

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)
de 3 de mayo de 2007 *

En el asunto T-357/02,

Freistaat Sachsen, representado por Sr. T. Lübbig, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Kreuzsitz
y J. Flett, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de los artículos 2, párrafo segundo, 3 y 4 de la Decisión 2003/226/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2002, que Alemania tiene previsto aplicar sobre un régimen de ayudas denominado «Directrices sobre promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia» — Subprogramas 1 (servicios de consultoría), 4 (participación en ferias comerciales), 5 (cooperación) y 7 (fomento del diseño de productos) (DO 2003, L 91, p. 13),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
(Sala Quinta ampliada),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente, y la Sra. E. Martins Ribeiro, los Sres. F. Dehousse y D. Šváby y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Secretario: Sra. C. Kristensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de marzo de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

¹ El artículo 87 CE, apartado 1, establece:

«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 A tenor del artículo 87 CE, apartado 3:

«Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo en las que exista una grave situación de subempleo;

[...]

- c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común;

[...].»

3 La Comunicación de la Comisión, de 2 de julio de 1992, relativa al procedimiento acelerado de aprobación de los planes de ayudas a las PYME y de modificaciones de planes vigentes (DO C 213, p. 10; en lo sucesivo, «Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación»), establece:

«[...]

En principio, la Comisión no se opondrá a los nuevos programas de ayuda o a las modificaciones de programas vigentes, notificados con arreglo al apartado 3 del artículo [88] [CE] que cumplan los siguientes requisitos:

- 1) Nuevos programas de ayuda, excluyendo los que fomenten sectores industriales cubiertos por políticas específicas comunitarias así como ayudas para los sectores agrícola, pesquero, de transportes y del carbón.

Los programas deben estar limitados a las PYME [...].

Los programas también deben cumplir uno de los siguientes requisitos:

[...]

Todas las ayudas a las exportaciones en el comercio intracomunitario o ayudas operativas quedan excluidas del procedimiento.

- 2) Modificaciones de programas de ayuda vigentes, aprobados previamente por la Comisión, excepto en los casos específicos en los que la Comisión limitó estrictamente su autorización al período, presupuesto y condiciones que se notificaron. La modificación puede corresponder a cualquiera de los siguientes casos:

— una prórroga temporal sin incremento de los recursos presupuestarios,

- un incremento presupuestario como máximo del 20 % de la suma original, pero sin prórroga,

- una prórroga temporal con incremento presupuestario de hasta un 20 % de la suma original,

- una restricción de los criterios de aplicación del programa.

[...]

La Comisión decidirá sobre las notificaciones en un plazo de veinte días laborables.»

- 4 Las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9, modificadas como se indica en el DO 2000, C 258, p. 5; en lo sucesivo «Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional») establecen, en el punto 2, titulado «Ámbito de aplicación», que la Comisión ha de aplicarlas a las ayudas regionales otorgadas en todos los sectores de actividad, a excepción de la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas del anexo II del Tratado, la pesca y la industria del carbón.

- 5 Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento, las Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional prescriben, en particular:

«4.15. En principio, las ayudas regionales destinadas a reducir los gastos corrientes de las empresas (ayudas de funcionamiento) están prohibidas. No obstante, podrá concederse excepcionalmente este tipo de ayudas en las regiones acogidas a la

excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 87, siempre y cuando así lo justifiquen su aportación al desarrollo regional y su naturaleza y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar. Corresponde al Estado miembro demostrar la existencia de tales desventajas y medir su importancia. Estas ayudas de funcionamiento estarán limitadas en el tiempo y serán decrecientes.

[...]

4.17. Quedan excluidas las ayudas de funcionamiento destinadas a fomentar las exportaciones entre los Estados miembros.»

- 6 El Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado»), define los procedimientos aplicables al ejercicio por la Comisión de la facultad que le confiere el artículo 88 CE de pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común.
- 7 El artículo 2, apartado 2, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado, relativo a la notificación de las nuevas ayudas, dispone:

«En la notificación, el Estado miembro interesado facilitará toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7 (denominada en lo sucesivo “notificación completa”).»

- 8 El artículo 4 del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado establece que la Comisión debe examinar las notificaciones de las nuevas ayudas desde el momento de su recepción y cuando, tras un examen previo, compruebe que la medida notificada no constituye una ayuda, adopta una decisión en la que declara que la medida notificada no constituye una ayuda (artículo 4, apartado 2, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado), una decisión en la que declara que la medida notificada no plantea dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común (artículo 4, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado), o una decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de la medida notificada (artículo 4, apartado 4, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado). Estas decisiones «se adoptarán en el plazo de dos meses. Este plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa. La notificación se considerará completa si, en el plazo de dos meses a partir de su recepción, o de la recepción de cualquier información adicional solicitada, la Comisión no solicita más información [...]» (artículo 4, apartado 5, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado).
- 9 El artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado establece:

«Cuando la Comisión no haya adoptado una decisión de conformidad con los apartados 2, 3 o 4 [del artículo 4 del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado] dentro del plazo establecido en el apartado 5 [del artículo 4 del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado], se considerará que la Comisión ha autorizado la ayuda. Acto seguido, el Estado miembro interesado podrá ejecutar las medidas tras haber informado previamente a la Comisión, salvo que ésta adopte una decisión de conformidad con el presente artículo en un plazo de quince días laborables a partir de la recepción de dicha información.»

- 10 El artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de las ayudas de Estado dispone:

«La notificación se considerará retirada si la información solicitada no se facilita en el plazo establecido, salvo que, antes de la expiración del mismo, dicho plazo haya sido prorrogado con el consentimiento tanto de la Comisión como del Estado

miembro interesado o el Estado miembro interesado haya comunicado a la Comisión, mediante una declaración debidamente motivada, que considera que la notificación está completa ya sea porque no dispone de la información adicional solicitada o porque ésta ya haya sido facilitada. En este caso, el plazo establecido en el apartado 5 del artículo 4 comenzará a contar a partir del día siguiente al de la recepción de la citada declaración [...].»

- 11 El Reglamento (CE) nº 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos [87] y [88] del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de habilitación»), confiere a la Comisión, en su artículo 1, apartado 1, letra a), inciso i), la facultad de declarar, conforme al artículo 87 CE, que, en determinadas condiciones, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas son compatibles con el mercado común y no están sujetas a la obligación de notificación establecida en el artículo 88 CE, apartado 3.
- 12 El Reglamento (CE) nº 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO L 10, p. 33; en lo sucesivo, «Reglamento de exención de PYME»), define los criterios a los que deben responder las ayudas individuales y los regímenes de ayuda a favor de las pequeñas y medianas empresas para ser compatibles con el mercado común, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, y exime a las que las cumplan de la obligación de notificación impuesta en el artículo 88 CE, apartado 3.
- 13 No obstante, dicho Reglamento indica en su cuarto considerando:

«El presente Reglamento se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros notifiquen las ayudas a las pequeñas y medianas empresas. Tales notificaciones serán evaluadas por la Comisión especialmente a la luz de los criterios establecidos en el presente Reglamento. Las Directrices sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas deben quedar abolidas a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, ya que sus contenidos quedan incorporados en el mismo.»

Antecedentes de hecho

1. *Procedimiento administrativo*

- 14 En el marco del programa del Ministerio de Economía y Trabajo del Freistaat Sachsen a favor de las pequeñas y medianas empresas, destinado a la mejora del potencial emprendedor (en lo sucesivo, «programa»), adoptado por primera vez en 1992, el Freistaat Sachsen concede, si así se solicita, a los miembros de profesiones liberales y a las pequeñas y medianas empresas de carácter industrial o comercial con domicilio social o establecimiento en su territorio ayudas no reembolsables a proyectos que potencien el desarrollo de la economía. El programa fue notificado por primera vez a la Comisión, con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente, artículo 88 CE, apartado 3), mediante escrito de la Representación Permanente de la República Federal de Alemania, de 3 de julio de 1992. Fue autorizado mediante escrito de la Comisión, de 30 de septiembre de 1992.
- 15 La duración de la validez del programa se prorrogó en varias ocasiones, dando lugar cada prórroga a la modificación y a la actualización del programa. Al expirar cada período de validez, las modificaciones efectuadas se notificaron de conformidad con la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación. Así, las notificaciones sucesivas de 26 de febrero de 1996 y 6 de octubre de 1998 fueron aprobadas por la Comisión mediante escritos de 3 de abril de 1996 y de 12 de noviembre de 1998 respectivamente. La ayuda notificada el 6 de octubre de 1998 y aprobada el 12 de noviembre de 1998 expiró el 31 de diciembre de 2000 (Diario Oficial del Freistaat Sachsen de 8 de abril de 1999, n° 14, p. 289).
- 16 Mediante escrito de 29 de diciembre de 2000, recibido en la Comisión el 3 de enero de 2001, la República Federal de Alemania notificó, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, seis subprogramas creados en el marco de una nueva versión de las Directrices. La notificación tenía por objeto obtener una nueva prórroga de la

duración de la validez del programa por un período de cinco años comprendidos entre el 1 de enero de 2001 y el 31 de diciembre de 2005. Dicha notificación se presentó en el formulario previsto por la Comisión para el procedimiento acelerado, al igual que lo habían sido las notificaciones anteriores.

- 17 El 12 de enero de 2001 la Comisión adoptó el Reglamento de exención de PYME; que había sido discutido, en fase de proyecto, en el seno del Comité consultivo de ayudas de Estado, compuesto por representantes de los Estados miembros y creado en virtud del artículo 7 del Reglamento de habilitación. Conforme a su artículo 10, el Reglamento de exención de PYME entró en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, esto es, el 2 de febrero de 2001, es decir, dos días después de que expirara el plazo de 20 días laborables previsto por la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación.
- 18 Mediante escrito de 5 de febrero de 2001, la Comisión indicó que no podía autorizar el régimen de ayudas en el marco del procedimiento acelerado de aprobación. La Comisión solicitó a la República Federal de Alemania que le indicara «si las actividades subvencionadas “soft aid” son compatibles con el [Reglamento de exención de PYME], es decir, si la magnitud de la ayuda prevista en la notificación de que se trata puede reducirse a lo establecido por el Reglamento de exención [...]» y precisó que, «en el caso de que ello no sea posible, es necesaria una motivación precisa (necesidad y compatibilidad en términos de política económica)».
- 19 Mediante escrito de 12 de marzo de 2001, la República Federal de Alemania formuló observaciones en la que expuso el análisis que, en su opinión, justificaba la aprobación del régimen de ayudas. La República Federal de Alemania se dirigió de nuevo a la Comisión mediante escrito de 13 de marzo de 2001.
- 20 Mediante escrito de 1 de junio de 2001, el Ministerio de Economía y Trabajo del Freistaat Sachsen participó en el procedimiento transmitiendo a la Comisión observaciones en apoyo de las alegaciones invocadas por la República Federal de Alemania en el procedimiento de notificación.

- 21 El 14 de junio de 2001 se celebró en Berlín una reunión entre representantes de Alemania y de la Comisión.
- 22 Mediante comunicación de 2 de agosto de 2001, basada en el artículo 9, apartado 1, del Reglamento de exención de PYME, la República Federal de Alemania informó a la Comisión de su decisión de aplicar los seis subprogramas que constituían el régimen de ayudas notificado, hasta el 31 de diciembre de 2008 o hasta la fecha de la decisión de autorización del proyecto de ayudas notificado, en la medida en que se ajustaban a lo dispuesto en el Reglamento de las PYME.
- 23 El 5 de septiembre de 2001 la Comisión solicitó de nuevo información a la República Federal de Alemania, con objeto de averiguar si mantenía la notificación inicial. Mediante escrito de 9 de octubre de 2001, la República Federal de Alemania respondió afirmativamente a esta pregunta.
- 24 Mediante escrito de 16 de noviembre de 2001, la Comisión informó a la República Federal de Alemania de que la medida «agrupaciones de ventas», que era objeto del procedimiento separado CP 92/01 — Alemania, se había unido al procedimiento (C 89/01), relativo al régimen de ayudas de que se trata, como elemento constitutivo del cuarto subprograma, denominado «cooperación».
- 25 Mediante escrito de 11 de diciembre de 2001, la Comisión notificó a la República Federal de Alemania su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2 (en lo sucesivo, «decisión de incoación del procedimiento formal de examen») en relación a los subprogramas «servicios de consultoría», «participación en ferias comerciales», «cooperación» y «fomento del diseño de productos» (en lo sucesivo, «régimen de ayudas controvertido»). En cambio, en su decisión, la Comisión no formuló objeciones contra los subprogramas «asesoramiento económico exterior» y «gestión medioambiental».

