

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 18 de mayo de 2000¹

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso de anulación, la República Portuguesa se dirige contra una Decisión de la Comisión por la que autorizó una nueva ayuda a los vinos de licor y los aguardientes introducida por Francia, declarando que no tenía ninguna objeción que formular al respecto. Los motivos del recurso —la existencia de vicios sustanciales de forma y la infracción del Tratado— se basan fundamentalmente en las imputaciones según las cuales la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta, en su apreciación de la ayuda, el régimen francés de tributación diferenciada de los vinos de licor y de los vinos dulces naturales: los vinos de licor están sometidos a un impuesto de 1.400 FRF por hectolitro, es decir, 9 FRF o aproximadamente 1,37 euros por botella, mientras que los vinos dulces naturales están sometidos a un impuesto de 350 FRF, es decir, 2,25 FRF o aproximadamente 0,34 euros por botella. Además, Portugal afirma que no está claro en qué condiciones se concedieron dichos fondos.

II. Marco jurídico

2. En el artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) se dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«1. Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

2. [...]

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

1 — Lengua original: alemán.

[...]

- c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común [...]» a los que gravan directa o indirectamente los productos nacionales similares.»

3. En el artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) se dispone, entre otras cosas:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder [...] ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerase que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior [...]»

4. En el artículo 95 del Tratado CE (actualmente artículo 90 CE, tras su modificación), se dispone lo siguiente:

«Ningún Estado miembro gravará directa o indirectamente los productos de los demás Estados miembros con tributos internos, cualquiera que sea su naturaleza, superiores

III. Hechos

1. Antecedentes del litigio

5. En protesta por la tributación más elevada de sus productos, durante 1993 y el primer semestre de 1994 los productores de los vinos de licor Pineau des Charentes, Floc de Gascogne y Macvin du Jura se negaron a pagar la parte de los impuestos especiales sobre el consumo que excedía del tipo impositivo aplicado a los vinos dulces naturales. Simultáneamente, la asociación nacional de productores de vinos de licor con denominación de origen controlada presentó una denuncia ante la Comisión contra el régimen tributario aplicado en Francia a los vinos de licor. A mediados de 1994, los productores de vino de licor pusieron fin a su negativa al pago de los impuestos. El Presidente de la asociación lo explicó, en una entrevista publicada en una revista, por el hecho de que el Gobierno francés había prometido, como compensación por la diferencia de tributación, el pago de indemnizaciones anuales y devoluciones durante el período comprendido entre 1994 y 1997.

2. La ayuda objeto de litigio

6. El 24 de marzo de 1995, la asociación de exportadores de vino de Oporto portugueses, Associação de Empresas de Vinho do Porto (en lo sucesivo, «AEVP») presentó ante la Comisión dos denuncias. Una de ellas se refería a la infracción del artículo 95 del Tratado por el régimen francés de tributación de los vinos de licor. La otra denuncia se refería a la infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado por las medidas de compensación en favor de los productores franceses prometidas por el Gobierno francés. Esta última denuncia es la que dio lugar al presente procedimiento.

7. A raíz de la denuncia presentada por la AEVP, el 12 de abril de 1995 la Comisión instó a las autoridades francesas a que le notificaran la ayuda proyectada. Esta petición fue atendida por la Representación Permanente de Francia mediante escrito de 17 de julio de 1995. Con arreglo al mismo, el Gobierno francés tenía previsto conceder una ayuda a los vinos de licor y aguardientes («eaux de vie») con denominación de origen controlada. En respuesta a nuevas peticiones de la Comisión de 10 de agosto de 1995, 31 de octubre de 1995, 30 de enero de 1996, 3 de junio de 1996 y 12 de agosto de 1996, la Representación Permanente de Francia transmitió a la Comisión, el 6 de octubre de 1995, el 12 de diciembre de 1995, el 14 de febrero de 1996, el 26 de abril de 1996, el 10 de julio de 1996 y el 30 de septiembre de 1996, informaciones adicionales sobre la ayuda proyectada. El escrito de la Comisión de 30 de enero de 1996 contiene un pasaje cuyo contenido es el siguiente:

complètes et que des informations complémentaires sont donc nécessaires à un examen approfondi de ce projet.»

A raíz de una petición de la Comisión formulada en el escrito de 3 de junio de 1996, punto 6, las autoridades francesas se comprometieron, en el escrito de 10 de julio de 1996, punto 6, entre otras cosas, a eliminar del proyecto de ayudas los incentivos a las inversiones en almacenamiento.

8. En febrero de 1996, la AEVP recibió una comunicación informal según la cual la Comisión tenía previsto iniciar contra Francia el procedimiento administrativo formal con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado. Sin embargo, al ver que no lo hacía, el 29 de mayo de 1996 la AEVP instó a la Comisión iniciar sin demora un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado y que la informara sobre el estado de la investigación de la ayuda proyectada en curso. El 19 de julio de 1996 y el 2 de septiembre de 1996, la AEVP reiteró dicha petición. Finalmente, mediante escrito de 25 de septiembre de 1996 la AEVP requirió a la Comisión, de conformidad con el artículo 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE), que actuara.

3. La Decisión de la Comisión

«Après un examen préliminaire, il s'avère que ces dernières [informations] ne sont pas

9. El 6 de noviembre de 1996, la Comisión acordó no formular ninguna objeción con-

tra la ayuda, que de ese modo quedó aprobada. Mediante escrito SG(96) D/9957 de 21 de noviembre de 1996, la Comisión comunicó al Gobierno francés su Decisión. Un resumen de la Decisión fue publicado el 6 de marzo de 1997 en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.²

10. En el escrito de 21 de noviembre de 1996, la ayuda proyectada se dividió en dos partes, una relativa a la publicidad y la otra de carácter técnico. Esta última tiene por objeto el apoyo técnico, la promoción de la investigación y las ayudas a la inversión.³ En dicho escrito, la Comisión señala, sobre todo, que la ayuda cumple con todas las normas, prácticas y directrices comunitarias pertinentes.

11. Por lo que respecta al modo de financiación de las ayudas a la publicidad, la Comisión subraya que los gravámenes parafiscales o voluntarios percibidos para financiarlas no pueden recaer sobre los productos importados. En su ejecución debían respetarse, en particular, la «Comunicación de la Comisión sobre la participación estatal en la promoción de los productos agrícolas y pesqueros»,⁴ así como el «Encuadramiento de las ayudas nacionales para publicidad de productos agrarios y de determinados productos no incluidos en el Anexo II del Tratado CEE, con exclusión

de los productos pesqueros». ⁵ Ambos textos contienen criterios sustanciales relativos a la publicidad financiada con ayudas de Estado. El encuadramiento prohíbe además las ayudas a la publicidad vinculada a empresas específicas. Permite las ayudas a la publicidad, hasta un importe máximo del 50 % del coste total, siempre que las ayudas hayan sido correctamente notificadas, en los siguientes casos:

- para los productos excedentarios,
- para los productos sustitutorios,
- para los productos específicos procedentes de regiones desfavorecidas,
- para los productos típicamente elaborados por pequeñas y medianas empresas, o
- para los productos de alta calidad que sean favorables para la salud.

12. Por lo que respecta a las ayudas a la investigación, la Comisión se remite, en

2 — DO C 70, p. 14.

3 — Proyectos de elaboración del vino («conditionnement») y de comercialización.

4 — DO 1986, C 272, p. 3.

5 — DO 1987, C 302, p. 6.

particular, al «Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo»,⁶ cuyo pasaje pertinente a efectos del presente asunto menciona la posibilidad de una autorización con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, pero por otra parte exige una evaluación general que tenga en cuenta la competencia y los intercambios,⁷ así como las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas,⁸ que define este tipo de empresas y fija límites máximos para las ayudas, dentro de los cuales la Comisión puede autorizar ayudas.

