

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 27 de enero de 1998 *

En el asunto T-67/94,

Ladbroke Racing Ltd, sociedad inglesa, con domicilio social en Londres, representada por los Sres. Jeremy Lever, QC, Christopher Vajda, Barrister en Inglaterra y País de Gales, y Stephen Kon, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Winandy y Err, 60, avenue Gaston Diderich,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Michel Nolin y Richard Lyal, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

República Francesa, representada por la Sra. Catherine de Salins, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y por el Sr. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission en la citada Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: inglés.

que tiene por objeto principal un recurso de anulación de la Decisión 93/625/CEE de la Comisión, de 22 de septiembre de 1993, relativa a varias ayudas concedidas por las autoridades francesas a la empresa Pari mutuel urbain (PMU) y a las sociedades de carreras (DO L 300, p. 15),

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

integrado por los Sres.: C. W. Bellamy, Presidente; B. Vesterdorf, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos y A. Potocki, Jueces;

Secretaría: Sra. B. Pastor, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de marzo de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos y procedimiento

1 La demandante, Ladbroke Racing Ltd (en lo sucesivo, «Ladbroke»), es una sociedad inglesa, controlada por Ladbroke Group plc; una de sus actividades es organizar y prestar servicios de apuestas sobre carreras hípicas en el Reino Unido y en otros países de la Comunidad Europea.

- 2 Pari mutuel urbain (en lo sucesivo, «PMU») es una agrupación de interés económico (en lo sucesivo, «AIE»), integrada por las principales sociedades de carreras de Francia (artículo 21 del Decreto 83-878, de 4 de octubre de 1983, relativo a las sociedades de carreras de caballos y a las apuestas mutuas, en lo sucesivo, «Decreto 83-878»), creada para gestionar los derechos de dichas sociedades en el ámbito de la organización de apuestas mutuas efectuadas fuera de los hipódromos. PMU gestionó inicialmente dichos derechos en forma de «servicio común» (Decreto de 11 de julio de 1930, relativo a la extensión de las apuestas mutuas fuera de los hipódromos). Conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 74-954, de 14 de noviembre de 1974, relativo a las sociedades de carreras de caballos (en lo sucesivo, «Decreto 74-954»), PMU corre a cargo, con carácter exclusivo, desde dicha fecha, con la gestión de los derechos de las sociedades de carreras de caballos sobre las apuestas mutuas efectuadas fuera de los hipódromos. Dicha exclusividad de PMU está protegida además por la prohibición de que otras personas distintas de PMU contraten o recojan apuestas sobre las carreras de caballos (artículo 8 de la Orden Interministerial de 13 de septiembre de 1985, por la que se regula PMU). Aquella se extiende a las apuestas recogidas sobre las carreras organizadas en Francia, así como a las apuestas recogidas en Francia sobre las carreras organizadas en el extranjero, que sólo pueden ser contratadas, igualmente, por las sociedades autorizadas y/o PMU (apartado 3 del artículo 15 de la Ley 64-1279, de 23 de diciembre de 1964, Ley de Presupuestos para 1965, y artículo 21 del Decreto 83-878, antes citado).
- 3 El 7 de abril de 1989, siete sociedades pertenecientes al grupo Ladbroke, entre las que se encontraba la demandante, presentaron una denuncia ante la Comisión contra varias ayudas que las autoridades francesas habían concedido a PMU y que, a su juicio, eran incompatibles con el mercado común.
- 4 Las ayudas contra las que iba dirigida la denuncia de Ladbroke eran las siguientes:
- 1) Facilidades de tesorería concedidas a PMU mediante la autorización de aplazar el pago al Estado francés de determinadas cantidades recaudadas sobre las apuestas recogidas sobre las carreras hípicas.

- 2) Renuncia, en 1986, a 180 millones de FF en concepto de exacciones sobre las apuestas con el fin de ayudar a PMU a controlar su déficit y con la condición de que esta última adoptase un plan de saneamiento.

- 3) Dispensa de la norma del desfase de un mes relativa al pago del Impuesto sobre el Valor Añadido (en lo sucesivo, «IVA»).

- 4) Utilización por PMU de las ganancias no reclamadas por los apostantes para financiar indemnizaciones de despido.

- 5) Exención de PMU de las contribuciones relativas a la participación de los empresarios en la política de vivienda.

- 6) Renuncia, entre 1982 y 1985, a cantidades procedentes del redondeo de las ganancias de los apostantes en la décima inferior.

- 7) Exención de las sociedades de carreras del pago del Impuesto de Sociedades, lo que habría representado, en 1989, una ayuda de alrededor de 546 millones de FF.

- 8) Exención de las sociedades de carreras del pago del Impuesto sobre la Renta que deben pagar las asociaciones que no están sujetas al Impuesto de Sociedades.

5 Mediante escrito de 11 de enero de 1991, la Comisión informó a las autoridades francesas de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE respecto a las siete medidas siguientes a favor de PMU (DO C 38, p. 3):

«1) Crédito a corto plazo representado por el aplazamiento del pago de la exacción a Hacienda, a partir de 1980 y 1981.

2) Renuncia a 180 millones de francos franceses en las exacciones de 1986.

3) Exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del IVA.

4) Utilización de los premios no reclamados para pagar un complemento de indemnización por despido en 1985.

5) Exención de la participación de la empresa en la labor de construcción.

6) Renuncia entre 1982 y 1985 a importes resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior.

7) Exención del Impuesto de Sociedades.»

6 Mediante escrito de fecha 19 de marzo de 1991, Ladbroke solicitó a la Comisión que adoptase medidas provisionales para suspender cuatro de las siete medidas a favor de PMU, a saber, a) los créditos a corto plazo; b) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del IVA; c) la exención de la contribución en concepto de participación financiera de los empresarios en la política de vivienda, y d) la exención del Impuesto de Sociedades.

- 7 Mediante la Decisión 92/35/CEE, adoptada el 11 de junio de 1991, la Comisión pidió al Gobierno francés que suspendiese tres de esas cuatro medidas a favor de PMU, que habían sido adoptadas infringiendo el apartado 3 del artículo 93 del Tratado y que tenían carácter permanente (DO 1992, L 14, p. 35; en lo sucesivo, «Decisión provisional»), a saber, a) los créditos a corto plazo; b) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del IVA, y c) la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción.
- 8 Mediante escrito de 24 de junio de 1992, Ladbroke solicitó a la Comisión que se pronunciase con carácter definitivo sobre la cuestión de si el Gobierno francés había suspendido o no las ayudas que constituían el objeto de la Decisión provisional.
- 9 Al no haber respondido la Comisión a dicho escrito, Ladbroke le pidió, mediante escrito de 11 de agosto de 1992, que definiera su postura, con arreglo al artículo 175 del Tratado sobre: a) la ayudas denunciadas por ella que no habían sido objeto de la Decisión provisional; b) las medidas adoptadas por la Comisión para aplicar su Decisión provisional, y c) el procedimiento sobre el fondo, relativo a las ayudas que habían sido objeto de la Decisión provisional.
- 10 Mediante escrito de 12 de octubre de 1992, la Comisión respondió al escrito de requerimiento de 11 de agosto de 1992, antes citado. En dicha respuesta, la Comisión se refiere a las medidas adoptadas por las autoridades francesas para atenerse a la Decisión provisional y subraya que, por lo que respecta a las demás ayudas mencionadas en su decisión de incoación del procedimiento, su compatibilidad con el mercado común sería apreciada en el marco de su decisión final con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 11 Mediante escrito de fecha 5 de noviembre de 1992, Ladbroke respondió al escrito de la Comisión de 12 de octubre de 1992, señalando que, como se desprendía de ese mismo escrito, quince meses después de la adopción de la Decisión provisional, la Comisión seguía sin saber si el Gobierno francés había suspendido efectivamente los créditos a corto plazo y la exención en la aplicación de la norma del desfase de

un mes en el pago del IVA y que, por otra parte, la exención de las sociedades de carreras de la participación en la labor de construcción seguía aún en vigor, en flagrante contravención de la Decisión provisional. Por ello, Ladbrooke requirió de nuevo a la Comisión, con arreglo al artículo 175 del Tratado CE, para que: a) confirmase que las dos primeras ayudas, a saber, los créditos a corto plazo y la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del IVA, habían sido suspendidas; b) obtuviese la suspensión de la tercera ayuda, a saber, la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción; c) finalizase el procedimiento incoado en un plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de dicho escrito; d) declarase las siete ayudas concedidas a PMU incompatibles con el mercado común, y e) ordenase la devolución de dichas ayudas, con sus correspondientes intereses al tipo del mercado.

- 12 Al no producirse respuesta alguna a dicho requerimiento, Ladbrooke interpuso, el 5 de marzo de 1993, un recurso por omisión contra la Comisión, con arreglo al artículo 175 del Tratado, registrado con el número T-467/93.
- 13 El 22 de septiembre de 1993, la Comisión adoptó la Decisión 93/625/CEE, relativa a varias ayudas concedidas por las autoridades francesas a PMU y a las sociedades de carreras (DO L 300, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión 93/625» o «Decisión impugnada») que pone fin al procedimiento incoado contra Francia.
- 14 Mediante escritos de 13 y 20 de diciembre de 1993, Ladbrooke informó al Tribunal de Primera Instancia de que, a raíz de la adopción de la Decisión 93/625, su recurso había quedado sin objeto, por lo que desistía de éste.
- 15 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 2 de mayo de 1994, se archivó el asunto T-467/93, haciéndolo constar en el Registro del Tribunal de Primera Instancia.

La Decisión impugnada

- 16 En la Decisión impugnada, la Comisión distinguió dos categorías de cantidades obtenidas de las apuestas realizadas sobre las carreras hípcas, a saber, por un lado, las «exacciones» o «exacciones públicas», que representan las cantidades aportadas a los Presupuestos Generales del Estado y, por otro lado, las «exacciones sin carácter público» que son las cantidades distribuidas a los apostantes. En efecto, según la Decisión impugnada, de cada 100 FF de apuestas registradas, PMU percibe \pm 30 FF y devuelve \pm 70 FF a los apostantes. Con los 30 FF restantes, PMU cubre sus gastos, que representan \pm 5, 5 FF, las autoridades nacionales y la municipalidad de París retienen \pm 18 FF y el resto se atribuye a las sociedades de carreras.
- 17 La Comisión señala a continuación que, si bien los mercados de juegos de azar se circunscribían tradicionalmente a los mercados nacionales, las apuestas sobre las carreras hípcas en los hipódromos nacionales estaban organizadas, sin embargo, a nivel internacional, y fue a partir de enero de 1989, con la creación de Pari mutuel international (en lo sucesivo, «PMI»), cuando PMU manifestó expresamente su voluntad de extender sus actividades fuera de Francia, celebrando acuerdos en Alemania y en Bélgica y entrando así en competencia con otros organizadores de apuestas y, en particular, con Ladbroke (Parte III de la Decisión impugnada).
- 18 La Comisión considera que tres de las siete medidas adoptadas por el Gobierno francés a favor de PMU, que son objeto del procedimiento incoado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, constituyen ayudas de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 19 En efecto, la Comisión considera que la renuncia, entre 1982 y 1985, a una parte de los importes (315 millones de FF) resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior, destinado desde 1967, según la Ley de Presupuestos de 17 de diciembre de 1966, a los Presupuestos Generales del Estado,

constituía una ayuda, porque se trataba de una «medida limitada en el tiempo dirigida a resolver un problema concreto», la informatización de las operaciones de PMU, destinada a ayudarla a que reforzarse su posición en el mercado (punto 2 de las Partes IV y V).

- 20 Considera igualmente que la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, constituía un crédito a corto plazo asimilado a una ayuda de Estado, pero que dicha ventaja se venía compensando, desde 1989 hasta su supresión el 1 de julio de 1993, mediante un depósito permanente en el Tesoro público (punto 6 de las Partes IV y V).
- 21 Por último, por lo que se refiere a la exención de la participación de PMU en la labor de construcción, la Comisión considera que, si bien una sentencia del Conseil d'Etat de 1962 había confirmado el carácter agrícola de las actividades de las sociedades de carreras y, por consiguiente, su exención de dicha contribución, es evidente que la propia actividad de PMU, a saber, la organización y gestión de las apuestas, no constituía una actividad agrícola, por lo que la exención citada no está justificada por el estatuto de PMU, y constituye en consecuencia una ayuda de Estado (punto 7 de las Partes IV y V).
- 22 No obstante, la Comisión considera que las tres medidas de que se trata podían estar exentas con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.
- 23 En relación con la ayuda resultante de la renuncia a importes resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior, la Comisión estima que, aun cuando se trataba de una ayuda de considerable importancia (cerca del 29 % del coste total de la informatización), «dado el estado de desarrollo de la competencia y de los intercambios antes de la creación de PMI en enero de 1989, la Comisión considera que las ayudas concedidas entre 1982 y 1985 para la informatización de PMU no produjeron efectos perturbadores en el mercado, contrarios al interés común, habida cuenta de los efectos directos e indirectos de estas ayudas en el desarrollo del sector en todos sus componentes económicos, incluida la mejora de la raza caballar» (punto 1 de la Parte VII).

- 24 Respecto a la exención en la aplicación de la norma del desfase para la deducción del IVA, la Comisión considera que, por las mismas razones indicadas en relación con la ayuda anterior, dicha ayuda debía considerarse también compatible con el mercado común, hasta enero de 1989. En cuanto al período posterior a 1989, los efectos perjudiciales de la ayuda de que se trata para la competencia se compensaron íntegramente mediante un depósito permanente en el Tesoro público (punto 2 de la Parte VII).
- 25 Por lo que se refiere a la exención de la participación en la labor de construcción, la Comisión considera que, al igual que la ayuda consistente en la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, podía beneficiarse de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 hasta 1989, si bien debía declararse incompatible a partir de 1989 (punto 3 de la Parte VII).
- 26 En cuanto a la devolución de esta última ayuda, a partir de 1989, la Comisión considera, sin embargo, que si bien no convenía «exigir el reembolso desde dicha fecha, habida cuenta de la posición adoptada por las autoridades francesas, que aducen que no pudo retenerse esta contribución en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado de 1962, mencionado en el punto 7 de la Parte IV» (véase el apartado 21 *supra*) este argumento ya no podía «esgrimirse desde la notificación a las autoridades francesas de la incoación del procedimiento, el 11 de enero de 1991». La Comisión declara asimismo que no había podido cuantificar el elemento de ayuda que ha de ser recuperado y solicita a las autoridades francesas que determinen y le comuniquen el importe de la ayuda que debe ser recuperado (Parte VIII).
- 27 Por lo que respecta a las otras cuatro medidas, la Comisión considera que no se reunían los requisitos para la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 28 En relación con los importes representados por las ganancias no reclamadas, la Comisión considera que, en la medida en que dichos importes se han considerado

siempre recursos normales, constituían exacciones sin carácter público. Su utilización para financiar, en particular, gastos sociales y gastos de vigilancia, de control, de fomento de la cría y de las inversiones vinculadas a la organización de las carreras y de las apuestas mutuas, no puede considerarse, por consiguiente, una ayuda de Estado, al no reunirse el criterio de constituir recursos estatales (punto 1 de las Partes IV y V).

