

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
(Sala Tercera ampliada)  
de 29 de septiembre de 2000 \*

En el asunto T-55/99,

Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM), con sede en Madrid (España), representada por el Sr. J. Pérez Villar, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, Calle López de Hoyos 322, Madrid,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J. Guerra Fernández y D. Triantafyllou, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 98/693/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la

\* Lengua de procedimiento: español.

compra de vehículos industriales Plan Renove Industrial (agosto de 1994-diciembre de 1996) (DO L 329, p. 23), en la medida en que esta Decisión, en sus artículos 3 y 4, declara ilegales e incompatibles con el mercado común determinadas ayudas, e impone su recuperación,

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

integrado por los Sres. K. Lenaerts, Presidente; J. Azizi, R.M. Moura Ramos, M. Jaeger y P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y la renuncia de las partes a la vista fijada para el 11 de abril de 2000;

dicta la siguiente

**Sentencia**

**Marco jurídico y fáctico del litigio**

- <sup>1</sup> El presente asunto versa sobre la Decisión 98/693/CE de la Comisión, de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la compra de vehículos

industriales Plan Renove Industrial (agosto de 1994-diciembre de 1996) (DO L 329, p. 23; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

- 2 El 28 de julio de 1994, el Gobierno español adoptó, sin notificación previa a la Comisión, el «Plan Renove Industrial» (en lo sucesivo, «PRI»), destinado a personas físicas, pequeñas y medianas empresas (en lo sucesivo, «PYME»), entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios públicos locales. Este régimen, inicialmente aplicable de agosto de 1994 a diciembre de 1995, se prorrogó hasta finales de 1996.
- 3 El PRI se regía por un Convenio de 27 de septiembre de 1994 entre el Instituto de Crédito Oficial (en lo sucesivo, «ICO») y el Ministerio español de Industria y Energía. En virtud de dicho Convenio, el ICO quedó encargado de celebrar, con una serie de entidades financieras, contratos de mediación para que éstas aplicasen directamente el PRI, con compensación posterior por parte del ICO.
- 4 La medida impugnada consistía en una bonificación de los intereses de los créditos concedidos para la compra o el arrendamiento financiero, con opción de compra, de vehículos industriales. Dichos créditos podían cubrir hasta un 70 % del valor total (IVA excluido) del nuevo vehículo y tenían una duración de cuatro años sin período de carencia. Las garantías se negociaban entre el beneficiario y la entidad financiera.
- 5 El presupuesto inicial previsto por el PRI era de unos 9.000 millones de pesetas (ESP). La línea de crédito abierta al ICO era de 100.000 millones de ESP. La subvención máxima era de 93.196 ESP por millón prestado.

6 La bonificación de intereses estaba prevista para la financiación de cinco categorías de vehículos industriales:

- semirremolques y camiones de más de 30 toneladas;
- vehículos industriales de 12 a 30 toneladas;
- vehículos industriales de 3,5 a 12 toneladas;
- derivados de turismos, furgonetas comerciales y vehículos industriales de hasta 3,5 toneladas;
- autobuses y autocares.

7 La obtención de la bonificación de intereses estaba supeditada a la baja definitiva de un vehículo que llevase matriculado más de diez años (siete años para los tractocamiones). La prueba de dicha baja debía facilitarla la Dirección General de Tráfico.

8 Entre el 9 de febrero de 1995 y el 20 de febrero de 1996, la Comisión solicitó al Reino de España información acerca del PRI, del que había tenido conocimiento por fuentes no oficiales. El Reino de España respondió a dichas solicitudes mediante escritos de 6 de marzo y 26 de julio de 1995 y de 14 de marzo de 1996.

- 9 Mediante escrito de 26 de junio de 1996, la Comisión comunicó al Reino de España su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2), instándole a que presentase sus observaciones. Mediante la publicación del citado escrito en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 13 de septiembre de 1996 (DO C 266, p. 10), los demás Estados miembros y los terceros interesados fueron informados de la incoación de dicho procedimiento e instados a formular sus posibles observaciones. En esta comunicación, la Comisión declaraba que consideraba que el PRI era ilegal y expresaba sus dudas sobre su compatibilidad con el mercado común.
- 10 El Reino de España presentó sus observaciones mediante escrito de 26 de julio de 1996, registrado en la Comisión el 1 de agosto de 1996. La publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* no suscitó reacciones por parte de terceros interesados. Tras una solicitud de información complementaria de la Comisión enviada el 19 de diciembre de 1996, el Reino de España facilitó determinadas precisiones en el transcurso de una reunión con la Comisión celebrada el 14 de enero de 1997, así como mediante escrito de 12 de febrero de 1997.
- 11 La Comisión pidió al Reino de España, primero por fax y después mediante escrito de 19 de noviembre de 1997, que le facilitara información adicional sobre las empresas beneficiarias cuya actividad principal no era la prestación de servicios de transporte y que sólo operaban en mercados locales. El Reino de España respondió a dicha petición mediante escritos de 27 de noviembre de 1997 y 20 de febrero de 1998.
- 12 El 1 de julio de 1998, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

13 Esta Decisión comprende las siguientes disposiciones:

#### *«Artículo 1*

Las ayudas concedidas en el marco del Plan Renove Industrial a entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios públicos locales, en forma de bonificación de intereses para la adquisición de vehículos industriales entre agosto de 1994 y diciembre de 1996, con arreglo al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria y Energía y el Instituto de Crédito Oficial de 27 de septiembre de 1994, no constituyen ayudas estatales a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

#### *Artículo 2*

Las ayudas concedidas a personas físicas o PYME dedicadas a actividades distintas del transporte a escala exclusivamente local o regional, para la adquisición de vehículos industriales de la categoría D no constituyen ayudas estatales a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

#### *Artículo 3*

Todas las otras ayudas concedidas a personas físicas y a PYME constituyen ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado y son ilegales e incompatibles con el mercado común.

#### *Artículo 4*

España suprimirá y recuperará las ayudas contempladas en el artículo 3. El importe de la ayuda se reembolsará según las normas de Derecho interno, incrementado con los intereses que se calcularán aplicando los tipos de referencia utilizados para la evaluación de los regímenes de ayudas regionales y que se contarán desde el día de pago de la ayuda hasta la fecha de reembolso efectivo.

