

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

de 14 de julio de 2011 *

En el asunto T-357/02 RENV,

Freistaat Sachsen (Alemania), representado por el Sr. T. Lübbig, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. K. Gross, V. Kreuzschitz y T. Maxian Rusche, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de los artículos 2, párrafo segundo, 3 y 4 de la Decisión 2003/226/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2002, [sobre un régimen de ayudas] que Alemania tiene previsto aplicar [...] denominado «Directrices sobre

* Lengua de procedimiento: alemán.

promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia» – Subprogramas 1 (servicios de consultoría), 4 (participación en ferias comerciales), 5 (cooperación) y 7 (fomento del diseño de productos) (DO 2003, L 91, p. 13),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada),

integrado por el Sr. O. Czúcz, Presidente, y las Sras. E. Cremona e I. Labucka (Ponente) y los Sres. S. Frimodt Nielsen y K. O'Higgins, Jueces;

Secretaria: Sra. C. Heeren, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- ¹ En el marco de un programa del Ministerio de Economía y Trabajo del Land de Sajonia en favor de las pequeñas y medianas empresas implantadas en el territorio de dicho Land, éste concedió a quienes ejercían profesiones liberales y a las pequeñas y medianas empresas con domicilio social o establecimiento en su territorio ayudas

no reembolsables para proyectos que potenciasen el desarrollo de la economía. Estas subvenciones estaban previstas en un régimen de ayudas notificado por primera vez a la Comisión de las Comunidades Europeas durante el año 1992, autorizado por ésta y prorrogado en varias ocasiones tras recibir nuevas autorizaciones. Tales ayudas tenían por objeto mejorar la capacidad productiva y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.

- 2 Mediante escrito de 29 de diciembre de 2000, recibido en la Comisión el 3 de enero de 2001, la República Federal de Alemania notificó una nueva versión de este régimen de ayudas.

- 3 El 12 de enero de 2001, la Comisión aprobó el Reglamento (CE) n° 70/2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 [CE] y 88 [CE] a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO L 10, p. 33; en lo sucesivo, «Reglamento de exención de PYME»), que entró en vigor el 2 de febrero siguiente. Desde el momento de su entrada en vigor, el Reglamento de exención de PYME deroga y sustituye a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DO 1996, C 213, p. 4). Define los criterios a los que deben responder las ayudas individuales y los regímenes de ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas para ser compatibles con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, y exime a quienes los cumplan de la obligación de notificación impuesta en el artículo 88 CE, apartado 3. En su cuarto considerando indica que «el presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros notifiquen las ayudas a las pequeñas y medianas empresas. Tales notificaciones serán evaluadas por la Comisión especialmente a la luz de los criterios establecidos en el propio Reglamento. Las Directrices sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas [aprobadas por la Comisión] deben quedar abolidas a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, ya que sus contenidos quedan incorporados en el mismo».

- 4 Además, en el decimosexto considerando del Reglamento de exención de PYME se señala lo siguiente: «A la luz del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre subvenciones y medidas compensatorias, el presente Reglamento no debe dejar exentas las ayudas a la exportación ni las que priman a los productos

nacionales en detrimento de los importados. Las ayudas destinadas a cubrir los costes de participación en ferias comerciales o los de estudios o servicios de consultoría necesarios para lanzar un producto nuevo o ya existente en un nuevo mercado no constituyen normalmente ayudas a la exportación.»

- 5 Mediante escrito de 5 de febrero de 2001, la Comisión interrogó a las autoridades alemanas acerca de la aplicación del Reglamento de exención de PYME, informándolas de que el régimen de ayudas controvertido no se examinaría por los cauces del procedimiento acelerado.

- 6 En el mes de diciembre de 2001, la Comisión abrió un procedimiento de investigación formal respecto de una parte de las medidas previstas en el régimen de ayudas notificado, a saber, las medidas correspondientes a los subprogramas «servicios de consultoría», «participación en ferias comerciales», «cooperación» y «fomento del diseño de productos» (en lo sucesivo, conjuntamente, «los cuatro subprogramas controvertidos»). En cambio, la Comisión decidió no formular objeciones a las demás medidas notificadas.

- 7 Al término de su investigación, la Comisión adoptó, el 24 de septiembre de 2002, la Decisión 2003/226/CE, [sobre un régimen de ayudas] que Alemania tiene previsto aplicar [...] denominado «Directrices sobre promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia» – Subprogramas 1 (servicios de consultoría), 4 (participación en ferias comerciales), 5 (cooperación) y 7 (fomento del diseño de productos) (DO 2003, L 91, p. 13; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). En primer lugar, estimó que las medidas previstas por los cuatro subprogramas controvertidos constituían ayudas de Estado. En segundo lugar precisó que, para ser consideradas compatibles con el mercado común, tales ayudas debían estar comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Reglamento de exención de PYME y respetar los umbrales de intensidad establecidos en dicho texto, a excepción de las ayudas de

funcionamiento previstas en el subprograma «cooperación», que consideró incompatibles con el mercado común.

- 8 Mediante su sentencia de 3 de mayo de 2007, Freistaat Sachsen/Comisión (T-357/02, Rec. p. II-1261), el Tribunal estimó la pretensión del demandante, Freistaat Sachsen, de que se anulasen varias disposiciones de la Decisión impugnada (artículos 2, párrafo segundo, 3 y 4).

- 9 A raíz del recurso de casación interpuesto por la Comisión, el Tribunal de Justicia, mediante su sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rec. p. I-9465), anuló la sentencia del Tribunal General y devolvió el asunto a éste.

Procedimiento y pretensiones de las partes después de la devolución

- 10 El asunto se atribuyó a la Sala Cuarta ampliada del Tribunal.

- 11 Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 119, apartado 1, letras a) y b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, el demandante y la Comisión presentaron los escritos de observaciones.

- 12 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal decidió iniciar la fase oral y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, instó a las partes a que respondiesen por escrito a una serie de preguntas. Las partes cumplieron esta solicitud dentro del plazo señalado.

- 13 En la vista celebrada el 30 de junio de 2010 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal.
- 14 El demandante solicita al Tribunal que anule la Decisión impugnada.
- 15 La Comisión solicita al Tribunal que desestime el recurso por infundado.
- 16 En sus observaciones escritas después de la devolución, las partes no se pronunciaron sobre las costas. En primera instancia, el demandante había solicitado al Tribunal en sus escritos que condenase en costas a la Comisión, y ésta que condenase en costas al demandante.

Motivos y alegaciones de las partes

- 17 En apoyo de su recurso, el demandante invocó inicialmente cinco motivos, basados:
 - El primero, en la ilegalidad formal de la Decisión impugnada, por no haber aplicado la Comisión al régimen de ayudas controvertido el procedimiento acelerado de aprobación.
 - El segundo, en la ilegalidad material de la Decisión impugnada, derivada de que el Reglamento de exención de PYME no era aplicable al presente asunto.