29 Por lo que se refiere a la modificación del reparto de las exacciones públicas (véase el apartado 16 *supra*), la Comisión señala que los regímenes fiscales aplicables a las carreras hípicas son competencia de los Estados miembros y que los ajustes al alza o a la baja de los tipos de imposición fijados no corresponden a concesión de ayudas estatales, siempre que los cambios que generen estos ajustes sean aplicables de manera uniforme a todas las empresas interesadas. Sólo puede apreciarse la existencia de ayuda de Estado si una reducción importante del tipo de imposición contribuye a reforzar la situación financiera de una empresa en situación de monopolio. No ocurre así en el presente caso, en la medida en que se trata de una baja limitada (1,6 % aproximadamente) de la exacción pública sobre las apuestas, baja que luego se mantuvo, de manera que no va dirigida a financiar una operación concreta. Las autoridades francesas pretendían incrementar los recursos de los beneficiarios de exacciones sin carácter público de forma permanente. Dada la particularidad de la situación de estos beneficiarios, dicha medida no reviste el carácter de ayuda de Estado, sino que se trata de una «reforma por medio de un ajuste “fiscal” que se justifica por la naturaleza y la estructura de este sistema» (punto 3 de las Partes IV y V).

30 Respecto a la exención del Impuesto de Sociedades, la Comisión estima que, en la medida en que dicho impuesto «no [podía] aplicarse a la [AIE] PMU, habida cuenta de su condición jurídica», dicha exención debía «considerarse una consecuencia de la aplicación normal del régimen fiscal general» (punto 4 de la Parte V).

31 En cuanto a los créditos a corto plazo resultantes del aplazamiento del pago de las exacciones públicas, que representan una facilidad de tesorería de casi dos meses, concedida a PMU mediante decisiones de 24 de abril de 1980 y 19 de febrero de

1982, del Ministro de Presupuestos, la Comisión considera que, en la medida en que dichas ventajas supusieron un aumento de la parte de las exacciones sin carácter público de forma continua desde 1981, no constituían «una renuncia temporal a los recursos por parte de las autoridades públicas ni una medida concreta», por lo que deben analizarse de la misma forma que la medida anterior relativa al reparto de las exacciones (véase el apartado 29 *supra*) (punto 5 de las Partes IV y V).

- 32 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de febrero de 1994, Ladbroke interpuso el presente recurso.
- 33 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 22 de junio de 1994, el Gobierno de la República Francesa solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 34 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal de Primera Instancia de 30 de agosto de 1994, se admitió dicha demanda de intervención y el 21 de diciembre de 1994, la parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención, sobre el que la demandante presentó el 31 de marzo de 1995 sus observaciones.
- 35 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instó a la parte demandada para que aportara determinados documentos y escritos que formaban parte de la correspondencia que había mantenido con las autoridades francesas en relación con las ayudas concedidas a PMU.
- 36 En la vista de 11 de marzo de 1997 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

37 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión 93/625 en la que medida en que en ella la Comisión decide:

1) Que las siguientes medidas no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado:

a) Los créditos a corto plazo que permiten a PMU aplazar el pago al Estado de determinadas exacciones sobre las apuestas;

b) la exención del Impuesto de Sociedades;

c) la exención del Impuesto sobre la Renta;

d) la renuncia a 180 millones de FF de exacciones sobre las apuestas en 1986;

e) el derecho de PMU a conservar las ganancias no reclamadas;

- f) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en la deducción del IVA a partir del 1 de enero de 1989.
- 2) Que las siguientes medidas eran compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado:
- a) El redondeo de los premios de los apostantes a la décima inferior entre 1982 y 1985, que representa 315 millones de FF;
 - b) la excepción en la aplicación de la norma del desfase de un mes en la deducción del IVA antes del 1 de enero de 1989;
 - c) la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción antes del 1 de enero de 1989.
- 3) a) Que por lo que respecta al período anterior al 11 de enero de 1991, no es necesario devolver la ayuda concedida a PMU en forma de exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción;
- b) que la Comisión no está obligada a determinar el importe de la ayuda derivada de la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción, cuya devolución ha sido ordenada por la Comisión por lo que respecta al período posterior al 11 de enero de 1991.

— Ordene a la Comisión:

- 1) Calcular en el plazo de un mes a partir de la fecha de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia:
 - a) El importe de la ayuda concedida a PMU en forma de exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción por lo que respecta al período posterior al 11 de enero de 1991; el importe de dicha ayuda es el de los ingresos a los que el Estado francés renunció al eximir a PMU de dicha exacción durante dicho período;
 - b) el importe de los intereses de dicha cantidad, que deben calcularse con arreglo al artículo 3 de la Decisión 93/625.
- 2) Exigir, en el transcurso del mes siguiente, la devolución de todas las cantidades adeudadas de conformidad con las letras a) y b) del punto 1 precedente, que no hubieran sido aún devueltas al Estado francés por PMU (así como los intereses de dichas cantidades).
- 3) Exigir inmediatamente la devolución de todos los ingresos a los que el Estado francés hubiere renunciado como consecuencia de la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción concedida a PMU durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1989 y el 11 de enero de 1991, con los intereses correspondientes a dicha cantidad calculados conforme al artículo 3 de la Decisión 93/625.

- 4) Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto 3) precedente, examinar de nuevo inmediatamente la denuncia presentada el 7 de abril de 1989 a la luz de la sentencia que el Tribunal de Primera Instancia hubiere dictado y finalizar ese nuevo examen dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la referida sentencia.

— Condene en costas a la Comisión.

38 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la parte demandante.

39 La parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

Sobre el fondo

40 La demandante invoca cuatro motivos en apoyo de su recurso. Los dos primeros se basan en la aplicación incorrecta del apartado 1 del artículo 92 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, respectivamente, el tercero en el incumplimiento de las obligaciones que recaen sobre la Comisión cuando ordena la devolución de una ayuda de Estado y el cuarto en la infracción del artículo 190 del Tratado.

Sobre la aplicación incorrecta del apartado 1 del artículo 92 del Tratado

- 41 La demandante afirma que la Comisión aplicó el apartado 1 del artículo 92 del Tratado de manera incorrecta, en la medida en que consideró que cuatro de las siete medidas estatales controvertidas no constituían ayudas de Estado y, por lo que se refiere a la medida consistente en la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del IVA, que no constituía ya una ayuda de Estado a partir de 1989, dado que sus efectos se compensaban mediante un depósito permanente en el Tesoro público.

Sobre la modificación del reparto de las exacciones y la consiguiente renuncia a 180 millones de FF en las exacciones a partir de 1985

— Resumen de las alegaciones de las partes

- 42 La demandante señala que, como se desprende de las pruebas aportadas en su denuncia, la renuncia, mediante Decretos de 23 de enero de 1985 y de 12 de marzo de 1986, a una parte de la exacción de Estado, estimada en 180 millones de FF, estaría ligada directamente al plan de saneamiento de PMU y una gran parte de dicha cantidad sirvió para financiar los despidos a gran escala del personal de PMU. Hace referencia a un comunicado de la agencia de prensa AFP según el cual el Secretario de Estado francés de Presupuestos en el momento en que se produjeron los hechos había aprobado el programa de saneamiento de PMU declarando que «el Estado, por su parte, aporta al fondo una ayuda de 180 millones de FF, obtenida gracias a la renuncia a una parte de la exacción sobre las apuestas que le corresponde en beneficio de las sociedades de carreras».
- 43 El hecho de que la modificación legal del reparto de las exacciones se mantuviese posteriormente no influye para nada en la circunstancia de que estaba ligada inextricablemente al plan de saneamiento de PMU. Según la demandante, un Estado miembro no puede eludir la aplicación de las normas sobre las ayudas de Estado

convirtiendo en permanente lo que en un principio no había sido más que una ayuda temporal. En cualquier caso, todo el sistema de exacciones constituye un sistema de ayudas de Estado, de manera que cualquier modificación de dicho sistema a favor de PMU constituiría asimismo una ayuda de Estado.

44 Respecto a la alegación de la Comisión según la cual es legítimo que un Estado miembro contribuya a la reestructuración de las empresas en el contexto de un régimen tributario riguroso y que establece excepciones, la demandante invoca la sentencia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. p. 709), en la que el Tribunal de Justicia desestimó una alegación según la cual una reducción de la carga fiscal que tiene tal objetivo no está comprendido en la prohibición del artículo 92 del Tratado. Además, la demandante niega que PMU esté sujeta a una tributación rigurosa, superior a la que recae sobre las demás actividades económicas, subrayando que dicha alegación formulada por la Comisión en su escrito de contestación no figuraba en la Decisión impugnada.

45 La Comisión afirma que la reducción, a partir de 1985, de la parte obtenida por el Estado francés de los ingresos de las apuestas constituía una modificación permanente del régimen tributario y que no puede considerarse, por consiguiente, una ayuda de Estado.

46 La Comisión, aun cuando niega la existencia de un vínculo directo entre la modificación del régimen tributario de las exacciones y el plan de saneamiento de PMU, señala que, aunque existiese, ello no querría decir que la medida de que se trata constituyera una ayuda de Estado, puesto que en el contexto de un régimen tributario riguroso y que establece excepciones, como es el régimen al que está sujeta PMU, sería legítimo que el Estado contribuyese a la reestructuración de las empresas afectadas con el fin de garantizar sus propios ingresos en el futuro, al obtener la Hacienda Pública francesa un beneficio considerable de cualquier mejora de la eficacia de PMU.

47 Según se desprende de la declaración del Secretario de Estado de Presupuestos, citada por la demandante (véase el apartado 42 *supra*), la medida de que se trata fue adoptada «en beneficio de las sociedades de carreras» y no en beneficio de PMU.

Al referirse el procedimiento con arreglo al apartado 3 del artículo 92 del Tratado únicamente a PMU y no a las sociedades de carreras, la Comisión no podía pronunciarse sobre una ayuda que fue concedida a las sociedades de carreras.

- 48 Además, y, en cualquier caso, no se reúnen en el caso de las sociedades de carreras los requisitos esenciales para que una medida sea calificada como ayuda de Estado incompatible e ilegal con arreglo al Tratado, al no existir una relación de competencia entre ellas y la demandante.
- 49 Por último, en la vista, la Comisión, que invocó la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 febrero de 1997, FFSA y otros/Comisión (T-106/95, Rec. p. II-229), señaló que debía reconocérsele una cierta facultad de apreciación para decidir cuál es el método más adecuado para garantizar que las actividades sujetas al libre juego de la competencia no reciban ayudas, apreciación que no debe sancionarse más que en caso de error manifiesto.
- 50 La parte coadyuvante suscribe las pretensiones de la Comisión y se remite en todo lo demás a sus alegaciones formuladas en relación con los créditos a corto plazo (véanse los apartados 72 y 73 *supra*).

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 51 El Tribunal de Primera Instancia señala que de la Decisión impugnada se desprende que la modificación del reparto de las exacciones producida en 1985 y 1986 no constituía una ayuda de Estado sino una «reforma por medio de un ajuste fiscal, que se justifica por la naturaleza y la estructura del sistema», en la medida en que no se reunían los tres criterios exigidos por la Comisión para apreciar su compatibilidad con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En efecto, según la Decisión impugnada, la medida de que se trata a) constituía tan sólo una baja limitada del

tipo de las exacciones (1,6 % aproximadamente) que no refuerza la situación financiera de una empresa en posición de monopolio, b) tenía carácter permanente y c) no tenía por objeto financiar una operación concreta, sino «incrementar los recursos de los beneficiarios de exacciones sin carácter público» (punto 3 de la Parte V de la Decisión impugnada).

52 El Tribunal de Primera Instancia considera que en el presente caso se pretende determinar cuál es el alcance del control del órgano jurisdiccional comunitario sobre los criterios elegidos por la Comisión para apreciar si la medida fiscal de que se trata está o no comprendida dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, por lo que procede recordar, en primer lugar, que esta última disposición, que declara incompatible con el mercado común cualquier intervención estatal que, bajo cualquier forma, confiera ventajas a determinadas empresas que falsean o amenazan falsear la competencia en el mercado común, no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartados 19 y 20). De ello se deduce que el concepto de ayuda es un concepto objetivo que está en función únicamente de si una medida estatal confiere o no una ventaja a una o varias empresas. El Tribunal de Primera Instancia considera por consiguiente que la calificación de una medida como ayuda de Estado, que según el Tratado incumbe tanto a la Comisión como al órgano jurisdiccional nacional, no puede justificar, en principio, a falta de circunstancias específicas debidas en particular a la naturaleza compleja de la intervención estatal de que se trata el reconocimiento de una amplia facultad de apreciación a la Comisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartados 10 y 11; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, Air France/Comisión, T-358/94, Rec. p. II-2109, apartado 71). En efecto, la apreciación de la pertinencia de las causas u objetivos de las intervenciones estatales está únicamente en función del examen de la posible compatibilidad de dichas medidas con el mercado común, tal como se prevé en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Pues bien, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación en la aplicación de dicha disposición, que implica la toma en consideración por su parte de apreciaciones complejas de orden económico, social, regional y sectorial (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 18, y de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 26).

53 Dicha conclusión no resulta desvirtuada por la sentencia FFSA y otros/Comisión, antes citada, invocada por la Comisión, en la cual el Tribunal de Primera Instancia,

en relación con la cuestión de si una medida estatal que cumple los requisitos para la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado (apartados 167 y 168 de la sentencia), puede disfrutar, sin embargo, de la excepción prevista en el apartado 2 del artículo 90 del Tratado, reconoció a la Comisión una amplia facultad de apreciación (apartados 170 a 187 de la sentencia), pues a diferencia de dicha sentencia, el presente asunto no se refiere a la apreciación de la medida estatal de que se trata con respecto al apartado 2 del artículo 90 del Tratado.

54 En segundo lugar, procede recordar que, si bien es cierto, como ha señalado además la Comisión en la Decisión impugnada, que la política fiscal así como la aplicación de los regímenes tributarios son competencia de las autoridades nacionales, no es menos cierto que el ejercicio de dicha competencia puede, en su caso, resultar incompatible con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69, Rec. p. 487).

55 Así pues, el examen en el presente caso de la cuestión de si la Comisión podía fundarse válidamente en los tres criterios citados (véase el apartado 51 *supra*) debe efectuarse a la luz de las consideraciones precedentes, para llegar a la conclusión de que la medida fiscal de que se trata no constituía una ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado sino una «reforma por medio de un ajuste fiscal, que se justifica por la naturaleza y la estructura de este sistema».