13. Por lo que respecta a las ayudas a la inversión, la Comisión exige, finalmente, el respeto, en particular, de las condiciones contenidas en la «Normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas» recogida en el escrito de 20 de octubre de 1995.⁹ Esta normativa contempla la aplicación, *mutatis mutandis*, de los criterios establecidos en la Decisión 94/173/CE de la Comisión, de 22 de marzo de 1994, por la que se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y silvícolas y por la que se deroga la Decisión 90/342/CEE,¹⁰ que, a su vez, desarrolla el Reglamento (CEE) n° 866/90 del Consejo, de 29 de marzo de 1990, relativo a la mejora de las condiciones de transforma-

ción y comercialización de los productos agrícolas.¹¹ Ambos actos jurídicos se refieren directamente a la financiación de los correspondientes proyectos mediante fondos agrícolas europeos.

14. Como Francia dio seguridades sobre el respeto de estas disposiciones, la Comisión llegó a la conclusión de que todos los elementos de las ayudas se atenían a lo dispuesto en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. En consecuencia, la Comisión decidió no formular ninguna objeción.

15. Contra esta Decisión, la República Portuguesa interpuso un recurso el 29 de mayo de 1997.

16. Se adhirieron al litigio, como partes coadyuvantes, el Reino de España en apoyo de la demandante y la República Francesa en apoyo de la demandada.

17. A raíz de un auto del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1999, la Comisión aportó la correspondencia intercambiada con el Gobierno francés en relación con la ayuda.

6 — DO 1996, C 45, p. 5.

7 — Punto 5.1.

8 — DO 1996, C 213, p. 4.

9 — DO 1996, C 29, p. 4.

10 — DO L 79, p. 29.

11 — DO L 91, p. 1.

4. *Pretensiones de las partes*

18. La demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la Decisión de la Comisión de 6 de noviembre de 1996 relativa a la ayuda de Estado n° N 703/95 — Francia.

— Condene en costas a la parte demandada.

19. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso, y con carácter subsidiario, su carácter infundado, en la medida en que la demandante se basa en el artículo 92, en relación con el artículo 95, del Tratado.

— Desestime el recurso en todo lo demás por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

20. Las alegaciones de las partes serán examinadas de forma detallada a lo largo de las presentes conclusiones.

IV. *Apreciación jurídica*

1. *Sobre la admisibilidad*

Alegaciones de las partes

21. La Comisión sostuvo la tesis según la cual procede declarar la inadmisibilidad de parte del recurso. En efecto, la demandante asegura que la ilegalidad de la Decisión de la Comisión se desprende del hecho de que la ayuda objeto de litigio refuerza el supuesto efecto discriminatorio del régimen francés de tributación de los vinos dulces naturales y los vinos de licor. Ahora bien, los tributos discriminatorios deben ser apreciados de conformidad con el artículo 95 del Tratado. La Comisión sólo puede oponerse a ellos mediante un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), pero no en el marco de una Decisión en materia de ayudas con arreglo al artículo 93 del Tratado. La Decisión relativa al inicio de un procedimiento por incumplimiento corresponde exclusivamente a la Comisión, y no está sujeta a control jurisdiccional. En consecuencia, la Comisión sostiene que, mediante este motivo de anulación, Portugal intenta rebasar los límites del sistema comunitario de protección jurídica.

22. A esta argumentación, Portugal replica, con el apoyo de España, que el recurso no tiene por objeto la aplicación del artículo 95 del Tratado, sino que se limita a exigir que se tengan en cuenta, al aplicar el artículo 92 del Tratado, determinadas circunstancias que, efectivamente, afectan al artículo 95.

a) Vicios sustanciales de forma

25. En el marco de este motivo del recurso, la demandante critica, por un lado, que no se iniciara el procedimiento administrativo formal contemplado en el artículo 93, apartado 2, del Tratado. Por otro lado, invoca la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación consagrada en el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE).

Definición de postura

23. Tal como alegan Portugal y España, este motivo de anulación debe entenderse en el sentido de que la supuesta infracción del artículo 95 del Tratado es tan sólo un argumento que pretende sustentar la existencia de una infracción del artículo 92 del Tratado. La cuestión de si una infracción de este tipo puede producir dicho efecto debe apreciarse en el marco de la interpretación del artículo 92 del Tratado y, por tanto, constituye una cuestión sobre el fondo. En consecuencia, procede declarar la admisibilidad del recurso por lo que respecta a este motivo de anulación.

aa) No incoación del procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado

— La obligación de incoación

Alegaciones de las partes

26. La demandante sostiene que, en el presente caso, la Comisión debería haber iniciado el procedimiento administrativo contradictorio. Remitiéndose a la sentencia Lorenz,¹² señala que el Tribunal de Justicia ha limitado a dos meses la duración máxima de la fase previa de examen con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado. Además, sostiene que la incoación del procedimiento administrativo es asimismo

2. Fondo

24. La demandante basa su recurso en la existencia de vicios sustanciales de forma y en la infracción del Tratado y de las normas que deben aplicarse en ejecución del mismo.

12 — Sentencia de 11 de diciembre de 1973 (120/73, Rec. p. 1471).

ineludible en todos los casos en que la Comisión encuentre serias dificultades para el examen de una ayuda proyectada.

trovertidas. Han sido objeto de sendas denuncias ante la Comisión por parte de otros productores de dos Estados miembros.

27. Al adelantar el examen en profundidad de la ayuda proyectada desde el procedimiento administrativo a la fase previa de examen, la Comisión falseó las normas procesales del artículo 93 del Tratado, vulnerando las garantías procesales de las demás partes que hubieran podido presentar sus observaciones.

— Según las declaraciones publicadas por las asociaciones de productores favorecidas por la ayuda, ésta sirve para compensar la tributación discriminatoria que grava los vinos de licor.

28. En opinión de la demandante, es evidente que la Comisión no pudo, en el marco de la fase previa de examen, apreciar positivamente de manera inmediata la compatibilidad con el Tratado de la ayuda proyectada y que, por tanto, encontró serias dificultades para el examen de la ayuda. Fue necesaria una investigación de casi diecinueve meses, incluido un prolongado intercambio de correspondencia entre la Comisión y el Gobierno francés, para que la Comisión pudiera adoptar la Decisión impugnada.

— El Gobierno francés no hizo público el proyecto de ayuda por propia iniciativa, sino por exigencia de la Comisión.

— La Comisión exigió al Gobierno francés que le proporcionara garantías y ulteriores aclaraciones sobre la ayuda, que dieron lugar a modificaciones y adaptaciones de la ayuda inicialmente proyectada.

29. Según las alegaciones de la demandante, la obligación de incoación del procedimiento administrativo se desprende, en particular, de los siguientes hechos:

30. Además, la demandante señala que la Comisión informó a uno de los denunciantes, a saber, la AEVP, de su intención de iniciar el procedimiento administrativo formal. La Comisión no dio ninguna explicación sobre la razón por la cual renunció a dicha intención.

— Las medidas adoptadas por el Gobierno francés son sumamente con-

31. El Gobierno español, que apoya a la demandante, invoca asimismo la existencia

de una infracción del artículo 93 del Tratado por parte de la Comisión. Dado que la fase previa de examen por parte de la Comisión únicamente tiene por objeto hacerse una primera idea sobre la compatibilidad de las ayudas proyectadas con el mercado común, la Comisión no hubiera debido autorizar las ayudas proyectadas en razón únicamente del examen preliminar realizado. Al renunciar la Comisión a iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado, las demás partes del procedimiento no pudieron exponer su postura ante la Comisión, de modo que ésta adoptó su Decisión sin disponer de una información completa. Por último, el procedimiento administrativo hubiera debido iniciarse aunque sólo fuera en razón del desarrollo y la duración del examen preliminar.

32. En la vista, la agente del Gobierno español subrayó que de ningún modo bastaba con que las autoridades francesas aseguraran que la ayuda no constituía una compensación a los productores franceses de vino de licor por la desventaja fiscal que sufrían frente a los vinos dulces naturales. Por el contrario, la Comisión estaba obligada a examinar esta imputación. Teniendo en cuenta las poco satisfactorias indicaciones proporcionadas por el Gobierno francés, esto es algo que sólo hubiera podido realizarse mediante un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado.