- El tercero, en que el régimen de ayudas controvertido podía ser autorizado en virtud de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas.

 - El cuarto, en que la Comisión no ejerció su facultad de apreciación al examinar el régimen de ayudas controvertido, y en el incumplimiento del deber de motivación.

 - El quinto, en que la Comisión no demostró que el régimen de ayudas controvertido falseara real o potencialmente la competencia, y en el incumplimiento del deber de motivación.
- 18 Mediante su sentencia Freistaat Sachsen/Comisión, antes citada, el Tribunal desestimó el primer motivo, estimó el segundo y decidió que no había necesidad de examinar los tres últimos.
- 19 En su sentencia Comisión/Freistaat Sachsen, antes citada, el Tribunal de Justicia consideró que, por ser infundado el motivo basado en que la aplicación del Reglamento de exención de PYME en la Decisión impugnada tenía carácter retroactivo, únicamente procedía pronunciarse sobre los motivos cuarto y quinto invocados por el demandante ante el Tribunal General. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal General para que éste se pronunciase sobre estos dos últimos motivos.
- 20 Comoquiera que el quinto motivo se refiere a la calificación de las medidas controvertidas como ayudas de Estado y el cuarto motivo a la compatibilidad de las medidas calificadas como ayudas de Estado con el mercado común, el quinto motivo se examinará antes que el cuarto.

Fundamentos de Derecho

Sobre el quinto motivo, basado en que la Comisión no demostró que el régimen de ayudas falseara real o potencialmente la competencia, y en el incumplimiento del deber de motivación

Alegaciones de las partes

- ²¹ El demandante alega que, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, la Comisión debería haber demostrado en qué consistía, en el caso de autos, la distorsión de la competencia. Ahora bien, señala, en la Decisión impugnada no hay ninguna afirmación que permita deducir la capacidad del régimen de ayudas controvertido para falsear la competencia en las circunstancias del caso de autos o comprobar positivamente que concurren los factores determinantes de tal alteración. Según él, la Comisión únicamente menciona que las medidas notificadas, como ayudas que son, pueden falsear la competencia (considerando 52 de la Decisión impugnada) y que si se aplicaran intensidades de ayuda superiores al 50 % se produciría un «falseamiento desproporcionado de la competencia» (considerando 60 de la Decisión impugnada). En apoyo de esta afirmación, invoca la sentencia del Tribunal de 28 de noviembre de 2008, *Hôtel Cipriani y otros/Comisión* (T-254/00, T-270/00 y T-277/00, Rec. p. II-3269) y, en particular, su apartado 230, que precisa que «cuando se trata de regímenes de ayudas multisectoriales, la jurisprudencia indica que la Comisión puede limitarse a estudiar las características del programa controvertido para apreciar si, en razón del importe de las ayudas o del alto porcentaje del gasto que representan, de las características de las inversiones subsidiadas o de otras reglas fijadas en dicho programa, éste garantiza a sus beneficiarios una ventaja significativa frente a sus competidores y puede beneficiar esencialmente a las empresas que participen en los intercambios comerciales entre los Estados miembros».

- 22 Según el demandante, la Comisión sostiene que la obligación de sufragar la mitad de los gastos fomenta la eficiencia y la rentabilidad de la ayuda, deduciendo de ello que la aplicación de una intensidad de ayuda superior afectaría negativamente a las condiciones de los intercambios (considerandos 60, 67 y 71 de la Decisión impugnada). Ahora bien –señala–, tal afirmación, que se basa en un límite de ayudas del 50 % podría extrapolarse a cualquier otro límite de subvenciones y, por lo tanto, no corrobora las conclusiones de la Comisión.
- 23 El demandante sostiene que la Comisión, al basar esta apreciación en el Reglamento de exención de PYME, no demuestra suficientemente la existencia de una distorsión de la competencia, pese a que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha demostración no sólo es necesaria en virtud de la exigencia de motivación establecida en el artículo 253 CE, sino que constituye además una aplicación de los criterios del artículo 87 CE, apartado 1.
- 24 Según el demandante, la insuficiente argumentación de la Comisión en lo que respecta al criterio del falseamiento de la competencia constituye además una infracción del artículo 253 CE que justifica la anulación de la Decisión impugnada.
- 25 La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por la demandante.

Apreciación del Tribunal

- 26 En el marco del presente motivo, el demandante formula dos alegaciones estrechamente relacionadas. Por una parte, que la Comisión no motivó suficientemente su conclusión según la cual el régimen en cuestión falseaba efectiva o potencialmente la competencia, y, por otra parte, que esa motivación contenida en la Decisión impugnada (en particular, en el considerando 52) no permite alcanzar tal conclusión.

27 En primer lugar, en cuanto a la cuestión de si la motivación de la Decisión impugnada en relación con uno de los elementos constitutivos de la ayuda de Estado es suficiente, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y mostrar, de manera clara e inequívoca, el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia del Tribunal de 22 de octubre de 2008, TV 2/Danmark y otros/Comisión, T-309/04, T-317/04, T-329/04 y T-336/04, Rec. p. II-2935, apartado 178, y la jurisprudencia citada).

28 Procede asimismo observar que, en el considerando 52 de la Decisión impugnada, la Comisión indica lo siguiente:

«Los cuatro subprogramas [...] entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 87 [...] CE [...]: prevén la concesión de subvenciones con fondos estatales a empresas que fabriquen productos o presten servicios en relación con los cuales exista comercio entre Estados miembros de la Comunidad. Estas subvenciones permiten a los beneficiarios mejorar su situación financiera general y desarrollar su posición de mercado. En consecuencia, ha de partirse de que las medidas examinadas pueden falsear la competencia y de este modo afectar al comercio entre Estados miembros. Alemania no ha rebatido esta consideración.»

29 Así pues, el considerando mencionado exige la concurrencia de todos los elementos constitutivos de una ayuda de Estado en el caso de autos y en particular deduce la existencia de una distorsión de la competencia del hecho de que las empresas beneficiarias «fabriquen productos o presten servicios en relación con los cuales exista

comercio entre Estados miembros de la Comunidad [y de que] estas subvenciones permiten a los beneficiarios mejorar su situación financiera general y desarrollar su posición de mercado».