56 Por lo que se refiere, en primer lugar, al criterio relativo a la naturaleza permanente de la medida de que se trata, como acaba de señalarse, el apartado 1 del artículo 92 del Tratado no hace distinción alguna entre medidas estatales permanentes y temporales. Además, dicho criterio sería de difícil aplicación en la materia puesto que, como subrayó con razón la parte coadyuvante en la vista, no resulta fácil, habida cuenta de la frecuencia de los ajustes de los tipos tributarios por parte de las autoridades nacionales, determinar si una medida que, en un primer momento, fue considerada permanente no debe, con posterioridad, ser calificada como provisional debido a un nuevo ajuste de dichos tipos y, en consecuencia, ser considerada, según

la argumentación de la Comisión, una ayuda de Estado por su limitada duración en el tiempo. En cambio, una medida que, en un primer momento, fuese considerada temporal, de manera que, según la argumentación de la Comisión, sería aplicable el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, puede posteriormente ser transformada en una medida permanente, lo que daría lugar, también según la Comisión, a que no pudiera hablarse ya de una ayuda de Estado. En estas circunstancias, la aplicación del criterio basado en el carácter permanente de la medida estatal, tal como propone la Comisión, daría lugar a tales incertidumbres en la aplicación del artículo 92 del Tratado que dicho criterio no sería conforme con el principio de seguridad jurídica.

57 Por lo que respecta al segundo criterio, según el cual la medida de que se trata no tenía por objeto financiar una operación concreta, el Tribunal de Primera Instancia señala que, como se acaba de recordar, el apartado 1 del artículo 92 no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencia de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, antes citada, apartado 20). Pues bien, según se desprende de la propia Decisión impugnada, la referida medida iba dirigida efectivamente «a incrementar los recursos de los beneficiarios de exacciones sin carácter público de forma permanente».

58 En cualquier caso, aun suponiendo que dicho criterio pudiese ser invocado válidamente con el fin de distinguir las medidas fiscales que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado de las que están excluidas de él, no es menos cierto que la afirmación de la Comisión, según la cual la modificación de los tipos de las exacciones no tenía por objeto financiar una operación concreta, resulta contradicha, en el presente caso, por otra afirmación, recogida en la Decisión impugnada, que precisa que, «a partir de 1984, las sociedades de carreras registraron una situación deficitaria» y que «en consecuencia y como complemento de un plan de saneamiento, las autoridades francesas [...] modificaron el reparto de las exacciones» (véase el punto 3 de la Parte IV). Esta afirmación de la Comisión recogida en la Decisión impugnada debe interpretarse, además, a la luz del escrito de incoación del procedimiento, según el cual todas las

ventajas financieras concedidas a PMU le han permitido hacer frente a los costes de informatización y de reestructuración de sus operaciones, necesarios para la organización de sus gastos de gestión.

59

Por último, en lo que respecta al tercer criterio señalado por la Comisión, relativo al carácter limitado del descenso del tipo de la exacción pública decidido por las autoridades francesas, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que según se desprende de la jurisprudencia en la materia, la cuantía relativamente reducida de una ayuda no excluye *a priori* la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 43, y de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 42). No obstante, aun suponiendo que el carácter limitado del descenso del tipo de una exacción pública pudiese, en determinados casos, justificar la no aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, no es menos cierto que en el caso de autos las partes están de acuerdo en que, según la Decisión impugnada, el ajuste del tipo de las exacciones tuvo como consecuencia «incrementar los recursos de los beneficiarios de las exacciones sin carácter público». Además, si bien la baja de la exacción pública podía considerarse «limitada» por lo que al tipo se refiere (aproximadamente 1,6 %), ello no significa que se tratase también de una baja limitada en términos absolutos. En efecto, según se desprende del escrito de incoación del procedimiento y de los autos (véase el apartado 5 *supra*), PMU obtuvo, tan sólo por lo que respecta al año 1986, 180 millones de FF. Dado que la medida de que se trata tenía carácter permanente, el hecho de que PMU pudiera beneficiarse de dicha cantidad en un año, no podía justificar la afirmación de que un descenso «limitado» del tipo de la exacción únicamente proporcionaba ventajas mínimas a PMU. Debe añadirse a este respecto que la cantidad de 180 millones de FF de los que se benefició PMU, tan sólo por lo que al año 1986 respecta, no puede considerarse tampoco, según las orientaciones de la política de la Comisión en materia de ayuda, expuestas en su Comunicación de 20 de mayo de 1992 relativa a las directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO C 213, p. 2), como una ayuda *de minimis*. En efecto, según dicha Comunicación, que era aplicable en el momento de la adopción de la Decisión impugnada, el importe de una ayuda por debajo del cual no puede considerarse aplicable el apartado 1 del artículo 92 estaba fijado en 50.000 ECU abonados en un período de tres años. Pues bien, un importe de 180 millones de FF, equivalente a unos 27.137.000 ECU, abonado en un solo año, rebasaba claramente dicho límite.

60 Respecto a la alegación de la Comisión según la cual de la declaración del Secretario de Estado de Presupuestos, citada por la demandante (véase el apartado 42 *supra*), se desprendía que, en cualquier caso, la medida de que se trata sólo se refería a las sociedades de carreras y no a PMU, procede señalar que resulta contradicha por la propia Decisión impugnada, que se refiere únicamente a las medidas adoptadas por las autoridades francesas en beneficio de PMU (véase a este respecto el escrito de incoación del procedimiento del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, así como la Parte V de la Decisión impugnada). En efecto, la Decisión impugnada no contiene ninguna consideración según la cual la razón por la que no se aplicaba en el presente caso el apartado 1 del artículo 92 del Tratado era que la medida de que se trata no se refería a PMU, empresa directamente afectada por la incoación del procedimiento, sino a las sociedades de carreras.

61 Además, esa misma alegación de la Comisión resulta contradicha por el conjunto de su argumentación, tal como aparece expuesta, en particular, en su escrito de contestación, en el que alega que la apreciación en la Decisión impugnada de la medida de que se trata estaba justificada por cuanto «las actividades de PMU resultaban obstaculizadas por el régimen tributario, y era necesario poner remedio a ello», y que dicha medida tiene como consecuencia «la mejora de la situación de PMU» lo que permitiría «a la Hacienda Pública francesa obtener un beneficio considerable». Por último, si bien es cierto, según se desprende de la citada declaración (véase el apartado 42 *supra*), que el Estado francés aportó una ayuda de 180 millones de FF «en beneficio de las sociedades», se desprende igualmente de ello que dicha «ayuda» constituía el objeto de un acuerdo celebrado entre el Estado francés, las sociedades de carreras y PMU y que su finalidad era, entre otras cosas, ayudar a las sociedades de carreras, miembros de PMU, a proceder a «unos mil despidos, fundamentalmente en PMU». Por consiguiente, no puede acogerse dicha alegación de la Comisión.

62 De lo antedicho se deduce que los tres criterios citados, tal y como se aplican en el caso de autos, no podían justificar la conclusión de que la reducción del tipo de la exacción no tenía el carácter de una ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado sino que se asemejaba a una reforma mediante un ajuste fiscal justificada por la naturaleza y la estructura de dicho sistema. En consecuencia, debe anularse esta parte de la Decisión impugnada.

Sobre los créditos a corto plazo que permiten a PMU aplazar el pago de determinados exacciones sobre las puestas

— Resumen de las alegaciones de las partes

- 63 La demandante afirma que las exacciones cuyo pago se aplaza constituyen exacciones públicas, como reconoció la Comisión, por otra parte, en el punto 5 de la Parte IV de la Decisión impugnada. Pues bien, la imposición de tales exacciones públicas por parte del Estado y el desembolso de la totalidad o una parte del producto de éstas por este último constituyen, con arreglo a la jurisprudencia sobre la materia, una ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En consecuencia, la decisión del Estado francés de autorizar a PMU a aplazar el pago de la parte de las exacciones que le corresponde, está comprendida dentro del ámbito de la prohibición de dicho artículo del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig*, 78/76, Rec. p. 595; de 13 de diciembre de 1983, *Apple and Pear Development Council*, 222/82, Rec. p. 4083, y de 30 de enero de 1985, *Comisión/Francia*, 290/83, Rec. p. 439).
- 64 Según la demandante, la modificación de las normas sobre el pago de las exacciones al Estado no puede considerarse, contrariamente a lo que afirma la Comisión, como una modificación de carácter general del tipo de la tributación de las carreras de caballos, dado que dicha modificación beneficiaría a PMU y no al sector de las carreras hípicas en general. La demandante considera que el hecho de que los «créditos a corto plazo» beneficien también a las sociedades de carreras miembros de PMU, no es óbice para la existencia de una ayuda concedida a favor de esta última ni para la inexistencia de carácter general de la ayuda de que se trata, dado que las sociedades de carreras miembros de PMU no son más que diez de las doscientas setenta y cinco sociedades de carreras restantes que existen en Francia y que PMU tan sólo acepta apuestas sobre menos del 1 % de las carreras organizadas en los hipódromos que no pertenecen a sus miembros. Así lo confirman, por un lado, un informe del Tribunal de Cuentas francés de 1987, según el cual la modificación de las normas de pago de las exacciones al Estado tiene por objeto ayudar a PMU a cubrir el coste del aumento de las comisiones adeudadas a sus puntos de venta y, por otro lado, la respuesta del Ministerio francés de Economía, Hacienda y Privatizaciones al citado informe, según la cual el régimen tributario conferido a PMU representa «una excepción al régimen común».

- 65 La demandante afirma que estamos ante una modificación *ad hoc y temporal* del sistema de exacciones a favor de una empresa determinada, de manera que, habida cuenta de la jurisprudencia con arreglo a la cual el régimen tributario que favorece, aunque sea de manera permanente, a un sector determinado constituye una ayuda de Estado (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania, 70/72, Rec. p. 813, y de 24 de febrero de 1987, Deufile/Comisión, 310/85, Rec. p. 901), otro tanto puede decirse, *a fortiori*, de las medidas que favorecen a una sola empresa.
- 66 Respecto a la alegación de la Comisión según la cual la modificación del régimen de pago de las exacciones al Estado está justificada por el propósito de las autoridades francesas de equiparar el régimen del pago de las exacciones de PMU al de las exacciones de Loto (punto 5 de la Parte IV de la Decisión impugnada), no debe acogerse, según la demandante, en la medida en que, por un lado, no forma parte de la apreciación jurídica de la Comisión en la Decisión impugnada y, por otro lado, esta última no explicó las razones por las que eran erróneas las conclusiones en sentido contrario del Tribunal de Cuentas sobre este punto.
- 67 Con carácter subsidiario, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que anule dicha parte de la Decisión impugnada por falta de motivación.
- 68 La Comisión afirma que resulta inaplicable la jurisprudencia citada por la demandante, según la cual constituyen ayudas de Estado las medidas fiscales especiales adoptadas a favor de un sector económico concreto, puesto que el presente asunto no se refiere a un régimen tributario normal, aplicable a todas las empresas, sino a un sistema de tributación excepcional destinado a un solo operador. Las modificaciones introducidas en dicho sistema no pueden valorarse, por tanto, de la misma forma que las introducidas en un sistema general de tributación. Según la Comisión, la tesis de la demandante tiene como consecuencia que las autoridades francesas no pueden modificar nunca la tributación de las apuestas sobre las carreras de caballos, lo cual no es en modo alguno el objetivo del artículo 92 del Tratado.

- 69 La Comisión añade a este respecto que, si bien es cierto que en sus conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1993, *Slooman Neptun* (asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. pp. I-887 y ss., especialmente p. I-903), el Abogado General Sr. Darmon recurrió al concepto de «excepción» en el sentido de que una medida que no se aplica a todas las empresas o a todos los sectores industriales que pueden beneficiarse de ella constituye una ayuda, dicho criterio no es aplicable sin más al sector de las apuestas hípcas. Al tratarse, en efecto, de un sector sujeto a un régimen tributario más riguroso que el normal, el único criterio utilizable para determinar si una modificación de dicho régimen tributario especial constituye o no una ayuda de Estado es, según la Comisión, el que permite determinar si se trata de una modificación permanente o de una modificación temporal, al ser esta última la única que puede constituir una ayuda de Estado.
- 70 Por otra parte, la Comisión niega que la medida de que se trata haya beneficiado únicamente a PMU, dado que los ingresos obtenidos por PMU se reparten a continuación entre sus miembros, las sociedades de carreras, por lo que la medida de que se trata ha beneficiado a cada una de ellas. El hecho de que las sociedades de carreras que son miembros de PMU representen tan solo una parte de todas las sociedades de carreras francesas carece de relevancia, dado que son las únicas sujetas al régimen tributario de que se trata.
- 71 Por último, la Comisión señala que las referencias que hace en repetidas ocasiones la demandante al Informe del Tribunal de Cuentas francés de 1987 no son pertinentes, dado que éste no es competente para pronunciarse sobre la cuestión de si medidas fiscales o parafiscales constituyen ayudas de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 72 La parte coadyuvante suscribe la argumentación de la Comisión y añade que la tesis de la demandante, según la cual las ayudas concedidas a PMU benefician tan sólo a un número limitado de criadores de caballos franceses, no es fundada puesto que todas las sociedades de carreras pueden virtualmente disfrutar de servicios de dicho organismo.

73 Por lo que se refiere a los recursos obtenidos de PMU, la parte coadyuvante subraya que éstos van a todos los criadores franceses, ya que las primas y estímulos van destinados a los criadores, propietarios y demás profesionales del mundo del caballo, correspondiendo así, en gran parte, a las sociedades de carreras que no son miembros de PMU.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

74 La negativa de la Comisión a calificar la medida que se examina como ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, está motivada por la consideración de que el régimen tributario aplicable a PMU, y más generalmente al sector de las carreras hípcas, no es un régimen que establece excepciones al régimen tributario general, sino un régimen «excepcional», justificado por las peculiaridades del sector de que se trata, y que, analizado a la luz de los criterios aplicados por la Comisión a la ayuda resultante de la modificación del tipo de las exacciones abonadas por PMU (véanse los apartados 68 y 69 *supra*), esta medida no constituye una ayuda de Estado, puesto que no se trata de una ayuda concreta y «ha supuesto un aumento de la parte de exacción sin carácter público de forma continua desde 1981» sin «renuncia temporal a los recursos por parte de las autoridades públicas» (punto 5 de la Parte V de la Decisión impugnada).

75 Procede pues examinar, en primer lugar, si la Comisión afirmaba justificadamente que el régimen tributario aplicable al sector de las carreras hípcas no constituía en sí mismo un régimen que establecía excepciones respecto al régimen tributario general, sino un régimen específico, destinado a regular únicamente el sector correspondiente.

76 En la medida en que las actividades de PMU son objeto de una normativa específica, que le garantiza una exclusividad para la organización de las apuestas mutuas en Francia (véase el apartado 2 *supra*), y en que el régimen tributario aplicable a las mismas tiene en cuenta no solamente dicha particularidad, sino el conjunto de las peculiaridades del sector de las carreras hípcas en Francia, la Comisión consideraba justificadamente que el sistema específico de exacciones, que determina la

parte de los recursos procedentes de las apuestas que corresponde al Estado, a los apostantes, a PMU y a las sociedades de carreras, respectivamente, no constituía un régimen que establecía excepciones respecto al sistema tributario generalmente aplicable a otras actividades y que, por consiguiente, la medida de que se trata debía examinarse únicamente dentro del ámbito del sistema tributario específico del sector de las carreras hípicas.