33. La Comisión sostiene la postura según la cual el procedimiento administrativo formal debe iniciarse siempre que encuentre serias dificultades para el examen de la compatibilidad con el Tratado de una ayuda o cuando las dificultades surgidas

no puedan superarse antes de la conclusión de la fase previa de examen. Ahora bien, en opinión de la Comisión no es eso lo que sucedió en el presente caso.

34. Según la Comisión, las informaciones sobre las ayudas proyectadas proporcionadas por los Estados miembros suelen ser incompletas e imprecisas en relación con cuestiones secundarias. En sentido estricto, no se trata de notificaciones a efectos del artículo 93, apartado 3, del Tratado, sino de orientar a la Comisión sobre las medidas que un Estado miembro se propone adoptar. En consecuencia, en la fase previa de examen la Comisión debe recabar informaciones y confirmaciones suplementarias para ajustar las ayudas proyectadas exactamente a los preceptos comunitarios. Ahora bien, como sucede en el presente caso, estos ajustes afectan únicamente a aspectos secundarios y a las modalidades de aplicación de una ayuda. Por ello, debe reconocerse a la Comisión un cierto margen de apreciación por lo que respecta a la posibilidad de superar las dificultades encontradas en el marco del examen de un proyecto de ayuda notificado. En última instancia, estas dificultades pueden ser igualmente de importancia secundaria.

35. Además, la Comisión considera que el plazo de dos meses para el inicio del procedimiento administrativo no empieza a correr hasta el momento en que la Comisión cuenta con todos los documentos requeridos para poder examinar la compatibilidad de una ayuda con el Tratado. A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia Francia/Comisión, «Boussac». ¹³

13 — Sentencia de 14 de febrero de 1990 (301/87, Rec. p. I-307), apartados 27 y 28.

36. Por lo que respecta a las eventuales dificultades encontradas para apreciar si el proyecto de ayuda puede ser autorizado o no, la Comisión señala que el proyecto objeto de litigio era manifiestamente conforme con las directrices pertinentes. Es cierto que, en la vista, la representante de la Comisión reconoció que ésta no está obligatoriamente vinculada por dichas directrices, pero cualquier excepción a las mismas debe contar —según la propia representante de la Comisión— con una justificación «a toda prueba». A su entender, en el presente caso no existe tal justificación.

37. El Gobierno francés considera, en primer lugar, que de la sentencia Lorenz¹⁴ no puede deducirse que la fase previa de examen esté limitada de manera general y absoluta a dos meses. A su juicio, la obligación de la Comisión de iniciar el procedimiento administrativo depende únicamente de si encuentra serias dificultades para el examen de la compatibilidad de la ayuda proyectada con el Tratado.

38. El Gobierno francés parte de la base de que, habida cuenta de las circunstancias de hecho y de Derecho del presente asunto, la prolongada fase previa de examen no constituye una infracción del artículo 93, apartado 2, del Tratado. Según afirma, entre las autoridades francesas y la Comisión tuvo lugar un diálogo que no empezó, como suele ser habitual en otros casos, mediante la notificación de un proyecto de ayuda plenamente elaborado, sino ya en la fase de planificación de las ulteriores ayudas. En consecuencia, el período de dos meses, que no empieza hasta el momento de la notificación, debe calcularse a partir del escrito del Gobierno francés de 23 de septiembre de 1996.

39. Por último, el Gobierno francés considera que la demandante no ha aportado ningún elemento relativo a la naturaleza de las serias dificultades supuestamente encontradas por la Comisión. En efecto, la ayuda proyectada no experimentó ninguna modificación sustancial en el curso del examen al que la sometió la Comisión. En la vista, el agente del Gobierno francés señaló, además, que la Comisión ya conocía la situación del mercado europeo de vinos de licor. Al fin y al cabo, poco antes del inicio del procedimiento en materia de ayudas la Comisión estableció ayudas comunitarias para Madeira¹⁵ que no suscitaban ninguna objeción.

Definición de postura

40. La cuestión de en qué condiciones la Comisión está obligada a iniciar el procedimiento administrativo formal con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado tiene, por un lado, un componente temporal, a saber, la cuestión del respeto del plazo de dos meses para la conclusión de la fase previa de examen. Por otro lado, deben dilucidarse los requisitos materiales para la incoación obligatoria del procedimiento administrativo, tal como han sido recogidos en la jurisprudencia dictada hasta ahora por el Tribunal de Justicia.

41. La mera expiración del plazo de dos meses no da lugar automáticamente a la

15 — Reglamento (CEE) n° 3233/92 de la Comisión, de 5 de noviembre de 1992, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del régimen especial de ayudas en favor de las Azores y de Madeira en el sector vitivinícola (DO L 321, p. 11).

14 — Citada en la nota 12 *supra*.

obligación de la Comisión de iniciar el procedimiento administrativo contradictorio. En la sentencia Lorenz,¹⁶ el Tribunal de Justicia exigió que la Comisión concluyera la fase previa de examen con la debida diligencia en un plazo razonable. Apoyándose en los artículos 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación) y 175 del Tratado, el Tribunal consideró que un plazo de dos meses era razonable.¹⁷ Ahora bien, este plazo de dos meses tiene por objeto, principalmente, proteger al Estado miembro que tiene previsto introducir una ayuda y, debido a la inactividad de la Comisión, no consigue que se aclare si la ayuda proyectada es compatible o no con el Derecho comunitario. En efecto, transcurridos los dos meses el Estado miembro afectado puede notificar a la Comisión la ejecución de las ayudas. Si la Comisión no está dispuesta a aceptarla, no tiene más remedio que iniciar el procedimiento administrativo con arreglo al artículo 93, apartado 2. Así pues, la finalidad principal del plazo de dos meses no es proteger los derechos procesales de las partes que deben participar en el procedimiento administrativo.

42. Esto explica la sentencia Alemania/Comisión,¹⁸ sobre la Decisión de la Comisión de no formular ninguna objeción contra una ayuda belga. También aquel caso versaba sobre la garantía de los derechos de otras partes del procedimiento y, en particular, del Estado miembro

demandante, que era Alemania. El Tribunal de Justicia no fundó la obligación de la Comisión de iniciar el procedimiento administrativo formal simplemente en que el plazo de examen se hubiera prolongado durante más de dieciséis meses. Por el contrario, el Tribunal diferenció entre aquellos proyectos que no plantean dificultades o sólo plantean dificultades que la Comisión puede superar en la fase previa de examen y aquellos proyectos para cuyo examen encuentra «serias dificultades» que hacen necesario dar a los otros Estados miembros y a los afectados la oportunidad de presentar sus observaciones.

43. Por consiguiente, procede examinar si el presente proyecto de ayuda planteó «serias dificultades». El Tribunal no ha definido hasta ahora de forma concluyente qué circunstancias constituyen tales dificultades. En la sentencia Alemania/Comisión,¹⁹ el Tribunal consideró suficiente que la Comisión y Bélgica hubieran negociado durante más de dieciséis meses entre sí para modificar sustancialmente el proyecto de ayuda.

44. En el presente caso, los contactos se prolongaron durante casi diecinueve meses. En el curso de este diálogo, Francia renunció, por exigencia de la Comisión, a conceder ayudas a las inversiones en almacenamiento.²⁰ Por lo demás, el intercambio de correspondencia entre Francia y la Comisión se limitó a precisar las indicaciones relativas al proyecto. En la sentencia Matra/Comisión,²¹ el Tribunal de Justicia

16 — Citada en la nota 12 *supra*.

17 — Sentencia Lorenz, citada en la nota 12 *supra*, apartado 4.

18 — Sentencia de 20 de marzo de 1984 (84/82, Rec. p. 1451), apartados 13 y ss; véanse, en el mismo sentido, la sentencia de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión (C-225/91, Rec. p. I-3203), e implícitamente también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de septiembre de 1995, Sytraval y Brink's France/Comisión (T-95/94, Rec. p. II-2651), y la sentencia de 2 de abril de 1998 sobre el correspondiente recurso de casación, Comisión/Sytraval y Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), en cuyo caso la tramitación se había prolongado durante cincuenta y un meses.

19 — Citada en la nota 18 *supra*, apartados 14 y ss.