- 30 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la Comisión concluyó acertadamente que existía una restricción de la competencia en el caso de autos, procede recordar la jurisprudencia según la cual a efectos de la calificación como ayuda de Estado de una medida nacional, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda en los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2009, Comisión/Italia y Wam, C-494/06 P, Rec. p. I-3639, apartado 50).
- 31 Más específicamente, en el caso de un programa de ayudas como el del presente asunto, la Comisión puede limitarse a estudiar las características del programa en cuestión para apreciar si, por la cuantía o por el elevado porcentaje de las ayudas, por las características de las inversiones fomentadas o por otras circunstancias previstas por el programa, éste concede una ventaja sensible a los beneficiarios en relación con sus competidores y puede beneficiar sustancialmente a empresas que participan en los intercambios entre Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, Rec. p. 4013, apartado 18).
- 32 Según el considerando 52 de la Decisión impugnada, leído conjuntamente con el punto 2 «Descripción de la ayuda» y el punto 3 «Motivos para la incoación del procedimiento», la intensidad de la ayuda proyectada se situaba entre el 50 y el 80%, en función del subprograma y de la zona en que estuviese ubicada la empresa destinataria. Pues bien, según el artículo 5 del Reglamento de exención de PYME, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas son compatibles con el mercado común si no superan el 50% de los costes correspondientes a los servicios recibidos. Por lo tanto, resulta evidente que una ayuda de tal intensidad puede falsear la competencia intracomunitaria.
- 33 Por consiguiente, habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el presente motivo en su totalidad.

Sobre el cuarto motivo, basado en que la Comisión no ejerció su facultad de apreciación al examinar el régimen de ayudas controvertido, y en el incumplimiento del deber de motivación

- ³⁴ El presente motivo se articula en cinco partes. Mediante la primera parte, el demandante sostiene que la Decisión impugnada está viciada de ilegalidad porque la Comisión se limitó a apreciar la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido en función de los criterios de apreciación definidos en el Reglamento de exención de PYME. Mediante la segunda, tercera, cuarta y quinta partes, el demandante reprocha a la Comisión haber apreciado erróneamente los cuatro subprogramas controvertidos, incumpliendo asimismo el deber de motivación que le incumbía.

Sobre la primera parte, basada en que la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido se apreció únicamente a la luz del Reglamento de exención de PYME

— Alegaciones de las partes

- ³⁵ El demandante alega que la Comisión no puede renunciar al ejercicio de su facultad de apreciación. Así pues, sin discutir el alcance de la facultad de apreciación de la Comisión a la hora de examinar la compatibilidad con el mercado común de los regímenes de ayudas que le notifican los Estados miembros, el demandante sostiene que ese examen está sujeto a ciertos límites, entre los que figura en primer término la obligación de ejercer esa facultad. En apoyo de su argumentación, el demandante invoca el concepto de no ejercicio de la facultad discrecional, designado en Derecho alemán con los términos «Ermessenausfall» o «Ermessensnichtgebrauch» que, según él, constituye una ilegalidad, al igual que en el Derecho administrativo austriaco. Señala que, en Francia, una situación como ésta equivaldría a un «exceso de poder negativo»,

mientras que en el «common law», el hecho de no ejercer su facultad de apreciación una autoridad que, considerándose vinculada por su práctica o por unas directrices, se abstiene de examinar cada caso concreto, pertenece al ámbito de la «doctrina del *ultra vires*». Añade que la obligación de la Comisión de ejercer su facultad de apreciación no se extingue con la adopción de disposiciones que le impongan reglas.

- 36 En el caso de autos, el demandante reprocha a la Comisión que examinase las diversas medidas de ayuda atendiendo únicamente a los criterios del Reglamento de exención de PYME, como si éste rigiese de forma exhaustiva todos los regímenes de ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas. Según él, al considerar el nivel de intensidad de las ayudas de los subprogramas demasiado elevado, la Comisión se limitó a reproducir las disposiciones del Reglamento de exención de PYME en lugar de ejercer, además, su propia facultad de apreciación. De esta forma, endureció los requisitos aplicables a las ayudas a las PYME limitando al 50 % el importe de los gastos reembolsables y apartándose al mismo tiempo de su práctica decisoria. El demandante sostiene, por lo tanto, que al basarse exclusivamente en las consideraciones generales del Reglamento de exención de PYME sin tener en cuenta las circunstancias particulares del caso de autos, la Comisión no hizo uso de su facultad de apreciación.
- 37 A este respecto, el demandante subraya que se desprende del cuarto considerando del Reglamento de exención de PYME que éste no está destinado a regular de forma exhaustiva las ayudas a las pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto –señala–, su objetivo no consiste en reducir el margen de apreciación de la Comisión y fijar los criterios aplicables a estas medidas de ayuda. Según él, el Reglamento de exención de PYME tiene como única finalidad simplificar y hacer más eficaz el procedimiento de control de dichas medidas.
- 38 El demandante alega que, al actuar de esa manera, la Comisión contradice su práctica decisoria relativa a casos que, por su objeto, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento de exención de PYME, pero a los que no les es aplicable la exención definida en dicho Reglamento. Según el demandante, de dicha práctica se

desprende que la Comisión se pronuncia, muy habitualmente, mediante exenciones individuales y al amparo del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), sobre casos aislados o sobre medidas de ayuda que se apartan del Reglamento de exención de PYME. En dichos casos, la Comisión confirma, a veces incluso explícitamente, que el examen caso por caso no debe limitarse a un examen con arreglo al Reglamento de exención de PYME aplicado por analogía, sino que debe efectuarse directamente basándose en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

- 39 El demandante pone asimismo de relieve que, habida cuenta de la especial situación económica de Sajonia, antiguo territorio de la República Democrática Alemana, la Comisión debería haber examinado las medidas de ayuda apartándose de los requisitos definidos en el Reglamento de exención de PYME o, cuando menos, debería haber explicado por qué su examen no se apartaba de dichos requisitos. A este respecto, el demandante reprocha a la Comisión que no se haya pronunciado sobre las consideraciones detalladas expuestas durante el procedimiento administrativo.
- 40 En consecuencia —señala—, la Comisión debería haber autorizado el régimen de ayudas notificado examinándolo directamente a la luz de los criterios definidos en el artículo 87 CE, apartado 3.
- 41 La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por el demandante.

— Apreciación del Tribunal

- 42 En primer lugar, ha de subrayarse que el objeto del Reglamento de exención de PYME consiste en declarar compatibles con el mercado común desde el punto de vista del artículo 87 CE, apartado 3, eximiéndolos así de la obligación de notificación prevista en el artículo 88 CE, apartado 3, todas las ayudas individuales y todos los regímenes de ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas que se ajusten a los

requisitos definidos en dicho Reglamento. Ello no significa que ninguna otra ayuda en favor de las pequeñas y medianas empresas pueda ser declarada compatible con el mercado común, al término de un examen realizado por la Comisión en función de los criterios definidos en el artículo 87 CE, apartado 3, a raíz de una notificación efectuada por un Estado miembro con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3.

