

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Segunda Secção Alargada)
12 de Dezembro de 2006 *

No processo T-95/03,

Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, com sede em Madrid (Espanha),

Federación Catalana de Estaciones de Servicio, com sede em Barcelona (Espanha),

representadas por J. M. Jiménez Laiglesia, M. Delgado Echevarría e R. Ortega Bueno, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. Buendía Sierra, na qualidade de agente, assistido por J. Rivas Andrés e J. Gutiérrez Gisbert, advogados,

recorrida,

* Língua do processo: espanhol.

apoiada por

Reino de Espanha, representado inicialmente por E. Braquehais Conesa, e em seguida por M. Muñoz Pérez, na qualidade de agentes,

e

Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED), com sede em Madrid, representada por J. Pérez-Bustamante Köster e J. Passás Ogallar, advogados,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação da Decisão C (2002) 4355 final da Comissão, de 13 de Novembro de 2002, relativa à legislação espanhola sobre a abertura de estações de serviço pelos hipermercados,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção Alargada),

composto por: J. Pirrung, presidente, A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová e S. Papasavvas, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 18 de Outubro de 2005,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1. *Legislação espanhola*

- 1 O artigo 47.º, n.º 2, da Constituição espanhola prevê que «[a] comunidade participará nas mais-valias resultantes das medidas em matéria de urbanismo tomadas pelas entidades públicas».
- 2 Os artigos 3.º, 7.º, 8.º, 14.º e 18.º da Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (lei relativa ao regime de solos e mais-valias, a seguir «LRSV») prevêem:

«*Artigo 3.º*

A participação da comunidade nas mais-valias resultantes das medidas em matéria de urbanismo tomadas pelas entidades públicas terá lugar nos termos fixados na presente lei e nas outras leis aplicáveis.

[...]

Artigo 7.º

Para efeitos da presente lei, o solo é classificado em solo urbano, solo urbanizável e solo não urbanizável, ou em classes equivalentes regulamentadas pela legislação urbanística.

Artigo 8.º

Para efeitos da presente lei, é considerado solo urbano:

- a) o solo já transformado que dispõe, no mínimo, de um acesso rodoviário, rede de água, esgotos e fornecimento de electricidade, ou por estar consolidado com vista à construção, no respeito da forma e das características estabelecidas pela legislação urbana;
- b) os terrenos urbanizados em execução do planeamento e de acordo com este.

[...]

Artigo 14.º

1. Os proprietários de terrenos urbanos consolidados para urbanização devem completar, à sua custa, a urbanização necessária para que esses terrenos adquiram —

se não a tiverem já — a qualidade de terrenos sobre os quais é possível construir, e construir nos prazos exigidos no caso dos terrenos que se situam em zonas para as quais o plano de urbanismo prevê tal obrigação e de acordo com o mesmo.

2. Os proprietários de terrenos urbanos não consolidados estão sujeitos às seguintes obrigações:

[...]

- c) ceder obrigatória e gratuitamente à administração competente a parcela correspondente a 10% do lucro retirado da respectiva zona; esta percentagem, que é um limite máximo, pode ser reduzida pela legislação urbanística; de igual modo, esta legislação pode reduzir a participação da administração competente nos encargos urbanísticos relativos ao referido solo.

[...]

Artigo 18.º

A transformação do solo classificado como urbanizável implica para o respectivo proprietário as seguintes obrigações:

[...]

- 4) ceder obrigatória e gratuitamente à administração competente a parcela correspondente a 10% do lucro retirado do sector ou da zona respectiva; esta percentagem, que constitui um limite máximo, pode ser reduzida pela legislação urbanística; de igual modo, esta legislação pode reduzir a participação da administração competente nos encargos urbanísticos relativos ao referido solo.

[...]]»

- 3 A primeira disposição transitória (a seguir «DT 1») do Real Decreto Ley 6/2000, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (decreto real relativo a medidas urgentes de intensificação da concorrência nos mercados de bens e serviços, a seguir «decreto-lei») prevê:

«Os [hipermercados] em actividade à data de entrada em vigor do [decreto-lei] e que dispõem para o efeito de autorização municipal de abertura podem ser equipados, nos termos do artigo 3.º do [decreto-lei], com instalações para fornecimento de produtos petrolíferos que respondam às seguintes prescrições:

- a) O espaço ocupado pelas instalações e pelos equipamentos indispensáveis ao fornecimento [dos produtos em causa] não entra no cálculo da superfície de construção ou da superfície de ocupação.
- b) As autorizações municipais exigidas para a construção de instalações e o seu funcionamento são consideradas concedidas em caso de silêncio da administração, quando esta não tenha notificado uma decisão expressa nos 45 dias seguintes à data da apresentação do pedido.

c) O estabelecimento comercial é, em todo o caso, obrigado a realizar as infra-estruturas de conexão das instalações de fornecimento dos produtos petrolíferos aos sistemas gerais externos e a suportar os respectivos custos, no respeito das prescrições e das condições estabelecidas no plano [de urbanismo].»

4 O artigo 19.º, n.º 1, da Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (lei de defesa da concorrência) prevê que «[a]s disposições do presente artigo devem ser interpretadas sem prejuízo dos artigos 87.º a 89.º [CE] [...] e do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho, de 22 de Março [de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 87.º CE (JO L 83, p. 1)]».

2. *Decreto-lei e DT 1*

5 Em 23 Junho de 2000, o Governo espanhol aprovou o decreto-lei, cujo objectivo era intensificar a concorrência nos mercados de bens e serviços espanhóis, designadamente, no mercado de distribuição a retalho dos produtos petrolíferos. O decreto-lei, que contém a DT 1, não foi objecto de uma notificação prévia à Comissão nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE.

3. *Tramitação do procedimento na Comissão*

6 Em 20 Julho de 2000, a Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid, a Federación Catalana de Estaciones de Servicio e a Confederación Española de Estaciones de Servicio apresentaram uma denúncia à Comissão nos termos do artigo 20.º do Regulamento n.º 659/1999. As denunciantes

alegavam que a adopção da DT 1 implicava a concessão de auxílios de Estado, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, a favor de proprietários dos hipermercados e requeriam à Comissão a suspensão desses auxílios e que fosse dado início ao procedimento formal de investigação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999.

- 7 As denunciantes comunicaram informações e argumentos suplementares à Comissão por várias vezes em 2000 e 2001. Tiveram também lugar nesse período telefonemas e encontros entre os representantes legais das denunciantes e funcionários da Comissão.
- 8 Em 28 de Dezembro de 2000, a Comissão convidou o Reino de Espanha a pronunciar-se sobre o objecto da denúncia e a fornecer-lhe informações complementares. O Reino de Espanha transmitiu a sua resposta por ofício de 13 de Fevereiro de 2001.
- 9 Por ofício de 8 de Fevereiro de 2002, a Comissão informou às denunciantes que, após ter procedido a uma análise preliminar com base nas informações disponíveis, entendia que a DT 1 não era financiada através de recursos públicos e que, por conseguinte, não existiam razões suficientes para prosseguir a investigação.
- 10 Por carta de 8 de Março de 2002, as denunciantes apresentaram observações complementares. A 18 de Setembro de 2002, as denunciantes, com base no artigo 232.º CE, pediram à Comissão que adoptasse uma decisão em conformidade com o disposto no artigo 13.º do Regulamento n.º 659/1999.

4. *Decisão impugnada*

- 11 Em 13 de Novembro de 2002, a Comissão aprovou a Decisão C (2002) 4355 final, que declara verificada a inexistência de auxílios de Estado (a seguir «decisão impugnada»).
- 12 No que toca à DT 1, alínea a), a Comissão considera, em primeiro lugar, que esta disposição constitui uma modificação no tocante às características do solo estabelecidas no plano geral de ordenamento urbanístico, uma vez que permite aos hipermercados, que tenham esgotado a superfície máxima de construção estabelecida por este mesmo plano, construir uma estação de serviço sem ter de destruir uma construção pré-existente. Assim, os beneficiários da DT 1 não têm que negociar com a municipalidade a obtenção de uma modificação das características do solo no qual pretendem implantar a estação de serviço. Ora, a Comissão entende, com base nos artigos 8.º e 14.º da LRSV que, estando os hipermercados situados em terrenos urbanos consolidados, os seus proprietários não têm a obrigação, de acordo com o direito espanhol, de ceder à administração local uma parte das mais-valias que resulta da possibilidade de construção suplementar. Por conseguinte, a DT 1 não exonera os proprietários dos hipermercados da obrigação de cessão a favor do Estado. Esta posição encontra apoio no acórdão do Tribunal Constitucional espanhol n.º 54/2002 (a seguir «acórdão 54/2002»), segundo o qual a legislação nacional proíbe qualquer cessão obrigatória, pelos proprietários dos terrenos urbanos consolidados, das mais-valias que resultam da extensão do direito de edificar.
- 13 Em segundo lugar, a Comissão entende que a DT 1, alínea a), não altera o destino do solo no qual estão implantados os hipermercados de acordo com o plano municipal respectivo. Com efeito, no entender da Comissão, esta disposição refere-se unicamente à superfície de construção e aos limites de ocupação. Assim, se o destino do solo não permite implantar neste uma estação de serviço, o seu proprietário está obrigado a pedir a sua alteração nos termos do processo administrativo previsto.

- 14 Além disso, a Comissão entende que a DT 1, alínea b), se limita a reduzir o tempo de silêncio da administração e não derroga a obrigação do titular de uma autorização de construção de pagar as taxas relativas à sua emissão.
- 15 Por fim, a Comissão afirma que os proprietários dos hipermercados são obrigados a obter as autorizações necessárias para a construção e o funcionamento de instalações de venda a retalho de produtos petrolíferos e que estas instalações devem respeitar as normas técnicas em vigor. A Comissão daí deduz que, nesta matéria, os proprietários dos hipermercados não beneficiam de um tratamento mais favorável que o dos outros operadores do sector.
- 16 Em conclusão, a Comissão entende, com base no artigo 14.º da LRSV e na sua interpretação pelo Tribunal Constitucional espanhol, que a legislação espanhola proíbe a imposição de qualquer obrigação de cessão de uma parte das mais-valias aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados, como os proprietários dos hipermercados, visados pela DT 1. Donde deduz a Comissão que a DT 1 não comporta qualquer perda de recursos públicos ou renúncia ao seu recebimento e que, por conseguinte, se trata de uma decisão estatal de natureza regulamentar que não implica qualquer transferência directa ou indirecta de recursos do Estado. Por este motivo, conclui que a DT 1 não constitui um auxílio de Estado na acepção do artigo 87.º CE.

