

Asuntos acumulados T-127/99, T-129/99 y T-148/99

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava y otros
contra
Comisión de las Comunidades Europeas

«Ayudas de Estado — Concepto de ayudas de Estado — Medidas fiscales —
Carácter selectivo — Justificación por la naturaleza o la economía
del sistema fiscal — Compatibilidad de la ayuda con el mercado común»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 6 de
marzo de 2002 II-1283

Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Actos que les afectan directa e individualmente — Decisión de la Comisión por la que se declara la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común — Recurso de una empresa perteneciente al sector público y de una autoridad regional que concedió dicha ayuda — Admisibilidad (Art. 230 CE, párr. 4)*

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Venta de bienes por una autoridad pública en condiciones preferenciales — Inclusión*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Venta de un terreno por una empresa perteneciente al sector público — Ocupación gratuita del terreno por el comprador con anterioridad al pago del precio de venta — Inclusión — Criterio de apreciación — Comportamiento normal de una empresa privada*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Ayudas concedidas por entidades regionales o locales — Inclusión*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Normativa nacional por la que se establece un crédito fiscal — Medida de carácter general que atribuye a la administración una facultad discrecional en la concesión de una ventaja fiscal — Inclusión*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Criterios de aplicación objetivos — Irrelevancia*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

7. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Medida fiscal específica — Carácter selectivo de la medida — Justificación basada en la naturaleza o la estructura del sistema fiscal — Exclusión*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Concepto — Carácter selectivo de la medida — Medida que persigue un objetivo de creación o mantenimiento del empleo — Irrelevancia*
[Art. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]

9. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayudas existentes y ayudas nuevas — Concepto — Medida por la que se modifican ayudas existentes o proyectos iniciales notificados a la Comisión — Calificación de ayudas nuevas*
[Art. 93, ap. 3, del Tratado CE (actualmente art. 88 CE, ap. 3)]

10. *Ayudas otorgadas por los Estados — Proyectos de ayudas — Notificación a la Comisión — Régimen general de ayudas — Obligación*
[Art. 93, ap. 3, del Tratado CE (actualmente art. 88 CE, ap. 3)]
11. *Ayudas otorgadas por los Estados — Perjuicio para los intercambios entre Estados miembros — Perjuicio para la competencia — Criterios de apreciación*
[Art. 92 del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, tras su modificación)]
12. *Ayudas otorgadas por los Estados — Decisión de la Comisión por la que se declara la incompatibilidad de una ayuda no notificada con el mercado común — Obligación de motivación — Alcance*
[Arts. 92, ap. 1, del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación), 93, ap. 3, y 190 (actualmente arts. 88 CE, ap. 3, y 253 CE)]
13. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Facultad de apreciación de la Comisión — Examen de los motivos que puedan justificar una exención individual a lo establecido en un acuerdo — Exclusión*
[Arts. 85, ap. 3, del Tratado CE (actualmente art. 81 CE, ap. 3), y 92, ap. 1 (actualmente art. 87 CE, ap. 1, tras su modificación)]
14. *Ayudas otorgadas por los Estados — Régimen general de ayudas aprobado por la Comisión — Ayuda individual presentada como incluida dentro del ámbito de la aprobación — Examen por la Comisión — Apreciación prioritaria con respecto a la decisión de aprobación y sólo subsidiaria en relación con el artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación)*
[Arts. 92 del Tratado CE (actualmente art. 87 CE, tras su modificación), y 93 (actualmente art. 88 CE)]
15. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayuda otorgada cumpliendo las normas de procedimiento del artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) — Posible confianza legítima de los beneficiarios — Protección — Requisitos y límites*
[Art. 93 del Tratado CE (actualmente art. 88 CE)]

1. La empresa perteneciente al sector público y la entidad intraestatal que ha concedido una ayuda de Estado resultan directa e individualmente afectadas por la Decisión por la que se declara la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común. En efecto, dicha Decisión no sólo afecta a actos de los que las partes demandantes son las autoras, sino que, además, les impide ejercer como consideran oportuno sus competencias propias, de las

que disfrutaban directamente en virtud del Derecho español.