#### *Artículo 5*

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

#### *Artículo 6*

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.»

#### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 14 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de febrero de 1999, la demandante interpuso el presente recurso.

- 15 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule los artículos 3 y 4 de la Decisión de la Comisión de 1 de julio de 1998, relativa al régimen español de ayudas a la compra de vehículos industriales (PRI).
  - Condene en costas a la Comisión.
- 16 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso por infundado.
  - Condene en costas a la demandante.
- 17 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral, tras acordar diligencias de ordenación del procedimiento consistentes en una serie de preguntas escritas dirigidas a la parte demandada. Mediante escrito de 10 de marzo de 2000, la parte demandada respondió a estas preguntas. Sus respuestas fueron completadas mediante escrito de 21 de marzo de 2000.
- 18 Mediante escrito presentado el 4 de abril de 2000 en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, el Abogado de la demandante comunicó que, por motivos de política interna de ésta, no acudiría a la vista fijada el 11 de abril de 2000.



- 19 Mediante escrito enviado a la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 10 de abril de 2000, la parte demandada indicó que, en tales circunstancias, renunciaba también a acudir a la vista.
- 20 El 11 de abril de 2000, el Tribunal de Primera Instancia constató la ausencia de las partes en la vista.

### Sobre la admisibilidad

- 21 Al ser de orden público los requisitos de admisibilidad de un recurso fundado en el artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), el Tribunal de Primera Instancia puede examinarlos de oficio. Su control no está limitado a las causas de inadmisión propuestas por las partes (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 19).
- 22 En el presente caso, debe señalarse que de la Decisión impugnada se desprende que las ayudas contempladas en los artículos 3 y 4, impugnados por la demandante, se concedieron a personas físicas y PYME que operan en sectores económicos muy variados, que tienen en común el ejercicio, con carácter principal o secundario, de actividades de transporte de mercancías o de viajeros que requieren la utilización de vehículos industriales (véase, en particular, el punto IV, párrafo octavo).
- 23 Pues bien, la demandante es la Confederación Española de Transporte de Mercancías, una asociación profesional española. Según jurisprudencia reiterada, una asociación encargada de defender los intereses colectivos de empresas sólo está legitimada, en principio, para interponer un recurso de anulación contra una Decisión final de la Comisión en materia de ayudas de Estado si dichas empresas también pueden hacerlo a título individual (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión, 282/85, Rec.

p. 2469, apartado 16, y de 7 de diciembre de 1993, Federmineraria y otros/Comisión, C-6/92, Rec. p. I-6357, apartado 17), o si puede invocar un interés propio para ejercitar la acción, en especial debido a que el acto cuya anulación se solicita afecta a su posición de negociadora (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125, apartados 29 y 30; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 50).

- 24 En el presente asunto, las partes coinciden en que, mediante el presente recurso, la demandante pretende defender los intereses individuales de algunos de sus miembros. En efecto, de la interpretación de la demanda y de los estatutos de la demandante, presentados como anexo a la demanda, se desprende que, en el marco de este litigio, la demandante defiende los intereses de aquellos de sus miembros que, por su condición de PYME que se dedican habitualmente al transporte de mercancías por carretera, recibieron las ayudas controvertidas y se ven obligadas a reembolsarlas con arreglo al artículo 4 de la Decisión impugnada.
- 25 De ello resulta que la demandante sólo está legitimada para solicitar la anulación de los artículos 3 y 4 de la Decisión impugnada en la medida en que éstos declaran ilegales e incompatibles con el mercado común, y exigen que se recuperen, las ayudas concedidas en el marco del PRI a las PYME españolas que son miembros de aquella y cuya actividad principal es el transporte de mercancías por carretera.

### Sobre el fondo

- 26 La demandante invoca tres motivos en apoyo de su recurso de anulación.
- 27 El primer motivo, basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima, persigue la anulación del artículo 4 de la Decisión impugnada. El segundo motivo, basado en la infracción de los artículos 92, apartado 1,

del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación) y 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), y, con carácter subsidiario, del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, persigue que se anule el artículo 3 de dicha Decisión. El tercer motivo, basado en la violación de los principios de proporcionalidad, de protección de la confianza legítima, de igualdad de trato y de «interdicción de la arbitrariedad», así como en el incumplimiento de la obligación de motivación, persigue, al igual que el primer motivo, la anulación de la obligación de recuperación recogida en el artículo 4.

- 28 De conformidad con la estructura de la parte dispositiva de la Decisión impugnada, y puesto que el examen de los motivos que persiguen la anulación de su artículo 4 sólo presenta interés en caso de que el motivo que persigue la anulación del artículo 3 carezca de fundamento, el Tribunal de Primera Instancia examinará en primer lugar el segundo motivo. A continuación se examinarán conjuntamente los motivos primero y tercero, ya que ambos persiguen que se anule el artículo 4, y sus contenidos coinciden parcialmente.

*1. Sobre el segundo motivo, basado en la infracción de los artículos 92, apartado 1, y 190 del Tratado y, con carácter subsidiario, del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, que persigue la anulación del artículo 3 de la Decisión impugnada*

- 29 Este motivo se divide en tres partes. En la primera parte, la demandante reprocha a la Comisión haber considerado que el PRI era una medida selectiva. En la segunda parte, niega que el PRI haya falseado la competencia y afectado al comercio entre Estados miembros. En la tercera parte, sostiene que el PRI, en cualquier caso, debería haber sido declarado compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.

- 30 Antes de examinar las diferentes partes del motivo, debe destacarse que la demandante no cuestiona que la medida contenida en el PRI haya constituido una subvención, en la medida en que permitió a sus beneficiarios adquirir un vehículo industrial a precio reducido. Así, la propia demandante afirma que, sin dicha

ayuda, los beneficiarios «difícilmente podrían haber hecho frente a un gasto de tal naturaleza». Tampoco niega que esta medida se haya financiado con cargo al presupuesto del Ministerio español de Industria y Energía y que tenga, por tanto, origen estatal.

- 31 La argumentación que la demandante desarrolla con carácter principal en el marco del motivo examinado se refiere a los demás requisitos para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado, a saber, los criterios de especificidad, por una parte, y de distorsión de la competencia y perjuicio a los intercambios comerciales entre Estados miembros, por otra.