20 — Exigencia formulada por la Comisión en el escrito de 3 de junio de 1996, punto 6; aceptación en el escrito de las autoridades francesas de 10 de julio de 1996, punto 6.

21 — Citada en la nota 18 *supra*, apartado 38.

excluyó que las simples precisiones de las indicaciones sobre los proyectos de ayudas constituyan por sí solas serias dificultades, exigiendo que se introdujeran modificaciones importantes del proyecto que obedecieran a exigencias impuestas por la Comisión. Dado que sólo al ser interpelada en la vista la Comisión reconoció que el intercambio de correspondencia había dado lugar efectivamente a modificaciones, debe considerarse que, al menos para ella, las modificaciones eran poco importantes. Esta apreciación resulta difícilmente comprobable, ya que en el presente caso no se ha aportado información sobre la trascendencia de dichas modificaciones en el contexto general de las ayudas. No obstante, del intercambio de correspondencia entre Francia y la Comisión cabe deducir que únicamente una fracción de las ayudas a la inversión, por un importe total de 5,7 millones de FRF sobre un volumen total de las ayudas de aproximadamente 24,6 millones de FRF, estaba destinado a ese componente de la ayuda, es decir, que en principio menos del 10 % del volumen de la ayuda se vio afectado. Parecería razonable que la Comisión no considerara esta única modificación apreciable del proyecto, por sí sola, como motivo para iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado.

45. Ahora bien, sí habría habido motivo para iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado en el caso de que —como sucedió en el asunto Cook/Comisión— «las apreciaciones en las que se basó la Comisión [...] planteaban dificultades que justificaran la incoación de dicho procedimiento». ²² La ayuda de que se trataba en aquel caso afectaba a los mercados de productos especiales de acero

fundido, mientras que la Comisión sólo disponía de datos generales sobre el subsector de las fundiciones de acero, que además permitían considerar que la situación de dicho mercado era difícil. El necesario análisis complejo de los mercados afectados sólo podía efectuarse, en opinión del Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado.

46. También en el presente caso, la Comisión debía efectuar, en el marco de la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, apreciaciones sobre el interés común, al que las ayudas no pueden ser contrarias. Es cierto que la Comisión alega que las directrices que citó ²³ ya definieron de manera definitiva los requisitos para la autorización de las presentes ayudas al amparo de dicha excepción. Sin embargo, en la mayoría de dichos textos la Comisión se reservó un cierto margen de maniobra gracias al cual puede tener en cuenta las circunstancias especiales de la ayuda de que se trate en cada caso. Ciertamente, el Encuadramiento de las ayudas nacionales para publicidad de productos agrarios y la Normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas no parecen conceder ningún margen de apreciación. No obstante, a este respecto cabe al menos plantearse si, en relación con las presentes ayudas, dichas directrices no quedan relegadas a un segundo plano por las exigencias del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, de modo que deba recurrirse directamente al Tratado. En efecto, tal como señaló el Tribunal de Justicia en el asunto Deufil/Comisión, los textos de este tipo únicamente constituyen «normas indicativas que definen las líneas de actuación

22 — Sentencia de 19 de mayo de 1993, Cook/Comisión (C-198/91, Rec. p. I-2487), apartado 31.

23 — Véanse los puntos 12 y ss. *supra*.

que la Comisión se compromete a seguir», pero no afectan «a lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado». ²⁴ Además, también el propio tenor de las directrices en materia de incentivos a la inversión parece indicar que éstas se limitan a fijar un nivel mínimo absoluto.

47. Simultáneamente, había motivos para prestar especial atención al agotamiento de estos márgenes de apreciación por parte de la Comisión. En el procedimiento por incumplimiento que dio lugar a la sentencia Comisión/Francia, ²⁵ la Comisión todavía opinaba que Francia discriminaba a los productos importados a través de la diferencia de tributación entre los vinos dulces naturales y los vinos de licor. Es cierto que el Tribunal de Justicia consideró que esta diferencia de trato estaba justificada con arreglo al artículo 95 del Tratado, pero debe señalarse que dicha tributación ya supone una desventaja para la posición competitiva de los vinos de licor en el mercado francés. ²⁶ La huelga fiscal de los productores franceses de Pineau des Charentes, Floc de Gascogne y Macvin du Jura, así como las denuncias presentadas ante la Comisión por la asociación de productores franceses de vinos de licor con denominación de origen controlada, confirman esta apreciación. El final de la huelga fiscal, tras prometer el Gobierno francés la concesión de las ayudas objeto de litigio en el presente asunto, lleva a considerar que, gracias a estas ayudas, dichos productores obtuvieron ventajas competitivas frente a los productores extranjeros. En el mismo sentido apuntan también las denuncias pre-

sentadas ante la Comisión por la AEVP y la asociación española de productores de vino de Jerez, dirigidas contra las ayudas y contra el régimen de tributación. Además, resulta evidente que, entretanto, la propia Comisión llegó a la conclusión de que era necesario proceder a un examen en profundidad de las ayudas proyectadas. En todo caso, motivó su petición de información suplementaria al Gobierno francés precisamente señalando que era necesario efectuar un «examen approfondi». Poco después, al menos un funcionario de la Comisión llegó incluso a anunciar verbalmente a la AEVP el inicio del procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado. Por último, en este contexto también la prolongada duración del procedimiento debe considerarse como un indicio más de la existencia de serias dificultades para la apreciación de la situación del mercado.

48. Todo ello tampoco hubiera bastado para obligar a la Comisión a iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado si ésta hubiera contado con estudios del mercado francés de vinos de licor que demostraran que las ayudas no son contrarias al interés común, de conformidad con el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Ahora bien, en el presente procedimiento no se aprecia ningún elemento de este tipo. La Comisión se limitó a afirmar que las medidas generales que había citado estaban basadas en los correspondientes estudios, señalando, por lo demás, que no contaba con capacidades suficientes para llevar a cabo este tipo de estudios de casos específicos.

49. Ahora bien, sólo la Normativa relativa a las ayudas estatales a la inversión en el sector de la transformación y comercialización de productos agrícolas recogida en el

24 — Sentencia de 24 de febrero de 1987 (310/85, Rec. p. 901), apartado 22; véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión (T-149/95, Rec. p. II-2031), apartado 61, con otras referencias.

25 — Sentencia de 7 de abril de 1987 (196/85, Rec. p. 1597).

26 — En relación con dicha desventaja, véanse los puntos 87 y ss. *infra*.

escrito de 20 de octubre de 1995²⁷ contiene indicaciones relativas a la realización de estudios de mercados específicos. Dicha normativa se remite a los estudios generales de los mercados afectados que precedieron a la adopción de la Decisión 94/173²⁸ de la Comisión por la que se establecen los criterios de selección aplicables para las inversiones destinadas a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios y silvícolas, aplicable por analogía en el marco del control de ayudas. Esta Decisión únicamente contiene, en el punto 2.11 de su anexo, normas generales en materia de limitación de la financiación comunitaria de proyectos en el sector de los vinos y alcoholes. El mercado de vinos de licor y vinos dulces naturales en Francia no se menciona de manera específica.

50. Tampoco las ayudas comunitarias para Madeira a las que alude el Gobierno francés fueron precedidas, que se sepa, de ningún estudio del mercado francés. El Reglamento n° 3233/92 contiene únicamente disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1600/92,²⁹ cuyas consideraciones económicas se basan a su vez, fundamentalmente, en la especial situación periférica de Madeira.

51. En consecuencia, hasta ahora no se ha aportado ningún elemento que demuestre que la Comisión adoptó su Decisión de no formular objeciones sobre la base de un conocimiento suficiente de los hechos. Por consiguiente, hubiera debido iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado, con objeto de efectuar las necesarias investigaciones con la participación de las partes interesadas.

27 — Citada en la nota 9 *supra*.

28 — Citada en la nota 10 *supra*.

29 — Reglamento del Consejo, de 15 de junio de 1992, sobre medidas específicas en favor de las Azores y Madeira relativas a determinados productos agrarios (DO L 173, p. 1).