- 77 No obstante, el mero hecho de que dicha medida se rija por un régimen específico y no por un régimen que establece excepciones al régimen tributario general, no puede evitar que le sea aplicable el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Quedan por examinar, por tanto, los efectos de dicha medida para verificar si el apartado 1 del artículo 92 del Tratado ha sido correctamente declarado inaplicable en el presente caso.
- 78 El Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión admite en la Decisión impugnada que la medida examinada ha constituido una renuncia por parte de las autoridades estatales a recursos que le corresponden, que «ha supuesto un aumento de la parte de exacción sin carácter público de forma continua desde 1981». Pues bien, como acaba de recordarse, una medida estatal, sea de carácter permanente o temporal, que concede ventajas financieras a una empresa y mejora su situación económica, está comprendida dentro del concepto de ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado (véase el apartado 52 *supra*), de manera que la distinción entre una modificación permanente y una modificación temporal de las modalidades de pago de las exacciones no constituye un criterio suficiente para excluir la aplicación, en el caso de autos, del apartado 1 del artículo 92 del Tratado (véase el apartado 56 *supra*).
- 79 Respecto al hecho de que la modificación del régimen del pago a Hacienda de las exacciones públicas no ha constituido una medida concreta y que establece excepciones, sino una modificación de carácter general del régimen tributario que beneficia a todo el sector de las carreras hípicas, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en contra de lo que afirma la Comisión, la Decisión impugnada no contiene ninguna consideración en este sentido y que, según el punto 5 de la Parte IV de dicha Decisión, el desfase de los pagos adeudados a Hacienda fue concedido por el

Ministro de Presupuestos únicamente en beneficio de PMU. El hecho de que la institución de las apuestas mutuas en Francia pueda proporcionar, en general, ventajas no solamente a los miembros de PMU, sino también, de manera indirecta, a sociedades que no lo son, no puede constituir un elemento decisivo de valoración. En efecto, si bien es cierto que una ayuda concedida a un operador económico determinado puede beneficiar también indirectamente a otros operadores cuyas actividades dependan de la actividad principal del beneficiario directo de la ayuda de que se trate, dicha consideración no basta para llegar a la conclusión de que la medida de que se trata es una medida de carácter general no comprendida dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, sino que a lo sumo puede, eventualmente, beneficiarse de la excepción sectorial prevista al efecto por la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

80 Además, como subraya la Comisión en la Decisión impugnada (véase el punto 7 de la Parte V), a efectos de la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, procede distinguir entre actividad principal de PMU, a saber, la organización y gestión de las apuestas, y actividad de sus miembros, a saber, la organización de las carreras hípcas. Por consiguiente, suponiendo incluso que los créditos a corto plazo concedidos a PMU beneficien, de una u otra forma, a todo el sector de las carreras hípcas, no es menos cierto que dichas ventajas financieras permiten a PMU mejorar su posición en el mercado de la recogida de apuestas, tanto por lo que respecta al mercado nacional como a los mercados internacionales, a través de PMI, en competencia directa con la demandante (Parte III de la Decisión impugnada). En cualquier caso, es necesario señalar que las alegaciones formuladas a este respecto por la Comisión y por la parte coadyuvante no figuran en la apreciación jurídica de la Decisión impugnada, por lo que debe también considerarse que dicha Decisión adolece en este punto de insuficiencia e incluso de falta de motivación.

81 Por último, la alegación de la Comisión según la cual la intervención estatal de referencia se inscribe en el contexto de un régimen tributario especialmente riguroso del sector de carreras, que es claramente superior al de otros sectores, formulada por primera vez ante el Tribunal de Primera Instancia, sin aportar elementos de prueba suficientes, no puede demostrar por sí sola la fundamentación de la tesis de la Comisión.

- 82 En estas circunstancias, la imputación de la demandante basada en una aplicación errónea del apartado 1 del artículo 92 respecto a los créditos a corto plazo concedidos a PMU es fundada, por lo que debe anularse dicha parte de la Decisión impugnada.

Sobre la exención del Impuesto de Sociedades

— Resumen de las alegaciones de las partes

- 83 La demandante afirma que la Decisión adolece de un error de Derecho, en la medida en que la Comisión consideró que la exención del Impuesto de Sociedades de que disfruta PMU era consecuencia de la aplicación normal del régimen tributario general que excluye del ámbito de aplicación de dicho Impuesto a las AIE.
- 84 Explica que no se trata, en el presente caso, de la exención del Impuesto de Sociedades en beneficio de PMU, sino en beneficio de las sociedades miembros de PMU, como señalaba en su denuncia de 7 de abril de 1989 y en su escrito de requerimiento de 5 de noviembre de 1992. Añade que, según el Tribunal de Cuentas francés, dicha exención a favor de sociedades de carreras era ilegal incluso con arreglo al Derecho francés. Además, no se concede ninguna exención de dicha naturaleza a otras sociedades de carreras o miembros de una AIE.
- 85 Por último, la demandante se opone a la desestimación presunta de la imputación contenida en su denuncia, según la cual la exención del Impuesto sobre la Renta de que disfruta PMU constituye también una medida de ayuda de Estado, alegando que, en este punto, la Decisión impugnada carece de motivación alguna.

- 86 La Comisión explica que si PMU no está sujeta al Impuesto de Sociedades, es porque no dispone, en su condición de AIE, de un capital propio, al poderse integrar sus resultados económicos directamente en los de sus miembros, de manera que resulta fiscalmente transparente, es decir, que el Impuesto recae no sobre ella, sino sobre sus miembros. Respecto a la alegación de la demandante según la cual dicho Impuesto debió ser pagado por las sociedades de carreras, la Comisión replica que únicamente inició el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado contra las ayudas concedidas a favor de PMU y no a favor de las sociedades de carreras.
- 87 Respecto a la supuesta desestimación presunta de la imputación de la demandante relativa a la exención del Impuesto sobre la Renta en beneficio de PMU, la Comisión señala que dicha medida no fue abordada en la decisión de iniciación del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 y no podía por consiguiente, ser tratada en la Decisión impugnada.
- 88 La parte coadyuvante subraya que, admitiendo que la actividad de las apuestas siga estando aislada del resto de la actividad de las sociedades de carreras y que la parte reservada a los jugadores permanezca constante, si las sociedades de carreras estuviesen sujetas al Impuesto de Sociedades y al régimen tributario común, el importe de sus pagos sería menor. Según la parte coadyuvante, si se aplicase un IVA al tipo normal (18,6 %) a la parte que no corresponde a los jugadores (28 % de las cantidades apostadas), los recursos brutos de las sociedades de carreras ascenderían al 22,8 % de las cantidades apostadas [$28\% - (28\% \times 18,6\%) = 28\% - 5,2\%$]. El «beneficio» antes de impuestos de PMU sería entonces igual a dicho resultado, menos los gastos de gestión de PMU, es decir, 17,3 % ($22,8\% - 5,5\%$). El Impuesto de Sociedades, calculado al tipo actual del 33 % sobre los beneficios, ascendería al 5,7 % de las cantidades apostadas ($17,3\% \times 33\%$). La parte final de las sociedades de carreras sería pues, una vez deducidos los gastos de gestión de PMU, del 11,6 % de las cantidades apostadas ($17,3\% - 5,7\%$), mientras que en la actualidad está comprendida entre el 4,5 % y el 5 %. De ello se desprende que el mecanismo actual de tributación de PMU, que prevé la exención del Impuesto de Sociedades, no constituye una ayuda de Estado en beneficio de las sociedades de carreras.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 89 El Tribunal de Primera Instancia señala que, según la Decisión impugnada, la exención del Impuesto de Sociedades de que disfruta PMU es consecuencia de la aplicación normal del régimen tributario general, en la medida en que dicho Impuesto no se aplica a las AIE. No obstante, la demandante, sin oponerse a la fundamentación de dicha afirmación, alega que, según se deduce de su denuncia, en el presente caso, no es la exención del pago de dicho Impuesto en beneficio de PMU lo que es objeto de controversia, sino la exención de que disfrutaban las sociedades de carreras.
- 90 Procede examinar, por consiguiente, si el hecho de que la Comisión, contrariamente a lo que denunció la demandante, no creyera necesario incoar el procedimiento contra las sociedades de carreras, sino únicamente contra PMU, puede afectar a la legalidad de la Decisión impugnada.
- 91 Procede señalar a este respecto que el derecho de los terceros a presentar una denuncia ante la Comisión por infracción del artículo 92 del Tratado obligándola de esta forma a incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado contra el Estado miembro de que se trate y a adoptar en su caso a la conclusión de éste una decisión final, no se rige por ninguna norma o disposición del Derecho derivado equivalente al Reglamento n° 17 del Consejo, de 6 de febrero de 1962, Primer Reglamento de aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado (DO 1962, 13, p. 204; EE 08/01, p. 22).
- 92 No obstante, si la Comisión decide desestimar una denuncia adoptando una decisión al efecto, esta deberá ser motivada, con arreglo al artículo 190 del Tratado, para que el interesado pueda conocer su justificación y, en su caso, hacer valer sus derechos ante el órgano jurisdiccional comunitario. En el caso de autos, sin embargo, no se ha producido una decisión desestimatoria expresa de la denuncia de la demandante sino, por el contrario, la adopción de una decisión de incoación del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, mediante

escrito dirigido al Gobierno francés y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (véase el apartado 5 *supra*). En estas circunstancias, si la demandante estimaba que, al actuar de esta forma, la Comisión no había definido su posición sobre todas las medidas estatales indicadas en su denuncia, habría debido requerir a la Comisión para que actuara con arreglo al artículo 175 del Tratado.

93 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que de los autos se desprende que en su escrito de 11 de agosto de 1992, Ladbroke requirió efectivamente a la Comisión para que definiera su posición en virtud del artículo 175 del Tratado respecto a las ayudas indicadas en su denuncia que no habían sido objeto de la Decisión provisional (véase el apartado 9 *supra*) y que la Comisión, mediante escrito de 12 de octubre de 1992, respondió a dicho requerimiento (véase el apartado 10 *supra*). Sin embargo, tras dicha respuesta de la Comisión, Ladbroke la requirió de nuevo, pero instándola a que definiera su posición únicamente respecto a las medidas que fueron objeto de la decisión de incoación del procedimiento (véase el apartado 11 *supra*). Al no haber atendido la Comisión este segundo requerimiento, Ladbroke interpuso un recurso por omisión ante este Tribunal, del que desistió, no obstante, a raíz de la adopción de la Decisión impugnada (véanse los apartados 12 a 14 *supra*). Pues bien, si Ladbroke consideraba que la respuesta de la Comisión a su primer requerimiento no constituía una definición de posición sobre todas las medidas indicadas en su denuncia, habría debido requerir de nuevo a la Comisión para que definiera su posición sobre todas las medidas denunciadas y no limitarse a instarla para que definiera su posición únicamente respecto a las medidas afectadas por la incoación del procedimiento. Si, por el contrario, Ladbroke estimaba que la respuesta de la Comisión a su primer requerimiento constituía una definición de posición, consistente en una desestimación presunta de la parte de su escrito en la que se denunciaba la medida examinada, habría debido interponer un recurso de anulación, con arreglo al párrafo cuarto del artículo 173 del Tratado.

94 De lo antedicho se desprende que, al no haber iniciado y proseguido el procedimiento previsto en el artículo 175 del Tratado, ni interpuesto, dentro del plazo señalado, un recurso de anulación, la demandante no está legitimada, en cualquier caso, para impugnar en el marco del presente recurso el hecho de que la Comisión, que no ha incoado el procedimiento respecto a la medida de que se trata, no se haya pronunciado sobre esta misma medida en la Decisión impugnada.

- 95 Lo mismo puede decirse, y por los mismos motivos, de la alegación de la demandante basada en la desestimación presunta de la imputación contenida en su denuncia relativa a la exención del Impuesto sobre la Renta de que disfruta PMU.

Sobre la puesta a disposición de PMU de las ganancias no reclamadas

— Resumen de las alegaciones de las partes

- 96 La demandante afirma, en primer lugar, que la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho, en la medida en que la Comisión consideró que la puesta a disposición de PMU de las ganancias no reclamadas, conforme al Decreto 83-878, para financiar gastos sociales, no constituía una ayuda de Estado, ya que dichas ganancias se consideraban «recursos normales», que forman parte de las exacciones sin carácter público, y no «fondos estatales» a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 97 Según la demandante, dado que la tributación de las exacciones y su reparto son decididos por el Estado francés, sería erróneo calificar los recursos de que se trata como exacciones sin carácter público, al constituir una ayuda de Estado toda transferencia de recursos a PMU prevista por medidas de Derecho público. En cualquier caso, aun cuando se considerasen las ganancias no reclamadas recursos normales de las sociedades de carreras, no sería menos cierto que la modificación introducida por el artículo 27 del Decreto 83-878, constituiría una ayuda de Estado, en la medida en que la decisión que permite a PMU disponer de dichas cantidades fue adoptada a iniciativa del Estado y con la aprobación de éste (sentencias del Tribunal de Justicia, Comisión/Francia, antes citada, apartados 14 a 15, y de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartados 32 a 38).

98 La demandante afirma, en segundo lugar, que los recursos procedentes de las ganancias no reclamadas y puestas a disposición de PMU tenían por objeto en realidad financiar los gastos de funcionamiento de PMU derivados de la informatización de sus operaciones de gestión de las apuestas. Explica a este respecto que, antes de la adopción del Decreto 83-878, un Decreto de 18 de julio de 1941 establecía que las sociedades de carreras podían conservar las ganancias no reclamadas a condición de que dichas cantidades fuesen utilizadas exclusivamente para una categoría determinada de empleados del sector de las carreras de caballos y que la cantidad sobrante debía ser entregada al Estado. Pues bien, el cambio introducido por el Decreto 83-878 consistiría precisamente en permitir a PMU utilizar dichas ganancias en su propio beneficio. En apoyo de sus alegaciones, la demandante hace referencia al informe del Tribunal de Cuentas francés, según el cual los recursos puestos a disposición de PMU «no sujetos al IVA y generadores de aportes financieros importantes (24,6 millones de FF en 1985)» serían utilizados «para financiar hasta los 105 millones el plan social del sector de las carreras», de los cuales tres cuartas partes se reservarían «a PMU, con el fin de pagar un complemento de indemnización por despido a los empleados titulares de los que deba separarse a raíz de la informatización de las operaciones de gestión de las apuestas (del orden de 75 millones de FF para 750 asalariados)».

99 Por último, la demandante señala que, en la medida en que el artículo 281 *bis* del code général des impôts francés prevé que la retribución percibida por los organizadores de apuestas mutuas está sujeta al IVA, el hecho de que PMU no esté sujeta al IVA en lo que respecta a las ganancias no reclamadas constituye asimismo una ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, de suerte que, también por este motivo, la Decisión adolece de un error de Derecho.