*Sobre la primera parte del motivo*

- 32 La demandante sostiene que la Comisión consideró, erróneamente, que la medida contenida en el PRI no era una medida general. También alega una falta de motivación de la Decisión impugnada a este respecto.

Sobre la conformidad a Derecho de la apreciación de la Comisión

— Alegaciones de las partes

- 33 La demandante sostiene, primeramente, que la medida contenida en el PRI no se refería a un conjunto delimitado de destinatarios, sino a una generalidad de posibles beneficiarios que no se encontraban previamente definidos. Menciona tres elementos en apoyo de esta tesis.

- 34 En primer lugar, podía acogerse al PRI cualquier persona física o PYME que adquiriese un vehículo industrial nuevo en España y, al mismo tiempo, diese definitivamente de baja otro vehículo industrial que llevase matriculado al menos diez años (siete años para los tractocamiones). En segundo lugar, no incluía ningún criterio de distinción por razón de la nacionalidad del adquirente. El hecho de que el vehículo dado de baja debiese estar matriculado en España no privaba a los transportistas no establecidos en dicho Estado de la posibilidad de acogerse al PRI. En efecto, no se exigía que el vehículo retirado de la circulación fuese propiedad del beneficiario de la ayuda. Por tanto, bastaba con que el transportista extranjero que deseara beneficiarse de la subvención llegase a un acuerdo con un transportista local en virtud del cual este último diese de baja un vehículo usado. En tercer lugar, los vehículos importados de otros Estados miembros podían computarse a efectos de apreciar el requisito de la retirada de la circulación, siempre que estuviesen matriculados en España.
- 35 La demandante destaca, a continuación, que, según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), una subvención no es considerada específica cuando se establece mediante criterios o condiciones «que sean imparciales, que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y que sean de carácter económico y de aplicación horizontal». Pues bien, en el presente asunto no ha existido discrecionalidad en la concesión de la subvención, como, por otra parte, reconoce la Comisión en la Decisión impugnada (punto IV, párrafo undécimo).
- 36 Por último, la demandante, remitiéndose a la Decisión 96/369/CE de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, relativa a una ayuda fiscal en forma de amortización en beneficio de las compañías aéreas alemanas (DO L 146, p. 42), y a la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974, Italia/Comisión (173/73, Rec. p. 709), citada en dicha Decisión, afirma que la calificación de ayuda en el sentido del artículo 92 del Tratado no puede aplicarse al PRI en la medida en que, por un lado, podían acogerse a él todas las empresas respecto de las cuales parecía justificado que se beneficiaran de dicha subvención, dada la naturaleza y el sistema del régimen español de fomento de la protección del medio ambiente, la seguridad vial y la renovación del parque de vehículos, y, por otro lado, la racionalidad económica de la excepción relativa a las grandes empresas hacía que ésta fuera necesaria y útil para el buen funcionamiento y la eficacia de dicho régimen.

- 37 En su escrito de réplica, la demandante rechaza los elementos de selectividad expuestos por la Comisión en su escrito de contestación a la demanda, afirmando que sólo si se excluyen sectores de actividades económicas determinados del beneficio de una ayuda se puede llegar a la conclusión de que la ayuda de que se trate tiene carácter específico (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, C-75/97, Rec. p. I-3671, apartados 28 y 30). Pues bien, en el presente caso el PRI no excluyó ningún sector de actividad económica de su ámbito de aplicación.
- 38 La Comisión, refiriéndose a los requisitos enumerados en el Convenio de 27 de septiembre de 1994 mencionado en el apartado 3 *supra*, niega que la medida prevista en el PRI fuese una medida general. Estima que no debe tenerse en cuenta la referencia al concepto de «subvención específica» contenido en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC a efectos de apreciar los requisitos de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Rechaza las explicaciones dadas por la demandante para justificar el régimen controvertido por motivos de racionalidad económica vinculada a la eficacia del sistema.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 39 Procede recordar que la especificidad de una medida estatal, a saber, su carácter selectivo, constituye una de las características del concepto de ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Por tanto, debe comprobarse si la medida controvertida da lugar o no a ventajas en beneficio exclusivo de determinadas empresas o de determinados sectores de actividad (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartado 24; de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade, C-200/97, Rec. p. I-7907, apartados 40 y 41, y Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 26).
- 40 Procede desestimar, desde un principio, la alegación de la demandante basada en la falta de identificación previa, en el PRI, de los destinatarios individuales de la medida que éste contiene. En efecto, el hecho de que la ayuda no se refiera a uno o varios beneficiarios particulares previamente definidos, sino que esté sujeta a

una serie de criterios objetivos con arreglo a los cuales podrá concederse, dentro de los límites de una dotación presupuestaria global predeterminada, a un número indefinido de beneficiarios, no individualizados desde un principio, no puede bastar para desechar el carácter selectivo de la medida y, por tanto, su calificación de ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Este hecho sólo significa que la medida considerada no es una ayuda individual. No excluye, por el contrario, que esta intervención pública deba considerarse un régimen de ayuda constitutivo de una medida selectiva y, por tanto, específica, si, como consecuencia de sus criterios de aplicación, proporciona una ventaja a determinadas empresas o producciones, con exclusión de otras.

- 41 En el presente caso, la Comisión señala que «desde el punto de vista de [los] compradores [de vehículos industriales], la medida está prevista en favor de las personas físicas, PYME, autoridades locales o regionales o entidades de prestación de servicios locales. Las subvenciones reducen los costes normales de su actividad empresarial que, en cambio, sí soportan sus competidores» (punto IV, párrafo cuarto, de la Decisión impugnada). Considera (mismo párrafo) «que la ayuda refuerza la posición financiera y las posibilidades de actuación de las empresas que reciben la ayuda, beneficiándolas en relación con sus competidores».
- 42 Por tanto, según estos pasajes de la Decisión impugnada, el carácter selectivo de la medida contenida en el PRI radica en que esta medida iba dirigida únicamente a las personas físicas, PYMES, entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios locales, excluyendo así a los demás adquirentes de vehículos industriales.
- 43 En respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Primera Instancia, la Comisión proporcionó, como anexo a su escrito de 10 de marzo de 2000 (mencionado en el apartado 17 *supra*), una copia del Convenio de 27 de septiembre de 1994 que fija los requisitos para la concesión de las bonificaciones de intereses en el marco del PRI.