(véanse los apartados 50 y 51)

2. La venta de bienes por parte de una autoridad pública en condiciones preferenciales puede constituir una ayuda de Estado. Para apreciar si una empresa recibió una ayuda de Estado con ocasión de la adquisición de un bien de una empresa perteneciente al sector público, debe examinarse si la primera empresa lo compró a un precio que no hubiera podido obtener en condiciones normales de mercado.

(véanse los apartados 72 y 73)

3. En el caso de que una empresa perteneciente al sector público venda un terreno a una empresa privada que lo ocupa, está justificado que la Comisión señale que la empresa adquirente, dado que el pago del precio de venta de aquél tuvo lugar tras varios meses de ocupación.

Sin embargo, la Comisión no puede deducir automáticamente de dicha ocupación que la empresa perteneciente al sector público haya concedido una ayuda de Estado a la empresa adquirente. Cabría tal deducción únicamente en el supuesto de que el comportamiento de la primera empresa no fuese el normal de una empresa privada.

A este respecto, la Comisión debe examinar si un operador privado podría exigir el pago del precio de venta en una fecha anterior y, en el supuesto de que esto no fuera así, si podría exigir el pago de una remuneración por el período de ocupación del terreno anterior al pago del precio de venta de éste.

Al no haberse realizado dicho examen, la Comisión no demuestra de modo suficiente con arreglo a Derecho que la empresa adquirente había recibido una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) como consecuencia de su ocupación gratuita del terreno antes de que se produjera el pago del precio de venta.

(véanse los apartados 97 a 100,
105 y 106)

4. El hecho de que un crédito fiscal haya sido concedido con arreglo a una legislación adoptada por una entidad intraestatal y no por un Estado miembro resulta irrelevante para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación). En efecto, dicha disposición, al mencionar las ayudas concedidas por «los Estados o mediante fondos estatales bajo cualquier forma», se refiere a todas las ayudas financiadas por medio de recursos públicos. De ello se deduce que las medidas adoptadas por entidades intraestatales (descentra-

lizadas, federadas, regionales o de otra índole) de los Estados miembros, cualesquiera que sean su naturaleza jurídica y denominación, están comprendidas, del mismo modo que las medidas adoptadas por el poder federal o central, en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, si se cumplen los requisitos establecidos en dicha disposición.

(véase el apartado 142)

5. Para que una medida pueda ser calificada de ayuda de Estado, el artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación), exige que favorezca a «determinadas empresas o producciones». La especificidad o selectividad de una medida constituye, pues, una de las características del concepto de ayuda de Estado.

Las medidas de alcance puramente general no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. No obstante, intervenciones que, a primera vista, son aplicables a la generalidad de las empresas pueden caracterizarse por una cierta selectividad y, por consiguiente, ser consideradas como medidas destinadas a favorecer a determinadas empresas o producciones. Así sucede, en particular, cuando la Administración que debe aplicar la norma general disponga de una facultad discrecional en lo que respecta a la aplicación del acto.

A este respecto, para excluir la calificación de medida general de una normativa nacional por la que se establece un crédito fiscal para las inversiones, no es necesario verificar si el comportamiento de la Administración que concede la ventaja fiscal es arbitrario. Basta demostrar que la citada Administración dispone de una facultad de apreciación discrecional que le permite, en particular, modular el importe o los requisitos de concesión de la ventaja fiscal en función de las características de los proyectos de inversión sometidos a su apreciación.

(véanse los apartados 144, 149 y 154)

6. Aun cuando una medida estatal de carácter selectivo determina su ámbito de aplicación con arreglo a criterios objetivos, no es menos cierto que tiene carácter selectivo y, por tanto, puede ser calificada de ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación).

(véase el apartado 163)

7. En el marco de la apreciación de una medida estatal como ayuda de Estado, el carácter selectivo de ésta puede, en

determinadas condiciones, estar justificado «por la naturaleza o la economía del sistema». En tal caso, la medida queda excluida del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación). Así, una medida fiscal específica que esté justificada por la lógica interna del sistema fiscal —como la progresividad del impuesto que esté justificada por la lógica redistributiva de éste— quedará excluida del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

En cualquier caso, la justificación basada en la naturaleza o la economía del sistema fiscal constituye una excepción al principio de prohibición de las ayudas de Estado y deberá interpretarse, por consiguiente, de manera estricta.