Tramitação e pedidos das partes

- 17 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Março de 2003, a Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid e a Federación Catalana de Estaciones de Servicio interpuseram o presente recurso.

- 18 Em 19 de Junho de 2003, o Reino de Espanha pediu para intervir no processo em apoio da recorrida. Por despacho de 22 de Setembro de 2003, o presidente da Segunda Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância admitiu esta intervenção. O Reino de Espanha apresentou as suas observações em 5 de Dezembro de 2003. As outras partes renunciaram à apresentação de observações sobre esta matéria.
- 19 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 4 de Setembro de 2003, as recorrentes renunciaram à apresentação da réplica.
- 20 Em 11 de Março de 2004, a Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) pediu para intervir em apoio da recorrida. A recorrida e as recorrentes apresentaram as suas observações quanto a este pedido, respectivamente, em 25 e 31 de Março de 2004. Tendo o pedido sido apresentado após ter terminado o prazo de seis semanas previsto no artigo 115.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal, o presidente da Segunda Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância admitiu a ANGED, por despacho de 17 de Maio de 2004, a apresentar as suas observações na fase oral, ao abrigo do artigo 116.º, n.º 6, do Regulamento de Processo.
- 21 Por ofício de 13 de Junho de 2005, o Tribunal de Primeira Instância pediu às recorrentes, à Comissão e ao Reino de Espanha que lhe comunicassem um documento e respondessem a determinadas questões. As partes satisfizeram este pedido no prazo fixado.
- 22 Em 5 de Outubro de 2005, a Comissão comunicou ao Tribunal de Primeira Instância dois acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid datados de Maio e de Julho de 2005 que eram, em seu entender, pertinentes para a solução do litígio. A Comissão indicou ter tido conhecimento destes acórdãos no final do mês de Setembro de 2005.

23 Em 14 de Outubro de 2005, as recorrentes apresentaram observações sobre os acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid apresentados pela Comissão. Em anexo às suas observações, as recorrentes apresentaram, por um lado, extractos do processo administrativo relativo a um dos acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid e, por outro, uma série de convenções urbanísticas celebradas por particulares com as autoridades locais espanholas.

24 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência que se realizou em 18 de Outubro de 2005.

25 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão recorrida;

— condenar a Comissão nas despesas.

26 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— pronunciar-se sobre a admissibilidade do recurso;

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

27 O Reino de Espanha e a ANGED concluem pedindo que o Tribunal se digne:

- negar provimento ao recurso;

- condenar as recorrentes nas despesas.

Quanto à admissibilidade

1. Quanto à admissibilidade de determinados anexos às observações das recorrentes de 14 de Outubro de 2005

28 Em anexo às suas observações de 14 de Outubro de 2005 relativas aos acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid apresentados pela Comissão, as recorrentes comunicaram uma série de extractos dos boletins oficiais das comunidades autónomas espanholas, datados de 9 de Maio de 2003, 17 de Fevereiro de 2004, 28 de Março e 1 de Julho de 2005 e relativos a determinadas convenções urbanísticas celebradas entre particulares e as autoridades locais.

29 Em primeiro lugar, deve observar-se que, contrariamente às alegações das recorrentes, estes documentos não se relacionam com os acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid apresentados pela Comissão e, por isso, não podem ser vistos como uma reacção à comunicação, pela Comissão, dos referidos acórdãos.

- 30 Em segundo lugar, é forçoso concluir que a existência de convenções urbanísticas, como aquelas a que se referem os extractos comunicados, foi invocada pelas recorrentes na respectiva petição, bem como e aliás, na sua denúncia à Comissão. Assim, as recorrentes não podem pretender que, ao comunicarem os referidos extractos ao Tribunal, estavam a responder a um novo argumento suscitado pela Comissão nas suas observações de 5 de Outubro de 2005.
- 31 Em terceiro lugar, importa realçar que as recorrentes não adiantam a razão pela qual não estavam em condições de apresentar os extractos em causa numa data anterior.
- 32 Atento o que precede, há que retirar dos autos, por força do artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os extractos de boletins oficiais das comunidades autónomas espanholas apresentados em anexo às observações das recorrentes em 14 de Outubro de 2005, por terem sido apresentados extemporaneamente.

2. Quanto à admissibilidade do recurso

Argumentos das partes

- 33 Sem invocar uma falta de pressupostos processuais em requerimento separado, a Comissão considera que o recurso é inadmissível.

- 34 Baseando-se na jurisprudência, a Comissão entende que o recurso interposto pelas recorrentes, que são associações de empresas, apenas pode ser admitido em duas hipóteses. A primeira, é aquela em que os membros das recorrentes podem, também eles, interpor individualmente recurso. Na segunda hipótese, a decisão impugnada deve afectar a posição de negociadora das recorrentes. No entender da Comissão, o recurso interposto não obedece a nenhuma destas exigências.
- 35 A Comissão é de opinião, em primeiro lugar, que a decisão impugnada não diz directa e individualmente respeito aos membros das recorrentes. Com efeito, esta apenas afecta indirecta e potencialmente a posição concorrencial dos membros das recorrentes. Por conseguinte, os membros das recorrentes não têm legitimidade para interpor recurso de anulação da decisão impugnada. Em segundo lugar, a Comissão entende que nem a posição de negociadoras das recorrentes nem o seu papel de importante interlocutor foram prejudicados pela decisão impugnada. Na audiência, a Comissão acrescentou que as recorrentes não apresentaram dados precisos relativamente à afectação sensível da posição dos seus membros pela DT 1.
- 36 Em resposta ao argumento relativo à inexistência de vias de recurso nacionais, a Comissão observa que o mecanismo previsto no artigo 19.º da Ley de Defensa de la Competencia, cuja eficácia é posta em causa pelas recorrentes, apenas diz respeito à aplicação das disposições nacionais relativas aos auxílios de Estado. Ora, segundo a Comissão, as recorrentes poderiam ter invocado nos órgãos jurisdicionais espanhóis o efeito directo do artigo 88.º, n.º 3, CE, alegando a existência de auxílios ilegais. Por conseguinte, as recorrentes não estavam privadas de uma protecção jurisdiccional efectiva.
- 37 O Reino de Espanha subscreve os argumentos da Comissão. Observa que a Confederación Española de Estaciones de Servicio, associação de carácter nacional, não participou no presente recurso, ao passo que tinha participado no procedimento administrativo perante a Comissão, o que confirma a falta de legitimidade das

recorrentes. Na audiência, o Reino de Espanha referiu, por um lado, que as recorrentes dispunham de vias de recurso nacionais eficazes e, por outro, que o presente processo não pode dar lugar à aplicação da jurisprudência decorrente dos acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de Maio de 1993, Cook/Comissão (C-198/91, Colect., p. I-2487), e de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão (C-225/91, Colect., p. I-3203), posto que, nesses casos, as recorrentes não invocavam uma violação dos seus direitos processuais.

38 As recorrentes consideram que o seu recurso é admissível. Entendem, em primeiro lugar, que têm legitimidade activa, pois os seus direitos são directa e individualmente afectados pela decisão impugnada. Com efeito, não tendo a DT 1 sido notificada pelo Reino de Espanha, a Comissão procedeu ao seu exame com base na denúncia que apresentaram. Além disso, as recorrentes estiveram constantemente em contacto com os funcionários da Comissão que instruíram o processo, apresentando observações à Comissão e assistindo-a na sua análise da DT 1. As recorrentes alegam igualmente que o ofício da Comissão de 8 de Fevereiro de 2002 que contém a posição preliminar da Comissão (v. n.º 9, *supra*) lhes foi dirigido exclusivamente e que a decisão impugnada, na qual são mencionadas por diversas vezes, lhes foi entregue após ter sido enviada ao Reino de Espanha. Por último, as recorrentes agiram perante a Comissão, no passado, para defender os interesses profissionais dos seus membros, em conformidade com os respectivos estatutos.

39 Em segundo lugar, as recorrentes sustentam que a decisão impugnada diz respeito aos seus membros, que são concorrentes directos dos beneficiários da DT 1. Com efeito, a aplicação da DT 1 implica um prejuízo grave para os proprietários das estações de serviço já instaladas ou em curso de instalação nas zonas de influência dos hipermercados. O facto de os beneficiários da DT 1 não serem obrigados a efectuar uma cessão em proveito do Estado para abrirem uma estação de serviço representa para estes uma vantagem concorrencial relativamente aos demais operadores.

- 40 Por último, as recorrentes alegam que não dispõem de qualquer meio de acção em Espanha para denunciar a concessão de auxílios de Estado. Com efeito, a única via que existe, a saber, o mecanismo previsto no artigo 19.º da Ley de Defensa de la Competencia, não tem qualquer efeito prático, uma vez que não permite aos particulares denunciarem os auxílios concedidos ou participarem no procedimento enquanto intervenientes. Além disso, o Tribunal de Defensa de la Competencia (tribunal da concorrência) tem o poder discricionário de adoptar uma decisão em matéria de auxílios e de emitir um relatório, que, porém, não é vinculativo para o Governo espanhol no que concerne à modificação ou à supressão das medidas controvertidas.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 41 Segundo jurisprudência constante, os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem alegar que ela lhes diz individualmente respeito se esta os prejudicar por determinadas qualidades que lhes são específicas ou por uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário (acórdãos de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279; Cook/Comissão, já referido, n.º 20; Matra/Comissão, já referido, n.º 14; e de 13 de Dezembro de 2005, Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Colect., p. I-10737, n.º 33).
- 42 Do mesmo modo, uma associação encarregada de defender os interesses colectivos de empresas apenas pode ser admitida a interpor recurso de anulação de uma decisão final da Comissão em matéria de auxílios de Estado se as empresas em causa o forem também a título individual ou quando puder invocar um interesse próprio no prosseguimento do processo, designadamente por a sua posição de negociadora

ter sido afectada pelo acto cuja anulação é pedida (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Setembro de 2000, CETM/Comissão, T-55/99, Colect., p. II-3207, n.º 23).