100 La Comisión recuerda que en Francia, las cantidades de que se trata únicamente pueden ser utilizadas para determinadas categorías de gastos sociales. Señala que, a partir del Decreto 74-954, toda cantidad no destinada a tal fin pertenece al Estado y que el Decreto 83-878 no ha hecho más que modificar las categorías de gastos para las cuales podían ser utilizadas las ganancias no reclamadas. El hecho de que dicha modificación haya tenido como consecuencia reducir la parte de las ganancias no reclamadas perteneciente al Estado no significa pues que se trate de una ayuda de Estado.

- 101 La Comisión afirma que la impugnación por la demandante de la calificación de los importes de que se trata como «exacciones sin carácter público» («non-public levies») se debe a una confusión causada por la utilización del término inglés «levy», que se refiere a una exacción fiscal. La demandante considera de esta forma erróneamente que los 30 FF percibidos por PMU de cada 100 FF de apuestas (véase el apartado 16 *supra*) constituían una exacción del Estado y que toda distribución de una parte de dicho importe constituía una ayuda de Estado. En realidad, sólo una parte de esos 30 FF, a saber, 18 FF, retenidos por las autoridades francesas, debería considerarse exacción fiscal propiamente dicha. Así pues, al tratarse de una exacción sin carácter público que no pertenece al Estado y que no puede considerarse por tanto una exacción fiscal, no puede aplicarse el criterio de recurso de Estado en el presente caso.
- 102 La Comisión añade que, aunque no haya pretendido refutar en sus escritos la afirmación de la demandante de que la medida de que se trata tenía por objeto contribuir a la informatización de PMU, el hecho de permitir la utilización de las ganancias no reclamadas para conceder un complemento de la indemnización por despido al personal excedentario era una medida social que beneficiaba más al personal despedido que a la propia PMU.
- 103 Respecto a la afirmación de la demandante según la cual el hecho de que las ganancias no reclamadas no estén sujetas al IVA constituye también una ayuda de Estado, la Comisión señala que se trata de una alegación nueva que no figuraba en su denuncia y no podía por tanto ser tomada en consideración en la Decisión impugnada.
- 104 La parte coadyuvante explica que, hasta la adopción del Decreto 74-954, las ganancias no reclamadas correspondían íntegramente a las sociedades de carreras, y que dicho Decreto únicamente limitó la utilización posible de dichas ganancias para determinados gastos sociales de las sociedades de carreras, correspondiendo en todo caso al Estado las ganancias no utilizadas (apartado 4 del artículo 20 del Decreto). El Decreto 83-878 no hizo sino ampliar las utilizations posibles de dichas ganancias a otras acciones directamente vinculadas con la actividad de las sociedades de carreras, como los gastos de vigilancia y de funcionamiento, los incentivos a la cría y las inversiones vinculadas a la organización de las carreras y de la admisión de apuestas (artículo 27 del Decreto). Tanto antes de 1974, como

entre 1974 y 1983, y después de 1983, las sociedades de carreras siempre tuvieron la facultad de utilizar la totalidad de las ganancias no reclamadas; lo único que cambió fue el ámbito de las utilizaciones posibles, de suerte que estaba justificado considerar que dichos recursos eran recursos normales de las sociedades de carreras.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 105 El Tribunal de Primera Instancia señala, con carácter preliminar, que de las alegaciones de las partes se desprende que la medida de referencia permitió a las sociedades de carreras cubrir, entre otros, los gastos sociales de PMU derivados del despido de una parte de su personal excedentario. El Tribunal de Primera Instancia estima que procede examinar, en primer lugar, si los recursos procedentes de las ganancias no reclamadas constituyen «recursos normales», en el sentido que defiende la Comisión, que alega que no concurre en el presente caso uno de los requisitos para la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, a saber, la transferencia de fondos estatales al beneficiario de una ayuda.
- 106 A este respecto, procede señalar que, según se desprende de los autos, si bien antes de 1974 las ganancias no reclamadas pertenecían íntegramente a las sociedades de carreras, el Decreto 74-954 limitó por primera vez la utilización de dichas ganancias a determinados gastos sociales, debiendo abonarse al Estado las ganancias no utilizadas a tal efecto. El apartado 4 del artículo 20 del citado Decreto disponía en efecto que «las sociedades de carreras pueden ser autorizadas cada año por las autoridades competentes para aprobar su presupuesto, para destinar el producto de las entradas no pagadas a la asignación de donativos, de prestaciones de asistencia o de ventajas de previsión o de jubilaciones complementarias a favor de su personal, con exclusión de cualesquiera otras ventajas. Dichas cantidades deberán ser abonadas a uno de los organismos previstos en el artículo 25 siguiente o a un centro de formación profesional. La fracción del producto de las entradas no pagadas que no se destine a la financiación de las acciones definidas en el párrafo precedente se abonará a los Presupuestos Generales del Estado».
- 107 De dicha disposición de la legislación francesa resulta que la posibilidad de que las sociedades de carreras utilicen las ganancias no reclamadas no solamente estaba

sujeta a una restricción respecto a su utilización (gastos sociales) sino que dependía, además, de una autorización previa de las «autoridades competentes para aprobar su presupuesto». Según el citado Decreto, dichas autoridades son el Ministro de Agricultura y el Ministro de Economía y Hacienda (véanse los artículos 22 y 23 del Decreto) y, según el Decreto 83-878, que sustituyó al Decreto 74-954, el Ministro de Agricultura y el Ministro encargado del Presupuesto (artículos 29 y 30 del Decreto 83-878). Pues bien, si se considerase que la utilización de las ganancias no reclamadas constituía, como se subraya en la Decisión impugnada, «recursos normales», el legislador francés no podría limitar reglamentariamente su utilización a gastos estrictamente determinados, con lo que dichos recursos pertenecerían automáticamente al presupuesto del Estado.

108 En estas circunstancias, los recursos de que se trata no pueden considerarse «recursos normales» pertenecientes a las sociedades de carreras y a PMU, sino «fondos estatales» cuya eventual afectación al presupuesto del Estado está en función de que reúnan los requisitos establecidos por el legislador.

109 A esta misma conclusión puede llegarse también a partir del Decreto 83-878, mediante el cual el legislador francés, como han subrayado el Gobierno francés y la Comisión, amplió las utilidades posibles de ganancias no reclamadas a otras actividades de las sociedades de carreras, como la asignación «de créditos de formación profesional o de ventajas de previsión o de jubilación complementaria a favor del personal de las sociedades y de las cuadrillas de carreras así como de los jockeys» (apartado 5 del artículo 27 del referido Decreto). De esta forma, el legislador francés no hizo, pues, sino renunciar efectivamente a fondos que, de otro modo, habrían debido abonarse a los presupuestos del Estado, de suerte que, por esta misma razón, se cumple en este caso el requisito para la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, referente a la transferencia de los fondos estatales al beneficiario.

110 Pues bien, en la medida en que dichos recursos se utilizaron «para financiar en particular gastos sociales», como se indica en la Decisión impugnada, constituyen, según reiterada jurisprudencia, una reducción de las cargas sociales que debe

soportar normalmente una empresa, y, en consecuencia, una ayuda para ésta (sentencias del Tribunal de Justicia Italia/Comisión y Steinike & Weinlig, antes citadas).

- 111 Por consiguiente, la alegación de la Comisión según la cual la medida de que se trata, pese a tener por objeto financiar los gastos sociales de las sociedades de carreras vinculadas a la organización de las apuestas mutuas, no constituye una ayuda de Estado, al no producirse una transferencia de fondos estatales, se basa en premisas erróneas, y debe por tanto ser desestimada.
- 112 Por último, por lo que se refiere a la alegación de la demandante según la cual el hecho de que PMU no esté sujeta al IVA en lo que respecta a las ganancias no reclamadas constituye asimismo una ayuda de Estado, procede señalar que este punto no figuraba en su denuncia y no había sido impugnado tampoco al incoarse el procedimiento del artículo 92, por lo que la demandante no puede acusar a la Comisión de no haberlo tratado en la Decisión impugnada.

Sobre la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, después del 1 de enero de 1989

— Resumen de las alegaciones de las partes

- 113 La demandante afirma que, si bien la Comisión, en la Decisión impugnada, considera que los efectos de la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA en beneficio de PMU fueron neutralizados a partir de 1989, mediante un depósito permanente de las sociedades de carreras en Hacienda, no menciona, en cambio, ni el importe exacto de dicho depósito ni la base con arreglo a la cual se revisa periódicamente dicho importe. La falta de dichos datos sería tanto más criticable si se tiene en cuenta que debido a la supuesta

existencia de dicho depósito la Comisión llegó a una conclusión diferente de la que había expuesto inicialmente en su Decisión provisional.

- 114 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia, como diligencias de prueba, que ordene, por un lado, a la Comisión que indique el importe del depósito permanente efectuado en 1989 en Hacienda, los criterios utilizados para su revisión y la fecha en la que dichas revisiones se produjeron y, por otro lado, al Gobierno francés que indique el coste anual que supondría exceptuar al Estado francés del régimen del IVA y el interés anual que ha devengado el depósito de que se trata entre el 1 de julio de 1989 y el 1 de julio de 1993, fecha en que fue derogada finalmente la medida de que se trata.
- 115 La Comisión afirma que, el hecho de que en su Decisión provisional llegase inicialmente a una conclusión diferente de la contenida en la Decisión impugnada por la que respecta a la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, no puede afectar a la validez de esta última Decisión.
- 116 Por lo que se respecta al importe del depósito de referencia, la Comisión señala que se trataba hasta 1988 de un importe fijo de 14 millones de FF, que se elevó a más de 16 millones de FF en 1989 y a casi 20 millones de FF en 1993.
- 117 La parte coadyuvante afirma que, según se desprende de los autos, el depósito en Hacienda existe desde 1969 y no desde 1989, como se indica en la Decisión impugnada, de manera que la medida estatal de referencia nunca constituyó una ayuda de Estado. Añade que, si bien las autoridades francesas no han llamado la atención de la Comisión sobre el hecho citado durante el desarrollo del procedimiento, fue porque dicho error de la Comisión no tenía ninguna consecuencia práctica para la valoración de la medida controvertida.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 118 El Tribunal de Primera Instancia señala, tomando como base la correspondencia que la Comisión y la parte coadyuvante mantuvieron sobre este punto, desde la iniciación del procedimiento, aportada a petición del Tribunal, que de los autos se desprende que, durante el desarrollo del procedimiento, las autoridades francesas indicaron claramente a la Comisión que, como contrapartida de la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA concedida a las sociedades de carreras el 1 de agosto de 1969, estas últimas estaban obligadas a proceder, a partir de dicha fecha, a un depósito permanente en Hacienda (escrito dirigido a la Comisión por la Representación Permanente de Francia ante las Comunidades Europeas, de 7 de febrero de 1992).
- 119 Además, en la vista, la Comisión admitió, efectivamente, que el depósito permanente de referencia existía, no desde 1989, sino desde 1969 y que la Decisión impugnada incurre en este punto en un error evidente.
- 120 De lo antedicho se desprende que el examen por la Comisión de la cuestión de si el depósito permanente en Hacienda tenía como consecuencia la neutralización de las facilidades de tesorería derivadas del desfase para la deducción del IVA, hubiera debido referirse al período que comienza en 1969 o, al menos, en 1985, cuando fue creada PMU como entidad jurídica autónoma y no a partir de 1989. Por consiguiente, a falta de un examen detallado de la Comisión, que se remonte a 1969 o 1985, el Tribunal de Primera Instancia no puede pronunciarse sobre la cuestión de si el depósito permanente mencionado pudo, a partir de 1969, neutralizar efectivamente las ventajas de tesorería denunciadas, con lo que la medida de que se trata no habría constituido nunca una ayuda de Estado y, en el supuesto contrario, a partir de qué fecha la supuesta ayuda existió efectivamente, al no producirse una compensación efectiva de las ventajas denunciadas.
- 121 Dicha conclusión no resulta desvirtuada por las cifras aportadas por la Comisión en el marco de sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia, contenidas en un escrito que le fue dirigido por la Representación Permanente de

Francia ante las Comunidades Europeas (véase el apartado 118 *supra*). Según resulta de dichas cifras, si bien es cierto que por lo que se refiere a los años 1985, 1986 y 1990, el importe del depósito permanente parece compensar el «efecto mensual medio» del beneficio que PMU obtenía de la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, no es menos cierto que, por lo que respecta a los años 1987, 1988 y 1989, PMU obtuvo una cantidad total de 7.968.000 FF. No obstante, en la medida en que la valoración de dichas cifras no fue efectuada por la Comisión en el momento de la adopción de su Decisión, por las razones expuestas más arriba (véase el apartado 119), el Tribunal no puede, basándose en las citadas respuestas escritas de las partes a sus preguntas, pronunciarse sobre la existencia o no de una ayuda de Estado, pues de hacerlo así invadiría las competencias que el artículo 92 del Tratado únicamente confiere a la Comisión y al órgano jurisdiccional nacional.

- 122 Por otra parte, al adolecer en cualquier caso de un error la apreciación por la Comisión de la medida de que se trata, procede acoger las pretensiones de la demandante y anular dicha parte de la Decisión impugnada.

Sobre la aplicación errónea de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado

Motivos y alegaciones de la parte demandante

- 123 La demandante afirma que ninguna de las medidas estatales calificadas de ayuda de Estado en la Decisión impugnada puede declararse compatible con el mercado común, en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, a saber: 1) la renuncia por el Estado francés, entre 1982 y 1985, en beneficio de PMU, a importes resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior, 2) a la exención, antes de 1989, en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, y 3) la exención de la participación de PMU, hasta 1989, en la labor de construcción de viviendas subvencionadas.

1. Sobre la renuncia, entre 1982 y 1985, a importes resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior

124 La demandante señala con carácter preliminar que, como excepción a la norma fundamental de la prohibición de las ayudas de Estado, la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado es de interpretación estricta y que su aplicación depende de que concurran dos requisitos, uno positivo, a saber, que la ayuda de que se trate facilite el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas, y otra negativa, a saber, que dicha ayuda no modifique las condiciones de los intercambios de manera contraria al interés común. Según la demandante, no se cumple en el presente caso ninguno de estos dos requisitos.

125 En primer lugar, la referencia en la Decisión impugnada a los «efectos directos e indirectos de estas ayudas en el desarrollo del sector en todos sus componentes económicos, incluida la mejora de la raza caballar» para demostrar que la ayuda de referencia facilitaba el desarrollo de determinadas actividades (requisito positivo), no puede cumplir dicha exigencia, ya que la referida ayuda no iba destinada ni a la mejora de la raza caballar ni a las carreras hípicas sino que se refería a una actividad específica, como la de la admisión de apuestas fuera de los hipódromos. Añade que las actividades de PMU no tienen un vínculo directo con la cría de caballos y que el porcentaje del volumen de negocios de PMU dedicado a la cría de caballos es inferior a la parte de las exacciones percibidas por el Estado.