(véanse los apartados 163,
164 y 250)

8. En el supuesto de que se considere que motivos relativos a la creación o al mantenimiento del empleo pueden hacer que el artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) no se aplique a esta disposición determinadas medidas específicas, quedaría privada de eficacia. En efecto, las ayudas de Estado se conceden, en buena parte de los casos,

con la finalidad de crear o mantener puestos de trabajo.

(véase el apartado 168)

9. Constituyen ayudas existentes las ayudas que existieran antes de la fecha de entrada en vigor del Tratado o de la adhesión del Estado miembro de que se trate a las Comunidades Europeas y aquellas que se hayan ejecutado legalmente conforme a los requisitos previstos en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3).

Por el contrario, deben considerarse ayudas nuevas, sometidas a la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, las medidas tendentes a la concesión o a la modificación de las ayudas, entendiéndose que las modificaciones pueden referirse bien a ayudas existentes, o bien a proyectos iniciales notificados a la Comisión.

(véase el apartado 173)

10. El artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) no establece distinción alguna entre ayudas individuales y regímenes generales de ayuda.

De ello se desprende que, cuando un Estado miembro o una autoridad regional o local de un Estado miembro establece un mecanismo legislativo y/o administrativo que implique un régimen general de ayuda, éste deberá ser notificado imperativamente a la Comisión.

(véanse los apartados 184 y 185)

11. Una ayuda de Estado concedida a una empresa con la finalidad de permitirle iniciar la producción de determinado producto en un Estado miembro tiene como consecuencia, en un mercado competitivo, una disminución de las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado. Tal ayuda puede, por tanto, afectar al comercio entre Estados miembros y falsear la competencia.

(véase el apartado 219)

12. Si bien de las propias circunstancias en las que se concedió la ayuda de Estado es posible deducir, en determinados casos, que puede afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia, corresponde a la Comisión

mencionar al menos dichas circunstancias en los motivos de la Decisión por la que se declara la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común.

No obstante, en una decisión sobre ayudas no notificadas, la Comisión no está obligada a demostrar el efecto real de las medidas nacionales, ya que ello favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación que impone el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto.

(véanse los apartados 201 y 225)

13. La comprobación de la conformidad de una ayuda de Estado con el Tratado no implica la apreciación de los motivos que podrían justificar eventualmente una exención individual a lo establecido en un acuerdo, una práctica o una decisión contraria a las normas de la competencia, con arreglo al artículo 85, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 81 CE, apartado 3). Pues bien, dado que la Comisión ha demostrado suficientemente que las ayudas concedidas a una empresa falsean o amenazan falsear la competencia en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) y que dichas ayudas

pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros, éstas son incompatibles, salvo excepción, con el mercado común.

(véase el apartado 223)

confianza legítima y de seguridad jurídica tanto para los Estados miembros como para los operadores económicos, ya que la Comisión podría revisar en cualquier momento las ayudas individuales que se ajustaran rigurosamente a la Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas.

14. Cuando considera una ayuda individual de la cual se afirma que fue concedida en ejecución de un régimen previamente autorizado, la Comisión no puede de entrada examinarla directamente en relación con el Tratado. Debe limitarse, antes de iniciar cualquier procedimiento, a controlar, en primer lugar, si la ayuda se halla cubierta por el régimen general y respeta los requisitos impuestos en la Decisión por la que se aprueba éste. Si no actuara de esta forma, la Comisión podría, al examinar cada ayuda individual, revocar su Decisión por la que se aprueba el régimen de ayudas, la cual suponía ya un examen con arreglo al artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación). Se pondrían en peligro con ello los principios de protección de la

(véase el apartado 228)

15. El reconocimiento de la confianza legítima de una empresa beneficiaria de una ayuda de Estado presupone, en principio, que la ayuda ha sido concedida observando el procedimiento previsto en el artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE). Se considera, en efecto, que todo operador económico y toda autoridad regional diligentes estarán normalmente en condiciones de comprobar si el referido procedimiento ha sido observado.

(véase el apartado 236)