- 43 Assim, compete ao Tribunal verificar num primeiro momento se, no caso vertente, a decisão impugnada pode dizer individualmente respeito aos membros das recorrentes, ou, pelo menos, a alguns deles.
- 44 A este respeito, importa recordar que, no âmbito do processo de controlo dos auxílios de Estado previsto no artigo 88.º CE, é preciso distinguir entre, por um lado, a fase preliminar de investigação dos auxílios, instituída pelo n.º 3 deste artigo, que tem apenas por objecto permitir à Comissão formar uma primeira opinião sobre a compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa e, por outro, a fase de investigação a que se refere o n.º 2 do mesmo artigo. É apenas no âmbito desta fase, que se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre todos os dados do caso, que o Tratado CE prevê a obrigação de a Comissão dar a oportunidade aos interessados de apresentarem as suas observações (acórdãos do Tribunal de Justiça Cook/Comissão, já referido, n.º 22; Matra/Comissão, já referido, n.º 16; de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 38; e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido, n.º 34).
- 45 Sempre que, sem iniciar o procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE, a Comissão concluir, através de uma decisão adoptada com base no n.º 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado comum, os beneficiários dessas garantias processuais previstas no n.º 2 desse artigo só podem conseguir que elas sejam respeitadas se tiverem a possibilidade de impugnar a decisão baseada no n.º 3 perante o juiz comunitário (acórdãos Cook/Comissão, já referido, n.º 23; Matra/Comissão, já referido, n.º 17; e Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.º 40; e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido, n.º 35).

- 46 Por essas razões, o juiz comunitário declara admissível um recurso de anulação de uma decisão baseada no artigo 88.º, n.º 3, CE, interposto por um interessado na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE, quando o autor desse recurso pretenda, com a sua interposição, salvaguardar os direitos processuais que lhe são conferidos por esta última disposição (acórdão Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido, n.º 35, v. também, neste sentido, acórdãos Cook/Comissão, já referido, n.ºs 23 a 26; e Matra/Comissão, já referido, n.ºs 17 a 20).
- 47 Ora, os interessados na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE, que podem assim, em conformidade com o artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, interpor recursos de anulação, são as pessoas, empresas ou associações eventualmente afectadas nos seus interesses pela concessão de um auxílio, isto é, designadamente, as empresas concorrentes dos beneficiários desse auxílio e as organizações profissionais (acórdãos Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.º 41, e Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido, n.º 36).
- 48 Em contrapartida, se o recorrente põe em causa o fundamento da decisão de apreciação do auxílio enquanto tal, o simples facto de poder ser considerado interessado na acepção do artigo 88.º, n.º 2, CE não basta para efeitos da admissibilidade do recurso. Deve então demonstrar que tem um estatuto particular na acepção da jurisprudência Plaumann/Comissão, já referida. Seria esse o caso, nomeadamente, se a posição do recorrente no mercado fosse substancialmente afectada pelo auxílio objecto da decisão em causa (acórdão Comissão/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, já referido, n.º 37).
- 49 No presente recurso, as recorrentes contestam a correcção da decisão impugnada. Assim, há que analisar se indicaram de modo pertinente as razões pelas quais a DT 1

é susceptível de afectar substancialmente a posição de alguns dos seus membros no mercado espanhol da distribuição a retalho dos produtos petrolíferos.

- 50 A este respeito, há que observar que, contrariamente ao alegado pela Comissão, os esclarecimentos prestados pelas recorrentes na audiência no que toca mais especificamente à situação de alguns dos seus membros não podem ser considerados extemporâneos, nos termos do artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento de Processo. Com efeito, surgiram na sequência do debate entre as partes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de Setembro de 2002, Sgaravatti Mediterranea/Comissão, T-199/99, Colect., p. II-3731, n.ºs 67 e 70), posto que se limitam a completar, em resposta aos argumentos de inadmissibilidade da Comissão, a argumentação invocada na petição, segundo a qual a DT 1 tinha um impacto negativo na posição concorrencial das empresas que exploram estações de serviço, tais como os membros das recorrentes. De qualquer modo, uma vez que os requisitos de admissibilidade do recurso podem ser apreciados oficiosamente e a todo o tempo pelo tribunal comunitário, nada se opõe a que este tenha em conta indicações complementares fornecidas na audiência
- 51 Quanto aos membros das recorrentes, estas representam, de acordo com a resposta escrita às questões do Tribunal de Primeira Instância cuja exactidão não é contestada, mais de um quarto de todas as estações de serviço existentes em Espanha e mais especificamente, 85% das estações de serviço da Comunidade Autónoma de Madrid e 70% das estações de serviço da Catalunha.
- 52 Há seguidamente que concluir que, como o Reino de Espanha indicou, a finalidade da DT 1 era facilitar a entrada dos hipermercados no mercado espanhol de distribuição a retalho dos produtos petrolíferos a fim de intensificar a concorrência neste último mercado. Ora, tal intensificação é susceptível de alterar substancialmente a situação concorrencial no mercado de um modo desfavorável para alguns dos outros exploradores de estações de serviço.

- 53 Por outro lado, resulta das informações prestadas ao Tribunal de Primeira Instância pela Comissão que o número das estações de serviço integradas nos hipermercados passou de 80 para 157 entre 2001 e 2003. Se, tal como a Comissão invocou na audiência, este último número representa uma percentagem fraca relativamente ao número total de estações de serviço em Espanha, que era da ordem das 8 600, não é menos certo que o aumento considerável do número de estações de serviço abertas nos hipermercados não corresponde à evolução do número total de estações de serviço, que apenas conheceu um ligeiro aumento, da ordem de 1%, durante esse período. Ora, em conformidade com as indicações dadas pelo Reino de Espanha na audiência, esta evolução desproporcionada do número das estações de serviço integradas nos hipermercados é devida, pelo menos em parte, aos efeitos da DT 1.
- 54 Por último, na audiência, as recorrentes referiram, sem serem contestadas pelas outras partes, a situação de várias estações de serviço exploradas pelos seus membros, que tiveram uma quebra importante do volume de vendas, conduzindo em determinados casos à cessação da sua actividade, após a abertura de uma estação de serviço num hipermercado próximo. As recorrentes observaram ainda que o volume dos produtos petrolíferos vendidos pelas estações de serviço integradas nos hipermercados aumentou consideravelmente.
- 55 Atentos estes elementos, há que concluir que foi demonstrado que a medida estatal controvertida era susceptível de afectar substancialmente a situação concorrencial de determinados membros das recorrentes, as quais têm, por conseguinte, qualidade para agir contra a decisão impugnada.
- 56 Por estas razões, o recurso deve ser julgado admissível, sem que seja necessário que o Tribunal de Primeira Instância se pronuncie sobre a própria legitimidade activa das associações recorrentes, alegadamente resultante do facto de a decisão impugnada ter afectado a respectiva posição negociadora, ou ainda sobre a alegada falta de vias de recurso no direito interno espanhol.

Quanto ao mérito

1. Quanto ao primeiro fundamento relativo a uma apreciação manifestamente errada da legislação espanhola

Quanto à primeira parte relativa à apreciação manifestamente errada da obrigação de cessão das mais-valias

Argumentos das partes

- 57 As recorrentes afirmam que, na decisão impugnada, quando a Comissão concluiu que a DT 1 não exonerava os proprietários dos hipermercados de uma obrigação de cessão a favor do Estado, não tomou em conta a obrigação geral de cessação das mais-valias que resultam das medidas em matéria de urbanismo, consagrada pela Constituição espanhola, pela legislação nacional, pelas legislações das comunidades autónomas e ainda por uma prática administrativa. Com efeito, os proprietários dos hipermercados foram exonerados desta obrigação pela DT 1 e, por isso, ficaram em condições de aceder ao mercado de distribuição a retalho dos produtos petrolíferos sem ter de suportar os encargos a que devem fazer face os outros operadores económicos.
- 58 De acordo com as recorrentes e por força da obrigação já referida, os proprietários de terrenos de todos os tipos, incluindo os terrenos urbanos consolidados, estão obrigados a ceder à administração local uma parte das mais-valias, que resultam para os seus terrenos das medidas em matéria de urbanismo adoptadas por essa mesma administração, independentemente da forma exacta que assumam essas medidas. Esta obrigação é consagrada pelo artigo 47.º, n.º 2, da Constituição espanhola, que não é aplicada unicamente através das obrigações de cessão previstas

no artigo 14.º da LRSV, que é o único artigo examinado na decisão impugnada e apenas diz respeito à cessão obrigatória de uma parte dos terrenos no quadro da urbanização.

59 A este propósito, as recorrentes opõem-se à interpretação do acórdão 54/2002 feita pela Comissão, quando esta afirmou no considerando 34 da decisão impugnada que, por força daquele, a legislação nacional proíbe qualquer cessão obrigatória de mais-valias relativas ao terreno urbano consolidado, negando assim a existência de obrigação geral de cessão. Sustentam que, por um lado, aquele acórdão não tinha por finalidade definir o alcance do artigo 14.º da LRSV e que, por outro, apenas se referia à obrigação de cessão de terreno prevista nesse mesmo artigo. Por conseguinte, este acórdão não se refere à obrigação de cessão de ordem mais geral por elas invocada.

60 As recorrentes prosseguem, observando que a Constituição espanhola consagra um direito do Estado a exigir cessões das mais-valias e, no fundo, uma obrigação de as exigir. As recorrentes esclarecem que o artigo 47.º, n.º 2, da Constituição espanhola institui uma obrigação irrecusável para o Estado, que deve ser aplicada pela legislação, pela prática jurisdicional e pela actuação dos poderes públicos. Esclarecem que o facto de renunciar à exigência do respeito desta obrigação num determinado caso pode constituir um tratamento favorável discriminatório e, por esse facto, ser considerado ilegal.