- 43 Esta posibilidad se recuerda expresamente en el cuarto considerando del Reglamento de exención de PYME, a cuyo tenor «el presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros notifiquen las ayudas a las pequeñas y medianas empresas» y «tales notificaciones serán evaluadas por la Comisión especialmente a la luz de los criterios establecidos en el presente Reglamento». El empleo del adverbio «especialmente» denota claramente que los criterios definidos en el Reglamento de exención de PYME no son los únicos que puede tener en cuenta la Comisión a la hora de examinar los proyectos de ayudas que se le notifican, lo que resulta confirmado además por las versiones inglesa (in particular) y alemana (in erster Linie) de dicho considerando.
- 44 Debe señalarse asimismo que, si bien la Comisión puede establecer normas generales de ejecución que estructuran el ejercicio de la facultad de apreciación que le confiere el artículo 87 CE, apartado 3, no puede privarse por completo, cuando aprecia un caso específico, de dicha facultad de apreciación, en particular tratándose de casos que no ha contemplado expresamente o incluso ha omitido regular en esas normas generales de ejecución. Por lo tanto, esta facultad de apreciación no se agota con la adopción de tales normas generales y en principio nada se opone a una eventual apreciación individual fuera del marco de dichas normas, con la condición no obstante de que la Comisión respete las normas superiores de Derecho, como las normas del Tratado y los principios generales del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de 20 de septiembre de 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Comisión, T-375/03, no publicada en la Recopilación, apartado 141).

- 45 En consecuencia, tras la notificación de las medidas de ayuda controvertidas por la República Federal de Alemania, la Comisión estaba obligada a examinar la compatibilidad de dichas ayudas con el mercado común ejerciendo la facultad de apreciación que le confiere el Tratado.
- 46 A este respecto, resulta obligado observar que la Comisión ejerció esa facultad de apreciación en la Decisión impugnada, en particular cuando examinó la compatibilidad del subprograma «servicios de consultoría» con el mercado común, tanto desde el punto de vista de los criterios definidos en el Reglamento de exención de PYME como basándose en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c) (considerandos 57 a 65 de la Decisión impugnada).
- 47 Este análisis, que se basa en la experiencia de la Comisión en ese ámbito en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, esto es, en septiembre de 2002, no puede cuestionarse por el hecho de que la Comisión haya podido adoptar posteriormente decisiones que tomen en consideración otros criterios distintos a los evocados en la Decisión impugnada, en particular tratándose de ayudas notificadas que no estén comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento de exención de PYME.
- 48 De lo anterior se desprende que el demandante no puede alegar que la Comisión se negase en el presente asunto a hacer uso de su facultad de apreciación para examinar las distintas alegaciones que durante el procedimiento administrativo pudieron presentársele con el fin de demostrar la compatibilidad de las distintas medidas de ayuda con el mercado común. Las alegaciones relativas al resultado de dicho examen y a la motivación aportada al respecto se examinarán en el marco de las demás partes de este motivo.
- 49 En consecuencia, debe desestimarse la primera parte del cuarto motivo.

Sobre la segunda parte, basada en la errónea apreciación del subprograma «servicios de consultoría» y en el incumplimiento del deber de motivación

— Alegaciones de las partes

- 50 El demandante reprocha a la Comisión que considerase el subprograma «servicios de consultoría» incompatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c), por el hecho de que el límite de ayuda para las pequeñas empresas estuviese fijado en el 65 %, sin efectuar apreciación alguna de las particularidades existentes en Sajonia ni del régimen de ayudas notificado. Según él, la Comisión tampoco explicó por qué el hecho de obligar a las empresas a hacerse cargo de la mitad de los gastos aumentaba la eficiencia y la rentabilidad del régimen notificado. El demandante alega que nueve meses antes de notificarse el régimen de ayudas controvertido, la Comisión había aún autorizado medidas de ayuda comparables a las otorgadas por el Land de Turingia en virtud del programa «Richtlinien des Freistaates Thüringen zur einzelbetrieblichen Technologieförderung» (DO 2000, C 266, p. 4). Según él, la utilización de su facultad de apreciación implica que la Comisión explique detalladamente qué nuevas experiencias la indujeron a modificar su práctica decisoria. Sin embargo —señala—, si bien la Comisión afirmó haber utilizado su amplia facultad de apreciación al verificar si podía autorizarse un límite de ayudas que alcanzase el 65 %, rechazó inmediatamente esta opción con el único argumento de que una intensidad superior al 50 % excedería del importe necesario para incitar a las empresas a realizar gastos relacionados con los «servicios de consultoría».
- 51 El demandante sostiene que el límite de ayuda del 50 % previsto en el artículo 5 del Reglamento de exención de PYME no rige de manera exhaustiva las ayudas para servicios de consultoría a las pequeñas y medianas empresas y que, en virtud del decimoprimer considerando de dicho Reglamento, ambas no pueden estar sujetas a los mismos criterios. Según él, mientras que el artículo 5, letra a), del Reglamento de exención de PYME prevé una intensidad de ayuda del 50 % para las empresas medianas, la Comisión debería autorizar reembolsos superiores para las pequeñas empresas en el ejercicio de su facultad de apreciación. Al afirmar que el decimoprimer considerando se refiere únicamente a la situación específica de las ayudas a la inversión

concedidas fuera de las zonas asistidas, la Comisión no explica por qué no existe la posibilidad de diferenciar entre pequeñas y medianas empresas en lo que respecta a los servicios de consultoría externa.

52 Según el demandante, la Comisión, al considerar que la carga financiera que soportan las empresas era moderada, ignoró el hecho de que un gran número de empresas de Sajonia sólo dispone de un capital muy reducido y tiene dificultades para obtener créditos, como lo reconoció la propia Comisión.

53 El demandante estima que el hecho de que la Comisión no tuviese en cuenta que el importe de las ayudas que podían ser autorizadas por el régimen de ayudas controvertido estaba limitado a 400 o incluso 500 euros por día de trabajo para las empresas jóvenes podría facilitar la «concesión errónea» de determinadas ayudas. De esa forma, según él, la Decisión impugnada fomenta el recurso a una ayuda costosa en lugar de permitir el enfoque más diferenciado que autoriza el programa controvertido.

54 La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por el demandante.

— Apreciación del Tribunal

55 Mediante la presente parte, el demandante reprocha en lo sustancial a la Comisión que no realizase una apreciación del programa controvertido pese a la multitud de elementos presentados a tal efecto. Procede señalar, con carácter preliminar, que tal apreciación debe necesariamente basarse en los hechos, los análisis económicos y las pruebas presentadas por el demandante en la fase del procedimiento administrativo

previo a la adopción de la Decisión impugnada. Además, según jurisprudencia reiterada, el control que los órganos jurisdiccionales comunitarios ejercen sobre las apreciaciones económicas complejas realizadas por la Comisión debe limitarse necesariamente a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos y la falta de error manifiesto de apreciación y de abuso de poder (sentencias del Tribunal de Justicia de 7 de enero de 2004, Aalborg Portland y otros/Comisión, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219/00 P, Rec. p. I-123, apartado 279, y de 6 de octubre de 2009, GlaxoSmithKline Services/Comisión, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, Rec. p. I-9291, apartado 85).