- 26 En su decisión de incoación del procedimiento formal, la Comisión recordó a Alemania el efecto suspensivo del artículo 88 CE, apartado 3, y recalcó que las ayudas individuales que cumplen todos los requisitos del Reglamento de exención de PYME se consideran compatibles con el mercado común con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de dicho Reglamento.
- 27 Mediante escrito de 21 de enero de 2001, la República Federal de Alemania presentó sus comentarios al respecto. A continuación se celebraron otras dos reuniones entre representantes de Alemania y de la Comisión, el 19 de febrero de 2002 en Bruselas y el 10 de junio de 2002 en Berlín.
- 28 La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el Diario Oficial el 7 de febrero de 2002 (DO C 34, p. 2). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre el régimen de ayudas controvertido, pero no recibió observaciones de ningún interesado.

2. Decisión impugnada

- 29 El 24 de septiembre de 2002 la Comisión adoptó la Decisión 2003/226/CE, relativa al régimen de ayudas que Alemania tiene previsto aplicar, denominado «Directrices sobre promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia» — Subprogramas 1 (servicios de consultoría), 4 (participación en ferias comerciales), 5 (cooperación) y 7 (fomento del diseño de productos) (DO 2003, L 91, p. 13; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

30 La parte dispositiva de la Decisión impugnada presenta el siguiente tenor:

«Artículo 1

Los subprogramas “servicios de consultoría”, “participación en ferias comerciales”, “cooperación” y “fomento del diseño de productos” de las Directrices sobre promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia (en lo sucesivo, “el régimen de ayudas del Estado federado de Sajonia”) constituyen ayudas estatales en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Artículo 2

En la medida en que los cuatro subprogramas contemplados en el artículo 1 no excedan del ámbito de aplicación y de las intensidades de ayuda del Reglamento (CE) n° 70/2001, pueden considerarse compatibles con el mercado común con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE.

En la medida en que los cuatro subprogramas prevén la concesión de ayudas que exceden del ámbito de aplicación y de las intensidades de ayuda del Reglamento (CE) n° 70/2001, son incompatibles con el mercado común.

Artículo 3

En la medida en que el subprograma “cooperación” contemplado en el artículo 1 prevé la concesión de ayudas de funcionamiento, es incompatible con el mercado común.

Artículo 4

Alemania no podrá aplicar los cuatro subprogramas contemplados en el artículo 1 hasta que los haya compatibilizado con la presente Decisión.

Artículo 5

Alemania informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.»

Procedimiento y pretensiones de las partes

³¹ El demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de diciembre de 2002.

³² Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió, por una parte, adoptar diligencias de ordenación del procedimiento, instando a algunas partes a responder por escrito a determinadas preguntas y a presentar ciertos documentos y, por otra parte, iniciar la fase oral. Las partes accedieron a esta solicitud del Tribunal de Primera Instancia en el plazo señalado.

33 En la vista celebrada el 21 de marzo de 2006 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia.

34 El demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule el artículo 2, párrafo segundo, y los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada.
- Condene en costas a la Comisión.

35 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Desestime el recurso por infundado.
- Condene en costas al demandante.

Fundamentos de Derecho

36 El demandante invoca cinco motivos en apoyo de su recurso. El primero se basa en la ilegalidad formal de la Decisión impugnada, debida a que la Comisión no aplicó el procedimiento acelerado de aprobación al régimen de ayudas controvertido. El segundo motivo se basa en la ilegalidad material de la Decisión impugnada, derivada

de que el Reglamento de exención de PYME no era aplicable al presente asunto. El tercer motivo se basa en que el régimen de ayudas controvertido podía ser autorizado en virtud de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DO 1996, C 213, p. 4; en lo sucesivo, «Directrices sobre PYME de 1996»). El cuarto motivo se basa en el no ejercicio por la Comisión de su facultad de apreciación al examinar el régimen de ayudas controvertido, y el consiguiente incumplimiento del deber de motivación. El quinto motivo se basa en que la Comisión no ha demostrado que el régimen de ayudas controvertido falseara real o potencialmente la competencia y en el consiguiente incumplimiento del deber de motivación.

1. Sobre el motivo basado en la ilegalidad formal de la Decisión impugnada resultante de la no aplicación, por parte de la Comisión, del procedimiento acelerado de aprobación

Alegaciones de las partes

³⁷ El demandante alega, en primer lugar, que la República Federal de Alemania notificó el régimen de ayudas conforme a la comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación y que la Comisión, en lugar de atenerse a la obligación que le incumbe de pronunciarse en un plazo de 20 días laborables, esperó la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME para pronunciarse.

³⁸ En respuesta a la alegación de la Comisión de que la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación, que data de 1992, no es obligatoria puesto que no se adoptó de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, el demandante alega que dicho Reglamento entró en vigor siete años después de que se adoptara la Comunicación citada y que, por consiguiente, ésta no puede apreciarse a la luz de dicho Reglamento. Añade que,

aunque el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado es posterior a la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación y no contiene ninguna disposición relativa al mismo, la Comisión se ha remitido regularmente a este procedimiento en la práctica posterior a la entrada en vigor de dicho Reglamento.

- 39 En segundo lugar, el demandante se opone a la afirmación de la Comisión, que figura en la decisión impugnada, de que el procedimiento acelerado de aprobación no es aplicable porque el régimen de ayudas controvertido no era un «régimen vigente». Afirma que el punto 2 de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación establece que este procedimiento es aplicable en caso de modificación de regímenes vigentes autorizados por la Comisión si la modificaciones refiere a una «prórroga temporal con incremento presupuestario de hasta un 20 % de la suma original», o si implica una «restricción de los criterios de aplicación del programa».
- 40 Pues bien, continúa el demandante, los requisitos de aplicación del régimen de ayudas controvertido no sólo se restringieron en relación con las medidas precedentes, sino que la Comisión ya había autorizado el programa en dos ocasiones. Según el demandante, una ligera modificación del contenido del régimen de ayudas que exceda de la mera prórroga y de un aumento de los créditos presupuestarios no impide por sí sola aplicar el procedimiento acelerado de aprobación, como, por otra parte, ha admitido hasta ese momento la propia Comisión al autorizar, en 1996 y 1998, en el marco de este procedimiento, programas que prorrogaban el programa inicialmente notificado en 1992. Este mero hecho debería haber impedido a la Comisión negarse a aplicar el procedimiento acelerado de aprobación en virtud del principio conforme al cual está prohibido contradecirse en perjuicio de un tercero.
- 41 En tercer lugar, el demandante alega que, aun cuando se considerara que el régimen de ayudas controvertido es un régimen nuevo, la Comisión debería haber procedido a su examen y haberse pronunciado según el procedimiento acelerado de aprobación, en el plazo de 20 días, puesto que este plazo se aplica tanto a los

regímenes existentes como a las nuevas medidas. El demandante considera, además que, en contra de lo que opina la Comisión, el régimen de ayudas controvertido no incluye ninguna ayuda a la exportación.

42 En cuarto lugar, el demandante afirma que, aunque el régimen de ayudas controvertido incluyera ayudas a la exportación, la Comisión habría podido examinar esta parte del régimen al margen del procedimiento acelerado de aprobación, mientras que el resto del régimen, considerado *prima facie* compatible con el mercado común, debería haber sido examinado y autorizado siguiendo dicho procedimiento.

43 La Comisión alega, en primer lugar, que la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación no confiere ningún derecho a que ella se pronuncie en un plazo de 20 días laborables. Opina que este plazo sólo es aplicable a las decisiones favorables en algunos casos sencillos que cumplen los requisitos exigidos.

44 A continuación, la Comisión afirma que la observancia de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación no puede ser objeto de recurso puesto que se adoptó antes de la entrada en vigor del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, en el que se reguló definitivamente el aspecto de los plazos aplicables. El objeto de la pretensión de tramitación según el procedimiento acelerado fue suprimido por el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, puesto que su artículo 4 estableció una norma en materia de plazos y no mantuvo este procedimiento. Pues bien, en virtud del principio conforme al cual una norma posterior, de igual o superior rango, anula o deroga las anteriores contrarias que regulen los mismos hechos y tengan el mismo objeto, el procedimiento acelerado de aprobación quedó «obsoleto» y, por tanto, dejó de ser obligatorio. Aunque la Comisión continúe observando de facto las directrices y otras comunicaciones que ya no están vigentes o hayan quedado «obsoletas», no puede quedar vinculado por éstas.

- 45 Por último la Comisión se opone a las alegaciones del demandante según las cuales el régimen de ayudas controvertido cumple los requisitos exigidos por la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación para poder obtener la aprobación concedida según este procedimiento.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 46 La Comunicación de la Comisión relativa al procedimiento acelerado de aprobación establece respectivamente, en sus párrafos segundo y último, que, en principio, la Comisión no se opondrá a los nuevos programas de ayuda o a las modificaciones de programas vigentes, notificados con arreglo al apartado 3 del artículo 88 CE que cumplan determinados requisitos que define la propia Comunicación y que decidirá sobre las notificaciones en un plazo de 20 días laborables.
- 47 En la Decisión impugnada, la Comisión indicó, en el considerando 54 que, a diferencia de lo que afirma la República Federal de Alemania, el régimen de ayuda controvertido no debe analizarse en el marco del procedimiento acelerado de aprobación puesto que las disposiciones procesales aplicables eran, en ese caso, las del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado.
- 48 Procede señalar, en primer lugar, que, al indicar que las disposiciones aplicables eran las del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, y no las de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación, la Comisión alega tácitamente que dicha Comunicación ha perdido su objeto desde la entrada en vigor del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado. Esta tesis está explícita en sus escritos, en los que afirma, en particular, que dicha Comunicación ha quedado «obsoleta» por su incompatibilidad con el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, ya que el artículo 4 de éste establece una norma en materia de plazos y no prevé el mantenimiento del procedimiento acelerado de aprobación.

- 49 Sin embargo, a continuación la Comisión intenta demostrar, en el considerando 54, punto 1, de la Decisión impugnada, no que la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación haya quedado «obsoleta», sino que no era aplicable porque los requisitos que exige no se cumplían en el caso de autos.
- 50 Por último, de los autos se desprende que la Comisión no niega la afirmación del demandante de que continuó refiriéndose al procedimiento acelerado después de la entrada en vigor del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, y se limita a insistir en que no está vinculada por comunicaciones o directrices que ya no están en vigor, aunque continúe observándolas *de facto*.
- 51 En primer lugar, por lo que se refiere al extremo de si la adopción del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado ha dejado «obsoleta» la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación, procede señalar que, aparte de que este Reglamento no contiene ninguna indicación a ese respecto, hasta el 30 de abril de 2004, es decir, cinco años después de su entrada en vigor, no se publicó en el Diario Oficial una comunicación relativa a los documentos obsoletos sobre la política de ayudas estatales (DO 2004, C 115, p. 1; en lo sucesivo, «Comunicación sobre documentos obsoletos»), que incluye la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación. En efecto, en el tercer párrafo de esta Comunicación se indica que, «a partir de la fecha de publicación de la presente Comunicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, la Comisión ya no aplicará en ningún ámbito los siguientes documentos, independientemente de su categoría jurídica: [...] 13) [Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación]».
- 52 Debe señalarse asimismo que la Comunicación sobre documentos obsoletos precisa, en su segundo párrafo, que, como consecuencia de la adopción por la Comisión del Reglamento (CE) n° 794/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 659/1999 (DO L 140, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de ejecución del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado»), adoptado sobre la base del artículo 27 del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, algunos textos que se refieren a cuestiones de procedimiento en el ámbito de las

ayudas de Estado han quedado obsoletos, «incluidas las notificaciones aceleradas». Por tanto, según la exposición de motivos de la Comunicación sobre documentos obsoletos, la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación sólo quedó «obsoleta» como consecuencia y tras la adopción del Reglamento de ejecución del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado. Ello se debe a que este Reglamento establece, en su artículo 4, un procedimiento simplificado de notificación para determinadas modificaciones de ayudas vigentes, procedimiento que reproduce, en lo esencial, los mismos criterios establecidos en el punto 2 de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación (incremento presupuestario como máximo del 20 % de la suma original; prórroga temporal con o sin incremento presupuestario y restricciones de los criterios de aplicación del programa autorizado) y que prevé asimismo un plazo menor que el previsto en el artículo 4 del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, que era de un mes, en el que la Comisión debe pronunciarse en el marco de dicho procedimiento.