61 Com o objectivo de alicerçar a sua tese, as recorrentes citam as medidas legislativas das comunidades autónomas que reflectem, em seu entender, a referida obrigação geral e, ao mesmo tempo, especificam as modalidades do seu exercício, designadamente, ao determinarem as diversas formas que pode revestir a cessão das mais-valias.

62 Além disso, as recorrentes afirmam que existe em Espanha uma prática administrativa geral de celebração de convenções urbanísticas entre os particulares e as administrações locais. Uma tal convenção, que é de natureza administrativa e

cuja celebração e regime são definidos pelas legislações das comunidades autónomas, celebrada sempre que um particular pretenda obter da administração local uma determinada medida urbanística que consista numa modificação do plano em vigor. Como contrapartida do compromisso pela administração local respectiva de aprovar a medida requerida, a outra parte compromete-se a uma prestação, pecuniária ou outra, correspondente a uma parte das mais-valias que resultam da medida em questão, em benefício da administração local.

63 As recorrentes acrescentam que a falta de uma regulamentação que preveja para cada caso as modalidades específicas e o montante referente à obrigação de cessão do proprietário do terreno respectivo não pode ser interpretada como atestando a inexistência desta obrigação. Com efeito, esta falta é devida à natureza heterogénea das medidas urbanísticas que podem conduzir a esta obrigação e ao facto de a legislação não poder prever todas as hipóteses possíveis. Por conseguinte, as autoridades locais determinam e negociam as modalidades e os montantes correspondentes caso a caso, para os fixar posteriormente através da assinatura de uma convenção urbanística com esse particular. As recorrentes realçam que, graças à existência da DT 1, os proprietários dos hipermercados que pretendam abrir uma estação de serviço deixaram de estar sujeitos a este procedimento, a saber, a negociação com a administração local das condições da medida urbanística requerida, a celebração de uma convenção urbanística e, por último, a cessão à administração das mais-valias, sob a forma prevista pela convenção.

64 A licitude e a validade destas convenções urbanísticas, bem como da obrigação de cessão geral de que elas são expressão, foram confirmadas, variadas vezes, pelos órgãos jurisdicionais espanhóis. O facto de esta prática ser corrente é, além disso, confirmado pela existência de modelos-tipo de convenções urbanísticas, bem como de numerosos textos doutrinários consagrados a este tema.

65 O Tribunal de Defensa de la Competencia reconheceu também esta prática administrativa como um mecanismo de negociação para obter uma alteração dos planos urbanísticos por parte da administração. Por fim, a existência desta prática, bem como os seus efeitos nefastos, foram também constatados pelos dirigentes de empresas espanholas.

- 66 As recorrentes consideram, além disso, que a mera existência da DT 1 é a prova da existência da alegada obrigação geral de cessão. Com efeito, no entendimento daquelas, se nenhum ónus resultasse da extensão do direito de edificar, a medida controvertida estaria desprovida de qualquer relevância. Acrescentam que, na medida em que a legislação prevê a obrigação de a administração indemnizar os particulares no caso de uma medida urbanística lhes causar prejuízo, deve igualmente existir um direito correlativo, o de exigir dos particulares uma parte das mais-valias resultantes da medida urbanística.
- 67 As recorrentes concluem observando que, se a interpretação do acórdão 54/2002 defendida pela Comissão fosse correcta, o imposto sobre o aumento do valor dos terrenos de natureza urbana seria ilegal no tocante aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados. Ora, tal não é o caso.
- 68 A Comissão refuta a existência de uma obrigação de cessão das mais-valias urbanísticas, como a alegada pelas recorrentes, que seria aplicável aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados e, portanto, aos proprietários dos hipermercados. Observa que esta obrigação, por um lado, não está prevista pela legislação espanhola em vigor e, por outro, não pode ser imposta por uma lei de uma comunidade autónoma ou por uma prática administrativa.
- 69 O Reino de Espanha nega a existência de formas de participação do Estado nas mais-valias para além das que estão previstas no artigo 14.º da LRSV. Refere que a prática das convenções urbanísticas não é generalizada nem obrigatória, uma vez que se insere na liberdade de acção reconhecida às administrações locais pela ordem jurídica espanhola. Por conseguinte, segundo o Reino de Espanha, esta prática não pode ser invocada para justificar a não participação do Estado nas mais-valias.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

70 Cabe apreciar a tese defendida pelas recorrentes, de acordo com a qual a obrigação geral de cessão das mais-valias urbanísticas, aplicável aos proprietários de todos os tipos de terrenos, é, por um lado, consagrada pelo artigo 47.º, n.º 2, da Constituição espanhola, pela legislação nacional e pela legislação das comunidades autónomas e, por outro, resulta de uma prática administrativa de celebração de convenções urbanísticas.

— Quanto à existência de uma regulamentação que prevê uma obrigação de cessação das mais-valias

71 Em primeiro lugar, importa observar que o artigo 47.º n.º 2, da Constituição espanhola, de acordo com o qual «a comunidade participará nas mais-valias resultantes das medidas em matéria de urbanismo tomadas pelas entidades públicas», está formulado em termos gerais e abstractos. Afigura-se, pois, que, tal como sustentado pela Comissão e pelo Reino de Espanha, esta disposição deve ser objecto de medidas de aplicação por parte da legislação. Face aos elementos dos autos, há que concluir que esta aplicação é feita por meio da LRSV. Com efeito, o artigo 3.º da LRSV retoma a fórmula constitucional, ao dispor que «a participação da comunidade nas mais-valias resultante das medidas em matéria de urbanismo tomadas pelas entidades públicas terá lugar nos termos fixados na presente lei e nas outras leis aplicáveis».

72 Assim, o artigo 3.º da LRSV prevê que as obrigações de cessão das mais-valias são regidas pelas disposições da referida lei ou, eventualmente, por uma outra lei nacional. Não tendo as recorrentes invocado outras leis nacionais que prevejam obrigações de cessão das mais-valias, há que proceder ao exame unicamente das disposições pertinentes da LRSV.

- 73 A LRSV consagra os seus artigos 14.º e 18.º às obrigações dos proprietários dos diferentes tipos de terreno. As obrigações de cessão das mais-valias estão previstas no artigo 14.º, n.º 2, alínea c), bem como no artigo 18.º Estas obrigações aplicam-se, respectivamente, aos proprietários dos terrenos urbanos não consolidados e aos proprietários dos terrenos urbanizáveis. Em contrapartida, não está prevista nenhuma obrigação de cessão das mais-valias no artigo 14.º, n.º 1, que enumera as obrigações dos proprietários dos terrenos urbanos consolidados. Na medida em que não é contestado, no caso vertente, que os hipermercados estão situados em terrenos urbanos consolidados, há que concluir que a LRSV não impõe nenhuma obrigação de cessão das mais-valias aos proprietários destes últimos.
- 74 Em segundo lugar, resulta da análise do artigo 3.º da LRSV, efectuada no n.º 72 *supra*, que não podem ser aprovadas pelas comunidades autónomas obrigações suplementares de cessão das mais-valias, aplicáveis aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados. Esta constatação é corroborada pelo acórdão 54/2002, de acordo com o qual a exclusão de qualquer cessão obrigatória das mais-valias urbanísticas relativas aos terrenos urbanos consolidados operada pelo artigo 14.º, n.º 1, da LRSV não é susceptível de qualquer modificação pelas comunidades autónomas. De qualquer modo, importa observar que o exame das legislações das comunidades autónomas apresentadas pelas recorrentes não revela a existência de obrigações de cessão das mais-valias urbanísticas impostas aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados. Afigura-se, por isso, que o objectivo destas legislações é de prever as modalidades de execução das obrigações estabelecidas na LRSV e não a de impor uma obrigação suplementar de cessação das mais-valias aplicável a todo o tipo de terrenos.
- 75 Donde se conclui que as recorrentes não demonstraram a existência, na legislação espanhola, de uma obrigação geral de cessão das mais-valias urbanísticas aplicável aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados, como os proprietários dos hipermercados.
- 76 A este propósito, não colhe a tese das recorrentes segundo a qual a falta de uma regulamentação que preveja as modalidades precisas e o montante referente à

obrigação de cessão não pode ser interpretada como revelando a inexistência da alegada obrigação geral de cessão. Com efeito e como foi exposto *supra*, o legislador não previu a própria obrigação e não apenas as modalidades do seu exercício e a fixação do seu montante. Acresce que, da leitura do acórdão 54/2002, resulta que a omissão do legislador se revela ter sido voluntária. Com efeito, o Tribunal Constitucional espanhol observou que o Estado dispunha de uma ampla margem de apreciação no que concerne à participação da comunidade nas mais-valias urbanísticas e que, no âmbito desta, podia legitimamente concentrar esta participação em determinados tipos de terrenos.

77 De igual modo, não colhe o argumento que as recorrentes retiram da diversidade de formas que pode revestir a contrapartida exigida do proprietário do terreno a título da cessão das mais-valias. Com efeito, se é verdade que os artigos pertinentes da LRSV prevêm que a obrigação assumirá a forma da cessão de uma parcela, não é menos certo que determinadas legislações das comunidades autónomas citadas pelas recorrentes prevêm a possibilidade de substituir a cessão de uma parcela por uma outra forma de contrapartida. Além disso, conclui-se no n.º 74 *supra* que não podem ser aprovadas pelas comunidades autónomas obrigações suplementares de cessão das mais-valias. Por conseguinte, afigura-se que as diversas formas de contrapartida são apenas a expressão das obrigações de cessão previstas pela LRSV e que esta circunstância não é, pois, susceptível de demonstrar a existência de uma obrigação geral de cessão tal como a alegada pelas recorrentes.

78 Improcede também o argumento de que a legislação prevê a obrigação, para a administração, de indemnizar os particulares no caso de uma medida urbanística lhes causar um prejuízo. Com efeito, esta circunstância não tem como consequência inevitável a existência de um direito ou ainda de uma obrigação por parte do Estado de exigir dos particulares uma parte das mais-valias resultantes da medida urbanística. Importa recordar, a este propósito, que, tal como foi exposto no n.º 76 *supra*, resulta do acórdão 54/2002 que o Estado espanhol pode legitimamente renunciar à cobrança das mais-valias ligadas a um determinado tipo de terreno e, consequentemente, não prever a correspondente obrigação de cessão.