- 56 Con respecto a la falta de motivación, que igualmente invoca el demandante, ha de recordarse que, como ya se ha indicado en el apartado 27 de la presente sentencia, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y mostrar el razonamiento de la institución. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, y debe apreciarse no sólo a la luz de su tenor literal, sino también de su contexto, así como del conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia TV 2/Danmark y otros/Comisión, antes citada, apartado 178, y la jurisprudencia citada).
- 57 En el caso de autos, se declaró en el considerando 35 de la Decisión impugnada que la Comisión había examinado el subprograma «servicios de consultoría», en la medida en que establecía intensidades de hasta el 65 % para las pequeñas empresas situadas en zonas con necesidades especiales de desarrollo, mientras que el Reglamento de exención de PYME contempla una intensidad máxima del 50 % del coste bruto [artículo 5, letra a), de dicho Reglamento].
- 58 Las observaciones formuladas por la República Federal de Alemania se analizan detalladamente en los considerandos 57 a 65 de la Decisión impugnada. En ellos, la Comisión señala que el subprograma se analizó no sólo desde el punto de vista de su

compatibilidad con el Reglamento de exención de PYME, sino también basándose en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Al efectuar ese análisis, la Comisión observó que, según su experiencia, la aplicación de una intensidad de ayuda superior al 50 % excedería del importe necesario para proporcionar a las empresas un estímulo para efectuar los gastos en cuestión y que la aplicación de un porcentaje de intensidad único resultaba adecuado para todas las pequeñas y medianas empresas, independientemente de que el beneficiario fuese una empresa pequeña o mediana o de que estuviesen situadas dentro o fuera de una zona asistida. La Comisión señala que, contrariamente a las ayudas a la inversión, las ayudas para servicios de consultoría externa no tienen repercusiones directas ni duraderas sobre el desarrollo regional ni sobre la creación de puestos de trabajo, de modo que no resulta necesario permitir intensidades más elevadas en las zonas asistidas. En cualquier caso, la Comisión indica que la distinción entre pequeñas y medianas empresas es posible dentro de los límites de la intensidad prevista en el Reglamento de exención de PYME.

59 Estas consideraciones de la Comisión reflejan claramente su razonamiento y responden por lo tanto a los criterios que, según reiterada jurisprudencia, rigen la obligación de motivación, recordada en el apartado 27 de la presente sentencia.

60 Por lo que se refiere al ejemplo relativo a las ayudas autorizadas en el Land de Turingia, ha de tomarse en consideración la precisión aportada por la Comisión en cuanto al tiempo transcurrido (30 meses) entre la adopción de las dos Decisiones controvertidas. Por otra parte, la Comisión indica acertadamente que ambos casos no son comparables, porque la medida de ayuda autorizada no guardaba relación con los servicios de consultoría y, sobre todo, porque el Reglamento de exención de PYME, que contiene los criterios de evaluación aplicados en la Decisión impugnada, no se hallaba aún en vigor en el momento en que se adoptó la Decisión relativa a las ayudas del Land de Turingia.

61 En cuanto a la interpretación que hace el demandante del artículo 5, letra a), del Reglamento de exención de PYME, puesto en relación con su decimoprimer considerando, ha de observarse que no hay nada en el texto de dicho considerando que sugiera que, para garantizar un tratamiento diferenciado de pequeñas y medianas empresas resulte necesario o admisible superar la intensidad de la ayuda fijada por el Reglamento de

exención de PYME. Como indica acertadamente la Comisión, es posible establecer una distinción entre pequeñas y medianas empresas sin exceder del margen del 50%, si únicamente las pequeñas empresas reciben ayudas de tal intensidad. En cualquier caso, puesto que, como se ha señalado en el apartado 48, la Comisión no basó su apreciación exclusivamente en el Reglamento de exención de PYME, esta alegación del demandante debe desestimarse por inoperante.

- 62 En cuanto a la alegación del demandante de que la Decisión impugnada fomenta el recurso a una ayuda más costosa (véase el apartado 53 de la presente sentencia), procede señalar que esta alegación no sólo es económicamente ilógica, sino que además contradice la alegación del demandante relativa a la insuficiencia de fondos propios de las pequeñas y medianas empresas sajonas. En efecto, una empresa que carezca de fondos no se verá inducida a elegir, entre dos ofertas de la misma calidad, el servicio más caro, puesto que tendrá que pagar al menos el 50% del precio.
- 63 Por consiguiente, procede declarar que el demandante no ha aportado pruebas y datos que proporcionen base suficiente para concluir que las ayudas en cuestión, pese a superar manifiestamente las intensidades de ayuda previstas en el Reglamento de exención de PYME, pueden considerarse, debido a circunstancias específicas, compatibles con el mercado común en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3.
- 64 Por lo tanto, la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que ayudas de intensidad superior a la prevista en el Reglamento de exención de PYME no pueden considerarse compatibles con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).
- 65 Por lo tanto, procede desestimar la segunda parte del cuarto motivo en su totalidad.

Sobre la tercera parte, basada en la errónea apreciación del subprograma «participación en ferias comerciales» y en el incumplimiento del deber de motivación

— Alegaciones de las partes

- 66 El demandante reprocha a la Comisión que considerase incompatible con el mercado común el subprograma «participación en ferias comerciales» en la medida en que disponía que la participación en una feria podía beneficiarse de la ayuda hasta tres veces. Alega que la Comisión basó esta consideración en el artículo 5, letra b), del Reglamento de exención de PYME, que únicamente establecía una exención para la primera participación de una empresa en una feria o exposición determinada, de forma que la repetición de esta ayuda resultaría incompatible con el mercado común.
- 67 El demandante estima que la Comisión no hizo uso alguno de su facultad de apreciación, puesto que se dejó guiar por disposiciones del Reglamento de exención de PYME, sin exponer en modo alguno por qué una participación reiterada en ferias y exposiciones no puede ser subvencionada ni siquiera en casos excepcionales. El empleo de la fórmula «un ejercicio completamente nuevo de su poder discrecional no alteraría en absoluto esta consideración», en el considerando 67 de la Decisión impugnada demuestra, según el demandante, que la Comisión no hizo uso de ese poder.
- 68 Alega igualmente que la Comisión interpretó de forma errónea el concepto de «proximidad al mercado». Así, señala que en el caso de las ayudas estatales de investigación y desarrollo, la Comisión determina la intensidad de la ayuda autorizada en función del grado de proximidad al mercado. En caso de alejamiento del mercado, podría admitirse una intensidad de ayuda del 100%. Según el demandante, la remisión a la

supuesta «proximidad al mercado» de la participación en ferias y exposiciones no basta para justificar la limitación de la ayuda a una sola participación. La Comisión debería haberse pronunciado sobre el grado de proximidad al mercado de la participación en ferias y exposiciones comparándola con otras situaciones que diesen lugar a ayudas, para ejercer su facultad de apreciación a la vista de estos elementos.