44 Este Convenio define a los destinatarios del PRI del siguiente modo:

«Podrán acogerse a esta línea [de crédito] las personas físicas y jurídicas que adquieran un vehículo industrial. En el supuesto de personas jurídicas deberán tener la consideración de pequeñas o medianas empresas, entendiendo por tales las que reúnan las siguientes características:

- que no tengan más de 250 trabajadores;
- que no tengan un volumen de ventas anual superior a 20 millones de ECU;
- que no tengan un activo superior a 10 millones de ECU;
- que no estén participadas por una gran empresa en más de un 25 %, salvo que éstas sean empresas públicas o empresas de capital riesgo.

No se exigirá el requisito de ser pequeña o mediana empresa cuando la persona jurídica sea Ayuntamiento, Comunidad Autónoma o Entidad que gestione servicios públicos.

El ICO podrá autorizar, previo informe de la Dirección General de Industria del Ministerio de Industria y Energía, operaciones de financiación excepcionalmente aunque no cumplan alguna de las citadas condiciones.»



- 45 Durante el procedimiento administrativo, el Reino de España explicó que «la hipótesis de autorizar excepcionalmente préstamos que no cumplan las condiciones exigidas no se había utilizado nunca, ya que el objeto de esta excepción era permitir que se beneficien del Plan las empresas que cumplan todas las condiciones para ser consideradas PYME pero que, por razones excepcionales, dejan de cumplir alguna de tales condiciones en el curso de un ejercicio, a causa de una divergencia mínima» (punto III, párrafo decimocuarto, de la Decisión impugnada).
- 46 La información facilitada por el Reino de España durante el procedimiento administrativo —información que la demandante no ha cuestionado ante el Tribunal de Primera Instancia— confirma que se beneficiaron exclusivamente del PRI, por una parte, las personas jurídicas pertenecientes a la «categoría de “entidades públicas territoriales y entidades de prestación de servicios públicos locales”» (punto III, párrafo tercero, de la Decisión impugnada), y, por otra, las «personas físicas o PYME comprendidas en la definición de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas y de la Recomendación de la Comisión, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas, que efectúan operaciones de transporte por cuenta ajena y también por cuenta propia» (punto III, párrafo cuarto).
- 47 De todos estos elementos se desprende que el PRI pretendía beneficiar, y benefició efectivamente, entre los usuarios de vehículos industriales, únicamente a las personas físicas, PYME, entidades públicas locales y regionales y entidades de prestación de servicios públicos locales. Los demás usuarios de este tipo de vehículos, a saber, las grandes empresas, no pudieron acogerse al PRI, y ello a pesar de que, al igual que los beneficiarios de éste, hubieran adquirido, durante el período de aplicación del PRI, un vehículo industrial nuevo para sus actividades de transporte en sustitución de un vehículo usado.
- 48 Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, y sin que resulte necesario examinar la pertinencia de los demás elementos alegados a este respecto por la Comisión en sus escritos, debe llegarse a la conclusión de que esta última estaba

facultada para considerar que la medida contenida en el PRI era selectiva y, por tanto, específica en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

- 49 Los elementos que se basan en la falta de distinción por razón de la nacionalidad del adquirente del vehículo industrial, por una parte, y en la posibilidad de recibir la subvención incluso en el caso de que se diese de baja un vehículo importado de otro Estado miembro de la Comunidad, por otra, no pueden invalidar la conclusión del apartado precedente.
- 50 Por lo que respecta a la referencia al concepto de «subvención» en el sentido del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, carece de pertinencia, en todo caso —como sostiene la Comisión—, a efectos de apreciar la calificación de la medida controvertida de ayuda de Estado en el sentido del Derecho comunitario.
- 51 Por último, no puede admitirse la alegación basada en la naturaleza y el sistema del régimen español de fomento de la protección del medio ambiente, la seguridad vial y la renovación del parque de vehículos.
- 52 Es cierto que determinadas medidas que den lugar a diferencias de trato entre categorías de empresas o entre sectores de actividad pueden justificarse por la naturaleza o el sistema del régimen del que forman parte (véanse las sentencias Italia/Comisión, citada en el apartado 36 *supra*, apartado 33, y Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartados 33 y 34; véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de enero de 1998, Ladbroke Racing/Comisión, T-67/94, Rec. p. II-1, apartado 76).
- 53 No obstante, en el presente caso, el mero hecho, alegado por la demandante, de que el PRI persiguiese la renovación del parque de vehículos industriales en España, con el fin de proteger el medio ambiente y mejorar la seguridad vial, no puede bastar para considerar que éste haya constituido, en sí mismo, un régimen

o una medida general o haya formado parte de un «régimen español» que, por otra parte, la demandante ni siquiera identifica. De seguirse esta tesis, bastaría con que las autoridades públicas invocasen la legitimidad de los objetivos perseguidos mediante la adopción de una medida de ayuda para que ésta pudiera considerarse una medida general, que eludiría la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. Pues bien, esta disposición no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 79; Francia/Comisión, citada en el apartado 39 *supra*, apartado 20, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 25).

- 54 Además, como destaca la Comisión en sus escritos, la demandante no explica por qué la excepción relativa a las grandes empresas estaba justificada por la naturaleza o el sistema del supuesto régimen al que habría correspondido o del que habría formado parte el PRI. En cualquier caso, los objetivos que, según la demandante, persiguen las autoridades españolas a través del PRI no permiten justificar esta excepción, puesto que la vetustez de los vehículos industriales utilizados por las grandes empresas presenta, también, riesgos desde el punto de vista de la protección del medio ambiente y de la seguridad vial.
- 55 En conclusión, debe desestimarse la alegación de la demandante destinada a cuestionar la conformidad a Derecho del análisis de la Comisión sobre el carácter selectivo del PRI.

## Sobre la motivación

### — Alegaciones de las partes

- 56 La demandante sostiene que, en el punto IV de la Decisión impugnada, la Comisión describe el concepto de ayuda en función de tres elementos, a saber, la

utilización de fondos estatales, la distorsión de la competencia y el perjuicio a los intercambios comerciales, sin hacer la menor alusión al criterio de la especificidad. Dicha omisión constituye, en su opinión, una falta de motivación.