79 Por último, improcede igualmente o argumento das recorrentes relativo ao imposto sobre o aumento do valor dos terrenos de natureza urbana. Com efeito, não é contestado que a DT 1 não exonerou, em medida alguma, os proprietários dos hipermercados do respectivo pagamento. Do mesmo modo, importa observar que este imposto não incide mais especificamente sobre as mais-valias urbanísticas, mas sim sobre qualquer aumento de valor de um terreno urbano, independentemente da sua causa. Por conseguinte, não se afigura que este imposto possa ser analisado como uma cessão das mais-valias urbanísticas. Por fim, as modalidades gerais da cobrança deste imposto estão previstas pela legislação nacional, no caso concreto, a Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (lei reguladora das finanças locais). Assim, mesmo na hipótese de este imposto ser analisado na perspectiva de uma cessão das mais-valias urbanísticas, a sua cobrança não seria incompatível com as disposições da LRSV e com a interpretação que lhe foi dada pelo acórdão 54/2002, expostas nos n.ºs 72 e 74 *supra*, que não excluem que possam ser previstas pela legislação nacional obrigações suplementares.

— Quanto à existência de uma prática administrativa que autoriza o Estado a exigir a cessão das mais-valias

80 No que toca à prática administrativa alegada pelas recorrentes, resulta dos elementos dos autos, bem como das alegações das partes, que as autoridades locais têm a possibilidade de proceder às alterações dos planos mediante convenções urbanísticas celebradas com os particulares. No entanto, a interpretação pelo Tribunal Constitucional das disposições pertinentes da LRSV, expostas no n.º 74 *supra*, sugere que, quando uma tal convenção se refere a um terreno urbano consolidado, a autoridade local não pode exigir do particular uma contrapartida.

81 De todo o modo, os elementos apresentados pelas recorrentes não permitem demonstrar a existência de uma prática administrativa generalizada, em virtude da qual as autoridades locais se comprometem sistematicamente a alterar o plano aplicável a favor do proprietário do terreno urbano consolidado em contrapartida pela transferência de uma parte das mais-valias resultantes da alteração.

- 82 Com efeito, em primeiro lugar, as legislações das comunidades autónomas apresentadas pelas recorrentes limitam-se a prever, em termos gerais, as modalidades da celebração e da execução de todos os tipos de convenções urbanísticas. Ora, o simples facto de existir este quadro jurídico não permite concluir que é utilizado de forma generalizada pelas autoridades locais, ou ainda, que é utilizado para exigir a cessão das mais-valias urbanísticas aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados. A este propósito, é forçoso observar que as regulamentações citadas pelas recorrentes não prevêm que a autoridade local esteja obrigada a celebrar uma convenção urbanística, ou ainda, que esta convenção deva imperativamente prever uma contrapartida por parte do particular.
- 83 Em segundo lugar, as mesmas observações aplicam-se à doutrina e aos modelos de convenções urbanísticas. Com efeito, os textos doutrinários apresentados confirmam em geral que as autoridades locais têm a possibilidade de celebrar convenções urbanísticas para alterar o plano em vigor e os modelos mostram a forma que podem revestir estas convenções. Estes elementos não permitem, contudo, verificar em que medida a faculdade oferecida às administrações locais é aproveitada, nem as modalidades da sua aplicação.
- 84 Em terceiro lugar e quanto aos exemplos de convenções urbanísticas e à jurisprudência dos tribunais espanhóis apresentados em anexo à petição, há que observar que uma parte importante destes elementos se baseia na legislação nacional anterior à LRSV. Por isso e enquanto tais, não podem ser invocados contra a fundamentação da decisão impugnada, baseada principalmente nesta última lei e na sua interpretação pelo Tribunal Constitucional. Além disso, as convenções e as decisões comunicadas referem-se geralmente a outros tipos de terrenos que não os terrenos urbanos consolidados, ou ainda, não permitem determinar o tipo de terreno visado. Assim, não são susceptíveis de provar a existência de uma prática administrativa relativa aos terrenos urbanos consolidados.
- 85 Em quarto e último lugar, os relatórios do Tribunal de Defesa de la Competencia e as observações dos dirigentes de empresas versam sobre problemas de ordem geral relacionados com o sistema de urbanismo espanhol em vigor e a sua aplicação pelas

autoridades locais. Porém, as partes destes documentos citadas pelas recorrentes, por um lado, focalizam-se mais no processo de urbanização do que nas modificações das condições de utilização dos terrenos já urbanizados e, por outro, não apresentam a problemática da celebração das convenções urbanísticas de um modo suficientemente detalhado.

86 Por conseguinte, as recorrentes não provaram de forma jurídica bastante a existência de uma prática administrativa generalizada por força da qual as autoridades locais exigiam, mediante uma convenção urbanística, aos proprietários dos terrenos urbanos consolidados, como os proprietários dos hipermercados, uma cessão das mais-valias urbanísticas que resultam de uma alteração das condições de utilização dos referidos terrenos.

87 Para concluir, importa observar que a DT 1 tem por finalidade facilitar a entrada dos hipermercados no mercado de distribuição dos produtos petrolíferos, suprimindo determinadas limitações de ordem urbanística e aliviando os procedimentos administrativos ligados à implantação de uma estação de serviço. No entanto, as recorrentes não demonstraram que, através destas medidas, os proprietários dos hipermercados eram exonerados de uma qualquer obrigação de cessão a favor do Estado, prevista pela legislação espanhola aplicável ou resultante de uma prática administrativa generalizada das autoridades locais. Donde resulta que a Comissão não cometeu um erro manifesto ao considerar que a DT 1 não implicava uma transferência directa ou indirecta de recursos públicos e que, por isso, não podia ser considerada um auxílio de Estado. Improcede, portanto, a primeira parte do primeiro fundamento.

Quanto à segunda parte relativa a uma apreciação manifestamente errada da modificação do destino do solo

Argumentos das partes

88 As recorrentes sustentam que, contrariamente ao que indicou a Comissão no considerando 37 da decisão impugnada, a DT 1 modificou o destino do solo.

Argumentam, a este propósito, que, por força da DT 1, os proprietários dos hipermercados estão em condições de implantar uma estação de serviço num terreno anteriormente classificado como zona verde ou de estacionamento. Por isso, o destino do terreno em questão é modificado. Acrescentam que esta circunstância é demonstrada pelos acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid, apresentados pela Comissão em 5 de Outubro de 2005. Com efeito, estes acórdãos confirmam que os hipermercados podem ser equipados com estações de serviço independentemente do destino do solo em questão e sem o pagamento de uma contrapartida ao Estado.

89 A Comissão contesta a tese das recorrentes. Considera que, não sendo o destino do solo mencionado na DT 1, esta última não o pode modificar. Além disso, esta questão não é pertinente no caso vertente, uma vez que, em qualquer hipótese, a obrigação prevista no artigo 14.º da LRSV não se aplica aos terrenos urbanos consolidados.

90 A Comissão, apoiada pelas intervenientes, acrescenta que a sua tese, de que a DT 1 não afecta o destino do solo, é corroborada pelos acórdãos do Tribunal Superior de Justicia de Madrid que comunicou em 5 de Outubro de 2005. A este propósito, esclareceu que segundo estes a DT 1 não constitui uma requalificação do destino do solo em causa e, por isso, não modifica nem viola os planos de ordenamento.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

91 Saber se a DT 1 modifica o destino do solo pode ser uma questão pertinente unicamente quando se demonstre que, no caso de tal modificação, os proprietários dos hipermercados estariam obrigados a ceder uma parte das mais-valias que daí resultam para os terrenos correspondentes. Ora, como se concluiu no n.º 87 *supra*, as recorrentes não demonstraram a existência de uma qualquer obrigação de cessão aplicável aos proprietários dos hipermercados. Por conseguinte, a DT 1 não é

susceptível de exonerar os proprietários dos hipermercados de uma obrigação de cessão a favor do Estado e não comporta, portanto, a transferência directa ou indirecta de recursos públicos, independentemente da modificação do destino do solo que eventualmente pudesse prever.

- 92 Consequentemente, a segunda parte deve ser julgada inoperante Não colhendo as duas partes do primeiro fundamento, este deve ser julgado improcedente na integralidade.

2. Quanto ao segundo fundamento relativo a uma interpretação e a uma aplicação erradas dos elementos constitutivos do conceito de auxílio de Estado

Argumentos das partes

- 93 Em primeiro lugar, as recorrentes afirmam que, no considerando 49 da decisão impugnada, a Comissão considera erradamente que, para poder ser constatada uma transferência indirecta de recursos do Estado, consistente na não cobrança de receitas, a respectiva obrigação de cessão deve estar prevista na lei. Argumentam a este propósito que nem o Tratado CE nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria prevêem que uma transferência indirecta dos recursos públicos só possa resultar da renúncia do Estado às receitas devidas por força de uma legislação. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça, como a Comissão na sua prática corrente, reconhecem que esta transferência indirecta também pode existir noutras hipóteses, como as da omissão do Estado de cobrar uma dívida resultante de um contrato ou, como se verifica no caso vertente, a exoneração de uma obrigação prevista por uma prática administrativa constante e lícita.