- 69 Asimismo, el demandante señala que la limitación de la ayuda a una sola participación en ferias y exposiciones no está justificada desde el punto de vista económico. Reprocha a la Comisión que no concediese mayor atención a las pruebas aportadas que demostraban que sólo una participación reiterada en la misma feria o exposición podía aumentar las posibilidades del exponente en el mercado, en particular en los casos en que el objetivo de dicha participación fuese introducirse en los mercados extranjeros. Según él, las pequeñas y medianas empresas sajonas no tienen por lo general el capital necesario para participar en una feria o exposición. Por lo tanto, una ayuda limitada a una sola participación no es suficiente para alcanzar el objetivo de las ayudas contemplado en el Reglamento de exención de PYME, que es el acceso a los mercados potenciales (considerando 5). El demandante sostiene que el 60 % de las empresas que han participado en ferias y exposiciones en el marco de «stands» alemanes comunes no lo habrían hecho sin las ayudas. La necesidad de que las empresas sajonas participen en ferias y exposiciones se justifica también por los índices de exportación sensiblemente inferiores a la media nacional.
- 70 Como consecuencia del paso de la economía planificada a una economía de mercado, las empresas sajonas deben, según el demandante, superar multitud de barreras para acceder al mercado. El fomento de la participación de las pequeñas y medianas empresas en ferias y exposiciones extranjeras constituye pues, desde el punto de vista de la política económica, un objetivo esencial del régimen de ayudas notificado, gracias al cual las empresas debían poder acceder a los mercados mundiales.
- 71 Según el demandante, en la Decisión impugnada, la Comisión no aludió a ninguna de las alegaciones formuladas por éste y por la República Federal de Alemania ni tampoco tuvo en cuenta la situación económica particular de Sajonia.

72 La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por el demandante.

— Apreciación del Tribunal

73 Las partes discrepan sobre la cuestión de la financiación de la participación reiterada en ferias y exposiciones. El demandante opina que la Comisión, al considerar incompatible con el mercado común la financiación de dicha participación hasta tres veces, tal como contempla el subprograma en cuestión, no hizo uso alguno de su facultad de apreciación. Afirma asimismo que la Comisión no motivó por qué la financiación reiterada no puede ser compatible con el mercado común ni siquiera en casos excepcionales.

74 A este respecto, procede señalar que la Comisión aplicó los criterios contenidos en el Reglamento de exención de PYME y concluyó que el subprograma en cuestión no se ajustaba al artículo 5, letra b), del Reglamento de exención de PYME ni tampoco podía considerarse compatible con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

75 El demandante, por su parte, afirma que motivó la necesidad de la ayuda por las dificultades de la transición, en Sajonia, hacia una economía de mercado, que se reflejan en la insuficiencia del capital necesario para las pequeñas y medianas empresas, y por los índices de exportación sensiblemente inferiores a la media nacional. El objetivo de la participación reiterada en ferias o exposiciones consiste, según él, en introducirse en los mercados extranjeros.

76 Por lo que respecta a sus alegaciones relativas a la transición hacia la economía de mercado, procede observar que se reducen a ciertas referencias generales a la difícil situación económica en Sajonia.

- 77 Procede asimismo recordar que se han formulado alegaciones similares en el marco de los numerosos litigios sobre el artículo 87 CE, apartado 2, letra c), que se refiere a las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.
- 78 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha dado una interpretación estricta a esta disposición, precisando que «el artículo [87 CE], apartado 2, letra c), [...] no permite, sin menoscabo tanto del carácter excepcional de dicha disposición como de su contexto y de los objetivos que pretende alcanzar, compensar íntegramente el retraso económico que sufren los nuevos Estados federados, por indiscutible que sea dicho retraso» y que «las desventajas económicas que resultan de la división de Alemania únicamente pueden consistir en las desventajas económicas provocadas en determinadas regiones alemanas por el aislamiento imputable al establecimiento de una frontera física, tales como el cierre de vías de comunicación o la pérdida de mercados como consecuencia de la interrupción de las relaciones comerciales entre ambas partes del territorio alemán» (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de septiembre de 2003, Freistaat Sachsen y otros/Comisión, C-57/00 P y C-61/00 P, Rec. p. I-9975, apartados 23 y 42).
- 79 Al haberse interpretado de forma restrictiva esta disposición del Tratado, las referencias generales a las consecuencias económicas de la división de Alemania no pueden servir para justificar la compatibilidad con el artículo 87 CE, apartado 3, de ayudas cuya intensidad excede de la prevista en el Reglamento de exención de PYME.
- 80 En cuanto a la alegación del demandante de que la Comisión debería haber comparado el grado de proximidad al mercado de las ferias y exposiciones de que se trata en el caso de autos con el de otras situaciones que dan lugar a ayudas, procede señalar que tal comparación no es estrictamente necesaria. La proximidad al mercado es un criterio objetivo y no relativo. A este respecto, ha de observarse que las ferias y exposiciones son eventos comerciales que no sólo ofrecen una amplia gama de productos

y servicios, sino que, además, van acompañados con frecuencia por un variado programa de animaciones y ofrecen multitud de servicios al público para atraer a un gran número de visitantes. Por consiguiente, las ferias y exposiciones están estrechamente vinculadas al mercado, e incluso se confunden con éste.

- 81 De ello se desprende que la Comisión calificó acertadamente en la Decisión impugnada las medidas en cuestión como medidas «próxima[s] al mercado».
- 82 Así pues, como señala la Comisión en el considerando 66 de la Decisión impugnada, el beneficiario de la ayuda, después de participar en un evento de este tipo, debe ser capaz de tomar una decisión con conocimiento de causa sobre el interés de participar reiteradamente, por su propia cuenta.
- 83 Por lo que se refiere a las alegaciones del demandante relativas al índice de exportación inferior a la media nacional y a la necesidad de conquistar los mercados internacionales, procede recordar que si bien, como se recuerda en su decimosexto considerando, el Reglamento de exención de PYME no exime, de forma general, a las ayudas a la exportación, los costes de participación en ferias comerciales no se consideran normalmente ayudas a la exportación (véase el apartado 4 de la presente sentencia). Por lo tanto, las ayudas en cuestión son en principio compatibles con el Reglamento de exención de PYME. No obstante, aunque resulte evidente que las pequeñas y medianas empresas participan en las ferias con objeto de promocionar sus productos y que dicha participación les permite en su caso aumentar su índice de exportación, lo que es posible dentro del presente contexto, las referencias generales al escaso índice de exportación del Land de Sajonia no pueden justificar intensidades de ayuda superiores a la prevista en el Reglamento de exención de PYME.
- 84 Por consiguiente, la Comisión estimó fundadamente que ayudas de intensidad superior a la prevista en el Reglamento de exención de PYME no pueden considerarse compatibles con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

- 85 Con respecto a la obligación de motivación, procede recordar que, en los considerandos 66 y 67 de la Decisión impugnada, la Comisión indicó que el subprograma en cuestión no se ajustaba al artículo 5, letra b), del Reglamento de exención de PYME, a tenor del cual la excepción sólo es aplicable a la primera participación de una empresa en una feria o exposición determinada y las ayudas no pueden exceder del 50% bruto de los costes. La Comisión explica esta limitación por la necesidad de garantizar el efecto incentivador de la ayuda, ya que, según ella, tras una primera participación cofinanciada, cabe legítimamente esperar que una pequeña o mediana empresa sea capaz de valorar el interés de participar reiteradamente por su propia cuenta. Explica asimismo que una medida próxima al mercado, como la participación en una feria o exposición, que exceda el límite máximo de ayuda del 50%, no puede considerarse compatible con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).
- 86 Estas consideraciones de la Comisión reflejan claramente su razonamiento y responden por lo tanto a los criterios que, según reiterada jurisprudencia, rigen la obligación de motivación, recordada en el apartado 27 de la presente sentencia.
- 87 Por lo tanto, procede desestimar la tercera parte del cuarto motivo.