— Sobre el carácter sustancial del vicio de forma

Alegaciones de las partes

52. Con carácter subsidiario, la Comisión señala, remitiéndose a la sentencia Bélgica/Comisión, «Tubemeuse»,³⁰ que tampoco la incoación del procedimiento administrativo hubiera producido ni podido producir un resultado diferente. La Decisión que hubiera puesto fin al procedimiento administrativo habría contenido en todo caso los mismos elementos que ya figuran en la Decisión impugnada, que pretenden garantizar el respeto de las disposiciones obligatorias del Derecho en materia de ayudas. Según la Comisión, la demandante no ha aportado ningún elemento que demuestre que las alegaciones de otras partes del procedimiento hubieran podido influir en la Decisión de la Comisión. En consecuencia, a su entender la no incoación del procedimiento administrativo no constituye un vicio sustancial de forma.

53. A esto, la demandante replica, basándose en la misma jurisprudencia, que no le corresponde a ella demostrar que el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado hubiera producido un resultado diferente, sino que, por el contrario, es la Comisión la que debe demostrar que dicho procedimiento no hubiera podido producir otro resultado. Ahora bien, dado que, precisamente debido a la infracción de las normas de procedimiento,

30 — Sentencia de 21 de marzo de 1990 (142/87, Rec. p. I-959), apartado 48.

las partes no pudieron presentar sus observaciones en el presente caso, es imposible determinar si la Decisión hubiera podido ser diferente en caso de respetarse las normas de procedimiento.

Definición de postura

54. Un vicio de forma tan sólo entraña la nulidad de la Decisión si es un vicio sustancial.

55. La tesis de la Comisión se basa en la existencia de una analogía entre la incoación del procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado y la omisión de una audiencia. A este respecto, se basa en el hecho de que, en el caso de las investigaciones de ayudas efectuadas por la Comisión, sólo el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado permite la participación de terceros interesados, incluida su audiencia. Ahora bien, por regla general sólo procede considerar que existe una infracción sustancial del derecho de audiencia cuando su ejercicio puede influir en el resultado del procedimiento. Esta posibilidad de influir en el resultado del procedimiento ha sido excluida por el Tribunal de Justicia (por ejemplo, en la sentencia relativa a una Decisión en materia de ayudas citada por la Comisión) cuando la audiencia omitida sólo hubiera tenido por objeto documentos que no contienen elementos de información adicionales para la Comisión o para las partes a las que debe oírse.³¹

56. No obstante, el presente caso pone de manifiesto que no existe margen para dicha analogía cuando la Comisión debe iniciar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado. Si se tratara únicamente de una audiencia sobre hechos conocidos, no existirían las «serias dificultades» que presupone el inicio del procedimiento. En cambio, en el presente caso la Comisión se abstuvo de recabar informaciones que sólo posteriormente hubieran podido ser objeto de una audiencia. Por consiguiente, existe un vicio sustancial de forma siempre que la Comisión se abstiene de incoar el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado pese a deber hacerlo. En consecuencia, procede anular la Decisión de la Comisión por el hecho de que la Comisión no iniciara el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado, a pesar de encontrar serias dificultades en el marco de su examen.

57. Habida cuenta de esta conclusión, las consideraciones que siguen sobre los restantes motivos de anulación tienen un carácter meramente complementario.

bb) La cuestión de la motivación suficiente de la Decisión de la Comisión

Alegaciones de las partes

58. En opinión de la demandante, la Decisión de la Comisión de 6 de noviembre

31 — Sentencias Francia/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 31, y Bélgica/Comisión, citada en la nota 30 *supra*, apartado 48.

de 1996, tal como fue publicada en el Diario Oficial, no está suficientemente motivada. En ella, falta un análisis del mercado relevante y de las condiciones de la competencia en dicho mercado. La Comisión tampoco efectuó, en la Decisión publicada, una apreciación de los flujos comerciales dentro de la Comunidad y de los efectos en el mercado de la ayuda proyectada. Por último, tampoco se indican sus bases jurídicas.

59. Es cierto que la demandante sostiene la postura según la cual su recurso está dirigido únicamente contra la Decisión tal como fue publicada en el Diario Oficial, dado que la publicación produce efectos procesales, en particular el inicio del plazo para la presentación de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173, párrafo quinto, del Tratado. Sin embargo, simultáneamente señala que tampoco en el escrito de la Comisión de 21 de noviembre de 1996 se efectuó ningún análisis del mercado relevante. Además, la mera remisión a los regímenes de ayudas en el sector de la agricultura no libera a la Comisión de su obligación de efectuar cuando menos una apreciación sumaria de las consecuencias de las medidas que autoriza para el mercado relevante.

60. En relación con el motivo basado en la infracción del Tratado, la demandante alega, por último, que la Decisión no contiene ninguna indicación sobre los criterios y modalidades de aplicación práctica de las ayudas. No está claro bajo qué forma jurídica se instrumentarán las ayudas, qué autoridades nacionales lo harán ni cómo se controlará el respeto de los preceptos comunitarios. En particular, no se sabe

cómo se repartirán las ayudas a la publicidad ni qué proyectos de investigación y con arreglo a qué criterios recibirán apoyo. Tampoco se conoce el alcance del apoyo técnico ni las condiciones para la concesión de ayudas a la inversión.

61. La Comisión destaca que únicamente resulta determinante a efectos de la motivación suficiente con arreglo al artículo 190 del Tratado el texto completo de la Decisión, tal como fue comunicado al Gobierno francés. La publicación de un resumen en el Diario Oficial es voluntaria y tiene como único objeto informar a los terceros interesados. Sobre la base de esta información, los afectados pueden obtener de la Comisión el texto completo de la Decisión.

62. Ahora bien, la Comisión también señala que el resumen publicado en el Diario Oficial contiene todos los elementos esenciales de la Decisión. Por lo que respecta a la cuestión de los análisis de mercado, éstos ya fueron efectuados antes de adoptar las directrices y encuadramientos en materia de ayudas aplicados por la Comisión en el presente caso. Por ello, en el marco del examen de una ayuda individual no es necesario proporcionar ninguna indicación relativa al análisis del mercado.

63. En relación con el motivo basado en la infracción del Tratado, la Comisión alega que no es posible exigir indicaciones más precisas a un Estado miembro en el marco de la notificación de una ayuda, ya que sólo

a él le corresponde determinar la competencia nacional y el procedimiento de aplicación de las ayudas de conformidad con el Derecho comunitario.

64. A este respecto, Francia recuerda que, el 11 de octubre de 1990, la Comisión dirigió un escrito a los Estados miembros en el que precisaba el procedimiento de publicación con fines informativos de una descripción de la ayuda en el Diario Oficial. De dicha carta se desprende que la publicación en el Diario Oficial no recoge el texto completo de la Decisión impugnada.

Definición de postura

65. En la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, este Tribunal resumió del siguiente modo la obligación de motivación de la Comisión en los procedimientos de ayudas con arreglo al artículo 190 del Tratado:

«Con respecto a la obligación de motivación que incumbe a la Comisión, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la

medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate [...]»³²

66. Más concretamente aún, en la sentencia Matra/Comisión³³ el Tribunal señaló «que la Decisión de no iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, que se adopta en plazos breves, únicamente debe contener las razones por las que la Comisión considera que no existen serias dificultades de apreciación de la compatibilidad de la ayuda controvertida con el mercado común. Es oportuno añadir que la motivación de la Decisión controvertida debe apreciarse en el marco del SIBR³⁴ y de los criterios establecidos por las directrices comunitarias sobre las ayudas de Estado en el sector de los vehículos de motor».

32 — Sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, citada en la nota 18 *supra*, apartado 63.

33 — Citada en la nota 18 *supra*, apartado 48.

34 — Se trataba de un programa de ayudas regionales ya autorizado que comprendía una parte de las ayudas objeto de litigio en aquel asunto.

67. Con todo, en la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, el Tribunal también señaló³⁵ que, en el marco de una imputación de insuficiencia de motivación, no pueden invocarse deficiencias de las investigaciones de la Comisión, pero sí la falta de cualquier investigación, siempre que ésta sea necesaria para responder a la denuncia que dio lugar a la investigación de la Comisión.

