 20 de febrero de 1996, transcurrieron siete meses. Sin embargo, ello no constituye un período extraordinariamente largo de inactividad del que España pueda deducir que la Comisión autorizaba (tácticamente) el PRI. Lo mismo cabe decir respecto a la siguiente fase, transcurrida entre la última comunicación de informaciones, de 18 de marzo de 1996, y la apertura del procedimiento formal, a finales de junio de 1996.

140. Puesto que, en estas circunstancias, la duración del procedimiento formal no podía generar una confianza legítima que pueda invocar el Reino de España, debería desestimarse el tercer motivo de recurso.

139. El procedimiento formal duró casi dos años. Aunque superó el plazo (prorrogable) de 18 meses que el Consejo ha señalado, entre tanto, en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento n° 659/1999 para procedimientos formales de control de ayudas notificadas,<sup>57</sup> no es extraordinariamente largo. Sin embargo, en primer lugar el PRI

D. Violación del principio de proporcionalidad, en la medida en que se ordena la recuperación de las ayudas

#### 1) Alegaciones de las partes

141. En opinión del Gobierno español, la recuperación de las ayudas no compatibles con el mercado común no es una consecuencia automática de la infracción del artículo 92 del Tratado, sino una posibilidad

57 — Cuando se adoptó la Decisión, el Reglamento n° 659/1999 aún no había entrado en vigor y, por tanto, no se aplica al presente asunto, pero proporciona un criterio comparativo.

dad discrecional de la Comisión.<sup>58</sup> Añade que, de las comunicaciones de la Comisión relativas a su proceder en caso de ayudas no notificadas se deduce que la recuperación se ordena sólo «normalmente», excepto cuando concurren circunstancias especiales. El Gobierno español menciona, además, una serie de decisiones en las que la Comisión renunció a exigir la recuperación.

142. Habida cuenta de los mínimos perjuicios que se han derivado para la competencia, el Gobierno español considera que la orden de recuperación, que tendría graves consecuencias para las PYME favorecidas, sería completamente desproporcionada. Ello iría en contra de lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia en el asunto Cityflyer Express/Comisión,<sup>59</sup> en el sentido de que la regla de la proporcionalidad exige la adopción de las medidas necesarias para garantizar un régimen de sana competencia en el mercado interior que perjudique, en la menor medida posible, el favorecimiento de un desarrollo armonioso de las actividades económicas.

143. En la réplica, el Gobierno español alegó además que, para proteger la confianza de los beneficiarios de las ayudas, debía anularse la orden de devolución contenida en el artículo 4 de la Decisión impugnada.

144. La Comisión no niega que dispone de cierta discrecionalidad a la hora de ordenar la recuperación de ayudas, pero se remite a

la jurisprudencia reiterada en el sentido de que la recuperación constituye, por regla general, la consecuencia lógica de la declaración de incompatibilidad de una ayuda con el mercado común.<sup>60</sup> El hecho de que la devolución tenga graves consecuencias para los beneficiarios no justifica, en su opinión, apartarse de la regla general.

## 2) Apreciación

145. Es jurisprudencia reiterada que «la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de que es ilegal. Por consiguiente, la recuperación de una ayuda estatal ilegalmente otorgada, para restablecer la situación anterior, no puede en principio considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado».<sup>61</sup>

146. Todo ello no excluye que, en caso de que concurren circunstancias excepcionales, la Comisión pueda renunciar a ordenar la recuperación. Al contrario, en la citada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia se ha limitado a impartir a la Comisión ciertas directrices para el ejercicio de su facultad discrecional.

58 — El Gobierno español se remite a la sentencia de 24 de febrero de 1987, *Deufil/Comisión* (310/85, Rec. p. 901).

59 — Sentencia de 30 de abril de 1998 (T-16/96, Rec. p. II-757), apartado 55.

60 — A este respecto, se remite a la sentencia de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión*, «*Tubemeuse*», (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 66.

61 — Sentencia «*Tubemeuse*», citada en la nota 60, apartado 66; véase asimismo la sentencia *Italia/Comisión*, citada en la nota 17, apartado 98.