57 La Comisión no formula ninguna alegación a este respecto.

#### — Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

58 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada con el fin de defender sus derechos y el Juez comunitario pueda ejercer su control. También se desprende de dicha jurisprudencia que no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 190 del Tratado debe apreciarse en relación con su tenor literal, pero también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 53 *supra*, apartado 86).

59 Aplicada a la calificación de una medida de ayuda, la exigencia de motivación supone que se indiquen las razones por las que la Comisión considera que la ayuda de que se trate está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 64, y Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, Rec. p. II-757, apartado 66).

- 60 En el presente caso, procede señalar que, en el punto IV, párrafo primero, de la Decisión impugnada, la Comisión recuerda, en primer lugar, el contenido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. El hecho de que resuma a continuación el concepto de ayuda en el sentido de esta disposición, sin aludir formalmente al requisito de la especificidad, no puede ocultar los pasajes de este punto de la Decisión impugnada, reproducidos en el apartado 41 *supra*, que muestran de manera clara e inequívoca que la Comisión tomó en consideración dicho requisito al examinar la aplicabilidad del artículo 92, apartado 1, del Tratado al PRI.
- 61 Por otra parte, la demandante captó perfectamente que la razón por la que se llegaba a la conclusión, en la Decisión impugnada, de que el PRI tenía carácter selectivo derivaba de la exclusión de las grandes empresas del beneficio de este último. En efecto, en su demanda intenta justificar esta exclusión mediante consideraciones supuestamente relacionadas con la naturaleza y sistema del régimen español (véase el apartado 36 *supra*).
- 62 Por consiguiente, debe desestimarse la alegación de la demandante basada en una falta de motivación respecto del criterio de la especificidad del régimen de ayuda controvertido.
- 63 En consecuencia, debe desestimarse en su totalidad la primera parte del motivo examinado.

*Sobre la segunda parte del motivo*

- 64 La demandante sostiene que la Comisión estimó, erróneamente, que el PRI falseó la competencia y afectó a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Alega, además, una falta de motivación de la Decisión impugnada sobre este punto.

## Sobre la conformidad a Derecho de la apreciación de la Comisión

## — Alegaciones de las partes

- 65 La demandante afirma, en primer lugar, que el PRI iba dirigido básicamente a vehículos que no competían con los de otros Estados miembros de la Comunidad. En efecto, los vehículos sujetos a dicha competencia se renuevan mucho antes de alcanzar el período de matriculación de diez años exigido para poder acogerse al PRI. La demandante añade que la única categoría de vehículos en la que podría existir competencia intracomunitaria es la de los camiones de transporte de mercancías autorizados a efectuar transportes públicos nacionales. Pues bien, sólo un 10 % de los vehículos pertenecientes a esta categoría ha alcanzado el mencionado umbral de diez años de matriculación.
- 66 También alega que el hecho de que el PRI resultase aparentemente poco atractivo para los transportistas no establecidos en España se debe únicamente a los costes adicionales que para ellos suponía acogerse a él. No obstante, esta desventaja quedó sobradamente compensada por la escasa cuantía de los tipos de interés de que disfrutaron dichos transportistas extranjeros en sus países de origen. En cualquier caso, en la medida en que el PRI no excluía a las empresas establecidas en otros Estados miembros, el hecho de que en la práctica resultase menos favorable para estas últimas que para las empresas españolas no hace que entre en el ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado (comunicación de la Comisión sobre el control de las ayudas de Estado y reducción de los costes laborales; DO 1997, C 1, p. 10, apartados 12 y 13).
- 67 Por todas estas razones, la demandante considera que la incidencia del PRI sobre la competencia en el sector del transporte fue totalmente inapreciable. Pues bien, en su opinión, la jurisprudencia exige, para la aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado que la competencia y los intercambios comerciales entre Estados resulten afectados de manera sensible o sustancial (sentencias del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69,

Rec. p. 487, apartado 16; de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, Rec. p. 4013, apartado 18, y de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartado 58).

- 68 La demandante sostiene, además, que el reducido importe de la subvención controvertida (3.341 ECU por vehículo, en valor absoluto; 6,5 % del precio de compra del vehículo, IVA excluido, en términos relativos) no puede haber falseado la competencia en un mercado internacional caracterizado, como el del presente asunto, por fuertes divergencias nacionales en las condiciones de financiación. En cualquier caso, la ayuda sólo influyó en la decisión de compra, pero no en las tarifas aplicadas por la empresa beneficiaria a sus servicios de transporte, ya que el ahorro logrado se repartió a lo largo de todo el período de utilización del vehículo adquirido en el marco del PRI. La demandante añade que otras consideraciones, vinculadas a la facilidad de acceso al crédito conseguida con el PRI y a los efectos beneficiosos de la renovación del parque de vehículos industriales (mayor seguridad, mayor confort y mayor calidad de vida para los transportistas; reducción de la contaminación), incitaron principalmente a los beneficiarios de la medida controvertida a acogerse a ella.
- 69 Por último, destaca algunas características del sector del transporte y comenta la cuestión del exceso de capacidad de dicho sector, a la que alude la Comisión en la Decisión impugnada.
- 70 En primer lugar, afirma que el PRI no condujo a un aumento del número de vehículos industriales, ya que la concesión de la subvención estaba supeditada a la baja de un vehículo usado. Además, como indica la Comisión en el punto III, párrafo noveno, de la Decisión impugnada, sólo en un 12,3 % de los casos (1.758 vehículos) el vehículo nuevo subvencionado pertenecía a una categoría superior a la del vehículo dado de baja, lo que, según la demandante, se tradujo en un aumento del 0,05 % de la capacidad del parque de vehículos industriales en España.