68. La cuestión de si la Comisión cumplió con estas exigencias de motivación debe examinarse a la luz de la Decisión original adoptada frente al destinatario de la Decisión, a saber, Francia. Tal como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, sólo este escrito tiene carácter de Decisión.³⁶ El resumen de la Decisión publicado en el Diario Oficial tiene, en cambio, un carácter meramente informativo. Dicho resumen carece de pertinencia —haciendo abstracción de la cuestión de los eventuales efectos jurídicos de su publicación— para la cuestión de la obligación de motivación.

69. No obstante, en el marco del examen de la motivación procede considerar también, independientemente de su inclusión en el motivo basado en la infracción del Tratado, la imputación de Portugal relativa

a la falta de claridad de la Decisión en materia de ayudas.³⁷

70. Si las exigencias establecidas en el asunto Matra/Comisión se tomaran literalmente, en principio la motivación de la Decisión satisfaría las exigencias mínimas allí enunciadas. La presente Decisión de la Comisión permite deducir de manera suficientemente clara que el respeto de las normas generales, las prácticas y los encuadramientos comunitarios para el control de las ayudas basta para excluir cualquier objeción.

71. Sin embargo, en el análisis de la Decisión de la Comisión llama la atención que, si bien contiene indicaciones fragmentarias sobre las modalidades de aplicación de las ayudas, no menciona ni una sola vez ni a los beneficiarios ni la magnitud de las ayudas. La Comisión únicamente menciona los productos de que se trata en relación con la parte de las ayudas destinada a la publicidad del coñac, el armagnac y el calvados. Sólo la correspondencia de la Comisión con las autoridades francesas proporciona una información algo más exacta, que sin embargo la Comisión considera confidencial. En consecuencia, no puede considerarse como parte integrante de la motivación. La trascendencia de este defecto de motivación se pone de manifiesto, por ejemplo, en el hecho de que, en el presente caso, Portugal considerara, hasta la intervención de Francia y de

35 — Citada en la nota 18 *supra*, apartados 68 y ss.

36 — Citada en la nota 18, apartado 45.

37 — Sobre la interpretación de las alegaciones formuladas en el recurso, véase la sentencia de 17 de mayo 1984, Albertini y Montognani/Comisión (338/82, Rec. p. 2123), apartados 5 y 6.

España, que las ayudas objeto de litigio se concedían también a los vinos dulces naturales.³⁸ Esto demuestra que las exigencias establecidas en la sentencia *Matra/Comisión* sólo pueden referirse a la negativa a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado, pero no a todos los elementos de motivación necesarios para la simultánea autorización de una ayuda. Aunque sólo sea por ello, procede declarar la existencia de un defecto de motivación, ya que ni el Tribunal de Justicia ni las partes interesadas pueden determinar, basándose únicamente en la Decisión, cuáles eran las ayudas contra las que la Comisión no formuló ninguna objeción.

72. Ahora bien, también por lo que respecta a la negativa a iniciar un procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado deben tenerse en cuenta no sólo las exigencias formuladas en la sentencia *Matra/Comisión*, sino también las exigencias establecidas en la sentencia *Comisión/Sytraval y Brink's France* en relación con las imputaciones de los denunciantes. La AEVP señaló reiteradamente sus reservas con respecto a las consecuencias de la combinación de las ayudas con el régimen de tributación existente en materia de vinos de licor y vinos dulces naturales. En cambio, la Comisión no dedicó ni una sola palabra a este elemento central de la denuncia. En consecuencia, también a este respecto existe un defecto de motivación.

73. Por consiguiente, procede anular la Decisión de la Comisión también por insuficiencia de motivación.

38 — Esto podría explicarse en parte también por la Comunicación de la autorización de dichas ayudas (citada en la nota 2 *supra*), según la cual también se beneficiaban de las mismas los «vinos dulces naturales».

b) La supuesta infracción del Tratado o de una norma jurídica que debe aplicarse en ejecución del mismo

74. Como segundo motivo de anulación, la demandante invoca una infracción del Tratado o de una norma jurídica que debe aplicarse en ejecución del mismo. En relación con este motivo, menciona dos aspectos diferentes. Por un lado, imputa a la Comisión, en relación con el examen de las ayudas sobre el fondo, una infracción de las disposiciones del artículo 92, en relación con las del artículo 95, del Tratado. Por otro lado, alega que el proyecto de ayuda es poco transparente, y que la Comisión no impuso las condiciones necesarias.

aa) Sobre la supuesta infracción del artículo 92, en relación con el artículo 95, del Tratado

Alegaciones de las partes

75. En opinión de la demandante, la Decisión de la Comisión incurre en una infracción sustancial del artículo 92, en relación con el artículo 95, del Tratado. A este respecto, subraya la demandante, el examen de las ayudas controvertidas no podía limitarse a un examen jurídico a la luz de los encuadramientos comunitarios y de las directrices elaboradas por la Comisión. Por el contrario, se trata de un examen a la luz del propio artículo 92 del Tratado.

76. A juicio de la demandante, la infracción del artículo 92, en relación con el artículo 95, del Tratado, se desprende de la interacción entre el régimen francés de tributación de los vinos de licor y la ayuda autorizada. Habida cuenta del efecto discriminatorio del régimen de tributación de los vinos de licor, las ayudas autorizadas contribuyeron a reforzar la distorsión de la competencia ya existente y a perjudicar los intercambios intracomunitarios.

77. Según la demandante, el régimen de tributación de los vinos de licor vigente en Francia resulta discriminatorio de hecho. Tal como se desprende de los datos estadísticos correspondientes a 1993, el 92 % de los vinos dulces naturales vendidos en Francia eran de producción francesa, y estaban sujetos a un gravamen de 350 FRF por hectolitro. En cambio, el 81 % de los vinos de licor vendidos en Francia eran importados de otros Estados miembros (en particular, de Portugal), y estaban sujetos a un impuesto de 1.400 FRF por hectolitro. Para los años posteriores la situación es muy similar.

78. Mediante la introducción del régimen de ayudas de que se trata, las autoridades francesas consiguieron compensar al menos parcialmente, en el caso de los vinos de licor franceses, la desventaja fiscal que sufren frente a los vinos dulces naturales.

79. La demandante formula cuatro argumentos para demostrar que el régimen de ayudas autorizado por la Comisión excede de los límites establecidos en el artículo 92:

— Aun cuando la Directiva 92/83/CEE³⁹ admite tipos impositivos diferentes, dichos tipos no deben dar lugar a distorsiones de la competencia en el marco del mercado interior. Ahora bien, cuando el tipo impositivo reducido asciende a tan sólo una cuarta parte del tipo impositivo normal, existe una distorsión de la competencia de este tipo.

— Aunque el Tribunal de Justicia desestimó, mediante su sentencia de 7 de abril de 1987,⁴⁰ el recurso de la Comisión contra el régimen de tributación de los vinos de licor y los vinos dulces naturales vigente en Francia, esta sentencia del Tribunal se refiere únicamente a circunstancias de hecho, en particular por lo que respecta a estudios de mercado relativos a un período anterior a 1986, es decir, con anterioridad a la adhesión de Portugal y España.

— En tercer lugar, la Decisión impugnada no consideró la importancia que, desde 1986, tienen el vino de Oporto y el Jerez en el mercado relevante. La producción de vino de Oporto está sujeta a criterios de calidad sumamente estrictos, y las regiones de origen se encuentran en una situación económica comparable a la región de producción de los vinos dulces naturales en Francia.

39 — Directiva del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas (DO L 316, p. 21).

40 — Citada en la nota 25 *supra*.

— Por último, tras los aumentos de las ventas registrados en 1994 y 1995, la exportación de vino de Oporto y de Jerez a Francia ha experimentado un retroceso. En 1996, las exportaciones de vino de Oporto a Francia se redujeron en un 12,4 %.