- 53 Además, y a diferencia de lo que sostiene la Comisión en sus escritos, no se descubre ninguna incompatibilidad entre el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, que fija, conforme a la jurisprudencia que se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, *Lorenz* (120/73, Rec. p. 1471, apartado 4), un plazo máximo de dos meses para la fase preliminar de examen de las ayudas notificadas en el marco del procedimiento normal de notificación aplicable de manera general, y la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación, que señala un plazo de 20 días únicamente en el marco del procedimiento de notificación simplificada que se aplica a casos concretos.
- 54 Por tanto, es preciso señalar que la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación sólo ha dejado de aplicarse después del 30 de abril de 2004, fecha en que se publicó la Comunicación sobre documentos obsoletos y el Reglamento de ejecución del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado.
- 55 En estas circunstancias procede examinar, en segundo lugar, si la Comisión podía afirmar fundadamente, en el considerando 54 de la Decisión impugnada, que la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación no era aplicable al

caso de autos ya que el régimen de ayudas controvertido no era un régimen nuevo ni la modificación de un régimen vigente en el sentido de dicha Comunicación.

56 En primer lugar, como ya ha declarado el Tribunal de Primera Instancia, del tenor literal de los párrafos segundo y último de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación se deduce que, aun en caso de que un proyecto de régimen de ayudas cumpla todos los requisitos para poder acogerse al beneficio del plazo de 20 días laborables, la Comisión únicamente se compromete «en principio» a no presentar objeciones pasado dicho plazo, conservando así íntegramente su facultad de «pronunciarse», es decir, en su caso, de adoptar la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal y, al final de dicho procedimiento, una decisión final positiva, condicional o negativa (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de junio de 2005, Regione autonoma della Sardegna/Comisión, T-171/02, Rec. p. II-2123, apartado 34).

57 En segundo lugar, procede señalar que los criterios que deben cumplir los programas de ayudas notificados para que la Comisión no formule, en principio, ninguna objeción en un plazo de 20 días laborables, deben ser objeto de una interpretación estricta, puesto que el procedimiento acelerado de aprobación reviste carácter excepcional en relación con el procedimiento normal de examen de las notificaciones.

58 Procede asimismo recordar que, conforme al punto 2 de la citada Comunicación, la modificación de un régimen vigente que se acoja al procedimiento acelerado de aprobación puede suponer una prórroga sin incremento presupuestario, un incremento presupuestario hasta un máximo del 20 % de la suma original, pero sin prórroga, una prórroga temporal con incremento presupuestario de hasta un 20 % de la suma original, o, por último, una restricción de los criterios de aplicación del programa. De ello se deduce que cualquier otra modificación de un régimen de ayudas vigente, en particular cuando tenga por efecto suavizar los requisitos de concesión de las ayudas o aumentar la intensidad de éstas, impide que su notificación pueda ser objeto de un procedimiento acelerado de aprobación.

- 59 En el presente asunto procede señalar que el 29 de diciembre de 2000, el régimen de ayudas controvertido fue notificado a la Comisión, en virtud del artículo 88 CE, apartado 3 y conforme al procedimiento acelerado de aprobación, como «modificación y prórroga» de un régimen de ayudas anteriormente aprobado, que seguía en vigor pero cuya vigencia expiraba el 31 de diciembre de 2000. Por tanto, es obvio que la República Federal de Alemania deseaba acogerse al procedimiento acelerado de aprobación.
- 60 Pues bien, respecto, por una parte, al subprograma «servicios de consultoría», y más concretamente a las nuevas empresas, la cuantía máxima de la ayuda diaria, en valores absolutos, se aumentó a 500 euros, mientras que en el régimen anteriormente aprobado era de 800 DEM (409,03 euros).
- 61 Por otra parte, en relación con los subprogramas «participación en ferias comerciales», «cooperación» y «fomento de diseño de productos», y, especialmente, determinados proyectos específicos, especialmente los desarrollados en zonas definidas como «zonas con necesidades especiales de desarrollo», los límites máximos de intensidad de la ayuda previstos por el régimen de ayudas controvertido aumentaron en relación con los del régimen de ayudas anteriormente aprobado.
- 62 Así, respecto al subprograma «participación en ferias comerciales», la intensidad máxima de la ayuda se aumentó del 50 % en el régimen de ayudas aprobado anteriormente al 60 % en el régimen de ayudas controvertido a favor de las pequeñas empresas situadas en zonas con necesidades especiales de desarrollo.
- 63 Respecto al subprograma «cooperación», aunque la intensidad de ayuda máxima aplicable con carácter general se redujo del 70 al 65 %, los tipos de ayuda máximos se elevaron al 80 % para la financiación de estudios de viabilidad y de proyectos

realizados en el marco de la iniciativa comunitaria Interreg III y que impliquen al menos a cinco pequeñas y medianas empresas, y a proyectos realizados por pequeñas empresas.

64 Por último, respecto al subprograma «fomento del diseño de productos», la intensidad de la ayuda máxima se elevó del 50 % en el régimen de ayudas anteriormente aprobado al 70 % en el régimen de ayudas controvertido para las pequeñas empresas situadas en zonas con necesidades especiales de desarrollo.

65 De lo anterior se desprende que las modificaciones introducidas en el régimen de ayudas vigente excedían de las que permiten el tratamiento de la notificación según el procedimiento acelerado de aprobación. En efecto, cada uno de los subprogramas que integraban el régimen de ayudas controvertido se caracteriza por un aumento de la intensidad máxima de la ayuda que se desea conceder, al menos por lo que se refiere a algunos beneficiarios. Pues bien, como se desprende del apartado 58 de esta sentencia, la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación sólo admite aplicar este procedimiento si las modificaciones de que se trata suponen una prórroga del régimen de ayudas, un incremento presupuestario de hasta un 20 % de la suma original, con o sin prórroga, o una restricción de los criterios de aplicación del programa. Por tanto, en el presente asunto, las modificaciones efectuadas, especialmente a través del aumento de la intensidad de los tipos de la ayuda, están excluidas de dicho procedimiento en la medida en que suavizan el régimen de ayudas controvertido.

66 Respecto a la alegación del demandante de que, aun cuando se considerase que el régimen de ayudas es un régimen nuevo, la Comisión debería haber procedido a examinarlo en el marco del procedimiento acelerado, procede señalar que la ayuda contenida en el subprograma «cooperación» se refiere a la creación por un mínimo de tres pequeñas o medianas empresas, de cooperativas de comercialización para la exploración de mercados exteriores. Pues bien, en el punto 1, último párrafo, de la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación se indica que «todas las ayudas a las exportaciones en el comercio intracomunitario o ayudas operativas quedan excluidas del procedimiento».

- 67 Por tanto, la Comisión pudo considerar válidamente, como indica en el punto 1, considerando quincuagésimo cuarto de la Decisión impugnada, que el régimen contenía una ayuda a la exportación en el comercio intracomunitario y no podía ser objeto de aprobación a través del procedimiento acelerado puesto que, por ese motivo, no podía ser considerado un régimen nuevo de ayudas.
- 68 A este respecto procede añadir que, aunque de un análisis profundo de la medida controvertida se desprendiera que no constituye una «ayuda a la exportación en el comercio intracomunitario», la Comisión no dejaba por ello de estar facultada para prescindir del procedimiento acelerado de aprobación, puesto que, a primera vista, podía existir una duda a este respecto. En efecto, como afirma la Comisión en sus escritos, este procedimiento tiene por objeto permitir la aprobación acelerada de ayudas que no plantean ninguna duda respecto a su compatibilidad con las normas aplicables en materia de ayudas de Estado y que, por tanto, pueden, a primera vista, ser objeto de una apreciación positiva. Así cabe afirmarlo tanto más cuanto que, como se ha recordado en el apartado 56 de esta sentencia, la Comisión únicamente se compromete «en principio» a no presentar objeciones pasado el plazo de 20 días laborables.
- 69 La alegación, formulada por el demandante de que, en la medida en que la Comisión consideraba que el régimen de ayudas notificado incluía ayudas a la exportación, las medidas controvertidas habrían podido dissociarse del resto del régimen de ayudas, que habría podido ser aprobado a través de un procedimiento acelerado, debe ser desestimada. En efecto, no sólo la Comunicación sobre el procedimiento acelerado de aprobación no prevé la posibilidad de conceder tal aprobación parcial, sino que de lo antedicho se desprende que, habida cuenta de la naturaleza de las modificaciones realizadas, no concurrían los requisitos exigidos para poder acogerse al procedimiento acelerado de aprobación.
- 70 Por tanto, procede afirmar que la Comisión obró conforme a Derecho al entender, en el quincuagésimo cuarto considerando de la Decisión impugnada, que la

notificación del régimen de ayudas controvertido no podía ser objeto de un procedimiento acelerado de aprobación porque el régimen de ayudas notificado no era un régimen nuevo ni la modificación de un régimen vigente en el sentido de dicha Comunicación.

71 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo.

2. Sobre el motivo basado en la ilegalidad material de la Decisión impugnada debido a la no aplicabilidad del Reglamento de exención de PYME

Alegaciones de las partes

72 El demandante alega, en primer lugar, que la Decisión impugnada es ilegal puesto que la Comisión debería haber examinado el régimen de ayudas controvertido desde el punto de vista de la normativa vigente en la fecha en que la Comisión recibió la notificación, es decir, desde el punto de vista de las Directrices sobre PYME de 1996, aplicable el 3 de enero de 2001, y no desde el punto de vista del Reglamento de exención de PYME, que entró en vigor el 2 de febrero de 2001. Considera, por tanto, que la Decisión impugnada carece de base jurídica, lo que basta para justificar su anulación. Por otra parte, el análisis de la Comisión contenido en el quincuagésimo quinto considerando de la Decisión impugnada, que se basa en la inexistencia de medidas transitorias y en la derogación de las Directrices sobre PYME de 1996 en la fecha de entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME daba lugar a la sustitución de los criterios de apreciación y, en el presente asunto, a su endurecimiento una vez iniciado el procedimiento, lo cual es ilícito.

73 La jurisprudencia invocada por la Comisión en apoyo de la alegación de que estaba obligada a aplicar el Reglamento de exención de PYME habida cuenta de que una norma nueva deba aplicarse inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida al amparo de una norma anterior (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de

enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Rec. p. I-1049, apartados 49 a 55) no es pertinente. En el presente asunto no se trata de los efectos futuros de medidas determinadas, sino del criterio de apreciación aplicable en un plazo claramente delimitado. Por tanto, la Comisión no puede alegar que la medida desplegaba sus efectos después de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME, lo que en ese caso es característico de las demás ayudas vigentes y autorizadas.

74 En segundo lugar, el demandante señala que el principio de que un régimen de ayudas está sometido a la normativa vigente en el momento de la notificación corresponde a la práctica decisoria de la Comisión, que aplica este mismo criterio, como se desprende del punto 6.1 de las Directrices sobre ayudas de finalidad regional, de los puntos 98 y 100 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 1999, C 288, p. 2), del punto 2.6 de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor (DO 1997, C 279, p. 1) y de los puntos 39 y siguientes de las Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DO 2002, C 70, p. 8).