- 71 En segundo lugar, según datos de Eurostat, el 91,4 % de las empresas de transporte que operan en España realizan transportes nacionales, lo que demuestra el reducido impacto de la subvención controvertida en el mercado internacional del transporte.
- 72 En tercer lugar, no puede afirmarse que el ahorro conseguido por una PYME que haya decidido, debido a la existencia del PRI, adelantar la sustitución de su vehículo, se haya convertido automáticamente en una posición ventajosa o en una reducción de sus tarifas que pueda falsear la competencia, habida cuenta, por un lado, de los numerosos costes relacionados con el transporte y, por otro, de la importancia de la inversión financiera y de los costes de amortización que representa para una PYME la compra de un vehículo industrial.
- 73 La Comisión sostiene que el artículo 92, apartado 1, del Tratado no exige que la concesión de las ayudas controvertidas falsee la competencia. Según esta disposición, basta únicamente con que las ayudas amenacen falsear la competencia (véase la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 46). Destaca que el sector del transporte por carretera se enfrenta a serios problemas estructurales de exceso de capacidad. Por consiguiente, cualquier ayuda que pueda agravar dicha situación, por pequeña que sea, debe ser analizada con criterios particularmente estrictos. Además, este sector se caracteriza por una fuerte atomización de la oferta, particularmente en España, de modo que una ayuda que en términos absolutos pudiera parecer pequeña, puede tener en realidad un impacto significativo sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia 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). En el presente caso, dicho impacto fue doblemente importante. En efecto, los beneficiarios no sólo renovaron sus medios de actuación, sino que en algunos casos los incrementaron, puesto que el vehículo comprado podía ser de categoría superior a la del vehículo dado de baja.
- 74 La Comisión estima que, en estas circunstancias, sólo podía llegar a la conclusión de que las ayudas contempladas en el artículo 3 de la Decisión impugnada afectaron al comercio intracomunitario (sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 49). Basándose en esta última sentencia,



la Comisión sostiene que, en el presente caso, no era necesario un análisis de los efectos concretos de estas ayudas sobre los intercambios entre los Estados miembros. También rechaza la alegación de la demandante basada en el carácter poco competitivo de los vehículos que pudieron acogerse al PRI (apartado 65 *supra*).

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 75 Con carácter preliminar, debe destacarse que, teniendo en cuenta las precisiones realizadas en los apartados 24 y 25 *supra*, le corresponde al Tribunal de Primera Instancia, en el marco del presente litigio, apreciar los requisitos de distorsión de la competencia y de perjuicio a los intercambios comerciales entre Estados miembros tomando como referencia únicamente el sector de actividad económica vinculado al transporte profesional de mercancías por carretera.
- 76 En el punto II de la Decisión impugnada, la Comisión menciona los diferentes Reglamentos adoptados por el Consejo, en virtud de los cuales este sector de actividad se ha ido abriendo progresivamente a la competencia comunitaria, por lo que se refiere tanto al transporte internacional como al transporte nacional (cabotaje).
- 77 En el punto IV de la Decisión impugnada, la Comisión destaca que la subvención concedida con arreglo al PRI redujo los costes normales de la actividad empresarial de sus beneficiarios, mientras que sus competidores, por su parte, debieron soportar estos costes (párrafo cuarto, segunda frase). Considera que, de esta manera, la ayuda controvertida reforzó la posición financiera y las posibilidades de actuación de dichos beneficiarios, favoreciéndolos en relación con sus competidores (mismo párrafo, tercera frase). Sostiene (párrafo octavo) que «los [...] beneficiarios [de las ayudas] para los que el transporte es su principal actividad empresarial [...] compiten con empresas de transportes de España o de otros Estados miembros que no pueden optar a las ayudas del Plan Renove, ya que la liberalización del transporte por carretera en 1990 abrió la competencia con empresas de otros Estados miembros, tanto en el transporte internacional como en el sector del cabotaje».

78 A continuación explica por qué el condicionamiento de la concesión de la subvención a la retirada de la circulación de un vehículo matriculado en España constituyó una discriminación indirecta en perjuicio de los transportistas no establecidos en este Estado y condujo, por ello, a una distorsión de la competencia entre estos últimos y los transportistas establecidos en España (párrafos noveno y décimo).

79 La Comisión concluye (párrafo decimosegundo):

«Cuando una ayuda refuerza la posición de las empresas de un sector particular que participa en el comercio intracomunitario, éste debe considerarse afectado en los términos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Dado que la ayuda prevista por el Plan Renove Industrial refuerza la posición financiera y las posibilidades de acción de las empresas beneficiarias en relación con sus competidores y que este efecto se produce en el marco del comercio intracomunitario, la Comisión considera que éste puede verse afectado a causa de la concesión de tal ayuda.»

80 Procede examinar la conformidad a Derecho del análisis de la Comisión, a la luz de las alegaciones formuladas por la demandante.

81 Es incuestionable que, en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, las PYME que se beneficiaron de las ayudas controvertidas compiten con grandes empresas, que no han podido acogerse al PRI (véase el apartado 47 *supra*). Es innegable también que el sector del transporte internacional de mercancías por carretera, en el que la demandante no niega que operen al menos parte de las PYME que representa en el presente caso, se caracteriza por una fuerte competencia comunitaria, debido a la propia dimensión transfronteriza de este tipo de actividad, y que, como consecuencia de la normativa liberalizadora que la Comisión recordó en el punto II de la Decisión impugnada, la competencia en el sector del transporte nacional de mercancías por carretera tiene desde hace algunos años, al menos potencialmente, una dimensión comunitaria.

- 82 Además, la demandante no cuestiona que la subvención controvertida haya aliviado a sus beneficiarios de cargas normales inherentes a sus actividades corrientes, «[reduciendo] los costes normales de su actividad empresarial» (punto IV, párrafo cuarto, de la Decisión impugnada). Por el contrario, como ya se indicó en el apartado 30 *supra*, la demandante destaca que, sin esta ayuda, dichos beneficiarios no habrían podido hacer frente a los gastos correspondientes a la compra de un nuevo vehículo industrial.
- 83 Pues bien, según la jurisprudencia, las ayudas que, como en el presente caso, cubren una parte de los costes de una inversión de renovación que debe efectuarse periódicamente, son ayudas de funcionamiento (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1988, Exécutif régional wallon y Glaverbel/Comisión, asuntos acumulados 62/87 y 72/87, Rec. p. 1573, apartados 31 a 34). Tales ayudas, que tienen por objeto liberar a las empresas beneficiarias total o parcialmente de los costes que normalmente hubieran debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, en principio, falsean la competencia (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartados 48 y 77, y Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 43). En el presente caso, la ventaja que la intervención pública proporcionó a las empresas beneficiarias reforzó efectivamente, como afirma la Comisión en la Decisión impugnada, su posición financiera y sus posibilidades de actuación, favoreciéndolas así en relación con sus competidores de España o de otros Estados miembros que, por su tamaño, no pudieron acogerse a la ayuda controvertida (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión, 259/85, Rec. p. 4393, apartado 24).
- 84 Además, como destaca la Comisión (punto IV, párrafo noveno, de la Decisión impugnada), si bien es cierto que los requisitos establecidos en el Convenio de 27 de septiembre de 1994, mencionado en el apartado 3 *supra*, no impedían formalmente a las PYME no establecidas en España acogerse al PRI, no lo es menos que, en la práctica, implicaban gastos adicionales para estas últimas, como admite la propia demandante. En efecto, al supeditar el disfrute de la ayuda a la retirada de la circulación de un vehículo matriculado en España, el PRI obligaba a los transportistas no establecidos en este Estado, en caso de que desearan recibir una subvención, a celebrar un acuerdo previo con un operador local para que éste diese de baja a tal vehículo, mientras que los transportistas locales podían beneficiarse directamente de esta subvención sin tener que recurrir a tales