126 Dicha apreciación de la Comisión es contraria, además, no sólo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la materia (sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris Holland/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671), sino también a las normas de conducta que la propia Comisión se impuso en sus Décimo y Duodécimo Informes sobre la política de competencia. Del Décimo Informe se desprende que una ayuda solamente es compatible con el mercado común si contribuye «a la realización de los objetivos e intereses comunitarios recogidos en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE». Además, en su Duodécimo Informe, la Comisión declaró que, para que pudiera considerarse que una ayuda no falsea la competencia de manera contraria al interés común, 1) debía contribuir a favorecer el desarrollo

del sector de que se trate en interés de la Comunidad en su conjunto, 2) debía ser necesaria para la realización del proyecto de referencia, y 3) sus modalidades (intensidad, duración, grado de distorsión de la competencia, etc.) debían ser proporcionadas a los objetivos pretendidos.

- 127 La Decisión impugnada ignora completamente el primero de los criterios citados. La afirmación contenida en el escrito de contestación de la Comisión, según la cual la ayuda de que se trata contribuye al desarrollo de una mayor eficacia de las apuestas mutuas y «sobre todo a la mejora de la raza caballar, lo que constituye un objetivo legítimo y conforme al interés de la Comunidad», constituye un motivo nuevo y no puede, por tanto, ser tenido en cuenta por el Tribunal de Primera Instancia.
- 128 En cuanto al segundo criterio, relativo a la cuestión de si la ayuda de que se trata es necesaria para la realización del proyecto de referencia, la demandante subraya que dicha cuestión únicamente fue abordada por la Comisión en el escrito de contestación, en el que se indica que, sin dicha ayuda, la informatización de las actividades de PMU no hubiera podido llevarse a cabo. A falta de cualquier análisis de este efecto, no puede excluirse que las sociedades de carreras hubiesen podido financiar la informatización de sus actividades reduciendo el nivel de precios o bien recurriendo a préstamos bancarios.
- 129 Por lo que se refiere al tercer criterio, a saber, el carácter proporcionado de la intensidad de la ayuda con respecto a su objetivo, la demandante señala que, si las demás medidas estatales adoptadas a favor de PMU y denunciadas por ella constituyen ayudas de Estado, la Decisión está viciada, al no haber evaluado la Comisión la intensidad de todas las ayudas concedidas a PMU acumulativamente y no de manera aislada. En cualquier caso, aunque dichas medidas no se considerasen ayudas de Estado, no es menos cierto que los efectos de la ayuda de que se trata, que ascienden a 315 millones de FF, habrían debido apreciarse a la luz de todas las ventajas financieras de las que había disfrutado PMU y cuyo importe, según el Informe del Tribunal de Cuentas francés, antes citado, se elevaba a 1.300 millones de FF por lo que respecta únicamente al período comprendido entre 1982 y 1985.

130 En segundo lugar, respecto a la cuestión de si la ayuda de que se trata falseaba la competencia en una medida contraria al interés común (requisito negativo), la demandante afirma que la respuesta dada por la Comisión en la Decisión impugnada, según la cual la informatización de las actividades de PMU se planteó en un momento en que PMU no había ampliado sus actividades al extranjero ni tenía prevista dicha ampliación, se funda en premisas erróneas. Según se desprende del acta de una disertación del Director General de PMU en la Sexta Conferencia de Asociaciones Europeas de PMU celebrada en Londres en mayo de 1987, es decir, antes de la creación de PMI, PMU tenía previsto ya extender sus actividades al extranjero. Esta conclusión parece corroborada además por la respuesta dada al mismo tiempo que la citada declaración por el Presidente de PMU al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas francés respecto a un «proyecto de inserción en el Informe público [del Tribunal de Cuentas] relativo a la Institución de las carreras y el funcionamiento de PMU», en el que el Presidente de PMU lamentaba los efectos de la publicación de dicho Informe en un «momento en el que [PMU proseguía] negociaciones con países extranjeros que deseaban beneficiarse de [su] experiencia en materia de gestión de las apuestas sobre las carreras y en el momento en que [PMU iba] a tener que afrontar, en 1992, la competencia de los países de la Europa de los Doce».

131 Por último, la demandante señala que, cuando una empresa a) recibe una ayuda por un importe elevado, b) no tiene que afrontar la competencia debido a su monopolio y c) utiliza dicha ayuda para competir con otras empresas en mercados extranjeros, el requisito negativo de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE no puede, en principio, considerarse cumplido, ya que dicha situación es contraria al principio fundamental del mercado único caracterizado por la libre competencia.

2. Sobre la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA antes de 1989

132 La demandante señala que, en la medida en que, según la Decisión impugnada, la ayuda resultante de la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA ha sido considerada compatible con el mercado común

hasta 1989, por las mismas razones que se expusieron respecto a la ayuda constituida por la renuncia entre 1982 y 1985 a importes resultantes del redondeo de los premios de los apostantes a la décima inferior, de ello se deriva que, por las razones expuestas más arriba (véanse los apartados 124 a 131), no puede considerarse tampoco que dicha exención reúne los requisitos establecidos para la aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

- 133 Añade que la alegación formulada por la Comisión en su escrito de contestación, según la cual el requisito positivo para que una ayuda sea declarada compatible con el mercado común con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92, se cumple en el presente caso ya que la ayuda de que se trata tenía «como objetivo final la mejora de la raza caballar y no solamente la continuación de las actividades de PMU o de las sociedades de carreras en cuanto tales», constituye una nueva motivación con respecto a la contenida en la Decisión impugnada, en la que se señala que los efectos perturbadores de la ayuda de referencia no podían anular los posibles efectos «sobre el desarrollo del sector», lo cual se refiere tanto a la mejora de la raza caballar como a las actividades de admisión de apuestas fuera de los hipódromos.
- 134 Por último, la demandante afirma que, al tratarse en el caso de autos de una ayuda al funcionamiento, solo puede declararse compatible con el mercado común en caso de circunstancias excepcionales (Duodécimo Informe sobre la política de competencia, apartado 160; sentencia Deufil/Comisión, antes citada), lo que no ocurre en el presente caso.

3. Sobre la exención hasta 1989 de la participación en la labor de construcción

- 135 La demandante señala que, en la medida en que la Comisión consideró que la ayuda concedida a PMU en forma de exención de la participación en la labor de construcción podía, «al igual que la ayuda concedida mediante la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA», disfrutar hasta 1989 de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la Decisión impugnada adolece de un error de Derecho por las mismas

razones expuestas más arriba respecto a las ayudas procedentes del redondeo a la baja de las ganancias de los apostantes y a la excepción a las normas del IVA (apartados 124 a 133).

- 136 Añade que una ayuda permanente al funcionamiento de unos 5 millones de FF anuales, como la ayuda de que se trata, no puede, en cualquier caso, cumplir el requisito positivo establecido en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Motivos y alegaciones de la Comisión

- 137 La Comisión, partiendo de las consideraciones expuestas en la Decisión impugnada relativas a la compatibilidad de la ayuda resultante del redondeo a la décima inferior de los premios de los apostantes, y con arreglo a las cuales fueron declaradas compatibles con el mercado común las otras dos ayudas de Estado, refuta globalmente todas las alegaciones de la demandante. Solo discute, por lo demás, los aspectos esenciales de la aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, a saber, por un lado, la legitimidad de los objetivos perseguidos por las ayudas de referencia (requisito positivo) y, por otro lado, la falta de efectos perturbadores sobre el mercado, contrarios al interés común (requisito negativo). Por último, refuta la afirmación de la demandante según la cual, al adoptar la Decisión impugnada, no respetó sus propias líneas de conducta expuestas en sus informes sobre la política de competencia, antes citados.

1. Sobre la legitimidad de los objetivos perseguidos por las ayudas de Estado concedidas a PMU, a saber, la informatización de PMU y la mejora de la raza caballar

- 138 La Comisión afirma que, desde 1930 hasta principios de los ochenta, PMU efectuaba las operaciones de administración de apuestas mediante procedimientos manuales, lo que provocaba diversos problemas de gestión, cuyo coste representaba aproximadamente el 60 % de sus gastos totales de funcionamiento. Para resolver dichos problemas, PMU decidió informatizar todas sus operaciones a partir de 1972, decisión que, según la Comisión, en modo alguno se planteó de cara a una

extensión de las actividades de PMU al extranjero, sino que tenía por objeto adaptarla a la evolución económica y técnica del mercado nacional. Dichas medidas tuvieron como consecuencia, por un lado, la implantación de un sistema más fiable, que permite prestar a los apostantes unos servicios mejor adaptados a sus exigencias, lo que, en la Decisión impugnada, se describe como «efectos directos e indirectos de estas ayudas sobre el desarrollo del sector en todos sus componentes», y, por otro lado, el incremento de los ingresos del Estado francés, lo cual favorece los intereses de la Comunidad, pues siempre es preferible que una actividad económica determinada cuente con una organización eficaz.

- 139 Según la Comisión, los costes de gestión de PMU han venido disminuyendo constantemente desde 1986, debido precisamente a la informatización de las operaciones de recogida y de administración de las apuestas, que han pasado del 5,95 % en 1986 al 5,45 % en 1990, lo que representa un descenso de los gastos de unos 170 millones de FF, que ha permitido a las sociedades de carreras dedicar más recursos a su función de fomento de la mejora de la raza caballar.

2. Sobre la inexistencia de efectos perturbadores para el mercado

- 140 La Comisión explica que, en la medida en que, antes de 1989, las actividades de PMU se limitaban a Francia y no existía competencia alguna entre PMU y otros operadores económicos ni en Francia ni en ningún otro lugar, pudo llegar a la conclusión de que las medidas de que se trata no tenían efectos significativos sobre el comercio entre los Estados miembros, y únicamente la inexistencia de una regla *de minimis* en materia de ayudas de Estado le llevó a tratar dichas medidas como ayudas de Estado, para declararlas, finalmente, compatibles con el mercado común.

- 141 Por lo que se refiere a la afirmación de la demandante según la cual de las declaraciones efectuadas en mayo de 1987 por representantes de PMU (véase el apartado 130 *supra*), se desprende que la ayuda a la informatización de PMU tuvo efectos perturbadores sobre el mercado, dado que permitió a PMU ampliar sus actividades

al extranjero, la Comisión señala que el proceso de informatización de las operaciones de PMU se concibió y puso en práctica mucho antes de que se efectuaran dichas declaraciones. En cualquier caso, no se ha probado la existencia de un vínculo directo entre la decisión de PMU de proceder a la informatización de su red y su decisión posterior de ofrecer sus servicios a otras empresas en el extranjero.

- 142 Por último, la Comisión afirma que las actividades de PMI en el extranjero no son de la misma naturaleza que las de PMU, lo que resulta corroborado por las observaciones del Director General de PMU, citadas por la demandante (véase el apartado 130 *supra*).

3. Sobre el respeto por la Comisión de las exigencias de la jurisprudencia y de sus propias líneas de conducta

- 143 La Comisión señala que si bien una ayuda ha de apreciarse dentro de un contexto comunitario, ello no significa que la ayuda deba tener un efecto positivo para la Comunidad en su conjunto. En el caso de autos, la contribución al desarrollo y a una mayor eficacia del sector de las apuestas mutuas y sobre todo a la mejora de la raza caballar, constituye un objetivo legítimo y es conforme al interés de la Comunidad. Subraya que si bien dicho motivo no aparecía invocado expresamente en la Decisión impugnada, no por ello deja de ser inherente a cualquier decisión de autorización de una ayuda con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

- 144 Respecto a la exigencia según la cual la ayuda debe ser necesaria para la realización del objetivo perseguido, la Comisión señala que, contrariamente a lo que afirma la demandante, la Decisión impugnada no guarda silencio respecto a esta cuestión, ya que en ella se indica claramente que «las sociedades de carreras no disponían de los recursos necesarios para financiar por sí solas todas estas inversiones» (véase el punto 2 de la Parte IV de la Decisión).

- 145 En relación con la intensidad de la ayuda procedente del redondeo de los premios a la décima inferior, la Comisión observa que, aun cuando según la Decisión impugnada sea del 29 %, no es menos cierto que es difícil determinar la intensidad de una ayuda en el caso de un organismo como PMU, que no dispone de recursos propios. Por último, la Comisión refuta la afirmación de la demandante según la cual examinó la ayuda de que se trata de manera aislada, sin tener en cuenta otras medidas estatales denunciadas por ésta como ayudas de Estado.
- 146 La parte coadyuvante suscribe las alegaciones de la Comisión y afirma que ésta aplicó correctamente la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado respecto a las ayudas de referencia.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 147 Procede recordar, con carácter preliminar, que según reiterada jurisprudencia, el apartado 3 del artículo 92 otorga a la Comisión una amplia facultad de apreciación para admitir ayudas como excepción a la prohibición general del apartado 1 de dicho artículo. En estos casos, la apreciación de la compatibilidad o incompatibilidad con el mercado común de una ayuda de Estado plantea problemas que implican la consideración y apreciación de hechos y circunstancias económicas complejas y que pueden variar rápidamente (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 15; de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 36, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 18). Además, de la jurisprudencia se desprende que en el marco de un recurso de anulación, corresponde al órgano jurisdiccional comunitario solamente comprobar si la Decisión impugnada está viciada por alguna de las causas de nulidad previstas en el artículo 173 del Tratado, sin que pueda sustituir por su apreciación de hecho, en particular en el orden económico, la del autor de la Decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 23, y de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, antes citada, y sentencia FFSA y otros/Comisión, antes citada, apartado 101).

148 De ello se deduce que el control que este Tribunal ha de ejercer en el caso de autos debe limitarse a verificar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, la comprobación material de la exactitud de los hechos tenidos en cuenta para adoptar la resolución impugnada y la inexistencia de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos o de desviación de poder (sentencias *Matra/Comisión*, antes citada, apartado 25; de 29 de febrero de 1996, *Bélgica/Comisión*, antes citada, apartado 11, y *FFSA y otros/Comisión*, antes citada, apartado 101).

149 A la luz de estas orientaciones de la jurisprudencia debe examinarse la fundamentación de las imputaciones de la demandante basadas en que, al declarar compatibles con el mercado común las tres ayudas de Estado de que se trata, la Comisión incumplió los requisitos para la aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, así como su propia línea de conducta expuesta, en particular, en su Duodécimo Informe sobre la política de competencia.

— Sobre la renuncia entre 1982 y 1985 a importes resultantes del redondeo de los premios de los apostantes a la décima inferior

150 El Tribunal de Primera Instancia señala que, según la Decisión impugnada, dado el estado de desarrollo de la competencia y de los intercambios antes de la creación de PMI en enero de 1989, las ayudas concedidas entre 1982 y 1985 para la informatización de PMU y resultantes del redondeo de los premios a la décima inferior, «no produjeron efectos perturbadores en el mercado contrarios al interés común, habida cuenta de los efectos directos e indirectos de estas ayudas en el desarrollo del sector en todos sus componentes económicos incluida la mejora de la raza caballar» (punto 1 del párrafo octavo de la Parte VII de la Decisión impugnada).