75 Por consiguiente no podría modificar implícitamente el citado principio adoptando una decisión individual, como declaró claramente el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión (C-313/90, Rec. p. I-1125, apartado 44). Sin embargo, esto es precisamente lo que hizo la Comisión en el presente asunto, apartándose también de la jurisprudencia conforme a la cual está vinculada jurídicamente por su práctica administrativa (sentencia CIRFS y otros/Comisión, antes citada, apartados 34 y 36; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 57), lo que implica que la Decisión impugnada debe apreciarse a la luz de las normas que la institución se ha dado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión, T-149/95, Rec. p. II-2031, apartado 61). De ello se deduce que, para oponerse al principio de que las ayudas deben apreciarse en relación con los criterios aplicables en el momento de la modificación, la Comisión no puede afirmar que los ejemplos citados en el apartado 74 de esta sentencia se refieren a casos en los que el legislador ha definido expresamente una norma que difiere de la norma jurisprudencial. En efecto, aparte de que el legislador es la propia Comisión, tal argumento le permitiría exonerarse de toda obligación de garantizar la continuidad de su práctica decisoria.

- 76 El argumento de la Comisión de que estaba obligada a aplicar el Reglamento de exención de PYME porque había examinado varios programas de ayudas notificadas antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento remitiéndose a éste también carece de pertinencia puesto que, en lo esencial, se refieren a casos relativos a ayudas a la formación y a las inversiones. Además, evidentemente las ayudas que los Estados miembros notificaron antes de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME y que no eran conformes con éste también habrían podido ser aprobadas en virtud de esta norma.
- 77 El demandante alega, además, que examinar un programa de ayudas a la luz del Derecho vigente en el momento de la notificación es lo único que permite a los Estados miembros apreciar de manera fiable su compatibilidad con el mercado común. En cambio, el criterio de la Comisión obligaría a los Estados miembros a definir la aplicación de una medida de ayuda en función de una evolución futura incierta del Derecho, lo que es incompatible con los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. Añade que los Estados miembros no puede conocer de antemano la entrada en vigor y el contenido de los Reglamentos, las Directrices o los marcos comunitarios aún en discusión. La invitación a presentar observaciones sobre el proyecto de Reglamento de exención de PYME se publicó casi dos años antes de su entrada en vigor, lo que demuestra que no era posible predecir la fecha de entrada en vigor del nuevo Reglamento y ni siquiera que fuera a entrar en vigor.
- 78 En tercer lugar, entiende que el punto de vista de la Comisión produce resultados absurdos. Así, según jurisprudencia reiterada, la Comisión sólo puede exigir la recuperación de una ayuda concedida a pesar de la prohibición de ejecutarla si el programa de ayudas también es incompatible con el mercado común desde el punto de vista material (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartados 20 y siguientes). La compatibilidad con el mercado común debe apreciarse en el momento de la ejecución, irregular en la forma, del régimen de ayudas, como ha previsto, por lo demás, la Comisión, de manera expresa en el punto 82 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO 2001, C 37, p. 3; en lo sucesivo, «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente»). El demandante deduce de ello que, si se hubiera ejecutado el

régimen de ayudas controvertido en lugar de notificarlo a la Comisión conforme al Derecho comunitario, deberían haberse aplicado las Directrices comunitarias PYME de 1996. Por consiguiente, no puede ejecutar dicho régimen porque ha respetado la ley.

- 79 En cuarto lugar, el demandante también alega que la notificación inicial era completa. Añade que la Comisión no puede afirmar fundadamente que el Reglamento de exención de PYME era aplicable porque no obtuvo la información que había solicitado hasta después de la entrada en vigor de dicho Reglamento, puesto que una notificación no puede considerarse incompleta por el mero hecho de que la Comisión reclame información adicional. La Comisión no puede decidir libremente si una notificación es completa pues, de ser así, podría prolongar arbitraria e indefinidamente el plazo de examen.
- 80 El demandante recuerda que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia una notificación es completa si contiene, desde un primer momento o bien tras las respuestas del Estado miembro a las preguntas formuladas por la Comisión, la información necesaria para permitir que esta última se forme una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda con el Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia Lorenz, citada en el apartado 53 *supra*, y de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión, C-99/98, Rec. p. I-1101, apartados 54 y 56). Un Estado miembro podría alegar que una notificación es completa, aunque opte por no ejecutar la ayuda y, por tanto, no ampararse, conforme al artículo 4, apartado 6 y al artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, en el carácter inicialmente completo de la notificación. A este respecto, el demandante añade que no se puede interpretar la colaboración de un Estado miembro con la Comisión, en el marco de un procedimiento preliminar de examen, como una renuncia a toda objeción ulterior.
- 81 Las solicitudes contenidas en el escrito de la Comisión a la administración alemana de 5 de febrero de 2001 relativas, por una parte, a la apreciación de la compatibilidad de la ayuda con el mercado común y, por otra parte, a la cuestión de si el régimen de

ayudas controvertido podría compatibilizarse, mediante una notificación, con el Reglamento de exención de PYME, que había entrado en vigor sólo tres días antes, demuestran que la Comisión ya se había forjado una primera opinión sobre el régimen de ayudas controvertido, lo que contradice la afirmación de que la Comisión no podía examinar la notificación por carecer de los datos solicitados. La Comisión, continúa el demandante, tampoco puede afirmar que determinados aspectos del subprograma «cooperación» no habían sido expuestos expresamente en la notificación y debía pedir información a este respecto en el marco del procedimiento CP 92/01, relacionado con este procedimiento de notificación (véase el apartado 24 de esta sentencia). Estas cuestiones se referían a un aspecto accesorio de la notificación, de manera que la Comisión no necesitaba conocer una respuesta a dichas cuestiones para formase una opinión.

82 Por lo tanto, al obrar como hizo la Comisión en el presente asunto, contradijo los principios en que se basa su práctica administrativa. Después de haber dejado transcurrir conscientemente el plazo de 20 días fijado en el marco del procedimiento acelerado de aprobación y después de haber esperado la entrada en vigor del Reglamento de exención de las PYME, intentó sugerir que la notificación era incompleta, dirigiendo una solicitud a la República Federal de Alemania. Esta forma de proceder viola la obligación de examinar la notificación «desde el momento de su recepción», impuesta en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado.

83 La Comisión alega, con carácter liminar, que los Reglamentos de exención cumplen la doble función de eximir determinadas ayudas de la obligación de notificación y del procedimiento de aprobación por la Comisión, por una parte, y de sustituir las antiguas Directrices comunitarias. Añade que entran en vigor en una fecha elegida por la Comisión, son generalmente aplicables durante cinco años y establecen que, en el momento de su expiración, los regímenes de ayudas exentos en virtud de sus disposiciones siguen estándolo durante un período de adaptación de seis meses.

- 84 En primer lugar, por lo que se refiere a la alegación de la demandante relativa a la aplicación en el tiempo de las disposiciones legales, la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia conforme a la cual es un principio general que una norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, Licata/CES, 270/84, Rec. p. 2305, apartado 31; de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS, C-122/96, Rec. p. I-5325, apartados 12 a 14, y Pokrzeptowicz-Meyer, citada en el apartado 73 *supra*, apartados 49 a 55). Por tanto, la Comisión entiende que estaba obligada a aplicar el Reglamento de exención de PYME en el presente asunto, puesto que, aunque la notificación se produjo bajo el imperio de las antiguas disposiciones, no es menos cierto que debían apreciarse los efectos futuros de las medidas notificadas durante todo el período de su vigencia.
- 85 En segundo lugar, la Comisión alega que los ejemplos invocados por el demandante en relación con la continuidad de su práctica decisoria (véase el apartado 74 *supra*) se refieren todos ellos a supuestos en los que el legislador previó expresamente la aplicación de la normativa vigente en el momento de la notificación (sentencia Saldanha y MTS, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 14), mientras que el Reglamento de exención de PYME no contiene ninguna disposición a este respecto. Por otra parte, la alegación de que la Comisión no puede apartarse de su práctica produce la consecuencia absurda de conferir a una práctica concreta un valor superior al de una disposición legal obligatoria y debidamente publicada, lo que equivaldría a negar completamente la capacidad de la Comisión de fijar reglas.
- 86 Según la Comisión, el régimen de ayudas controvertido, deliberadamente notificado justo antes de que expiraran las Directrices sobre PYME de 1996, no correspondía a su nueva política en materia de ayudas a favor de las PYME. Además, alega la coherencia de su práctica de autorización citando numerosos ejemplos en los que regímenes de ayudas notificados antes de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME se examinaron a la luz de éste. Añade que, si se hubiera aprobado el régimen de ayudas controvertido con arreglo a las Directrices sobre PYME de 1996, habría seguido estando vigente durante todo el período de validez del Reglamento de exención de PYME.

- 87 En tercer lugar, respecto a la alegación del demandante de que le habría resultado más ventajoso ejecutar el programa sin notificarlo, la Comisión alega que, en ese caso, ella debería haber incoado el procedimiento formal de examen y haber aplicado la normativa vigente en la fecha de la Decisión, en concreto, el Reglamento de exención de PYME, al menos para el período inmediatamente posterior a su entrada en vigor, con el resultado conocido. La mención que hace el demandante a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente está totalmente desprovista de pertinencia puesto que, por una parte, la disposición de dichas Directrices se refiere a ayudas no notificadas, mientras que, en el presente asunto, el régimen de ayudas había sido notificado y, por otra parte, la Comisión no puede estar vinculada, respecto al ámbito de aplicación del Reglamento de exención de PYME, por las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente.
- 88 En cuarto lugar, respecto a la alegación del demandante de que la notificación estaba completa, la Comisión alega que la información solicitada era necesaria y que no es cierto que la República Federal de Alemania no haya aportado datos nuevos. En efecto, en la comunicación anexa al escrito de 12 de marzo de 2001, indicó las intensidades de ayuda para el subprograma «servicios de consultoría intensiva/coaching», respecto de las cuales no figuraba ninguna indicación en la notificación. Además, la cuestión de las «zonas con necesidades especiales de desarrollo» sólo se exponía con detalle en dicha comunicación. Por otra parte, el citado escrito y sus anexos, transmitidos posteriormente, el 20 de marzo de 2001, contenían gran número de datos nuevos relativos a los hechos y a su contexto.
- 89 Según la Comisión, el demandante olvida el contenido de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 6, y en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, que deroga la jurisprudencia contenida en la sentencia Lorenz, citada en el apartado 53 *supra* (apartado 4) (véase asimismo la sentencia Austria/Comisión, citada en el apartado 80 *supra*, apartado 29, y las conclusiones del Abogado General Jacobs en este asunto, Rec. p. I-1105, puntos 24 a 28). En efecto, de estas disposiciones se desprende que la inobservancia de los plazos indicados en el artículo 4 del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado pura y simplemente no está prohibida, aunque rebasarlos pueda tener consecuencias graves desde el punto de vista de la Comisión.

- 90 La Comisión añade, a este respecto, que un Estado miembro debe colaborar en la medida de sus posibilidades con la Comisión, conservando la facultad, si ésta incumple sus obligaciones, de salvaguardar inmediatamente sus derechos. En el presente asunto, la República Federal de Alemania debería haber informado a la Comisión, mediante una declaración debidamente motivada, de que consideraba que la notificación era completa con arreglo al artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado. A continuación, el Freistaat Sachsen, después de haber informado a la Comisión y de no haber obtenido ninguna respuesta de ésta en el plazo de quince días laborables, habría podido ejecutar las medidas notificadas, con arreglo al artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado.
- 91 Al no hacer uso la República Federal de Alemania de esta facultad que le ofrecía el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, renunció a la protección jurídica que implicaba. En cualquier caso, la República Federal de Alemania y el Freistaat Sachsen no se opusieron a la incoación del procedimiento formal de examen, admitiendo de esta forma la legalidad de dicho procedimiento y la necesidad de recabar información complementaria (sentencias del Tribunal de Justicia Austria/ Comisión, citada en el apartado 80 *supra*, y de 18 de junio de 2002, España/ Comisión, C-398/00, Rec. p. I-5643).
- 92 Por otra parte, habida cuenta de las disposiciones del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, poco importa si la información reclamada mediante el escrito de 5 de febrero de 2001 era realmente necesaria. Incluso aunque el Tribunal de Primera Instancia respondiera negativamente a esta cuestión, ello no implicaría la nulidad de la Decisión impugnada, puesto que la República Federal de Alemania habría tenido la posibilidad de oponerse a la incoación o a la tramitación del procedimiento formal de examen. El demandante, continúa la Comisión, no puede alegar *a posteriori*, tras el procedimiento formal de examen y después de haberse adoptado la decisión final, reservas que debería haber formulado en una fase anterior del procedimiento. Por ello considera que no procede admitir el motivo relativo a la exhaustividad de la notificación inicial.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 93 Procede determinar si, como afirma el demandante, la Comisión debería haber examinado el régimen de ayudas controvertido desde el punto de vista de las Directrices sobre PYME de 1996, vigente en la fecha de la notificación, o si la Comisión podía fundadamente examinar dicho régimen, como lo hizo, desde el punto de vista del Reglamento de exención de PYME, que entró en vigor después de la fecha de notificación, porque debieran apreciarse los efectos futuros de las medidas notificadas durante toda su vigencia. Para ello procede, pues, determinar si dicho Reglamento era aplicable a las notificaciones pendientes en la fecha de su entrada en vigor.