- 94 Em segundo lugar, as recorrentes afirmam que, no caso em apreço, e diversamente dos processos nos quais foram proferidos os acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Março de 1993, *Sloman Neptun* (C-72/91 e C-73/91, Colect., p. I-887), de 7 de Maio de 1998, *Viscido e o.* (C-52/97 a C-54/97, Colect., p. I-2629), e de 13 de Março de 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, Colect., p. I-2099), os encargos decorrentes para o Estado da atribuição de um benefício não são puramente acessórios a esta medida, tendo esta um objectivo substancialmente diferente. Pelo contrário, a DT 1 tem especificamente por objectivo dispensar aos hipermercados o cumprimento das obrigações que teriam de suportar por força do direito espanhol aplicável.
- 95 Por último, as recorrentes sustentam que o elemento determinante que permite constatar a existência de um auxílio de Estado é a atribuição de uma vantagem por parte do Estado. Por essa razão, a exigência de uma transferência directa ou indirecta de recursos públicos está subordinada a este critério essencial. Daí deduzem as recorrentes que importa analisar as medidas que possam constituir auxílios relativamente aos seus efeitos sobre a concorrência. Por conseguinte, tais medidas devem cair na alçada de aplicação do artigo 87.º, n.º 1, CE, uma vez que implicam uma distorção da concorrência. A questão da contribuição activa ou passiva do Estado, prevista por uma lei, será então irrelevante no caso em apreço.
- 96 A Comissão entende que as recorrentes partem de uma leitura incorrecta do considerando 49 da decisão impugnada. Com efeito, deste considerando, lido no seu contexto, não resulta que a transferência indirecta de recursos de Estado, na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE esteja subordinada à existência de uma obrigação de cobrança prevista pela legislação nacional, ou ainda que tal transferência se possa basear unicamente numa prática administrativa de cobrança. Este considerando limita-se simplesmente a indicar que, no caso concreto, não se pode exigir do Estado espanhol que cobre uma soma ou exija a entrega de um bem aos quais não tem direito.
- 97 O Reino de Espanha sustenta que a DT 1 não favorece determinadas empresas, não afecta as trocas comerciais entre os Estados-Membros e, no fundo, limita-se a reforçar a concorrência no mercado de distribuição a retalho dos produtos petrolíferos.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 98 No que toca à primeira censura, importa recordar, a título preliminar, a formulação exacta do considerando 49 da decisão impugnada, nos termos do qual «o Estado só pode renunciar a cobrar recursos se a legislação impuser uma obrigação de os pagar».
- 99 Deve observar-se seguidamente que, segundo uma interpretação literal, esta fórmula parece confortar a tese das recorrentes. Contudo, o contexto da decisão impugnada opõe-se a que esta interpretação seja acolhida.
- 100 Com efeito e para além da formulação do considerando 49, nada na decisão impugnada leva a considerar que a Comissão tenha negado a pertinência de uma prática administrativa no exame da existência de uma transferência indirecta de um recurso do Estado.
- 101 De igual modo, a recusa pela Comissão de tomar em consideração a prática administrativa alegada pelas denunciante é fundamentada no considerando 52 da decisão impugnada, segundo o qual «a Comissão não pode considerar que existe uma perda de recursos ou uma renúncia à cobrança destes porque a lei espanhola em vigor ([a LRSV]) proíbe expressamente a imposição da cessão das mais-valias sobre um terreno urbano consolidado». Assim, no entender da Comissão, «[o]s proprietários dos hipermercados [...] não podem ser sujeitos ao pagamento de um montante, a título das mais-valias sobre o solo». Por conseguinte, a Comissão não se baseou no facto de as práticas administrativas serem *a priori* irrelevantes relativamente à existência de uma transferência indirecta de recursos do Estado, mas sim no facto de uma prática administrativa, como a invocada pelas denunciante, ser contrária à legislação nacional aplicável.

- 102 Assim e à luz do conjunto da fundamentação da decisão impugnada, não se afigura que a Comissão tenha baseado a sua decisão de não levantar objecções à DT 1 na tese segundo a qual, para que uma transferência indirecta de recursos do Estado, consistente na omissão, por parte deste, de cobrança de receitas, possa ser verificada, a obrigação de cessão em causa deve estar prevista na lei. Portanto, a primeira alegação é improcedente.
- 103 Seguidamente, deve observar-se que a conclusão da Comissão a respeito da falta de transferência directa ou indirecta de recursos de Estado não se baseia na natureza meramente acessória dos encargos que decorrem para o Estado da aprovação da DT 1. Assim, a segunda alegação das recorrentes, que contesta esta natureza, é inoperante.
- 104 Por fim e no que concerne à terceira censura, relativa ao papel pretensamente secundário da existência de uma transferência directa ou indirecta de recursos na análise dos auxílios de Estado, basta observar que, de acordo com uma jurisprudência constante, apenas as vantagens concedidas directa ou indirectamente e provenientes de recursos estatais devem ser consideradas auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE (acórdãos *Sloman Neptun*, já referido, n.º 19; *Viscido e o.*, já referido, n.º 13; e *PreussenElektra*, já referido, n.º 58). Assim, uma medida estatal que não implica qualquer transferência directa ou indirecta de recursos do Estado não pode ser qualificada de auxílio de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, mesmo preenchendo os outros requisitos previstos na referida disposição (v., neste sentido, acórdão *Viscido e o.*, já referido, n.ºs 14 a 16).
- 105 Não colhendo nenhuma das alegações, há que julgar improcedente o segundo fundamento.

3. Quanto ao terceiro fundamento relativo à violação do dever de fundamentação

- 106 As recorrentes lembram que a Comissão estava obrigada a expor as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados na denúncia não foram suficientes para provar a existência de um auxílio de Estado. Observam que a Comissão não se pronunciou sobre as questões por elas suscitadas, baseia-se em argumentos incompletos, enuncia afirmações infundadas e não alicerçadas, interpreta erradamente a jurisprudência nacional e apresenta uma argumentação não linear, que comporta rupturas. Acrescentam que o único fundamento claro adiantado na decisão impugnada, a saber, o facto de que o artigo 14.º da LRSV não ser aplicável aos proprietários dos hipermercados visados pela DT 1, é errado. Daí concluem as recorrentes que a decisão impugnada não está suficientemente fundamentada.
- 107 A este respeito, há que recordar liminarmente que o dever de fundamentação constitui uma formalidade essencial que deve ser distinguida da questão da procedência da fundamentação, uma vez que esta é abrangida pela legalidade material do acto controvertido (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Março de 2001, França/Comissão, C-17/99, Colect., p. I-2481, n.º 35). Por conseguinte, as alegações das recorrentes relativas à procedência da fundamentação da decisão impugnada, que, de resto, já foram examinadas no âmbito do primeiro e do segundo fundamentos do presente recurso, são irrelevantes no âmbito do presente fundamento.
- 108 Seguidamente e segundo jurisprudência assente, a fundamentação exigida pelo artigo 253.º CE deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer a sua fiscalização. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto. A questão de saber se a fundamentação de um acto preenche os requisitos do artigo 253.º CE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Quando se trate, mais especificamente, de uma decisão da Comissão que conclui pela inexistência de um auxílio de Estado denunciado, a Comissão é sempre obrigada a expor de forma suficiente ao denunciante as razões pelas quais os elementos de facto e de direito

invocados na denúncia não bastaram para demonstrar a existência de um auxílio de Estado. Todavia, a Comissão não é obrigada a tomar posição sobre elementos manifestamente despropositados, desprovidos de significado ou claramente secundários (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.^{os} 63 e 64, e a jurisprudência aí referida).

109 É à luz destas regras que deve ser examinada a procedência do presente fundamento.

110 A decisão impugnada conclui pela inexistência de um auxílio de Estado pela razão de um dos requisitos previstos no artigo 87.º, n.º 1, CE, não estar preenchido. Com efeito, segundo a Comissão, a DT 1 não comporta transferência directa ou indirecta de recursos públicos, uma vez que, contrariamente às alegações das denunciadas, não exonera os proprietários dos hipermercados de uma obrigação de cessão das mais-valias a favor do Estado (considerandos 43 a 53 da decisão impugnada).

111 No que se refere à derrogação aos limites da superfície susceptível de construção e da superfície de ocupação prevista pela DT 1, alínea a), a Comissão baseou-se nos seguintes fundamentos, expostos nos considerandos 30 a 35 e 50 a 52 da decisão impugnada, para concluir que a referida disposição não exonera os proprietários dos hipermercados de qualquer obrigação de cessão das mais-valias a favor do Estado:

— as obrigações de cessão das mais-valias previstas na LRSV não se aplicam aos hipermercados situados nos terrenos urbanos consolidados;

- a legislação nacional espanhola não prevê outras obrigações de cessão das mais-valias que fossem aplicáveis aos proprietários dos hipermercados na hipótese de uma derrogação como a prevista pela DT 1, alínea a);

- assim e independentemente da existência da DT 1, os proprietários dos hipermercados não têm a obrigação de cessão das mais-valias a favor do Estado;

- na falta de uma alteração da legislação nacional aplicável, a imposição de tal obrigação aos proprietários dos hipermercados seria, além disso, anticonstitucional.

112 Para responder às outras censuras das denunciantes, a decisão impugnada refere que a DT 1 não modifica o destino do solo, que a redução da duração do silêncio administrativo não exonera os proprietários dos hipermercados do pagamento das taxas administrativas e que estes estão obrigados a obter todas as autorizações necessárias para a abertura e a exploração das estações de serviço (considerandos 36 a 42 da decisão impugnada).

113 Deve concluir-se que esta fundamentação permite aos interessados compreender as razões da decisão impugnada, na medida em que expõe, em termos claros e inequívocos, o raciocínio que levou a Comissão a concluir que o requisito da transferência directa ou indirecta de recursos públicos não estava preenchido e, portanto, decidir não levantar objecções. Importa realçar a este propósito que, atendendo ao articulado da petição, se verifica que as recorrentes estavam em condições de compreender as razões expostas na referida decisão. Com efeito, no seu primeiro fundamento, contestam os diferentes argumentos expostos no n.º 111

supra, bem como a afirmação segundo a qual a DT 1 não modifica o destino do solo. O seu segundo fundamento, por seu turno, é dirigido contra o exame geral da DT 1 à luz do direito comunitário, feita pela Comissão na decisão impugnada e resumida no n.º 110, *supra*.

- 114 Do mesmo modo, a fundamentação da decisão impugnada permite ao Tribunal exercer a fiscalização da respectiva legalidade. Donde se conclui que a decisão impugnada está suficientemente fundamentada e que, conseqüentemente, improcede o terceiro fundamento.

4. *Quanto ao quarto fundamento relativo à violação do princípio da boa administração, do artigo 88.º, n.º 2, CE e do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999*

Argumentos das partes

- 115 As recorrentes sustentam que a Comissão violou o princípio da boa administração, uma vez que não procedeu a um exame diligente e imparcial da denúncia apresentada.