151 De la precedente cita de la Decisión impugnada se desprende que la demandante no puede criticar a la Comisión por no haber examinado si el requisito positivo para la aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado se cumplía en el presente caso.

152 Respecto a la cuestión de si dicha apreciación de la Comisión se basa, sin embargo, en premisas erróneas, dado que la ayuda de referencia favorecía únicamente la actividad de admisión de apuestas y no la de mejora de la raza caballar, el Tribunal de Primera Instancia señala que de los autos se desprende que la informatización de las actividades de PMU dio lugar no sólo a que mejorase la eficacia de la admisión de apuestas sino también a un descenso, a partir de 1986, de sus gastos y costes de funcionamiento, lo que permitió a las sociedades de carreras liberar más recursos y dedicarlos, en consecuencia, al fomento de la mejora de la raza caballar. En efecto, en la medida en que la organización de las apuestas mutuas en Francia no tiene fines lucrativos y únicamente tiene por objeto permitir que las sociedades de carreras continúen su actividad principal de mejora de la raza caballar, no puede considerarse que la Comisión incurriera en un error manifiesto de apreciación al considerar que dicha ayuda era compatible con el mercado común debido a sus efectos sobre el desarrollo del sector de la admisión de apuestas en todos sus componentes económicos, «incluida la mejora de la raza caballar».

153 Este Tribunal estima que la demandante no puede alegar tampoco que hasta la fase escrita la Comisión no destacó los efectos de la ayuda de que se trata y, en particular, la mejora de la raza caballar. Esta consideración figura claramente, en efecto, en la propia Decisión. Además, procede señalar que la Decisión impugnada no se refiere únicamente a los efectos de la ayuda de referencia sobre la mejora de la raza caballar, sino que subraya sus efectos directos e indirectos sobre el desarrollo del sector de las carreras «en todos sus componentes económicos, incluida la mejora de la raza caballar».

154 Por lo que se refiere a la cuestión de si la ayuda de que se trata cumplía también el requisito negativo establecido en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, en el sentido de que sus efectos sobre el mercado no alteraban los intercambios intracomunitarios en forma contraria al interés común, de la Decisión impugnada se deduce que, antes de la creación de PMI en enero de 1989, no había intercambios entre Francia y los demás Estados miembros, lo que implica que antes de dicha fecha ni siquiera existía competencia entre PMU y los demás operadores económicos presentes en el mercado comunitario de la admisión de apuestas. En estas circunstancias, la Comisión podía concluir que las ayudas concedidas a PMU entre 1982 y 1985 para la informatización de sus actividades no pudieron producir efectos perturbadores sobre el mercado, contrarios al interés comunitario.

- 155 Esta afirmación no resulta desvirtuada por el acta de la disertación del Director General de PMU en una Conferencia de Asociaciones Europeas de PMU, celebrada en Londres en mayo de 1987 (véase el apartado 130 *supra*), que se refería únicamente, en términos generales, a la política de PMU a largo plazo, y que tuvo lugar dos años después de la supresión de la ayuda de referencia, por lo que no puede cuestionar la observación de la Comisión relativa a la falta de efectos perturbadores sobre el mercado antes de 1989.
- 156 Lo mismo puede decirse de la respuesta dada en 1987 por el Presidente de PMU al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas francés (véase el apartado 130 *supra*), que se produjo, en efecto, dos años después de la supresión de la ayuda de que se trata y dos años antes de la creación de PMI, en un período durante el cual la expansión de PMU al extranjero tan solo constituía uno de los objetivos de su política a largo plazo. Por último, como ha subrayado con razón la Comisión, la decisión de ayudar a las sociedades de carreras a proceder a la informatización de las operaciones de organización de las apuestas mutuas se adoptó mucho antes de la creación como entidad jurídica autónoma, en 1985, de PMU y de la decisión de esta última de extender sus actividades al extranjero mediante la creación de PMI en 1989.
- 157 De lo antedicho resulta que la Comisión podía concluir que la ayuda de que se trata era compatible con el mercado común.
- 158 Por otra parte, este Tribunal estima que dicha afirmación de la Comisión no puede cuestionarse tampoco mediante la imputación de la demandante basada en que la Comisión ignoró por completo el primero de los tres criterios que había adoptado en su Duodécimo Informe sobre la política de competencia, a saber, la apreciación de una ayuda sectorial en un contexto comunitario. En efecto, del párrafo tercero de la Parte VII de la Decisión impugnada se desprende que la ayuda de referencia se evaluó en «el contexto comunitario y no en el de un sólo Estado miembro». Por consiguiente, la demandante no puede afirmar que hasta la fase escrita la Comisión no hizo por primera vez la observación, que además es inherente a cualquier examen de compatibilidad de una ayuda sectorial con el mercado común, de que la contribución de la ayuda en cuestión al desarrollo de las apuestas y a la mejora de la raza caballar constituía un objetivo legítimo y conforme al interés de la Comunidad. Por último, y contrariamente a lo que la demandante parece defender, la

apreciación de una ayuda en un contexto comunitario no significa que una ayuda con efectos positivos para el desarrollo de un sector en un solo Estado miembro, como la admisión de apuestas en Francia, no pueda disfrutar de una excepción con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, en la medida en que, como ha subrayado la Comisión, a la Comunidad le interesa que un sector económico determinado disponga en un Estado miembro de una organización y una estructura eficaces.

159 Este Tribunal estima que la demandante no puede criticar tampoco a la Comisión por no haber examinado si la ayuda de que se trata era necesaria para la realización del objetivo perseguido. En efecto, se indica claramente en la Decisión impugnada que «estas excepciones sólo serán aplicables si la Comisión puede comprobar que el libre juego de las fuerzas del mercado, de no existir ayudas, no incitaría al beneficiario potencial a adoptar un comportamiento adecuado para la consecución de uno de los objetivos mencionados» (párrafo cuarto de la Parte VII de la Decisión impugnada), y que, por lo que respecta a la ayuda a la informatización de PMU, «las sociedades de carreras no disponían de los recursos necesarios para financiar por sí solas todas estas inversiones». Por otra parte, es un hecho que, desde principios de los ochenta, las sociedades de carreras atravesaban una situación financiera deficitaria grave, lo que explica por qué solamente una intervención de las autoridades estatales, y no de organismos financieros privados, podía garantizar la rectificación de dicha situación (véanse los puntos 2 y 3 de la Parte IV de la Decisión impugnada).

160 Respecto al carácter proporcionado de la intensidad de la ayuda de que se trata, es cierto que en la Decisión impugnada ésta fue calificada por la Comisión de elevada. No obstante, no es menos cierto que, según la Decisión impugnada, esta ayuda se concedió mucho antes de la creación de PMU, en enero de 1989, fecha en la que, debido al estado de desarrollo de la competencia y de los intercambios entre los Estados miembros, no podía producir efectos contrarios al interés comunitario.

161 Por último, el Tribunal de Primera Instancia estima que tampoco puede acogerse la alegación de la demandante según la cual la Comisión no aplicó correctamente ese mismo criterio debido a que apreció la intensidad de la ayuda de que se trata de manera aislada. En efecto, si bien es cierto que la Comisión, por el propio hecho de que no aplicó correctamente el apartado 1 del artículo 92 a las otras cuatro medidas estatales denunciadas por la demandante (véanse los apartados 62, 82, 111 y 122 *supra*), no podía apreciar sus efectos acumulativos con los efectos de la ayuda de que se trata, no es menos cierto que dichas ventajas acumulativas se refieren a un período durante el cual no existían ni competencia ni intercambios intracomunitarios. Por consiguiente, la apreciación de la compatibilidad con el mercado común de la medida de referencia, cuyos efectos eran, por otra parte, de duración limitada, de 1982 a 1985, no resulta afectada por la existencia de otras ayudas concedidas antes de 1989 a PMU.

162 De lo antedicho se deduce que la Comisión podía considerar que, habida cuenta de la situación de los intercambios intracomunitarios en el momento en que se produjeron los hechos, la ayuda de que se trata, aunque fuera de un elevado importe, era compatible con el mercado común.

— Sobre la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA antes de 1989

163 Según se desprende de la Decisión impugnada, dicha ayuda se consideró compatible con el mercado común hasta 1989, fecha a partir de la cual las sociedades de carreras debieron proceder a un depósito permanente en el Tesoro público, con el fin de compensar la ventaja que de ello se derivaba. Pues bien, como acaba de verse, la apreciación de la Comisión se basa en un error relativo al ámbito temporal en el que debía efectuarse (véanse los apartados 118 a 122 *supra*), lo que impide al Tribunal pronunciarse sobre la existencia misma de la ayuda de que se trata. No obstante, este Tribunal estima que, en la medida en que la Comisión basa la compatibilidad de la ayuda con el mercado común hasta 1989 en los mismos motivos referentes a la ayuda resultante del redondeo de las ganancias a la décima inferior, no puede cuestionarse esta consideración de la Comisión, dado que dichos motivos, como acaba de verse, no adolecen de un error manifiesto de apreciación (véanse los apartados 150 a 159 *supra*). De ello se deduce que, a pesar del error cometido

en el presente caso por la Comisión, ésta consideraba fundadamente que la ayuda de que se trata era, hasta 1989, compatible con el mercado común.

— Sobre la exención hasta 1989 de la participación en la labor de construcción

164 La demandante afirma que, también en este punto, la Decisión adolece de un vicio, por las mismas razones expuestas respecto a las otras ayudas declaradas compatibles con el mercado común. Pues bien, en la medida en que las alegaciones de la demandante relativas a esas otras medidas no son fundadas (véanse los apartados 150 a 163 *supra*), lo mismo puede aplicarse a las imputaciones formuladas contra la ayuda de referencia.

165 De todo lo antedicho resulta que el motivo de la demandante basado en una aplicación errónea de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado es infundado y debe, por consiguiente, desestimarse.

Sobre la obligación de recuperación de una ayuda incompatible con el mercado común

Resumen de las alegaciones de las partes

166 En el marco de este motivo, la demandante señala que la Decisión impugnada debe ser anulada basándose, por una parte, en que limita la obligación de devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción, no al período que comenzó en 1989, cuando PMU empezó a operar en otros países de la Comunidad, sino únicamente al período posterior a la incoación del procedimiento, a saber, el 11 de enero de 1991, debido a una sentencia del Conseil d'Etat

francés de 1962, que se pronunció a favor del carácter agrícola de las actividades de las sociedades de carreras y, en consecuencia, de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de estas últimas y, por otra parte, en que confía a las autoridades francesas la labor de calcular el importe de la ayuda que ha de devolverse.

167 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la obligación de devolver la ayuda de que se trata, la demandante señala que la referencia a dicha sentencia del Conseil d'Etat para justificar la limitación en el tiempo de dicha obligación está en contradicción con el punto 7 de la Parte V de la Decisión impugnada, en la que la Comisión señala precisamente que dicha sentencia, relativa a dos sociedades de carreras no miembros de PMU, no se refería en modo alguno a sus actividades de admisión de apuestas ni, por consiguiente, a la actividad de PMU, a saber, la organización y la gestión de las apuestas, algo muy distinto a cualquier actividad agrícola.

168 A este respecto, la demandante señala que la alegación de la Comisión contenida en su escrito de contestación, según la cual la sentencia del Conseil d'Etat antes citada generó una confianza legítima del beneficiario en la legalidad de la medida de que se trata, lo que impidió a las autoridades francesas exigir la devolución de la ayuda correspondiente al período anterior al 11 de enero de 1991, fecha de incoación del procedimiento, no figura en la Decisión impugnada. Además, la Comisión confundió la «confianza legítima» del beneficiario de una ayuda con la imposibilidad de que un Estado miembro recupere una ayuda ilegal. En cualquier caso, dicha justificación es contraria a la jurisprudencia sobre la materia, según la cual un Estado miembro que haya concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 93 del Tratado, no podrá invocar la confianza legítima de los beneficiarios para no exigir la devolución de dicha ayuda (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437). Por último, en la medida en que la sentencia del Conseil d'Etat francés no se refería ni a las actividades de recogida de las apuestas sobre las carreras hípcas ni a la compatibilidad de la medida de referencia con las normas de los artículos 92 y siguientes del Tratado, no puede hablarse de confianza legítima alguna de PMU.

169 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la imputación basada en que la Comisión no habría debido confiar al Gobierno francés la responsabilidad de calcular el

importe de la ayuda que ha de recuperarse, la demandante afirma que, en la medida en que la exacción de la que está exenta PMU viene determinada en función de las nóminas pagadas por un empresario, bastaría con conocer el tipo de la exacción aplicado así como el detalle de los salarios pagados por PMU durante el período de que se trata, para calcular dicho importe. Además, en la medida en que la Comisión poseía las cifras relativas al importe de las exacciones a las que el Estado francés renunció en 1986 y 1990, según se desprende de la Decisión impugnada, no debería haber dificultades para obtener las cifras correspondientes a los restantes años. Por último, la Comisión no puede invocar la insuficiencia de la información de que disponía para justificar la decisión de confiar al Estado francés la tarea de determinar el importe de las ayudas que ha de devolverse, dado que dispuso de más de cuatro años para obtener del Estado francés las cifras correspondientes.

- 170 La demandante añade que, con arreglo a un principio fundamental del Derecho comunitario, la Comisión no está facultada, en cualquier caso, para delegar facultades discrecionales que le confiere el Tratado CE (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad, 9/56, Rec. p. 11) y que no delimitó en el presente caso el alcance de las facultades así delegadas, ni determinó sus modalidades de ejercicio. Además, dicha delegación de facultades privaría a los particulares de la protección jurisdiccional que les garantiza el artículo 73 del Tratado.
- 171 Por último, la demandante señala que la devolución de la ayuda de que se trata no fue reclamada en su totalidad por las autoridades francesas. Precisa que, según se desprende de la correspondencia mantenida entre la Comisión y las autoridades francesas y, en particular, del escrito del Representante de Francia de fecha 10 de enero de 1994, la exención de la participación de la empresa en la labor de construcción se había suprimido con efectos de 1 de enero de 1994, lo que significa que dicha devolución debería cubrir un período de casi tres años, a saber, desde 1991 a 1993 ambos inclusive. Pues bien, de este mismo escrito se deduce que las autoridades francesas únicamente procedieron a la recuperación de que se trata respecto a los años 1992 y 1993, y no por lo que a 1991 se refiere.
- 172 La Comisión señala que, si bien los beneficiarios de una ayuda solamente pueden tener, en principio, confianza legítima en la legalidad de la ayuda si ésta se ha concedido legalmente, tienen la posibilidad, sin embargo, de invocar circunstancias

excepcionales, que hayan podido fundar legítimamente su confianza en el carácter legal de dicha ayuda y de oponerse por consiguiente a su devolución (sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, antes citada).