Sobre la aplicación del Reglamento de exención de PYME a las notificaciones pendientes en la fecha de su entrada en vigor

- 94 Es jurisprudencia reiterada que, si bien se considera que, en general, las normas de procedimiento se aplican a todos los litigios pendientes en el momento de su entrada en vigor (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1981, Salumi y otros, 212/80 a 217/80, Rec. p. 2735, apartado 9, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de enero de 2004, OPTUC/Comisión, T-142/01 y T-283/01, Rec. p. II-329, apartado 60), no ocurre lo mismo con las normas materiales. También en virtud de reiterada jurisprudencia, para garantizar la observancia de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, estas últimas se interpretan en el sentido de que no se refieren a situaciones que existen con anterioridad a su entrada en vigor salvo en la medida en que de su tenor, finalidades o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles tal efecto (sentencias del Tribunal de Justicia Salumi y otros, antes citada, apartado 9; de 10 de febrero de 1982, Bout, 21/81, Rec. p. 381, apartado 13; de 15 de julio de 1993, GruSa Fleisch, C-34/92, Rec. p. I-4147, apartado 22, y de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 119; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 19 de febrero de 1998, Eyckeler & Malt/Comisión, T-42/96, Rec. p. II-401, apartado 55, y de 28 de enero de 2004, Euroagri/Comisión, T-180/01, Rec. p. II-369, apartado 36).

- 95 Siguiendo este criterio, el Tribunal de Justicia ha recalcado que si bien, por regla general, el principio de seguridad jurídica se opone a que el punto de partida del ámbito de aplicación temporal de un acto comunitario se fije en una fecha anterior a su publicación, puede ocurrir de otro modo, con carácter excepcional, siempre que lo exija un fin de interés general y se respete debidamente la confianza legítima de los interesados (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de enero de 1979, Racke, 98/78, Rec. p. 69, apartado 20, y Salumi y otros, citada en el apartado 94 *supra*, apartado 10). Como ha precisado el Tribunal de Justicia, esta jurisprudencia es asimismo aplicable en el supuesto de que la retroactividad no se establezca expresamente en la propia disposición, sino que resulte de su contenido (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1991, Crispolti, C-368/89, Rec. p. I-3695, apartado 17; de 29 de abril de 2004, Gemeente Leusden y Holin Groep, C-487/01 y C-7/02, Rec. p. I-5337, apartado 59, y de 26 de abril de 2005, «Goed Wonen», C-376/02, Rec. p. I-3445, apartado 33).
- 96 La Comisión afirma, sin embargo, que esta jurisprudencia no es aplicable al presente asunto puesto que la aplicación inmediata de una norma material a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la norma antigua constituye un principio de Derecho comunitario aplicable sin restricciones.
- 97 En efecto, según una jurisprudencia reiterada, una norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la antigua norma (sentencias Licata/CES, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 31; Saldanha y MTS, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 14, y Pokrzeptowicz-Meyer, citada en el apartado 73 *supra*, apartado 50). A este respecto, el Tribunal de Justicia también ha precisado que el ámbito de aplicación del principio de respeto de la confianza legítima no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, la aplicación de una nueva normativa (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1988, España/Comisión, 203/86, Rec. p. 4563, apartado 19; de 29 de junio de 1999, Butterfly Music, C-60/98, Rec. p. I-3939, apartado 25, y Pokrzeptowicz-Meyer, apartado 73 *supra*, apartado 55).
- 98 Procede señalar que de la citada jurisprudencia se desprende, por una parte, que las disposiciones comunitarias no tienen efecto retroactivo salvo, excepcionalmente, si resulta claramente de su tenor o de su lógica que esa era la intención del legislador, que así lo exige el objetivo perseguido y que se ha respetado debidamente la

confianza legítima de los interesados (véase la jurisprudencia citada en los apartados 94 y 95 *supra*). En ese supuesto, la excepción está constituida por la aplicación retroactiva de la nueva normativa. Por otra parte, la normativa comunitaria se aplica habitualmente a los efectos futuros de situaciones nacidas bajo el imperio de la ley anterior, salvo si la aplicación inmediata de una disposición particular es contraria a la protección de la confianza legítima de los interesados (véase la jurisprudencia citada en el apartado 97 *supra*). En ese supuesto, la excepción está constituida por la no aplicación de la nueva normativa a una relación jurídica existente. La jurisprudencia relativa a esta segunda hipótesis no implica en absoluto una aplicación retroactiva de la ley, puesto que la nueva normativa de la que se trata se aplica a partir de su entrada en vigor a la parte aún vigente de un contrato (sentencias Saldanha y MTS, citada en el apartado 84 *supra*, y Pokrzeptowicz-Meyer, citada en el apartado 73 *supra*, apartado 52), de un mandato (sentencia Licata/CES, citada en el apartado 84 *supra*, apartado 31), o de cualquier otra relación jurídica (sentencia Butterfly Music, citada en el apartado 97 *supra*), que continua desplegando sus efectos, es decir, únicamente para el futuro.

99 A la luz de esta jurisprudencia procede comprobar, en primer lugar, si la apreciación de la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido que se efectuó desde el punto de vista de los criterios fijados por el Reglamento de exención de PYME, que entró en vigor después de que se hubiera notificado tal régimen, se debe a una aplicación retroactiva de dicho Reglamento o si, por el contrario, como afirma la Comisión, se trata simplemente de la aplicación inmediata de una nueva normativa, en el presente asunto, el Reglamento de exención de PYME, a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de las Directrices sobre PYME de 1996, pero subsistentes en la fecha de entrada en vigor de dicho Reglamento.

100 A este respecto procede señalar que, respecto a la decisión final de la Comisión, que aprueba o declara incompatible la ayuda notificada, la situación en la que se encuentran el Estado miembro y el beneficiario de la ayuda está evidentemente en curso y es provisional, en el sentido de que la notificación no confiere ningún derecho a la aprobación. No obstante, cuando se trata de determinar los criterios conforme a los cuales deba apreciarse la compatibilidad de esta ayuda, es preciso tener en cuenta el momento de la notificación, habida cuenta de la importancia que ésta reviste y de sus efectos jurídicos en el marco del procedimiento de examen de las ayudas de Estado.

101 En efecto, conforme al artículo 4, apartado 1, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, la Comisión debe proceder al examen de la notificación «desde el momento de su recepción», esto es, a la luz de la normativa vigente en esa fecha. Además, es en ese momento cuando comienza a transcurrir el plazo de dos meses antes de cuya expiración debe concluir la fase preliminar de examen y cuya inobservancia puede acarrear consecuencias jurídicas importantes para la Comisión y para el Estado interesado, como la posibilidad de éste de ejecutar la ayuda notificada y transformarla de esa forma en ayuda vigente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado.

102 Por tanto, aplicar los criterios fijados por una normativa que entró en vigor después de la notificación de la ayuda de que se trata para apreciar su compatibilidad significa necesariamente conferir a esta normativa eficacia retroactiva. En ese caso, el comienzo del alcance de la nueva normativa se fija forzosamente en una fecha anterior a su entrada en vigor, en concreto, la de la recepción de la notificación por la Comisión. Si se considerara que el examen de la compatibilidad de una ayuda puede hacerse desde el punto de vista de la normativa que entró en vigor después de la notificación de la ayuda, ello equivaldría a admitir que la Comisión puede determinar la ley aplicable en función del momento que elija para iniciar tal examen. Ahora bien, tal criterio no sólo es difícilmente conciliable con el hecho de que el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado obligue a la Comisión a examinar las notificaciones «desde el momento de su recepción», sino también con las exigencias de transparencia y de previsibilidad de criterios a la luz de los cuales la Comisión aprecia la compatibilidad de las ayudas, que, como ella misma ha indicado en el procedimiento, constituyen la razón de ser de las normas que publica en materia de ayudas de Estado.

103 Por tanto, no cabe considerar que el cambio de los criterios de apreciación de la compatibilidad de una ayuda notificada en fase de tramitación debido a la entrada en vigor de una nueva normativa constituye la aplicación de la jurisprudencia conforme a la cual la norma nueva se aplica inmediatamente a los efectos futuros de una situación nacida bajo el imperio de la norma antigua. En efecto, esta jurisprudencia

obliga a aplicar la norma nueva solamente en el futuro, mientras que, en el caso de una ayuda notificada antes de su entrada en vigor, la aplicación de la nueva norma consiste en retrotraer ésta al momento de la notificación, al apreciarse la compatibilidad en el marco de un examen único, aunque la decisión final constituya un acto cuya elaboración se efectúa en varias fases.

- 104 Por otra parte, conviene señalar que, en el caso de ayudas a las que se aplica el Tratado CE y que han sido abonadas sin haber sido notificadas previamente, el Tribunal de Justicia ha declarado que aplicar las normas del Código vigente en la fecha en la que la Comisión adopta una decisión relativa a la compatibilidad de ayudas que se han abonado bajo la vigencia de un Código anterior sí da lugar a la aplicación retroactiva de una normativa comunitaria (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, citada en el apartado 94 *supra*, apartado 118). El Tribunal de Justicia ha considerado que ninguna disposición del Código vigente en la fecha de adopción de la decisión de la Comisión establecía que pudiera aplicarse retroactivamente y que, del sistema y de los objetivos de los sucesivos Códigos de ayudas se desprendía que cada uno de éstos había sido adoptado en función de las necesidades de cada período posterior al período en el que se habían pagado las ayudas (sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, citada en la nota 94 *supra*, apartado 120).
- 105 Del mismo modo, cuando se trata de ayudas debidamente notificadas antes de la entrada en vigor de una nueva normativa, el Tribunal de Primera Instancia ha considerado que la Comisión había obrado conforme a Derecho al examinar un régimen de ayudas a la luz de las normas derivadas de su práctica anterior y no de la nueva normativa que hubiera entrado en vigor en el ínterin, puesto que ésta sólo se aplicaba a las ayudas que hubiera entrado o permanecido en vigor después de una fecha determinada, posterior al período al que se referían las ayudas controvertidas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de noviembre de 2003, Regione Siciliana/Comisión, T-190/00, Rec. p. II-5015, apartados 94 a 96).
- 106 En cambio, habida cuenta de que las nuevas Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente, que entraron en vigor después de que fuera notificada la ayuda controvertida, establecían expresamente, en su punto 82, que la Comisión debía aplicar sus disposiciones «a todos los proyectos de ayuda sobre los

que se pronuncie después de su publicación en el Diario Oficial, incluso cuando hayan sido notificados con anterioridad a dicha publicación», el Tribunal de Primera Instancia ha considerado que la Comisión obró conforme a Derecho al aplicar estas Directrices y no las vigentes en la fecha de la notificación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de noviembre de 2004, Ferriere Nord/Comisión, T-176/01, Rec. p. II-3931, apartado 137).