Sobre la cuarta parte, basada en la errónea apreciación del subprograma «cooperación» y en el incumplimiento del deber de motivación

— Alegaciones de las partes

- 88 El demandante reprocha a la Comisión el haber estimado que el subprograma «cooperación» establecía ayudas de funcionamiento y por consiguiente debía examinarse a la luz de las Directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional (DO 1998,

C 74, p. 9; en lo sucesivo, «Directrices»), que exigían, entre otras cosas, que tales ayudas debían estar limitadas en el tiempo y ser decrecientes (punto 4.17).

- 89 El demandante alega que, contrariamente a las afirmaciones de la Comisión, las medidas de promoción no implican ayudas de funcionamiento, puesto que el posible coste del arrendamiento de las oficinas de cooperación o de los salarios del personal no sustituye a los medios de funcionamiento y no disminuye, de forma general, los gastos corrientes. Según él, las medidas previstas únicamente subvencionan los gastos nuevos y adicionales relacionados con la cooperación externa a la empresa.
- 90 A este respecto, el demandante considera que la Comisión actuó de forma contradictoria con su práctica habitual, puesto que ya en el programa notificado en 1992, las ayudas para «gastos de personal, de material y de viaje» del organismo que debía instaurar las medidas y establecimientos comunes habían sido reembolsadas «en una proporción equitativa».
- 91 El demandante estima que el carácter decreciente está destinado a mantener el efecto incentivador de la ayuda sin crear una dependencia. Ahora bien, según él, en el caso de autos, la ayuda era tan limitada que no pudo crear dependencia alguna. Por ello, al continuar el escalonamiento de los importes, la ayuda pierde su carácter incentivador.
- 92 Por otra parte, señala que la Comisión nunca hizo una aplicación estricta del punto 4.17 de las Directrices, teniendo en cuenta otros factores que permiten renunciar al escalonamiento decreciente.

- 93 Recordando los requisitos establecidos en el decimosexto considerando y en el artículo 1, apartado 2, letra b), del Reglamento de exención de PYME, el demandante alega que la implantación de una cooperativa de comercialización en el extranjero no es lo mismo que el establecimiento y la explotación de una red de distribución en el sentido de dicho Reglamento, puesto que el objetivo principal de tales cooperativas de comercialización consistía en evaluar las posibilidades de éxito en los nuevos mercados. Según él, la prospección de nuevos mercados y el establecimiento de los primeros contactos comerciales, mediante una cooperativa de comercialización, deberían autorizarse, puesto que la promoción de la introducción de los productos no se considera una ayuda a la exportación. El demandante añade que falta el «carácter directo», necesario para que exista una ayuda a la exportación.
- 94 Por otra parte, según el demandante, la Comisión incurrió en un error de apreciación al limitar la intensidad de la ayuda admisible al 50%. Remitiéndose a los argumentos desarrollados en el marco de sus anteriores alegaciones, el demandante subraya que la Comisión no analizó las particularidades de la economía sajona, cuya estructura se caracteriza, según él, por la existencia de pequeñas empresas. El demandante se opone asimismo a las consideraciones de la Comisión según las cuales las medidas previstas en el marco del subprograma «cooperación» están «próximas al mercado». Precisa que los estudios de viabilidad constituyen únicamente estudios prospectivos destinados a evaluar el potencial de la cooperación.
- 95 El demandante estima que la Comisión no puede declarar, basándose en su práctica decisoria, que la implantación de cooperativas de comercialización en el extranjero es incompatible con el mercado común, puesto que ya autorizó medidas mucho más próximas a la distribución propiamente dicha en el extranjero, por apoyar directamente la celebración de contratos, que las examinadas en el caso de autos.
- 96 Por lo que respecta a la observación de la Comisión, en el considerando 69 de la Decisión impugnada, según la cual la República Federal de Alemania «tiene la facultad de considerar la medida relativa al “establecimiento de oficinas de cooperación en Alemania”» una ayuda *de minimis*, el demandante alega que semejante proceder no resulta útil, precisamente cuando se trata de promocionar la cooperación, ya que,

por ejemplo, el círculo de beneficiarios potenciales deseosos de cooperar está sujeto a variaciones permanentes y no es por lo general suficientemente conocido o determinable al inicio de dicha promoción. Por lo tanto, según él, el enfoque caso por caso no es apropiado, y esta cuestión debería también haber sido objeto de reflexión por parte de la Comisión.

⁹⁷ La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por el demandante.

— Apreciación del Tribunal

⁹⁸ La principal alegación del demandante se refiere a las funciones y las actividades proyectadas de las oficinas de cooperación y las cooperativas de comercialización. El demandante señala que dichas cooperativas deben distinguirse de las representaciones comerciales y que las ayudas previstas por el subprograma controvertido relativas a las oficinas de cooperación no pueden considerarse ayudas de funcionamiento.

⁹⁹ Procede señalar, asimismo, que las partes no aportaron elementos fácticos en relación con el establecimiento, la localización geográfica, el tipo de actividades y los resultados obtenidos por las oficinas de cooperación y las cooperativas de comercialización.

¹⁰⁰ No obstante, resulta poco verosímil que una pequeña o mediana empresa de la región, que experimente aún dificultades derivadas de la transición hacia la economía de mercado y que carezca de fondos propios invierta en una oficina de cooperación o en una cooperativa de comercialización cuyas actividades no estén directamente relacionadas con la conquista de nuevos mercados.