- 116 Expõem a este propósito que a Comissão procedeu a uma longa instrução que causou prejuízo quer a si quer aos seus membros. Com efeito, durante a instrução, que durou quase dois anos e meio, a DT 1 produziu plenamente os seus efeitos, permitindo aos hipermercados abrir numerosas estações de serviço. As recorrentes lembram neste contexto que, de acordo com a jurisprudência comunitária, a Comissão não pode prolongar a fase preliminar do exame para além de um prazo que lhe permita formar uma primeira opinião quanto à qualificação das medidas controvertidas e à sua compatibilidade com o mercado comum. Ora, em seu entender e no caso vertente, o exame detalhado desta questão por parte da

Comissão não justificava o prazo transcorrido, que é superior a 27 meses. Em especial, as recorrentes interrogam-se quanto ao prazo de nove meses decorrido entre o ofício de 8 de Fevereiro de 2002, no qual consta a posição provisória da Comissão, e a data da decisão impugnada, adoptada em 13 de Novembro de 2002.

- 117 Em segundo lugar, as recorrentes consideram que a Comissão não actuou com método e exprimiu diferentes opiniões, na maioria dos casos, não justificadas. No entender das recorrentes, a Comissão também não respondeu aos documentos por estas apresentados e respeitantes às questões em que havia dúvidas.
- 118 Em terceiro lugar, as recorrentes alegam que, ao recusar iniciar o processo formal de investigação apesar da existência de sérias dúvidas quanto à compatibilidade da DT 1 com o mercado comum, a Comissão violou o artigo 88.º, n.º 2, CE e artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999.
- 119 Consideram a este propósito que, no caso em apreço, um primeiro exame não permitiu à Comissão ultrapassar todas as dificuldades relativas à qualificação da DT 1 como auxílio de Estado. Além da duração alegadamente excessiva do exame preliminar, a existência de dificuldades é demonstrada pelas significativas alterações de posição por parte da Comissão. Com efeito, ao longo da instrução, a Comissão afirmou que a DT 1 constituía um auxílio e reconheceu seguidamente tratar-se de uma medida de efeito equivalente a um auxílio de Estado. A Comissão emitiu reservas unicamente a propósito da questão da existência de uma transferência directa ou indirecta de recursos de Estado. Por fim e antes da decisão impugnada, a Comissão nunca se referiu ao artigo 14.º da LRSV mesmo tendo conhecimento desta disposição.
- 120 A Comissão considera ter procedido a uma análise diligente e imparcial da denúncia e que as recorrentes não indicaram factos que pudessem contradizer esta conclusão.

Acrescenta, por um lado, que as recorrentes não explicaram em que é que foram lesadas e qual o prejuízo que sofreram devido à instrução e, por outro, que a DT 1 pode legitimamente produzir os seus efeitos, uma vez que não reúne os elementos constitutivos de um auxílio de Estado. A Comissão sustenta também que a duração da instrução deve-se menos às dúvidas que tinha do que ao estudo, análise e atenção que consagrou a cada uma das alegações e informações suplementares apresentadas pelas recorrentes.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

Quanto à duração do exame

- ¹²¹ À luz da jurisprudência, caso as medidas estatais controvertidas não tenham sido notificadas pelo Estado-Membro em causa, a Comissão não é obrigada a proceder ao exame preliminar de tais medidas num prazo determinado. No entanto, quando terceiros interessados tenham apresentado à Comissão denúncias relativas a medidas estatais que não foram objecto de notificação, a instituição é obrigada, no âmbito da fase preliminar prevista no artigo 88.º, n.º 3, CE, a proceder a um exame diligente e imparcial dessas denúncias, no interesse de uma boa administração das regras fundamentais do Tratado relativas aos auxílios de Estado. Daqui resulta, designadamente, que a Comissão não pode prolongar indefinidamente o exame preliminar de medidas estatais que foram objecto de uma denúncia, tendo este exame por único objectivo permitir que a Comissão forme uma primeira opinião sobre a qualificação das medidas submetidas à sua apreciação e sobre a sua compatibilidade com o mercado comum (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Maio de 2000, SIC/Comissão, T-46/97, Colect., p. II-2125, n.ºs 103, 105 e 107, e a jurisprudência aí referida).

- 122 O carácter razoável da duração de um procedimento de exame preliminar deve ser apreciado em função das circunstâncias próprias de cada processo, nomeadamente, do respectivo contexto, das diferentes etapas processuais que a Comissão deve seguir, da complexidade do processo, bem como do desafio que este constitui para as diferentes partes interessadas (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *Gestevisión Telecinco/Comissão*, T-95/96, *Colect.*, p. II-3407, n.º 75).
- 123 No caso vertente, há que notar que, na sua denúncia e nas observações posteriores, as denunciantes apresentaram à Comissão um determinado número de alegações relativas a diferentes aspectos da DT 1, apoiadas em análises jurídicas, remissões para a legislação e a jurisprudência espanholas, bem como numerosos documentos. Neste contexto, a Comissão recorda, de forma juridicamente correcta, que está obrigada a examinar o conjunto dos elementos de facto e de direito levados ao seu conhecimento pelas denunciantes.
- 124 No entanto, estas circunstâncias não justificam a duração do exame preliminar conduzido pela Comissão, que foi de quase 28 meses.
- 125 Com efeito e em primeiro lugar, se é verdade que os elementos comunicados pelas denunciantes eram relativamente numerosos, o seu volume não era, no entanto, tão significativo que pudesse explicar o prazo de exame entretanto transcorrido. Cabe acrescentar a este propósito que as observações das denunciantes posteriores à denúncia eram, na sua maioria, destinadas a desenvolver, a precisar ou a ilustrar determinadas questões debatidas no quadro do processo administrativo e não a suscitar novas alegações contra a DT 1. Por conseguinte, a comunicação sucessiva destas observações também não pode estar na origem da significativa delonga do exame preliminar.
- 126 Quanto ao período que decorreu entre o ofício de 8 de Fevereiro de 2002, do qual constava a posição preliminar da Comissão, e a decisão final de 13 de Novembro

de 2002, se é um facto que, a fim de reagir à tomada de posição preliminar da Comissão, as denunciantes enviaram-lhe, em 8 de Março de 2002, observações com cerca de 20 páginas acompanhadas de vários anexos, também não deixa de ser verdade que estas observações representavam uma síntese dos elementos essenciais que as denunciantes tinham invocado ao longo do processo administrativo. Assim, a necessidade de a Comissão proceder a um exame diligente destes elementos não justifica o tempo decorrido, que excedeu nove meses.

127 Em segundo lugar e no que se refere às diligências feitas pela Comissão, importa realçar que, além das reuniões e conversas telefónicas com os representantes das denunciantes, esta limitou-se a enviar, em Dezembro de 2000, um pedido de informações ao Reino de Espanha. Ora, o Reino de Espanha respondeu a este convite em Fevereiro de 2001 através de observações sumárias, baseadas exclusivamente na interpretação da legislação espanhola aplicável. Assim, as diligências feitas pela Comissão também não justificam a duração do exame.

128 Em terceiro lugar, nada permite considerar que o processo em causa fosse assim tão complexo, a ponto de ter exigido um exame preliminar que durou mais de dois anos. Com efeito e na medida em que a sua conclusão quanto à falta de transferência directa ou indirecta de recursos públicos se baseia essencialmente no exame da legislação espanhola aplicável, não se afigura que a Comissão tenha sido obrigada a proceder a verificações extensivas dos factos ou a adoptar outras medidas que exigissem um tempo significativo. Do mesmo modo, a extensão relativamente pouco importante do ofício que continha a posição preliminar, bem como da decisão impugnada, parecem opor-se a que o processo em causa possa ser qualificado de particularmente complexo.

129 Donde se conclui que, ao ter conduzido um exame preliminar da denúncia durante quase 28 meses, a Comissão não adoptou a decisão impugnada num prazo razoável e, por isso, não cumpriu a obrigação de proceder a um exame diligente.

- 130 Contudo, apesar de a observância de um prazo razoável na condução dos procedimentos administrativos constituir um princípio geral de direito comunitário, aplicável no contexto de um procedimento de exame de um auxílio de Estado, cujo respeito o juiz comunitário deve assegurar, o facto de ter adoptado uma decisão excedendo um prazo razoável não basta, só por si, para tornar ilegal uma decisão tomada pela Comissão no termo de um exame preliminar levado a cabo ao abrigo do n.º 3 do artigo 88.º CE (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 1 de Agosto de 2003, Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão, T-378/02 R, Colect., p. II-2921, n.º 65, e a jurisprudência aí referida).
- 131 Neste contexto, as recorrentes invocam duas circunstâncias pretensamente excepcionais. Por um lado, observam que a aplicação da DT 1 no período durante o qual decorreu o exame causou prejuízos quer a si própria, quer aos seus membros. Por outro, a duração excessiva do exame preliminar conduzido pela Comissão indica que esta enfrentou sérias dificuldades que justificavam o início do procedimento formal de investigação nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE.
- 132 Ora, o argumento baseado num prejuízo causado às recorrentes e aos seus membros é inoperante no quadro do presente litígio, que respeita exclusivamente à anulação da decisão impugnada e, portanto, unicamente à fiscalização da sua legalidade. No que toca à ultrapassagem de um prazo razoável no contexto da eventual obrigação da Comissão de iniciar um procedimento formal de investigação, a sua relevância será apreciada no âmbito da respectiva censura, a seguir examinada.

Quanto ao não início do procedimento formal de investigação

- 133 Há que observar que, como recordado no n.º 44 *supra*, no quadro do artigo 88.º CE, é preciso distinguir entre, por um lado, a fase preliminar de investigação dos auxílios instituída pelo seu n.º 3, que tem apenas por objecto permitir à Comissão formar

uma primeira opinião quer quanto à natureza de auxílio do Estado da medida em causa quer quanto à compatibilidade parcial ou total do auxílio em causa com o mercado comum e, por outro, a fase formal de investigação prevista no seu n.º 2. É apenas no âmbito desta última, que se destina a permitir à Comissão ter uma informação completa sobre todos os dados do caso, que o Tratado CE prevê a obrigação de a Comissão dar a oportunidade aos interessados de apresentarem as suas observações.