- 173 En cuanto a la posibilidad de que un Estado miembro invoque la confianza legítima de los beneficiarios de una ayuda para no solicitar su devolución, la Comisión señala que, según la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, antes citada, un Estado miembro «no podrá invocar la confianza legítima de los beneficiarios para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar una Decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda», lo que no ocurre en el caso de autos (apartado 17 de la sentencia).
- 174 La Comisión considera que la sentencia del Conseil d'Etat francés de 1962, que califica de agrícolas las actividades de las sociedades de carreras y, por consiguiente, justifica su exención de la participación en la labor de construcción, generaba en ella una confianza legítima en el carácter legal de la medida de que se trata hasta la incoación del procedimiento, momento en que dicha medida fue calificada expresamente de ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.
- 175 Añade que si bien es cierto que la sentencia del Conseil d'Etat francés de 1962 no se refería a los miembros de PMU ni guardaba relación con las actividades de admisión de apuestas hípcas ni con la cuestión de la compatibilidad de la medida de que se trata con las normas del Tratado en materia de ayudas de Estado, de dicha sentencia resultaba, no obstante, que las sociedades de carreras debían considerarse empresas agrícolas y, en consecuencia, no sujetas a la participación en la labor de construcción.
- 176 Por lo que se refiere a la labor confiada a las autoridades francesas de determinar el importe de la ayuda que ha de recuperarse, la Comisión alega que contrariamente a lo que defiende la demandante, no se trata de una delegación de facultades, sino de un caso de cooperación recíproca entre la Comisión y el Estado miembro de que se trata, contemplado en el artículo 5 del Tratado. Subraya que dicha práctica

se ha seguido en otros casos [Decisión 88/468/CEE de la Comisión, de 29 de marzo de 1988, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno francés a una empresa de maquinaria agrícola de St. Dizier, Angers y Croix (International Harvester/Tenneco); DO L 229, p. 37] y que en el presente caso, las autoridades francesas no tienen ninguna facultad discrecional y están obligadas a justificar el cálculo del importe de la ayuda que ha de recuperarse.

177 En relación con las críticas formuladas por la demandante respecto al control del procedimiento de devolución de la ayuda, la Comisión afirma que éstas se refieren a la ejecución de la Decisión impugnada y no a su legalidad, que constituye el único objeto del recurso.

178 La parte coadyuvante suscribe las alegaciones de la Comisión y subraya que la Comisión no está obligada a exigir la devolución de una ayuda y que dispone de una amplia facultad de apreciación en la materia que únicamente puede ser sancionada por el órgano jurisdiccional comunitario en caso de error manifiesto (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires y Syndicat national des négociants et transformateurs de saumons, C-354/90, Rec. p. I-5505).

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

179 Este Tribunal recuerda, con carácter preliminar, que cuando la Comisión comprobare la incompatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, podrá ordenar con carácter conminatorio al Estado miembro de que se trate que ordene a la empresa beneficiaria su devolución (sentencia Deufile/Comisión, antes citada, apartado 24), ya que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de dicha comprobación, en la medida en que permite restablecer la situación anterior (sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 66, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 47). A tal efecto, la Comisión dispone de una facultad de apreciación, que es necesaria para la ejecución de las decisiones adoptadas en aplicación del apartado

2 del artículo 93 del Tratado, en la medida en que la adopción de éstas implica el ejercicio de dicha facultad de apreciación (sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, antes citada, apartado 15).

180 Procede, pues, examinar si la Comisión, cuando ejerce su facultad de apreciación para ordenar al Estado miembro de que se trate que recupere una ayuda declarada incompatible con el mercado común, puede limitar en el tiempo los efectos de dicha decisión, dado que el tenor literal de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional puede, según el Estado miembro citado, generar en el beneficiario de la ayuda una confianza legítima en su legalidad.

181 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro cuyas autoridades han concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 93 del Tratado, no puede invocar la confianza legítima de la empresa beneficiaria para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar una Decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar dicha ayuda. En efecto, reconocer a los Estados miembros tal posibilidad, equivaldría a privar de efecto útil a lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado, en la medida en que las autoridades nacionales podrían, de esta manera, basarse en su propio comportamiento ilegal para desvirtuar la eficacia de las decisiones adoptadas por la Comisión con arreglo a las citadas disposiciones del Tratado (véase, como más reciente, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 48).

182 Procede recordar, sin embargo, que no puede excluirse la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda ilegal invoque circunstancias excepcionales en las que pueda fundarse legítimamente su confianza en la legalidad de dicha ayuda. En tal caso, el reconocimiento de su confianza legítima presupone que la ayuda se haya concedido observando el procedimiento previsto en el artículo 93 del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, p. I-3131, apartado 18, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 51).

- 183 De las consideraciones precedentes se desprende que no incumbe al Estado miembro de que se trate, sino a la empresa beneficiaria, invocar la existencia de circunstancias excepcionales en las que hayan podido fundar su confianza legítima con el fin de oponerse a la restitución de una ayuda ilegal, con arreglo a los procedimientos ante las autoridades estatales o el órgano jurisdiccional nacional (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 104).
- 184 Por consiguiente, la Comisión no podía motivar su decisión de limitar en el tiempo la obligación que incumbe a las autoridades francesas de recuperar la ayuda concedida ilegalmente a PMU limitándose a invocar la posición adoptada por estas últimas en relación con la confianza legítima de PMU alegada.
- 185 De ello se deduce que la Decisión impugnada, en la medida en que limita en el tiempo la obligación de que las autoridades francesas exijan la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción, en beneficio de PMU, no desde 1989, fecha a partir de la cual fue declarada incompatible, sino a partir de la incoación del procedimiento, es decir el 11 de enero de 1991, infringe lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, por lo que debe ser anulada.
- 186 En cuanto a la segunda imputación de la demandante, basada en que la Comisión incurrió en un error de Derecho al confiar al Gobierno francés la tarea de calcular el importe exacto de la ayuda que ha de devolverse, procede recordar que, según la jurisprudencia sobre la materia, la obligación de que el Estado miembro suprima, con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, una ayuda considerada incompatible con el mercado común, tiene por objeto restablecer la situación anterior, objetivo que se logra una vez que el beneficiario devuelve al Estado la ayuda de que se trate, más, en su caso, los intereses de demora (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-350/93, Rec. p. I-699, apartados 20 a 22).
- 187 No obstante, ni la jurisprudencia ni ninguna disposición del Derecho comunitario exige que la Comisión, cuando ordena la devolución de una ayuda declarada

incompatible con el mercado común, determine el importe de la ayuda que ha de devolverse. En efecto, las exigencias de la jurisprudencia en la materia se limitan a que, por un lado, la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente consiga restablecer la situación anterior y, por otro lado, dicha devolución se efectúe según los procedimientos establecidos en el Derecho nacional, sin que la aplicación de las disposiciones de este último pueda menoscabar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario (sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor* y otros, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartados 18 a 25, y de 2 de febrero de 1989, *Comisión/Alemania*, 94/87, Rec. p. 175, apartado 12; sentencia *Siemens/Comisión*, antes citada, apartado 82).

188 Procede añadir que, en la medida en que el cálculo del importe de la ayuda que ha de recuperarse puede requerir, como en el caso de autos, que se tomen en consideración regímenes tributarios cuya base imponible, tipo y procedimientos de recaudación sean fijados directamente por la legislación nacional aplicable sobre la materia, la Comisión puede limitarse a declarar con carácter general la obligación de que el beneficiario devuelva la ayuda de que se trata y dejar a las autoridades nacionales la función de calcular el importe exacto de la ayuda que ha de devolverse (véase, por analogía, la sentencia *Air France/Comisión*, antes citada, apartado 165).

189 Este Tribunal estima que, contrariamente a lo que afirma la demandante, lejos de constituir una delegación ilegal de facultades, la decisión de la Comisión de encomendar al Gobierno francés la tarea de calcular el importe de la ayuda que ha de devolverse se inserta en el marco más amplio de la obligación de cooperación leal que vincula recíprocamente a la Comisión y a los Estados miembros en la aplicación del artículo 93 del Tratado (por lo que respecta a la aplicación del apartado 1 del artículo 93, que prevé el examen permanente por parte de la Comisión de las ayudas existentes, véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1995, *España/Comisión*, C-135/93, Rec. p. I-1651, apartado 24, y de 15 de octubre de 1996, *Ijssel-Vliet Combinatie*, C-311/94, Rec. p. I-5023, apartado 36; respecto a las dificultades que tienen los Estados miembros para la ejecución de una decisión de la Comisión por la que se decida la devolución de una ayuda, véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1989, *Comisión/Alemania*, antes citada, apartado 9; de 20 de septiembre de 1990, *Comisión/Alemania*, antes citada, apartados 13 a 16, y de 10 de junio de 1993, *Comisión/Grecia*, antes citada, apartado 19).

- 190 En cuanto a las alegaciones de la demandante basadas en que la ayuda de que se trata no fue devuelta finalmente en su totalidad, procede recordar que, según la jurisprudencia, la legalidad de una decisión en materia de ayudas debe apreciarse en función de los datos e informaciones de que podía disponer la Comisión en el momento en que fue adoptada (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartados 12 y 13, y de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, antes citada, apartado 33). Pues bien, las alegaciones de la demandante no se refieren a la legalidad de la adopción de la Decisión impugnada, sino a sus modalidades de ejecución, por lo que no son pertinentes en el presente caso.
- 191 De lo antedicho se deduce que la imputación de la demandante, basada en que la Decisión impugnada, al confiar a las autoridades francesas la tarea de calcular el importe de la ayuda que ha de devolverse, incurre en un error de Derecho, es infundada, por lo que debe desestimarse.

Sobre la infracción del artículo 190 del Tratado

Resumen de las alegaciones de las partes

- 192 La demandante afirma que, según se desprende de las consideraciones expuestas respecto a los motivos precedentes, la Decisión impugnada adolece de una falta de motivación, por lo que debe ser anulada.
- 193 Añade que la motivación de una decisión debe examinarse en función de los motivos que en ella se contienen y no de otros motivos planteados por primera vez en el procedimiento contencioso. Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia debería, en el marco del ejercicio de su control jurisdiccional, desestimar los motivos formulados por la Comisión por primera vez en su escrito de contestación, según los cuales a) PMU «está sujeta a un severo régimen tributario, muy superior

al de las demás actividades y empresas», b) «en el contexto de un régimen tributario tan severo y excepcional, es legítimo que el Estado contribuya a la reestructuración de las empresas afectadas con el fin de garantizar sus propios ingresos con vistas al futuro», c) la ayuda a la informatización de PMU debía contribuir «sobre todo a la mejora de la raza caballar, lo que constituye un objetivo legítimo y conforme al interés de la Comunidad», d) «el objetivo final de la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA era la mejora de la raza caballar» y e) la limitación en el tiempo de la obligación de devolver la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de PMU está justificada por la confianza legítima creada en PMU como consecuencia de la sentencia del Conseil d'Etat francés de 1962, antes citada.

194 Por último, la demandante afirma que la Decisión impugnada debe también ser anulada por infracción del artículo 190 del Tratado, debido a que la Comisión no definió su posición respecto a la ayuda por ella denunciada relativa a la exención de PMU del pago de cualquier forma de Impuesto sobre la Renta.

195 La Comisión considera que dicho motivo no constituye un motivo autónomo y se remite a tal efecto a sus observaciones sobre el fondo del asunto. Precisa, sin embargo, que, si no se refirió específicamente al objetivo de la ayuda a la reestructuración concedida a PMU hasta la fase escrita, ayuda consistente en proteger los ingresos del Estado (véase el apartado 46 *supra*), ello se explica por el hecho de que dicha consideración es inherente a cualquier decisión en materia de ayudas de Estado. Además, dicha consideración tenía únicamente por objeto responder a la alegación de la demandante formulada por primera vez en la demanda, según la cual, el descenso de las cantidades percibidas por el Estado sobre las apuestas en 1985 era una medida *ad hoc* destinada especialmente a financiar el plan de saneamiento de PMU.

196 Por lo que respecta a la referencia hecha en su escrito de contestación a la confianza legítima de PMU, la Comisión señala que dicho argumento no hace sino completar la motivación contenida en la Decisión impugnada relativa a la imposibilidad de que las autoridades francesas recauden el tributo de que se trata como consecuencia de la citada sentencia del Conseil d'Etat de 1962.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 197 Al haberse examinado ya en el marco de los motivos precedentes todas las impugnaciones de la demandante basadas, en el marco del presente motivo, en la infracción del artículo 190 del Tratado, este Tribunal estima que no procede responder a ellas en el marco del presente motivo.
- 198 De todo lo antedicho se desprende que la Decisión impugnada debe ser anulada, en la medida en que, por un lado, considera que las ventajas concedidas a PMU derivadas de a) los créditos a corto plazo que permiten a PMU aplazar el pago de determinadas exacciones sobre las apuestas, b) la modificación del reparto de las exacciones producida en 1985 y 1986, c) la puesta a disposición de los premios no reclamados y d) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, después del 1 de enero de 1989, no constituyen ayudas de Estado con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Por otro lado, la Decisión impugnada debe ser también anulada en la medida en que limita la obligación del Estado francés de exigir la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de PMU, no a partir de 1989, sino a partir del 11 de enero de 1991.

Sobre las pretensiones que tienen por objeto que se dirija una orden conminatoria a la Comisión

- 199 En sus pretensiones, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que ordene a la Comisión que examine de nuevo inmediatamente su denuncia y adopte las medidas necesarias con arreglo al artículo 176 del Tratado.
- 200 Este Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, no es competencia del Juez comunitario dirigir órdenes conminatorias a las Instituciones ni colocarse en el lugar de estas últimas en el marco del control de la legalidad que ejerce, sino que incumbe a la Administración interesada adoptar las medidas que lleva consigo la ejecución de una sentencia dictada en el marco de un recurso de anulación. Por consiguiente, debe declararse la inadmisibilidad de dichas pretensiones de la demandante (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de junio de 1997, Tiercé Ladbroke/Comisión, T-504/93, Rec. p. II-923, apartado 45).

Costas

- 201 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. No obstante, a tenor del apartado 3 del artículo 87, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal de Primera Instancia puede repartir las costas. Al haberse estimado parcialmente el recurso y al haber solicitado ambas partes la condena de la otra parte, procede decidir que cada una de las partes soporte sus propias costas.
- 202 Conforme al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) Anular la Decisión 93/625/CEE de la Comisión, de 22 de septiembre de 1993, relativa a varias ayudas concedidas por las autoridades francesas a la empresa Pari mutuel urbain (PMU) y a las sociedades de carreras, en la medida en que decide que las ventajas concedidas a PMU derivadas de a) la modificación del reparto de las exacciones producida en 1985 y 1986, b) los

créditos a corto plazo concedidos a esta última mediante la autorización de aplazar el pago de determinadas exacciones sobre las apuestas, c) la puesta a disposición de los premios no reclamados y d) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, después del 1 de enero de 1989, no constituyen ayudas de Estado, a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, así como en la medida en que se decide que la obligación del Estado francés de exigir la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de PMU no se remonta a 1989, sino al 11 de enero de 1991.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte cargará con sus propias costas.

Bellamy

Vesterdorf

Briët

Kalogeropoulos

Potocki

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de enero de 1998.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Kalogeropoulos