- 101 Se desprende además claramente de los documentos aportados por la Comisión, en los anexos de las respuestas a las preguntas iniciales del Tribunal, que la finalidad del establecimiento de esas oficinas es la promoción de la exportación, cuya financiación es ilegal no sólo con arreglo al Tratado, sino también con arreglo al Acuerdo de la OMC sobre subvenciones y medidas compensatorias, como se declaró en el considerando 70 de la Decisión impugnada.
- 102 Por lo que respecta a la calificación de las ayudas en cuestión como ayudas de funcionamiento, procede señalar que la conquista de nuevos mercados y el esfuerzo por mantenerse en el mercado forman parte de la estrategia normal de toda empresa que desea mantenerse en el mercado de forma duradera. Pues bien, para permitir esa presencia continua y dilatada en el mercado es necesario realizar gastos y las ayudas estatales concedidas con ese fin disminuyen necesariamente los gastos corrientes de las pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto, esas contribuciones se incluyen dentro de la categoría de ayudas de funcionamiento.
- 103 Por último, en lo que se refiere a la posibilidad, invocada por el demandante, de autorizar las ayudas en cuestión teniendo en cuenta la práctica, han de considerarse suficientes las precisiones aportadas por la Comisión, en particular que el mapa de ayudas regionales en Alemania expiraba el 31 de diciembre de 2003, mientras que el programa en cuestión debía finalizar con posterioridad. Además, según la propia Comisión, en las decisiones anteriores explicó que únicamente hacía excepciones al principio del carácter decreciente en casos extraordinarios.
- 104 En cuanto a la alegación del demandante relativa al Reglamento *de minimis*, procede desestimarla por inoperante, puesto que la apreciación de la Comisión en relación con dicho Reglamento sólo se mencionó en la Decisión impugnada a mayor abundamiento.
- 105 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede declarar que la Comisión estimó fundadamente que ayudas de intensidad superior a la prevista en el Reglamento de exención de PYME tampoco pueden considerarse compatibles

con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). Además, la Comisión consideró acertadamente que, en la medida en que el subprograma «cooperación» contemplaba ayudas de funcionamiento, era incompatible con el mercado común.

¹⁰⁶ En cuanto a la motivación contenida en la Decisión impugnada en relación con el subprograma «cooperación», y puesto que el demandante no formula ninguna alegación específica a ese respecto, procede señalar que la Comisión analizó separadamente las ayudas a la creación y a la explotación de oficinas de cooperación en Alemania y las ayudas a la creación de cooperativas de comercialización dentro y fuera de la Comunidad. En primer lugar, la Comisión calificó las ayudas a la creación y a la explotación de oficinas de cooperación en Alemania como ayudas de funcionamiento, que debían examinarse a la luz de las Directrices y cumplir todos sus requisitos sin excepción, en particular los de su punto 4.17. Seguidamente explica por qué motivos no concurrían esos requisitos. En segundo lugar, la Comisión calificó las ayudas a la creación de cooperativas de comercialización, encargadas de ayudar a las pequeñas y medianas empresas a explorar los mercados extranjeros y a introducirse en ellos, como ayudas a la exportación, que estaban excluidas del ámbito de aplicación del Reglamento de exención de PYME por su artículo 1, apartado 2, letra b). Añadió que la aplicación de intensidades de hasta el 80 % a unas medidas que estaban muy próximas al mercado afectaba negativamente a las condiciones comerciales en una medida contraria al interés común y que esa parte de la medida no podía considerarse compatible con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

¹⁰⁷ Estas consideraciones reflejan claramente el razonamiento de la Comisión y responden por lo tanto a los criterios que, según reiterada jurisprudencia, rigen la obligación de motivación, recordada en el apartado 27 de la presente sentencia.

¹⁰⁸ Por lo tanto, procede desestimar la cuarta parte del cuarto motivo en su totalidad.

Sobre la quinta parte, basada en la errónea apreciación del subprograma «fomento del diseño de productos» y en el incumplimiento del deber de motivación

— Alegaciones de las partes

¹⁰⁹ En lo que respecta al subprograma «fomento del diseño de productos», el demandante alega que la Comisión toma igualmente como único criterio la intensidad de las ayudas prevista por el Reglamento de exención de PYME y se remite a las alegaciones formuladas sobre esta misma cuestión en relación con los otros subprogramas. Según él, la Comisión se abstuvo indebidamente de hacer uso de su facultad de apreciación.

¹¹⁰ La Comisión se opone a las alegaciones formuladas por el demandante.

— Apreciación del Tribunal

¹¹¹ El demandante no ha formulado alegaciones específicas en el marco de la presente parte, limitándose a remitirse a las formuladas en relación con los demás subprogramas.

¹¹² Por consiguiente, al haber sido desestimadas las alegaciones del demandante en el marco de las partes anteriores, y habida cuenta de que la Comisión considera el subprograma controvertido incompatible con el mercado común «por razones análogas» a las aducidas respecto a los demás subprogramas, procede igualmente declarar, en relación con la presente parte, que la Comisión estimó fundadamente que ayudas

de intensidad superior a la prevista en el Reglamento de exención de PYME tampoco pueden considerarse compatibles con el mercado común en virtud del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

- 113 En cuanto a la motivación de la Decisión impugnada en relación con el subprograma en cuestión, procede declarar que la Comisión indicó, en el considerando 41, que «si bien las ayudas de[...] [dicho] subprograma [...] entra[ba]n, en principio, dentro del ámbito de aplicación del artículo 5 (consultoría y otros servicios y actividades empresariales) del Reglamento [de exención de PYME], la Comisión dudaba seriamente de su compatibilidad con el mercado común, pues las intensidades de ayuda también rebasaban el límite máximo aplicable del 50 % fijado en la letra b) del artículo 5». La Comisión estima asimismo en el considerando 73 de la Decisión impugnada que por razones análogas a las aducidas con respecto a los demás subprogramas, el subprograma «fomento del diseño de productos» no se ajustaba al Reglamento [de exención de PYME] y, por tanto, era incompatible con el mercado común en la medida en que subvencionaba los servicios de consultoría con una intensidad superior al 50 % bruto.
- 114 Al no haber formulado el demandante alegaciones específicas, procede declarar que las consideraciones de la Comisión mencionadas reflejan claramente su razonamiento y responden por lo tanto a los criterios que, según reiterada jurisprudencia, rigen la obligación de motivación, recordada en el apartado 27 de la presente sentencia.
- 115 Por lo tanto, procede desestimar la quinta parte del cuarto motivo.
- 116 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, la Decisión impugnada, tomada en su conjunto, contiene el análisis de la compatibilidad de los subprogramas en cuestión con el Tratado y está suficientemente motivada con arreglo a Derecho.

- 117 En consecuencia, el cuarto motivo ha de ser desestimado en su totalidad.
- 118 Habida cuenta de todo lo anterior, procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 119 En la sentencia del Tribunal General, se condenó en costas a la Comisión. En la sentencia del Tribunal de Justicia, éste reservó su decisión sobre las costas. Por lo tanto, corresponde al Tribunal General pronunciarse, en la presente sentencia, sobre la totalidad de las costas correspondientes a los distintos procedimientos, con arreglo al artículo 121 del Reglamento de Procedimiento.
- 120 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiese solicitado la otra parte. Al haber sido desestimados los motivos formulados por el demandante, procede condenarlo en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

- 2) Freistaat Sachsen (Alemania) cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, tanto en el procedimiento ante el Tribunal General como en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.**

Czúcz

Cremona

Labucka

Frimodt Nielsen

O'Higgins

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de julio de 2011.

Firmas