- 107 Las citadas sentencias confirman que la aplicación de los criterios fijados en una normativa que haya entrado en vigor después de la fecha en que se abonaron o notificaron las ayudas de que se trate, para apreciar su compatibilidad con el mercado común equivale a atribuir a esta normativa un efecto retroactivo. Conforme a la jurisprudencia citada en los apartados 94 y 95 *supra*, tal aplicación sólo puede admitirse si del tenor, de la finalidad o del sistema de la nueva normativa de que se trata se desprende que estaba destinada a aplicarse de manera retroactiva.
- 108 Habida cuenta de esta conclusión procede comprobar, en segundo lugar, si el Reglamento de exención de PYME estaba destinado a aplicarse de manera retroactiva. A tal fin habrá que analizar no solamente su tenor literal, sino también su contenido y el objetivo perseguido y comprobar, en su caso, si se ha respetado debidamente la confianza legítima de los interesados.
- 109 En el presente asunto es preciso constatar, en primer lugar, que el Reglamento de exención de PYME no contiene ninguna disposición transitoria relativa a su eventual aplicación a regímenes de ayudas notificados antes de su entrada en vigor.
- 110 A diferencia de lo que afirma la Comisión, la inexistencia de disposiciones transitorias no puede interpretarse en el sentido de que el Reglamento de exención de PYME era aplicable a las notificaciones que se estuvieran examinando en la fecha de su entrada en vigor. En efecto, el hecho de que el examen de un régimen de

ayudas desde el punto de vista de la normativa vigente en la fecha de notificación esté expresamente previsto por las disposiciones de determinadas normas como las del punto 6.1 de las Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional, las de los puntos 98 y 100 de las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, las del punto 2.6 de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor, las de los puntos 39 y 40 de las Directrices multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión y las del artículo 9 *bis* del Reglamento (CE) n° 364/2004 de la Comisión, de 25 de febrero de 2004, por el que se modifica el Reglamento [de exención de PYME] con vistas a ampliar su alcance a las ayudas de investigación y desarrollo (DO L 63, p. 22), no permite llegar a la conclusión de que la normativa vigente en la fecha de la notificación sólo se aplica cuando tales disposiciones están expresamente previstas por la normativa posterior.

- 111 A este respecto procede señalar, por una parte, que, en otras normas, la Comisión insertó disposiciones que establecen expresamente la aplicación de nuevos criterios a ayudas notificadas antes de su entrada en vigor, como lo dispuesto en el punto 82 de las Directrices sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente y en el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo (DO L 337, p. 3). Por otra parte, aunque nada impide que la Comisión prevea, en las normas que precisan los criterios que desea utilizar para examinar la compatibilidad de una ayuda o de un régimen de ayudas, medidas que regulen específicamente la aplicación temporal de las disposiciones que precisan dichos criterios, la existencia de tal posibilidad no puede dejar en entredicho el principio que se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 94 y 95 *supra*, conforme al cual, a falta de tales medidas, las disposiciones que precisen los nuevos criterios no están destinados a aplicarse a las ayudas notificadas antes de su entrada en vigor.

- 112 En segundo lugar, el Reglamento de exención de PYME no contiene indicaciones, ni siquiera implícitas, que permitan considerar que debía aplicarse retroactivamente.

- 113 En efecto, la finalidad del Reglamento de exención de PYME consiste, por una parte, en ejecutar el Reglamento de habilitación, al prever, para las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, los requisitos que deben cumplir estas ayudas para que los Estados miembros estén exentos de la obligación de notificarlas y ello con el fin, en particular, de simplificar la gestión administrativa sin reducir el control y de aumentar la transparencia y la seguridad jurídica. Es obvio que, habida cuenta de tal objetivo, especialmente el de permitir a los Estados miembros comprobar por sí mismos si un proyecto de ayuda es conforme con los criterios fijados por el Reglamento de exención de PYME y, por tanto, no está sometido a la obligación de notificación impuesta en el artículo 88 CE, apartado 3, dicho Reglamento sólo podía aplicarse en el futuro y, consiguientemente, no puede estar destinado a aplicarse a las notificaciones ya efectuadas.
- 114 Por otra parte, la Comisión ha explicado que el Reglamento de exención también tiene como objetivo sustituir los criterios fijados por las Directrices sobre PYME de 1996, como se desprende de los términos empleados en su cuarto considerando, que indica que dichas Directrices «deben quedar abolidas a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, ya que sus contenidos quedan incorporados en el mismo». No obstante, puesto que se trata de averiguar si los nuevos criterios se aplicaban a las notificaciones pendientes, procede recordar que, en el mismo considerando, se afirma que el Reglamento «se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que los Estados miembros notifiquen las ayudas a las pequeñas y medianas empresas» y que, en ese caso, «tales notificaciones serán evaluadas por la Comisión especialmente a la luz de los criterios establecidos en el presente Reglamento». Al prever que los Estados miembros conservan la posibilidad de notificar las ayudas comprendidas en la categoría contemplada por el Reglamento de exención de PYME, el tenor del citado considerando únicamente puede referirse a las notificaciones, realizadas excepcionalmente, posteriores a la entrada en vigor de dicho Reglamento.
- 115 Ciertamente la sustitución de las Directrices sobre PYME de 1996 por el Reglamento de exención de PYME, tal como se enuncia en el cuarto considerando, antes citado, podría indicar implícitamente que la Comisión tenía la intención de aplicar una política más estricta en materia de ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas también en relación con las ayudas notificadas. Sin embargo, este mero hecho no basta para llegar a la conclusión de que el Reglamento de exención de

PYME estaba destinado a aplicarse retroactivamente, tanto más cuanto que el mismo considerando declara, por lo que se refiere a las ayudas que sean notificadas en un futuro, que serán examinadas «especialmente», es decir, no exclusivamente, a la luz de los criterios fijados por dicho Reglamento. Pues bien, si un régimen de ayudas debidamente notificado después de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME no ha de ser apreciado únicamente desde el punto de vista de los criterios fijados por éste, no puede afirmarse que el objetivo perseguido por este Reglamento exige que se le reconozca, excepcionalmente, eficacia retroactiva.

116 Además, una aplicación retroactiva del Reglamento de exención de PYME sólo podría admitirse si se respetara debidamente la confianza legítima de los interesados. A este respecto procede señalar que el hecho, invocado por la Comisión, de que la República Federal de Alemania conociera la evolución posterior de los criterios de examen del régimen de ayuda controvertido en la fecha en que se modificó dicho Reglamento no altera esta conclusión. En efecto, aunque sea cierto que los Estados miembros participaron en el procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción del Reglamento de exención de PYME, no es menos cierto, por una parte, que los Estados miembros no pueden prever ni el tenor definitivo de la norma que se adopte finalmente ni la fecha de su entrada en vigor y, por otra parte, que dicho Reglamento tiene por objeto establecer los requisitos a los que se supedita la exención de la obligación de notificar impuesta en el artículo 88 CE, apartado 3, y no la autorización de una ayuda notificada. Por otra parte, el proyecto de Reglamento de exención en la versión publicada en el Diario Oficial el 28 de marzo de 2000 (DO C 89, p. 15), no contenía ni el considerando mencionado en el apartado 114 *supra*, ni otras indicaciones de que las Directrices sobre PYME de 1996 serían derogadas y sustituidas por dicho Reglamento. En estas circunstancias, la aplicación retroactiva de dicho Reglamento no cumpliría ni el requisito de respeto de la confianza legítima de los interesados ni la del respeto del principio de seguridad jurídica.

117 Por otra parte, el hecho de que las normas que la Comisión publica en materia de ayudas de Estado, como ella misma ha señalado, estén destinadas a garantizar la transparencia y la previsibilidad de su práctica en materia de aprobación se opone, en principio, a que la Comisión aprecie la compatibilidad de una ayuda a la luz de una normativa que entró en vigor cuando ya se ha efectuado la comunicación y ha

comenzado el examen de su compatibilidad. Evidentemente, esa forma de proceder reduce, o incluso elimina, la previsibilidad de la práctica de aprobación de la Comisión y no puede sino poner a los Estados miembros en una situación de inseguridad jurídica en la medida en que no pueden confiar en que un proyecto de ayudas que se ha elaborado a la luz de los criterios fijados por la normativa vigente en el momento de la notificación sea examinado por la Comisión a la luz de esos mismos criterios.

118 A este respecto procede indicar que, mediante la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales (DO 2002, C 119, p. 22), la Comisión, en aras de la transparencia y de la seguridad jurídica, informó a los Estados miembros y a los terceros de que siempre evaluaría la compatibilidad con el mercado común de las ayudas ilegales con arreglo a los criterios sustantivos establecidos en los textos legales vigentes en el momento de su concesión. Pues bien, no puede admitirse que, al determinar la normativa aplicable para apreciar la compatibilidad de una ayuda con el mercado común, haya que considerar una situación «definitiva» cuando se trate de ayudas concedidas violando la obligación de notificar, en el sentido de que estas ayudas deben examinarse a la luz de los criterios vigentes en el momento en que se abonaron, conforme a dicha Comunicación y a la sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, citada en el apartado 94 *supra* (apartado 118), y «provisional» cuando se trata de ayudas debidamente notificadas, para las que podrían cambiar legítimamente los criterios de examen hasta la víspera de la decisión final y a pesar de que todo el procedimiento se hubiera tramitado desde el punto de vista de los criterios fijados por la normativa anteriormente vigente.

119 La aplicación práctica de tal tesis sería una fuente de inseguridad jurídica para los Estados miembros y podría tener efectos negativos puesto que, en previsión de una evolución de la normativa aplicable en un sentido más estricto, los Estados miembros podrían verse inducidos a ejecutar una ayuda antes que notificarla a la Comisión. Por otra parte, tal resultado contradiría la jurisprudencia conforme a la cual debe evitarse cualquier interpretación que favorezca la inobservancia, por el Estado miembro interesado, del artículo 88 CE, apartado 3 (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération

nationale du commerce extérieur, C-354/90, Rec. p. I-5505, apartado 16, y de 21 de octubre de 2003, Van Calster y otros, C-261/01 y C-262/01, Rec. p. I-12249, apartado 63). En efecto, si, en relación con un plan de ayudas determinado, compatible o no con el mercado común, el incumplimiento del artículo 88 CE, apartado 3, no conllevara mayor riesgo o sanción que el cumplimiento, el incentivo para que los Estados miembros lo notificaran y esperaran una decisión de compatibilidad resultaría enormemente reducido (conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto que dio lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2006, Transalpine Ölleitung in Österreich y otros, C-368/04, Rec. p. I-9957, apartado 50).

120 En conclusión, tanto del tenor como de la finalidad del Reglamento de exención de PYME y de las exigencias que se desprenden de la observancia de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica se deduce que este Reglamento no estaba destinado a aplicarse retroactivamente.

121 Esta conclusión no queda desvirtuada por el hecho de que, como se ha señalado en el apartado 86 *supra*, la Comisión hubiera autorizado numerosos regímenes de ayudas notificadas antes de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME sobre la base de éste, puesto que no se había pronunciado sobre estos regímenes antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento. A este respecto basta señalar que una práctica de la Comisión contraria a los principios que se deducen de la jurisprudencia no puede prevalecer sobre ésta. Por otra parte, como ha afirmado el demandante sin que la Comisión lo haya desmentido, se trata de ayudas a inversiones o a la formación, para las que los criterios de apreciación, especialmente el de la intensidad de la ayuda admitida, permanecieron inalterados en relación a los de la normativa anterior (véase el apartado 76 *supra*), de forma que la confianza legítima de los interesados no podía verse afectada en ningún caso.

122 No obstante, procede señalar que, aunque la Comisión deba iniciar el examen de la compatibilidad de una ayuda desde el momento de la recepción de la notificación, esto es, a la luz de los criterios establecidos por la normativa vigente en esa fecha, dicho examen sólo puede iniciarse realmente después de que se hayan comunicado todos los datos necesarios, es decir, a partir del momento en que la notificación es completa. Desde este punto de vista, pero también con objeto de evitar que una

notificación se realice en una fase en la que no contiene todos los elementos necesarios para examinarla y que la fecha de notificación pueda elegirse en función y en previsión de un cambio de criterios a la luz de los cuales deba apreciarse la compatibilidad de la ayuda, procede considerar que la normativa aplicable es la vigente en el momento en que la notificación está completa.