80. La demandante subraya, simultáneamente, que no pretende obtener de manera indirecta una sentencia del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de normativas nacionales con el artículo 95 del Tratado. La demandante no pretende eludir las diferencias entre las normas procesales aplicables, por un lado, en materia de ayudas y, por otro, en materia fiscal. Se trata, más bien, de si la Comisión puede ignorar por completo, en el marco del examen de una ayuda con arreglo a los artículos 92 y 93 del Tratado, la existencia de una discriminación fiscal y sus efectos en los productos importados.

81. España observa, sin referirse al artículo 95 del Tratado, que las ayudas no pueden justificarse con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. A su entender, el régimen tributario francés altera las condiciones de los mercados de que se trata de un modo perjudicial para el interés común, algo que ignoró la Comisión en el ejercicio de su poder discrecional. Las ayudas refuerzan la posición de los productores franceses de vinos de licor, al compensar la desventaja que se deriva para ellos del régimen tributario, mientras que los competidores extranjeros no pueden beneficiarse de dicha compensación.

82. La Comisión señala que, por regla general, las cuestiones fiscales sólo resultan pertinentes, en el marco del examen de las ayudas, cuando la propia ayuda consiste en una ventaja fiscal o determinados ingresos fiscales sirven de manera específica para financiar una ayuda. Ahora bien, en el caso de las medidas fiscales a que se refiere la demandante no existe ninguna relación jurídica ni financiera con las ayudas controvertidas. El hecho de que los perceptores de las ayudas no coincidan con los sujetos pasivos del impuesto sobre el alcohol confirma, a su entender, que el régimen tributario y las ayudas no están relacionados entre sí. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴¹ los elementos de un régimen de ayudas que no sean imprescindibles para la aplicación o el funcionamiento de la ayuda no están sujetos a examen en el marco del procedimiento en materia de ayudas, sino sólo a las normas generales, como por ejemplo el artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación).

83. Además, el criterio propuesto por la demandante modificaría el alcance de los artículos 92 y 93 del Tratado. En cambio, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia⁴² parte de la base de que los artículos 92 y 93 del Tratado, por un lado, y el artículo 95 del Tratado, por otro, tienen un alcance autónomo. Tan sólo se superponen en los casos en que determinados ingresos fiscales están indisolublemente asociados al régimen de ayudas. En todo caso, una discriminación a efectos del artículo 95 del Tratado no constituye una ayuda. En este contexto, la Comisión invoca la sentencia *Essevi y Salengo*.⁴³

41 — Sentencia de 22 de marzo de 1977, *Ianelli y Volpi* (74/76, Rec. p. 557).

42 — Sentencia de 3 de julio de 1985, *Comisión/Italia* (277/83, Rec. p. 2049).

43 — Sentencia de 27 de mayo de 1981 (asuntos acumulados 142/80 y 143/80, Rec. p. 1413), apartado 28.

84. Por lo demás, la Comisión señala, remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal,⁴⁴ que habida cuenta de los hechos de autos el régimen francés de tributación de los vinos de licor y vinos dulces naturales no infringe el artículo 95 del Tratado.

85. La República Francesa defiende también en buena medida las posturas formuladas por la Comisión. Con carácter subsidiario, alega, asimismo, que la ventaja fiscal que favorece a los vinos dulces naturales ha sido amparada por las disposiciones comunitarias pertinentes, en particular, el artículo 18 de la Directiva 92/83,⁴⁵ y confirmada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.⁴⁶

86. Las ayudas en favor de los productores de vinos de licor y aguardientes no guardan ninguna relación con el régimen tributario. Por el contrario, constituyen una reacción a la crisis experimentada por el sector de la producción de vino blanco. Por lo demás, el régimen tributario francés no produce ningún efecto que restrinja la competencia, tal como cabe deducir del aumento de las ventas de vino de Oporto en el mercado francés.

Definición de postura

87. En primer lugar, procede señalar que ni en el marco del recurso directo contra la

Decisión de la Comisión de no formular objeciones a la ayuda ni en el marco del procedimiento de la Comisión que dio lugar a dicha Decisión procede efectuar apreciaciones sobre la compatibilidad de un régimen tributario nacional con el artículo 95 del Tratado. A este respecto, procede remitir a la Comisión y a los Estados miembros al procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 169 del Tratado o al artículo 170 del Tratado CE (actualmente artículo 227 CE), y a los particulares a las vías jurisdiccionales nacionales de recurso contra dicha tributación. Los órganos jurisdiccionales nacionales pueden, en su caso, someter dicha cuestión al Tribunal de Justicia mediante un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE). Esto es así incluso cuando una determinada forma de tributación está indisolublemente asociada a una ayuda.⁴⁷ Por esta razón, carece de pertinencia, en relación con la compatibilidad de una ayuda con el artículo 92 del Tratado, que exista o no simultáneamente un régimen tributario discriminatorio a efectos del artículo 95 del Tratado.

88. Por otro lado, no es posible apreciar si una ayuda es contraria al interés común a efectos del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado sin considerar las condiciones de la competencia y los intercambios en dicho mercado. Evidentemente, dichas condiciones se ven afectadas por un régimen tributario discriminatorio a efectos del artículo 95 del Tratado, independientemente de que esté justificado o no. Un régimen que establezca una diferencia de trato fiscal puede estar justificado por razones objetivas, mientras que una determinada ayuda puede ser, considerada en sí

44 — Sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 25 *supra*.

45 — Citada en la nota 39 *supra*.

46 — Sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 25 *supra*.

47 — Sentencia Essevi y Salengo, citada en la nota 43 *supra*, apartado 28.

misma, en principio compatible con el Derecho comunitario. Sin embargo, puede haber numerosos indicios de que el efecto conjunto de ambas medidas en un determinado mercado ya no sea compatible con el interés común a efectos del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. En una situación como esa, un Estado miembro no debería poder aplicar el proyecto de ayuda al menos hasta que elimine la diferencia de tributación o la reduzca en una medida suficiente para que el efecto adicional de la ayuda en el mercado afectado ya no sea contrario al interés común.⁴⁸

89. Tal como se presenta el presente caso, no cabe apreciar que la Comisión no haya efectuado hasta ahora las necesarias indagaciones.

90. No obstante, llama la atención que las ayudas a la publicidad de aguardientes como el coñac, el armagnac y el calvados —la única ayuda no destinada a productos sometidos al régimen tributario de que se trata— constituyan un elemento estructural extraño en el proyecto autorizado. Financian casi exclusivamente publicidad en Estados de fuera de la Unión Europea, y sólo en el caso del calvados se hace publicidad también en Alemania. En el caso de los vinos de licor, la publicidad se hace en Francia. Además, la financiación se basa, en el caso de estos tres aguardientes, en las denominadas contribuciones voluntarias obligatorias («cotisations volontaires obligatoires»), algo que sólo sucede también en el caso del Floc de Gascogne, un vino de licor francés. En cambio, las ayudas

a la publicidad de vinos de licor se financian mediante contribuciones voluntarias no obligatorias. Así que si se separan, en función de este criterio, las ayudas a los aguardientes del resto de las ayudas, esta parte esencial restante de las ayudas parece favorecer a una categoría que coincide en buena medida con la categoría de los productores franceses fiscalmente desfavorecidos. En el caso de que las oportunas indagaciones al respecto confirmen esta impresión, debería concluirse que, efectivamente, el Gobierno portugués tiene razón al afirmar que las ayudas tienen un objetivo compensatorio. Todo indica que dicha compensación debe considerarse incompatible con el interés común a efectos del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.

91. No obstante, en última instancia la ponderación de estos elementos en el caso de un proyecto de ayuda concreto corresponde a la Comisión, que goza, para adoptar su Decisión, de una amplia facultad de apreciación discrecional una vez que ha cumplido con las medidas procesales exigidas.⁴⁹

bb) Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado

92. Por último, la demandante invoca otros dos motivos bajo el título «Infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado CE». Por un lado, alega la falta de claridad del

48 — Véase, *mutatis mutandis*, la sentencia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión (C-355/95 P, Rec. p. I-2549), apartado 26.

49 — Sentencia Ducros/Comisión, citada en la nota 24 *supra*, apartado 63, con otras referencias.

proyecto de ayuda y, por otro, la falta de las condiciones que la Comisión hubiera debido imponer.