147. El Gobierno español no ha alegado elementos pertinentes a favor de prescindir de la recuperación. Se ha limitado a señalar, sin más precisiones, las graves consecuencias que supondría para los beneficiarios de la ayuda. Por tanto, no puede considerarse contrario al buen ejercicio de la facultad discrecional el hecho de que la Comisión ordene la recuperación y, de esa forma, conceda preeminencia al objetivo de restablecer las condiciones de una sana competencia frente a los intereses de los beneficiarios de las ayudas.<sup>62</sup>

148. De la sentencia *Cityflyer Express/Comisión*<sup>63</sup> del Tribunal de Primera Instancia no se deduce que la Comisión haya renunciado completamente a ordenar la recuperación por razones de proporcionalidad en un asunto similar al presente. Por el contrario, el Tribunal de Justicia se limitó a declarar que la recuperación debía limitarse a lo necesario para eliminar la distorsión de la competencia. Consiguientemente, por lo general, en el caso de un préstamo en condiciones preferentes no es preciso devolver la totalidad del capital prestado, sino únicamente la diferencia entre el tipo de interés preferente y el usual de mercado.

149. Por último, la devolución tampoco se opone a la confianza legítima de los beneficiarios de la ayuda. Como ya se ha señalado, quien obtiene una ayuda no notificada no puede invocar, por regla

general, la confianza en su legalidad.<sup>64</sup> A ello hay que añadir que la Comisión publicó el 13 de septiembre de 1996 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* su Decisión de apertura del procedimiento formal.<sup>65</sup> Por tanto, hay que considerar que el público conocía las dudas sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común que la Comisión manifestó en dicha Decisión.<sup>66</sup> El hecho de que el procedimiento se prolongara posteriormente durante dos años tampoco genera, por los motivos señalados,<sup>67</sup> una confianza legítima.

150. Por todo ello, debería desestimarse el cuarto motivo de recurso.

E. Infracción del artículo 190 del Tratado CE por falta de motivación de la recuperación

1) Alegaciones de las partes

151. El Gobierno español critica que la orden de recuperación no está suficiente-

64 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 53.

65 — DO C 266, p. 10.

66 — Véase la sentencia *CETM/Comisión* del Tribunal de Primera Instancia, citada en la nota 3, apartado 127.

67 — Véase el punto 139 *supra*.

62 — Véase la sentencia *Italia/Comisión*, citada en la nota 17, apartado 99.

63 — Citada en la nota 59, apartados 55 y 56.

mente motivada. Afirma que la Comisión se limita a indicar que la devolución de la ayuda es necesaria para restablecer la competencia.

patible con el mercado común también desde un punto de vista material.

152. La Comisión considera, por el contrario, que, habida cuenta de la infracción de la prohibición de ayudas y con arreglo a la jurisprudencia conforme a la cual la recuperación es la consecuencia lógica de dicha prohibición, no es preciso motivarla más detalladamente. Además, la Comisión se remite a la jurisprudencia conforme a la cual el artículo 190 no exige que se analicen detalladamente todos los hechos y que lo determinante no es únicamente el tenor literal, sino también el contexto fáctico y jurídico de la Decisión.

154. Puesto que las medidas con arreglo al PRI se concedieron sin notificarlas previamente la Comisión, no sería preciso motivar la orden de recuperación. En cualquier caso, basta con la indicación que hace la Comisión en la Decisión impugnada, de que la recuperación es necesaria, a fin de restablecer las condiciones equitativas de competencia que existían antes de la concesión de la ayuda. Por tanto, debería desestimarse ese motivo.

## 2) Apreciación

### V. Costas

153. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la orden de recuperación de una ayuda no precisa mayor motivación cuando dicha ayuda se ha concedido en infracción del artículo 93, apartado 3.<sup>68</sup> Así habrá que afirmarlo con mayor motivo cuando la ayuda sea incom-

155. Conforme al 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. Puesto que la Comisión ha perdido el proceso y el Reino de España así lo ha solicitado, procede condenar en costas a la Comisión.

<sup>68</sup> — Sentencia Italia/Comisión, citada en la nota 17, apartado 106, y sentencia España/Comisión, citada en la nota 40, apartado 78.

## VI. Conclusión

156. Puesto que el primer motivo de recurso es fundado, propongo fallar en este sentido:

- 1) Anular la Decisión 98/693/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la compra de vehículos industriales «Plan Renove Industrial» (agosto de 1994-diciembre de 1996).
  
- 2) Condenar en costas a la Comisión.