- 123 Por tanto, procede comprobar si, en el presente asunto, la notificación inicial era completa, como afirma el demandante, de forma que la Comisión no podía objetar, como hizo en el punto 56 de la Decisión impugnada, que la notificación sólo se completó después de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME para considerar que era éste el aplicable.

Sobre el motivo basado en la exhaustividad de la notificación inicial

— Sobre la admisibilidad del motivo

- 124 La Comisión propone la excepción de inadmisibilidad del motivo del demandante basada en el carácter completo de la notificación inicial debido, por una parte, a que no se planteó durante el procedimiento formal de examen y, por otra parte, a que la República Federal de Alemania y el demandante no se opusieron a la incoación ni a la tramitación del procedimiento formal de examen, reconociendo de esa forma la legalidad de dicho procedimiento y la necesidad de la información solicitada. Por tanto, el demandante no puede impugnar la decisión final alegando reservas que debería haber formulado en una fase anterior del procedimiento. En la dúplica, la Comisión ha precisado que la inadmisibilidad de este motivo estaba estrechamente vinculada a la circunstancia de que la República Federal de Alemania no hubiera hecho uso de la posibilidad que le ofrecía el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado y que, consiguientemente, el demandante no tuviera interés jurídico en interponer un recurso a este respecto.

125 No puede acogerse la excepción de inadmisibilidad de este motivo.

126 En primer lugar, procede señalar que el demandante, al afirmar que la notificación inicial estaba completa, pretende demostrar que el régimen de ayudas controvertido no debería haber sido analizado a la luz del Reglamento de exención de PYME, que entró en vigor después de dicha notificación. A diferencia de lo que afirma la Comisión a este respecto, se trata de una tesis que la República Federal de Alemania ha manifestado en particular en sus observaciones relativas a la incoación del procedimiento formal de examen, en las que señala que «las autoridades alemanas no comparten la opinión de la Comisión de que el examen del régimen de ayudas no podía realizarse tomando como base los documentos comunicados el 3 de enero de 2001 y mantiene, consiguientemente, su opinión de que el régimen de ayudas debe examinarse tomando como base [las Directrices sobre PYME de 1996] que estaban vigentes en la fecha de la notificación».

127 En segundo lugar, procede señalar que, como se desprende de la jurisprudencia, la posibilidad de impugnar una decisión de incoación del procedimiento formal de examen no puede tener por consecuencia que se reduzcan los derechos procesales de las partes interesadas impidiéndoles impugnar la decisión final e invocar en apoyo de su demanda defectos relativos a todas las etapas del procedimiento que desembocó en esta decisión. En efecto, no puede negarse que la decisión de incoar el procedimiento formal de examen, aunque tenga efectos jurídicos propios y autónomos, reviste un carácter preparatorio de la decisión final que fijará definitivamente la posición de la Comisión y en la que éste puede apartarse de las apreciaciones efectuadas en la decisión de incoación. Por otra parte, admitir la tesis de la Comisión tendría por consecuencia anticipar los debates en cuanto al fondo y confundir las diferentes fases de los procedimientos administrativo y judicial, privando de sentido al objetivo esencial del procedimiento formal de examen iniciado por la Comisión, que consiste en permitir a las partes interesadas presentar sus observaciones sobre todos los aspectos controvertidos del expediente y a la Comisión adoptar la decisión final teniendo en cuenta estas observaciones (véase, en este sentido, la sentencia Regione Siciliana/Comisión, citada en el apartado 105 *supra*, apartados 47, 48 y 51).

- 128 En el presente caso, basta señalar que la Decisión impugnada es la decisión final que concluye el procedimiento y que produce efectos jurídicos vinculantes y definitivos para las partes interesadas, incluyendo la determinación de la normativa aplicable. Por tanto, el demandante debe tener la posibilidad de recurrir contra la decisión en su totalidad, incluida la afirmación de que la notificación inicial no se completó hasta una fecha posterior a la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME (véase, en este sentido, la sentencia Regione Siciliana/Comisión, citada en el apartado 105 *supra*, apartado 49).
- 129 En cuanto a la alegación de la Comisión de que el demandante carece de interés jurídico en interponer un recurso sobre la supuesta exhaustividad de la notificación inicial porque no hizo uso de la facultad que le ofrecía el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, de ejecutar las ayudas controvertidas después de haberlo notificado previamente a la Comisión, procede señalar que la única consecuencia de ello es que el proyecto notificado no pudo adquirir la condición de régimen de ayudas vigente. Por tanto, dado que el régimen de ayudas controvertido mantuvo su condición de ayudas nuevas, la Comisión podía fundadamente decidir incoar el procedimiento formal de examen de dichas ayudas (véase, en este sentido, la sentencia Regione autonoma della Sardegna/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 49), extremo que el demandante no niega.
- 130 De las consideraciones precedentes se desprende que no puede afirmarse fundadamente que, a falta de interposición dentro del plazo señalado, de un recurso contra la decisión de incoar el procedimiento formal de examen y al no haber hecho uso de la posibilidad que ofrece el artículo 4, apartado 6, del Reglamento de procedimiento, el demandante ya no puede alegar, en el marco del presente recurso interpuesto contra la decisión final, que la Comisión obró indebidamente al considerar que la notificación no estaba completa y que, al obrar así, retrasó indebidamente el examen de la notificación.
- 131 Por consiguiente, procede admitir el motivo basado en la exhaustividad de la notificación inicial.

— Sobre el fondo

- 132 Procede recordar que, en virtud del artículo 4 del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, que fija los plazos a los que está sometido el examen de las ayudas notificadas, la Comisión dispone de un plazo de dos meses para comprobar, tras un examen previo, que la medida notificada no constituye una ayuda, que la medida notificada no suscita dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado común, o incluso que la medida notificada suscita dudas respecto a su compatibilidad con el mercado común, en cuyo caso la Comisión decide incoar el procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2. El plazo de dos meses comienza a contarse a partir del día siguiente a la recepción de la notificación completa (artículo 4, apartado 5, segunda frase, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado).
- 133 Procede asimismo recordar que, según la jurisprudencia reiterada que ha establecido los principios aplicables antes de la entrada en vigor del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado para que una notificación sea completa, basta con que la Comisión disponga de todas las informaciones que le permitan concluir, sin necesidad de un examen en profundidad, que las medidas estatales son compatibles con el Tratado y distinguirlas de aquellas cuya compatibilidad suscite dudas (sentencia Austria/Comisión, citada en el apartado 80 *supra*, apartado 54). Por consiguiente, a efectos de la fase preliminar, para que una notificación se considere completa basta con que contenga, desde un primer momento o bien tras las respuestas del Estado miembro a las preguntas formuladas por la Comisión, la información necesaria para permitir que esta última se forme una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda con el Tratado (sentencias Lorenz, citada en el apartado 53 *supra*, apartado 3; Austria/Comisión, citada en el apartado 80 *supra*, apartado 56 y Regione autonoma della Sardegna/Comisión, citada en el apartado 56 *supra*, apartado 40).
- 134 Por su parte, el Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado establece, en el artículo 2, apartado 2, que una notificación es completa cuando «el Estado miembro interesado [facilita] toda la información necesaria para que la Comisión pueda adoptar una decisión con arreglo a los artículos 4 y 7 (en lo sucesivo, “notificación completa”)». Ese mismo Reglamento establece, en el artículo 4, apartado 5, tercera

frase, y en el artículo 5, apartado 3, a través de una segunda definición, («la notificación se considerará completa» o «[el Estado miembro] considera que la notificación está completa»), el momento a partir del cual debe considerarse que la Comisión dispone de toda la información necesaria, en concreto, cuando la Comisión ya no reclama otros datos o bien, tras una declaración debidamente motivada en este sentido por el Estado miembro interesado. Por tanto, esta segunda definición está destinada fundamentalmente a fijar el día a partir del cual empieza a contarse el plazo de dos meses a que se refiere el artículo 4, apartado 5, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, dando lugar a consecuencias importantes no sólo para los Estados miembros, sino también para la Comisión.

135 La definición de la notificación completa que contiene el artículo 4, apartado 5, tercera frase, y la que se desprende indirectamente del artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado deben ponerse en relación e interpretarse en función del objetivo del artículo 4, apartado 6, del mismo Reglamento, que establece que, si la Comisión no ha adoptado una decisión en el plazo de dos meses respecto a una notificación completa en el sentido de las citadas disposiciones, «se considerará que la Comisión ha autorizado la ayuda» y «el Estado miembro interesado podrá ejecutar las medidas tras haber informado previamente a la Comisión». Por tanto, tal disposición permite a los Estados miembros evitar que la Comisión prolongue artificialmente la duración de la fase preliminar de examen dejándolos en la inseguridad jurídica sobre el destino de la ayuda proyectada.

136 De ello se deduce que el hecho de que el Estado miembro interesado no se oponga, basándose en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado, al eventual uso dilatorio de solicitudes de información adicional no puede, como se ha señalado en el apartado 129 *supra*, tener otro efecto negativo distinto del previsto expresamente por la normativa de que se trata, esto es, la imposibilidad de ejercer la facultad concedida por el artículo 4, apartado 6, de este mismo Reglamento de ejecutar el régimen de ayudas proyectado y de convertirlo de esta forma en régimen de ayudas vigente.

137 Por tanto, ese mismo hecho no permite en absoluto afirmar que la notificación no era completa, puesto que el criterio determinante a este respecto es, conforme señala la jurisprudencia citada en el apartado 133 *supra*, que la notificación contenga todas las informaciones necesarias para permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad de la ayuda con el Tratado.

138 Esta conclusión no queda enervada por el hecho de que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado exija, para que la notificación sea completa, que se comuniquen todos los datos que necesite la Comisión para la decisión que deba adoptar al término del examen preliminar, o para adoptar la decisión definitiva sobre la compatibilidad de la ayuda y, por tanto, no limita el conjunto de datos exigidos en la notificación a los necesarios para permitir a la Comisión adoptar la decisión que haya de recaer tras la fase preliminar de examen. En efecto, el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado debe interpretarse teniendo en cuenta que la Comisión está obligada a incoar el procedimiento formal de examen si la medida notificada suscita dudas respecto a su compatibilidad con el mercado común y que, por tanto, debe conocer todos los elementos de hecho necesarios para ello. Respecto a los demás datos que pudieran resultar necesarios para adoptar la decisión definitiva sobre la compatibilidad de la ayuda, baste señalar que ni el Estado miembro que notifica la ayuda ni la Comisión conocen *ex ante* qué información será finalmente necesaria para adoptar una decisión definitiva, puesto que la necesidad de información adicional puede ponerse de manifiesto sólo durante el procedimiento formal de examen, una vez que la Comisión ha recibido las observaciones de terceros interesados (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Jacobs en el asunto que dio lugar a la sentencia Austria/Comisión, citadas en el apartado 89 *supra*, puntos 90 y 91).

139 Por consiguiente, procede considerar que, como se desprende del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de procedimiento de ayudas de Estado y con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 133 *supra*, para que una notificación sea completa a efectos de la fase preliminar de examen, basta que contenga todos los datos necesarios para que la Comisión pueda formarse una primera opinión sobre la compatibilidad de la medida notificada con el mercado común y decidir, en caso de dudas al respecto, incoar el procedimiento formal de examen.