134 Resulta do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999 e da jurisprudência que a Comissão está obrigada a instaurar o procedimento previsto pelo artigo 88.º, n.º 2, CE se um primeiro exame não lhe tiver permitido ultrapassar todas as dificuldades suscitadas pela questão de saber se uma medida estatal constitui um auxílio na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, ou, no mínimo, quando este primeiro exame não tiver podido convencê-la de que a medida em causa, admitindo que constitui um auxílio, é, de qualquer modo, compatível com o mercado comum (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, BP Chemicals/Comissão, T-11/95, Colect., p. II-3235, n.º 166).

135 Ora, um prazo que excede significativamente o tempo que normalmente implica um primeiro exame feito no âmbito das disposições do n.º 3 do artigo 88.º CE pode, juntamente com outros elementos, conduzir à conclusão de que a Comissão encontrou sérias dificuldades de apreciação que exigem que seja iniciado o procedimento previsto no n.º 2 do artigo 88.º CE (v. acórdão SIC/Comissão, já referido, n.º 102).

136 Como exposto nos n.ºs 121 a 129 *supra*, o prazo transcorrido excedeu significativamente o tempo que implica um primeiro exame no quadro das disposições do artigo 88.º, n.º 3, CE. Porém, é forçoso concluir que, no caso vertente, não está provada a existência de outros elementos para além da ultrapassagem do prazo razoável.

- 137 Com efeito e quanto às dúvidas que a Comissão terá tido relativamente à qualificação de auxílio, afigura-se, em primeiro lugar, que a tese segundo a qual a Comissão afirmou ao longo da instrução que a DT 1 constituía um auxílio é infundada, na medida em que é contrariada pelos elementos dos autos, bem como pela cronologia do processo administrativo, apresentado pelas recorrentes na sua petição.
- 138 Em segundo lugar, se é verdade que a Comissão indicou no ofício de 8 de Fevereiro de 2002 que continha a sua posição provisória que «as disposições da DT 1 poderiam ser consideradas medidas de efeito equivalente a auxílios de Estado», também é verdade que prosseguiu a frase, notando que «estas não são [porém] financiadas por recursos estatais e, por isso, não estão sujeitas à [...] proibição [prevista no artigo 87.º, n.º 1, CE]». Assim, a posição expressa no ofício de 8 de Fevereiro de 2002 corresponde à expressa na decisão impugnada, cujo mérito foi apreciado no quadro dos primeiro e segundo fundamentos. Por conseguinte, a formulação já referida do ofício de 8 de Fevereiro de 2002 não permite reconhecer que a Comissão tenha encontrado dificuldades sérias no decurso da fase preliminar.
- 139 Em terceiro lugar e quanto às pretensas alterações de posição da Comissão, a circunstância de esta, com base nos elementos à sua disposição, ter levantado dúvidas quanto à natureza de auxílio de Estado de uma medida estatal, ao passo que já não exprime as mesmas reservas após a comunicação de elementos suplementares pelas denunciantes, não permite reconhecer que a Comissão tenha encontrado dificuldades sérias. Com efeito, embora não disponha de qualquer poder discricionário, quanto à decisão de dar início ao procedimento formal de investigação quando constata a existência de tais dificuldades, a Comissão goza, contudo, de uma certa margem de apreciação na investigação e no exame das circunstâncias do caso concreto, a fim de determinar se estas suscitam dificuldades sérias. Em conformidade com o objectivo do artigo 88.º, n.º 3, CE e com o dever de boa administração que lhe incumbe, a Comissão pode, designadamente, estabelecer diálogo com os denunciantes a fim de superar, na fase preliminar, as dificuldades que eventualmente tenha encontrado (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Março de 2001, Prayon-Rupel/Comissão, T-73/98, Colect.,

p. II-867, n.º 45). Ora, esta faculdade pressupõe que a Comissão possa adaptar a sua posição em função dos resultados do diálogo estabelecido, sem que esta adaptação deva *a priori* ser interpretada como provando a existência de sérias dificuldades.

140 Em quarto e último lugar, embora as recorrentes critiquem à Comissão não se ter referido expressamente, antes da adopção da decisão impugnada, ao artigo 14.º da LRSV, não demonstraram a pertinência desta circunstância no contexto do exame da existência de dificuldades sérias. Na medida em que a Comissão não está obrigada a proceder a um debate contraditório com as denunciante (acórdão Comissão/Sytraval e Brink's France, já referido, n.ºs 58 e 59), também não está obrigada a indicar-lhes a base legal em que pretende assentar a sua decisão. Por conseguinte, a simples falta de tal indicação não implica que a Comissão tenha encontrado dificuldades.

141 Além disso e no ofício de 8 de Fevereiro de 2002, a Comissão indicou que «a informação de que dispõe a Comissão mostra que não existe uma obrigação legal de pagamento de uma [...] compensação pelo [proprietário de um hipermercado que pede uma alteração das condições de utilização dos terrenos onde está implantado]». Esta formulação implica que a Comissão se baseou num exame do direito espanhol aplicável, do qual a LRSV representa uma parte essencial. Afigura-se, portanto, que, ainda que a Comissão não tenha indicado expressamente às recorrentes que a sua análise se baseava na LRSV, teve, porém, em conta este diploma mesmo antes da adopção da decisão impugnada.

142 Atento o que precede, há que concluir que, embora a duração do procedimento administrativo tenha excedido significativamente o que normalmente implica um primeiro exame no quadro do artigo 88.º, n.º 3, CE, não está provado de forma jurídica bastante que a Comissão tivesse encontrado dificuldades sérias que justificassem o início do procedimento formal de investigação previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE.

Quanto aos outros erros do exame realizado pela Comissão

- 143 Por fim, há que observar-se que, na medida em que invocam que a Comissão não teve método, que exprimiu opiniões diferentes não justificadas e que não respondeu aos documentos apresentados pelas denunciante a respeito das questões que suscitavam dúvidas, as recorrentes limitaram-se a formular alegações sumárias, não apoiadas em informações mais completas ou em elementos de prova. Por isso, há que julgar improcedentes estas alegações.
- 144 Não tendo sido acolhida nenhuma das alegações apresentadas no quadro do quarto fundamento, há que julgar este fundamento improcedente.

5. Quanto ao pedido de apresentação de provas

- 145 As recorrentes requerem a apresentação pela Comissão do seu processo administrativo, incluindo a resposta do Reino de Espanha ao pedido de informações da Comissão e as alegações formuladas ulteriormente pelo Reino de Espanha ou por terceiros.
- 146 A este propósito, há que recordar que a Comissão apresentou, em anexo à contestação, a resposta do Reino de Espanha ao pedido de informações. Na medida em que o Tribunal pôde apreciar integralmente todos os fundamentos das recorrentes com base nas peças juntas aos autos, não há que requerer à Comissão a apresentação de documentos suplementares. O requerimento das recorrentes para a apresentação de provas deve, pois, ser indeferido.

147 Resulta do exposto que há que negar integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

148 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, perante circunstâncias excepcionais, o Tribunal pode repartir as despesas ou determinar que cada uma das partes suporte as suas próprias despesas. Nas circunstâncias do caso em apreço, há que observar que, se as recorrentes foram vencidas no que toca ao pedido de anulação da decisão impugnada, o exame a que o Tribunal procedeu revelou, no entanto, que a Comissão violou o dever que lhe incumbe de proceder a um exame diligente das denúncias que lhe foram apresentadas. Nestas circunstâncias, cabe decidir que as recorrentes suportarão três quartos das suas despesas, três quartos das despesas da Comissão e a totalidade das despesas da ANGED. A Comissão suportará um quarto das suas próprias despesas e um quarto das despesas das recorrentes.

149 Todavia, nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Por conseguinte, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

- 2) **As recorrentes suportarão três quartos das suas despesas, três quartos das despesas da Comissão e a totalidade das despesas da Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución.**

- 3) **A Comissão suportará um quarto das suas próprias despesas e um quarto das despesas efectuadas pelas recorrentes.**

- 4) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Dezembro de 2006.

O secretário

O presidente

E. Coulon

J. Pirrung

Índice

Antecedentes do litigio	II - 4746
1. Legislação espanhola	II - 4746
2. Decreto-lei e DT 1	II - 4750
3. Tramitação do procedimento na Comissão	II - 4750
4. Decisão impugnada	II - 4752
Tramitação e pedidos das partes	II - 4753
Quanto à admissibilidade	II - 4756
1. Quanto à admissibilidade de determinados anexos às observações das recorrentes de 14 de Outubro de 2005	II - 4756
2. Quanto à admissibilidade do recurso	II - 4757
Argumentos das partes	II - 4757
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 4760
Quanto ao mérito	II - 4765
1. Quanto ao primeiro fundamento relativo a uma apreciação manifestamente errada da legislação espanhola	II - 4765
Quanto à primeira parte relativa à apreciação manifestamente errada da obrigação de cessão das mais-valias	II - 4765
Argumentos das partes	II - 4765
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 4769
— Quanto à existência de uma regulamentação que prevê uma obrigação de cessação das mais-valias	II - 4769
— Quanto à existência de uma prática administrativa que autoriza o Estado a exigir a cessão das mais-valias	II - 4772
	II - 4795

Quanto à segunda parte relativa a uma apreciação manifestamente errada da modificação do destino do solo	II - 4774
Argumentos das partes	II - 4774
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 4775
2. Quanto ao segundo fundamento relativo a uma interpretação e a uma aplicação erradas dos elementos constitutivos do conceito de auxílio de Estado	II - 4776
Argumentos das partes	II - 4776
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 4778
3. Quanto ao terceiro fundamento relativo à violação do dever de fundamentação	II - 4780
4. Quanto ao quarto fundamento relativo à violação do princípio da boa administração, do artigo 88.º, n.º 2, CE e do artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento n.º 659/1999	II - 4783
Argumentos das partes	II - 4783
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 4785
Quanto à duração do exame	II - 4785
Quanto ao não início do procedimento formal de investigação	II - 4788
Quanto aos outros erros do exame realizado pela Comissão	II - 4792
5. Quanto ao pedido de apresentação de provas	II - 4792
Quanto às despesas	II - 4793