acuerdos. Por tanto, la Comisión llegó acertadamente a la conclusión (punto IV, párrafo décimo, de la Decisión impugnada) de que la concesión de ayudas con arreglo al PRI «[había conducido] también a un falseamiento de la competencia entre transportistas establecidos en España y transportistas que operan en España pero están establecidos en otros Estados miembros».

85 El hecho, alegado por la demandante, de que esta desventaja haya quedado ampliamente compensada por la escasa cuantía de los tipos de interés aplicados en los otros Estados miembros, además de que no se apoya en ningún dato concreto, no puede conducir a desvirtuar la conclusión según la cual la intervención de los poderes públicos españoles en el marco del PRI dio lugar a un cambio artificial de las condiciones de competencia derivadas de la aplicación normal de las leyes del mercado. Por lo demás, una intervención pública no puede eludir la calificación de ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado por el hecho de que, a pesar de haber proporcionado una ventaja a sus beneficiarios, no los colocó en una posición tan favorable como la de sus competidores de los demás Estados miembros.

86 Como destaca acertadamente la Comisión en la Decisión impugnada, cuando, al igual que en el presente caso, una ayuda económica otorgada por un Estado o utilizando fondos estatales refuerza la posición de ciertas empresas frente a otras que compiten con ellas en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 11; de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 47, y sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 50). Además, una ayuda puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear la competencia aunque la propia empresa beneficiaria que compita con las empresas de otros Estados miembros no participe en las actividades transfronterizas. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la oferta interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de ofrecer sus servicios en el mercado de dicho Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 27).

- 87 Pues bien, la demandante no cuestiona la apreciación de la Comisión según la cual el sector del transporte por carretera se caracteriza por un exceso de capacidad (punto V, párrafo decimoquinto, de la Decisión impugnada). Además, es sabido que el PRI permitía la sustitución de un vehículo usado de las categorías B, C o D por un vehículo nuevo de una categoría superior (punto I, último párrafo, de la Decisión impugnada), lo que, por otra parte, y la demandante no lo pone en duda, se produjo en el 12,3 % de los casos (punto III, párrafo noveno, de la Decisión impugnada). Así pues, este hecho acentuó el exceso de capacidad en este sector.
- 88 Por tanto, la Comisión (punto IV, último párrafo, de la Decisión impugnada) consideró acertadamente que la concesión de la subvención controvertida había podido afectar al comercio intracomunitario (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 51).
- 89 Cualesquiera que hayan podido ser, en el sector de actividad considerado, el porcentaje de vehículos industriales subvencionados en relación con el parque global de vehículos industriales y la cuota de mercado de las PYME beneficiarias de las ayudas, lo cierto es que la competencia comunitaria resultó falseada y los intercambios comerciales entre Estados miembros afectados en la medida correspondiente.
- 90 Por lo que se refiere a la alegación basada en el carácter poco competitivo de los vehículos que pudieron acogerse al PRI, debe destacarse que la ayuda estaba supeditada precisamente a la sustitución de un vehículo de más de diez años por un vehículo nuevo. De esta manera, el PRI, como sostiene acertadamente la Comisión en sus escritos, reforzó la posición de las empresas beneficiarias frente a sus competidores, eliminando su desventaja inherente a la vetustez del vehículo sustituido.
- 91 Por último, deben rechazarse las alegaciones de la demandante basadas en la escasa cuantía de la ayuda, en su limitado impacto sobre la decisión de las empresas de acogerse al PRI y en su falta de repercusión sobre las tarifas aplicadas por éstas.

- 92 En efecto, según la jurisprudencia, si la ventaja concedida por los poderes públicos a un empresa es pequeña, la competencia resulta falseada en escasa medida, pero resulta falseada de todos modos. Pues bien, la prohibición que establece el artículo 92, apartado 1, del Tratado se aplica a toda ayuda que falsee o amenace falsear la competencia, sea cual fuere su importe, en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros (véase la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 46). A este respecto, la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios comerciales entre Estados miembros (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 43; España/Comisión, citada en el apartado 73 *supra*, apartados 40 à 42, y sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 48). Así, las ayudas de cuantía relativamente reducida pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros cuando el sector de que se trate se caracteriza por una fuerte competencia (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, apartado 27), lo que ocurre en el sector del transporte de mercancías por carretera, caracterizado por la presencia de un gran número de empresas de pequeño tamaño.
- 93 Por otra parte, la propia demandante reconoce que, sin la subvención controvertida, sus beneficiarios no habrían podido hacer frente al gasto que suponía la renovación de su parque de vehículos industriales (véase el apartado 30 *supra*). Por tanto, cualesquiera que hayan sido los demás motivos que incitaron a estos beneficiarios a acogerse al PRI y las repercusiones de la ventaja obtenida de esta manera sobre sus tarifas, es innegable que la subvención controvertida les ayudó a mejorar sus medios de actuación, reforzando así su posición frente a sus competidores locales y extranjeros, reales o potenciales.
- 94 Teniendo en cuenta todo lo anterior, debe considerarse que la Comisión llegó acertadamente a la conclusión de que la concesión de las ayudas contempladas en el artículo 3 de la Decisión impugnada había afectado a los intercambios comerciales entre Estados miembros y había falseado o amenazado falsear la competencia. A diferencia de lo que sostiene la demandante, la jurisprudencia no exige, para llegar a esta conclusión, que la distorsión de la competencia o la amenaza de dicha distorsión, y el perjuicio a los intercambios comerciales intracomunitarios, sean sensibles o sustanciales (véanse las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 92 *supra*, apartados 42 y 43, y Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 46).