— Sobre la falta de claridad del proyecto

Alegaciones de las partes

93. Tal como ya se ha expuesto en el marco del motivo basado en la existencia de vicios sustanciales de forma por lo que respecta a la falta de motivación, la demandante invoca la falta de claridad del proyecto de ayuda de que se trata como infracción del Tratado.⁵⁰ En la vista, señaló, además, que la Comisión había renunciado a recabar las informaciones pertinentes, pese a que había peticiones en este sentido en un formulario con indicaciones relativas a la notificación de ayudas que la Comisión envió a las autoridades francesas junto con el requerimiento de notificación.

94. A esto, la Comisión objeta que el intercambio de correspondencia previo a la Decisión tuvo por objeto dilucidar las circunstancias en las que se concedió la ayuda. A su juicio, el hecho de que las autoridades francesas garantizaran, en el marco de dicho intercambio, el respeto de las directrices pertinentes, garantizó la compatibilidad de la ayuda con el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.

50 — Véanse los puntos 58 y ss. *supra*.

95. Según la Comisión, con ocasión de la notificación de una ayuda no cabe exigir a un Estado miembro indicaciones más precisas, ya que sólo a él le compete determinar la competencia nacional y el procedimiento de aplicación de las ayudas de conformidad con el Derecho comunitario. Por lo demás, de la jurisprudencia se desprende que corresponde a los Estados miembros velar por el respeto de las condiciones para la autorización de una ayuda, si bien en caso de incumplimiento de dichas condiciones la Comisión puede, en su caso, ordenar la devolución de la ayuda.

Definición de postura

96. La imputación de falta de claridad del proyecto de ayuda de que se trata sólo resulta pertinente, en el marco del motivo basado en la infracción del Tratado, en la medida en que tiene por objeto el hecho de que la Comisión ni siquiera haya determinado todavía los hechos pertinentes.

97. En la medida en que la demandante invoca el riesgo de incumplimiento de las condiciones para la autorización de las ayudas, procede remitirse, en primer lugar, a las consideraciones formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en su sentencia AIUFFASS y AKT/Comisión, a la que se refiere la Comisión. Con arreglo a la misma, «la mera afirmación de que no se respetará una de las condiciones a la que se supedita la Decisión por la que se autoriza una ayuda no puede cuestionar la legalidad de dicha Decisión. Si la empresa beneficiaria no respetase las condiciones de la auto-

rización, incumbiría al Estado miembro velar por la buena ejecución de la Decisión y a la Comisión apreciar si procede exigir la devolución de la ayuda». ⁵¹

98. Esta afirmación se refiere al riesgo de utilización de ayudas en contra de los objetivos autorizados por la Comisión. Este riesgo nunca puede excluirse por completo *a priori*. ⁵² Sin embargo, la imputación de la demandante tiene por objeto el hecho de que la Comisión no recabara suficiente información sobre la ayuda como para garantizar que ni siquiera bajo la forma en que fueron autorizadas son incompatibles con el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. En esa medida, hay que reconocer que tiene razón cuando afirma que declarar que una ayuda no plantea en principio objeciones requiere un mínimo de información sobre dicha ayuda y, en particular, sobre las medidas para evitar que se utilice en contra de sus objetivos.

99. El criterio para determinar la información que debe recabarse debe desprenderse, en principio, de la práctica de la Comisión, tal como se deduce del formulario relativo a la información que debe contener la notificación de ayudas con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado. ⁵³ A

juzgar por los documentos aportados y los informes orales de la Comisión, ésta no disponía, al adoptar la Decisión, de todas las indicaciones que allí se mencionan. En particular, faltan indicaciones relativas a las autoridades francesas competentes para el reparto de las ayudas, así como a los criterios de reparto de los fondos entre los diferentes beneficiarios. Únicamente los límites para la concesión de ayudas que se desprenden de los textos citados por la Comisión ofrecen alguna orientación a este respecto. Consecuentemente, resulta cuando menos difícil controlar el cumplimiento de los compromisos franceses en cada caso concreto, ya que la Comisión no sabe dónde ejercer su control. Por lo demás, no es posible apreciar en qué medida las normas y criterios nacionales evitan una utilización abusiva de las ayudas.

100. Ahora bien, no es preciso determinar aquí si esta falta de claridad es suficiente para anular la Decisión, ya que la Comisión puede tenerla en cuenta iniciando el procedimiento con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado.

— Sobre la imputación relativa a la falta de condiciones

Alegaciones de las partes

101. En este caso, la demandante alega que la Comisión autorizó medidas aplicables por un período indefinido que modificaban las condiciones en el mercado afectado. Si

51 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996 (T-380/94, Rec. p. II-2169), apartado 128. La remisión que se hace en dicho apartado, citada por la Comisión, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1992, *British Aerospace y Rover/Comisión* (C-294/90, Rec. p. I-493), apartado 11, se refiere únicamente a la posibilidad de exigir la devolución de las ayudas como sanción por el incumplimiento de las condiciones para la autorización, pero no a la competencia en materia de vigilancia de la ejecución de una ayuda.

52 — Véase el artículo 16 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1).

53 — Anexo del requerimiento dirigido por la Comisión al Gobierno francés el 12 de abril de 1995 para que notificara la ayuda.

se trataba de ayudas de reestructuración, como afirma la Comisión, éstas sólo pueden autorizarse por un período limitado y siempre que se reduzcan progresivamente.

102. La Comisión objeta que, en la medida en que la demandante se refiere a las normas relativas a las ayudas a la reestructuración, ignora que las «Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis»⁵⁴ no son aplicables a las ayudas objeto de litigio, que, en particular, tienen por objeto la reestructuración de un sector agrícola francés. Los textos aplicables en el presente caso no exigen una limitación temporal ni una reducción progresiva de las ayudas.

103. Además, Francia señala que la Comisión goza de una amplia facultad discrecional para apreciar la existencia de una justificación de las ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 3. A su juicio, la demandante no ha demostrado que la Comisión cometiera a este respecto un error en la determinación de los hechos ni un grave error de apreciación, que son las únicas razones por las cuales podría prosperar este motivo.

104. Habida cuenta del ámbito de aplicación temporal de las ayudas, Francia con-

sidera que la autorización se refiere únicamente a los fondos consignados en el Presupuesto de 1995.

Definición de postura

105. Hay que reconocer que la Comisión tiene razón cuando afirma que ninguno de los textos relativos a la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado que se citan en la Decisión establece una limitación temporal ni una reducción progresiva de las ayudas. Es cierto que dicha reducción progresiva está contemplada en las directrices dictadas por la Comisión, pero, tal como alega la Comisión, la ayuda de que se trata en el presente caso no tiene por objeto la reestructuración ni el salvamento de empresas individuales. Tampoco puede imputarse a la Comisión que se excediera en su facultad de apreciación al no extender las exigencias relativas a las empresas asimismo a las ayudas regionales y sectoriales. Aun cuando dichas ayudas estén destinadas a reestructuraciones, se diferencian hasta tal punto de las ayudas destinadas a empresas que no puede exigirse su equiparación automática con las mismas. Por lo demás, como alega Francia, la Comisión sólo autorizó las ayudas proyectadas para 1995.⁵⁵ En consecuencia, procede desestimar este motivo.

55 — Aquí se pone de manifiesto una vez más que, en la motivación de la Decisión, la Comisión no expuso de manera suficientemente detallada el proyecto de ayuda autorizado. A juzgar por la Comunicación publicada en el Diario Oficial, citada en la nota 2 *supra*, la ayuda fue autorizada por un período indefinido.

V. Costas

miento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiere solicitado. En el apartado 4, párrafo primero, se dispone que las partes que intervengan como coadyuvantes soportarán sus propias costas.

106. A tenor del artículo 69, apartado 2, primera frase, del Reglamento de Procedi-

VI. Conclusión

107. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Anule la Decisión de 21 de noviembre de 1996, SG(96) D/9957, dirigida al Gobierno francés, de «no formular objeciones» contra la ayuda n° N 703/95.
- 2) Condene en costas a la Comisión.
- 3) El Reino de España y la República Francesa soportarán sus propias costas.