- 140 Procede examinar a la luz de las consideraciones precedentes el contenido de la correspondencia entre la Comisión y la República Federal de Alemania y determinar si, como afirma el demandante, la notificación inicial era completa.
- 141 A este respecto procede recordar que, a raíz de la notificación inicial, de 29 de diciembre de 2000, la Comisión solicitó información adicional a la República Federal de Alemania en dos ocasiones, el 5 de febrero y el 5 de septiembre de 2001. La República Federal de Alemania respondió mediante escritos de 12 de marzo y de 9 de octubre de 2001 respectivamente.
- 142 Respecto a la primera solicitud de información, formulada en el escrito de 5 de febrero de 2001, la Comisión se limitó a preguntar a la República Federal de Alemania «si las actividades asistidas “Soft Aides” [eran] compatibles con el Reglamento de exención de PYME, es decir, si el volumen de la ayuda prevista en la notificación de que se trata [podía] reducirse al contemplado por el Reglamento de exención de PYME» y precisó que «en el caso de que ello no [fuera] posible, [era] necesaria una motivación precisa (necesidad y compatibilidad en términos de política económica)».
- 143 Como ha indicado acertadamente el demandante, la Comisión, en su escrito de 5 de febrero de 2001, solicitó a la República Federal de Alemania, por una parte, su opinión sobre la compatibilidad de las ayudas relativas a los servicios de asesoramiento con el Reglamento de exención de PYME y, por otra parte, preguntó si estaba dispuesta a reducir la intensidad de las ayudas controvertidas para hacerlas compatibles con dicho Reglamento. Ahora bien, no puede considerarse que tal solicitud tuviera por objeto obtener información material necesaria para apreciar la compatibilidad del régimen de ayudas notificado sino, aparte de pedir su opinión, sugerir a la República Federal de Alemania que hiciera las modificaciones necesarias para adaptar el régimen de ayudas controvertido a lo dispuesto en el Reglamento de exención de PYME, que había entrado en vigor tres días antes.

144 Por su parte, la segunda solicitud de información de la Comisión, dirigida a la República Federal de Alemania mediante escrito de 5 de septiembre de 2001, tenía por objeto, como ha precisado la propia Comisión respondiendo por escrito a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia, determinar si, habida cuenta de la entrada en vigor del Reglamento de exención de PYME, la República Federal de Alemania mantenía la notificación respecto a todos los subprogramas notificados inicialmente. Este tipo de información, que, por otra parte, ya se había proporcionado en el marco de la comunicación de la República Federal de Alemania de 2 de agosto de 2001, tampoco se refería a elementos de hecho necesarios para examinar la compatibilidad del régimen de ayudas notificado.

145 Habida cuenta de lo anterior, procede afirmar que ni la solicitud de 5 de febrero de 2001 ni la de 5 de septiembre de 2001 podían ser calificadas de solicitudes de información de hechos necesarias para completar la notificación inicial y permitir a la Comisión examinar la compatibilidad del régimen de ayudas notificado por la República Federal de Alemania. En efecto, el propio tenor de las dos solicitudes formuladas por la Comisión indica que ésta ya se había formado una opinión respecto a la incompatibilidad del régimen de ayudas controvertido con el mercado común debido a su no conformidad con el Reglamento de exención de PYME.

146 Esta conclusión no queda desvirtuada por el tenor de las respuestas dadas por la República Federal de Alemania a los escritos de la Comisión de 5 de febrero y de 5 de septiembre de 2001.

147 Así, en su respuesta de 12 de marzo de 2001 al escrito de la Comisión, de 5 de febrero de 2001, la República Federal de Alemania expuso claramente, en el punto I de la comunicación anexa, su postura respecto a la cuestión de si «las partidas de ayuda relativas a la “soft aid” [debían] adecuarse a los requisitos exigidos por el

Reglamento de exención». A este respecto, la República Federal de Alemania formuló las consideraciones siguientes:

«[...] en la fecha de notificación del régimen de ayudas, aún no había entrado en vigor el Reglamento de exención [de PYME]. Por consiguiente, las autoridades alemanas no podían basarse en los criterios del Reglamento de exención [de PYME] en el momento de la notificación [...] Al examinar una ayuda de Estado, la situación jurídica pertinente es la vigente en el momento de la notificación [...] Por tanto, las autoridades alemanas consideran que el presente régimen de ayudas debe seguir apreciándose sobre la base de los criterios de las Directrices [sobre PYME de 1996].»

148 En el punto II de esta misma comunicación, la República Federal de Alemania afirmó que, en cualquier caso, consideraba que el régimen de ayudas notificado también debía aprobarse sobre la base de los criterios del Reglamento de exención de PYME. Añadía que, aunque este régimen no fuera conforme en todos sus aspectos con dicho Reglamento, la Comisión podía examinarlo directamente desde el punto de vista del Tratado CE, haciendo uso de su amplio margen de apreciación.

149 En el marco de este criterio de mantener la notificación inicial la República Federal de Alemania aportó una precisión respecto al subprograma «servicios intensos de consultoría/coaching» relativa a la intensidad de la ayuda. En efecto, en la comunicación anexa a la respuesta de 12 de marzo de 2001, se indica:

«Para completar las Directrices actualmente notificadas, se ha previsto un límite de ayuda general del 50 % conforme a lo dispuesto en el Reglamento de exención [...] de las PYME, además del límite absoluto de ayuda. Se ha establecido una intensidad máxima de ayuda del 65 % para las pequeñas empresas (según la definición de la UE), hasta los mismos límites de ayuda absolutos.»

150 Habida cuenta de lo antedicho, es preciso señalar, por una parte, que la única cuestión concreta que figura en el escrito de la Comisión de 5 de febrero de 2001 se refiere tan sólo a un aspecto, en concreto la intensidad de la ayuda de sólo uno de los seis subprogramas que integran el régimen de ayudas notificado, es decir, el relativo a los «servicios intensivos de consultoría/coaching». Por otra parte, la precisión realizada por la República Federal de Alemania a esta cuestión, que efectivamente, contiene un elemento nuevo, no puede ser calificada de información necesaria para apreciar la compatibilidad de la ayuda, puesto que la Comisión podía deducir de la notificación que haber previsto únicamente un límite absoluto daría lugar forzosamente a intensidades de ayuda superiores al 50 %.

151 En efecto, como ha señalado el demandante en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia y podía deducirse haciendo un simple cálculo, el límite fijado en valores absolutos implicaba que la empresa interesada podía obtener, en el mejor de los casos, una ayuda del 72,73 % y del 83,3 % si era una empresa nueva. Introduciendo un límite expresado en porcentaje, la República Federal de Alemania ha elevado el tipo de ayuda al 50 % y, para las nuevas empresas, al 65 %, manteniendo por tanto para éstas una intensidad de ayuda máxima que excedía del 50 % previsto por el Reglamento de exención de PYME. A este respecto, procede añadir que también se prevenía un tipo de ayuda superior al 50 % respecto al subprograma «participación en ferias comerciales» (tipo del 60 % para las pequeñas empresas situadas en zonas con necesidades especiales de desarrollo), al subprograma «cooperación» (tipo del 65 % aplicable de manera general y hasta el 80 % para determinados proyectos específicos) y al subprograma «fomento del diseño de productos» (tipo del 70 % para las pequeñas empresas situadas en zonas con necesidades especiales de desarrollo).

152 De ello se desprende que el impacto sobre la apreciación de la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido de la introducción de un límite expresado en porcentaje también por lo que se refiere al programa «servicios intensivos de consultoría/coaching», que se añadía al límite en valor absoluto de las ayudas proyectadas tiene carácter marginal, puesto que las dudas de la Comisión respecto a la incompatibilidad del régimen en su conjunto con el mercado común se basan en

que se rebasaba el tipo del 50 % de intensidad de la ayuda, fijado en el Reglamento de exención de PYME. En cualquier caso, dado el alcance limitado de la respuesta a la pregunta formulada en el escrito de la Comisión de 5 de febrero de 2001, la Comisión no precisaba de dicha respuesta para formarse una primera opinión sobre la compatibilidad con el mercado común del conjunto del proyecto de ayudas notificado.

153 Respecto a la respuesta de 9 de octubre de 2001 al escrito de la Comisión de 5 de septiembre de 2001, la República Federal de Alemania, aparte de proporcionar información adicional a raíz de la reunión de 14 de junio de 2001 entre la Comisión y las autoridades alemanas, se limitó a reiterar que mantenía la notificación inicial, especialmente porque el régimen notificado era conforme con las Directrices sobre PYME de 1996 y que debía ser analizado desde el punto de vista de dichas Directrices, vigentes en la fecha de su notificación. En ese mismo escrito, la República Federal de Alemania recordó, además, que, conforme a su comunicación de 2 de agosto de 2001, el régimen de ayudas controvertido había sido ejecutado en el ínterin, sobre la base del artículo 9, apartado 1, del Reglamento de exención de PYME, hasta la fecha de autorización del régimen de ayudas tal como había sido notificado.

154 El propio hecho de que, como se desprende de la citada comunicación de 2 de agosto de 2001, la República Federal de Alemania ejecutara el régimen de ayuda controvertido dentro de los límites de su conformidad con el Reglamento de exención de PYME, fijando como final de su vigencia el 31 de diciembre de 2008 o la fecha de aprobación del régimen notificado, confirma que nunca modificó su notificación inicial para hacerla compatible con el Reglamento de exención de PYME. En efecto, la República Federal de Alemania utilizó la posibilidad, que le ofrecía dicho Reglamento, de ejecutar un régimen de ayudas sin notificarlo y lo comunicó a la Comisión, conforme al artículo 9, apartado 1, de ese mismo Reglamento, manteniendo al mismo tiempo su notificación inicial, precisamente porque la notificación se había hecho antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento.

155 Por último, no cabe acoger la alegación de que la notificación inicial no puede considerarse completa porque no cumple todos los requisitos, especialmente por lo que se refiere a la intensidad de la ayuda, exigidos por la normativa que entró en

vigor después de la notificación inicial, en concreto, el Reglamento de exención de PYME. En efecto, el demandante no sólo negó la aplicabilidad de dicho Reglamento precisamente porque había entrado en vigor después de la fecha en que la Comisión recibió la notificación inicial, sino que también declaró expresamente que mantenía la notificación inicial, haciendo uso al mismo tiempo de la posibilidad de ejecutar el régimen de ayudas sin notificarlo previamente, prevista por dicho Reglamento.

156 De las consideraciones precedentes se desprende que la notificación inicial era completa en la medida en que contenía todos los elementos necesarios para permitir a la Comisión apreciar su compatibilidad con el mercado común desde el punto de vista de los criterios establecidos por la normativa vigente en la fecha de recepción de la notificación inicial.

157 En consecuencia, debe acogerse el segundo de los motivos formulados por el demandante.

158 Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones precedentes y sin que sea preciso examinar los demás motivos formulados por el demandante, procede estimar el recurso y anular el artículo 2, párrafo segundo, y los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada.

Costas

159 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla en costas, conforme a lo solicitado por los demandantes.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

- 1) **Anular el artículo 2, párrafo segundo, y los artículos 3 y 4 de la Decisión 2003/226/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2002, que Alemania tiene previsto aplicar sobre un régimen de ayudas denominado «Directrices sobre promoción de las PYME y mejora del potencial emprendedor de Sajonia» — Subprogramas 1 (servicios de consultoría), 4 (participación en ferias comerciales), 5 (cooperación) y 7 (fomento del diseño de productos).**

- 2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Vilaras

Martins Ribeiro

Dehousse

Šváby

Jürimäe

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 3 de mayo de 2007.

El Secretario

El Presidente

E. Coulon

M. Vilaras

Índice

Marco jurídico	II - 1266
Antecedentes de hecho	II - 1273
1. Procedimiento administrativo	II - 1273
2. Decisión impugnada	II - 1276
Procedimiento y pretensiones de las partes	II - 1278
Fundamentos de Derecho	II - 1279
1. Sobre el motivo basado en la ilegalidad formal de la Decisión impugnada resultante de la no aplicación, por parte de la Comisión, del procedimiento acelerado de aprobación	II - 1280
Alegaciones de las partes	II - 1280
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 1283
2. Sobre el motivo basado en la ilegalidad material de la Decisión impugnada debido a la no aplicabilidad del Reglamento de exención de PYME	II - 1290
Alegaciones de las partes	II - 1290
Apreciación del Tribunal de Primera Instancia	II - 1298
Sobre la aplicación del Reglamento de exención de PYME a las notificaciones pendientes en la fecha de su entrada en vigor	II - 1298
Sobre el motivo basado en la exhaustividad de la notificación inicial	II - 1309
— Sobre la admisibilidad del motivo	II - 1309
— Sobre el fondo	II - 1312
Costas	II - 1320