95 En consecuencia, procede desestimar la alegación de la demandante destinada a cuestionar la conformidad a Derecho del análisis de la Comisión en este punto.

## Sobre la motivación

### — Alegaciones de las partes

96 La demandante reprocha a la Comisión que se limite a hacer, en la Decisión impugnada, una alusión teórica a la liberalización formal de los sectores del transporte por carretera, sin examinar la situación real del mercado considerado, la cuota de mercado de las empresas beneficiarias de las ayudas, la posición de las empresas competidoras y las corrientes de intercambio de los servicios de que se trata entre los Estados miembros, contrariamente a lo que exige la jurisprudencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartado 24, y de 24 de octubre de 1996, Alemania y otros/Comisión, asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, Rec. p. I-5151, apartado 54).

97 Además, la Comisión no motiva su desestimación tácita de las alegaciones formuladas durante el procedimiento administrativo relativas a la inexistencia de distorsión significativa de la competencia y de perjuicio a los intercambios comerciales entre Estados miembros, a diferencia de lo que exige la jurisprudencia (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 43).

98 La demandante, basándose en la jurisprudencia mencionada en el apartado 96 *supra*, sostiene, además, que sobre la Comisión recae una obligación de motivación mucho más amplia, por lo que respecta a la distorsión de la competencia y al perjuicio a los intercambios intracomunitarios, en el supuesto de ayudas concedidas ilegalmente.

- 99 La Comisión explica las razones por las que, a su juicio, la jurisprudencia citada en el apartado 96 *supra* no es aplicable en el presente caso. Considera que, al exponer en la Decisión impugnada las circunstancias que explican que el PRI pudo afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros, cumplió las exigencias de motivación establecidas en la jurisprudencia. Añade, asimismo, que, cuando, como ocurre en el presente caso, las ayudas no le han sido notificadas, la jurisprudencia no le impone que demuestre los efectos reales de dichas ayudas sobre la competencia y sobre los intercambios intracomunitarios (sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartado 33).

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 100 Si bien es posible, en determinados casos, deducir de las propias circunstancias en las que se concedió la ayuda que ésta podía afectar a los intercambios entre los Estados miembros y falsear o amenazar falsear la competencia, la Comisión debe al menos mencionar dichas circunstancias en los motivos de la Decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 38, y Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, citada en el apartado 96 *supra*, apartado 24).
- 101 En el presente caso, los pasajes de la Decisión impugnada mencionados en los apartados 76 a 79 *supra* contienen una exposición suficiente de los hechos y de las consideraciones jurídicas que se tuvieron en cuenta al apreciar los requisitos de distorsión de la competencia y de perjuicio a los intercambios comerciales entre Estados. Dichas indicaciones permiten a la demandante y al Juez conocer las razones por las que la Comisión consideró que las ayudas controvertidas cumplían estos requisitos.
- 102 A diferencia de lo que sostiene la demandante, la Comisión no estaba obligada a realizar un análisis económico de la situación real del mercado considerado, de la cuota de mercado de las empresas beneficiarias de las ayudas, de la posición de las empresas competidoras y de las corrientes de intercambio de los servicios de que se trata entre los Estados miembros, toda vez que había expuesto las



circunstancias que hacían que las ayudas controvertidas falseasen la competencia y afectasen a los intercambios comerciales entre Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias Philip Morris/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, apartados 9 a 12, y Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 67).

- 103 Además, en el caso de ayudas concedidas ilegalmente, la Comisión no está obligada a demostrar el efecto real que estas ayudas hayan tenido sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales entre Estados miembros. En efecto, con esta obligación se favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas incumpliendo el deber de notificación que impone el artículo 93, apartado 3, del Tratado, en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto (véanse las sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartado 33, y Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 67).
- 104 Por último, además de la jurisprudencia mencionada en el apartado 58 *supra*, debe destacarse que, en la motivación de las decisiones que debe adoptar para garantizar la aplicación de las normas en materia de competencia, la Comisión no está obligada a definir una postura sobre todas las alegaciones que los interesados aduzcan; le basta con exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que revisten una importancia esencial en el sistema de la Decisión (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión, T-44/90, Rec. p. II-1, apartado 41, y la jurisprudencia que allí se cita; Siemens/Comisión, citada en el apartado 83 *supra*, apartado 31, y Vlaams Gewest/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartado 63), lo que hizo en el presente caso.
- 105 En conclusión, debe desestimarse la alegación de la demandante basada en una falta de motivación en relación con los criterios de distorsión de la competencia y perjuicio a los intercambios comerciales entre Estados miembros.
- 106 En consecuencia, procede desestimar en su totalidad la segunda parte del motivo examinado.

*Sobre la tercera parte del motivo*

## Alegaciones de las partes

- 107 La demandante sostiene que, aun cuando se admita que el PRI afectó a la competencia y a los intercambios comerciales entre Estados miembros, debe declararse compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.
- 108 La Comisión no formula ninguna alegación a este respecto.

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 109 Según reiterada jurisprudencia, para la aplicación del artículo 92, apartado 3, del Tratado, la Comisión goza de una amplia facultad de apreciación, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario (sentencias Philip Morris/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, apartado 24, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 55). 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 de circunstancias económicas y sociales complejas, que pueden variar rápidamente (sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, 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, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 18).
- 110 En estas circunstancias, corresponde al Juez comunitario solamente comprobar, en el marco de un recurso de anulación, si la decisión de la Comisión de no

aplicar la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado a las ayudas controvertidas 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 (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 23; sentencia *Ladbroke Racing/Comisión*, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 147). Por tanto, en tal supuesto el control jurisdiccional 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 (véanse las sentencias *Matra/Comisión*, antes citada, apartado 25, y de 29 de febrero de 1996, *Bélgica/Comisión*, citada en el apartado 53 *supra*, apartado 11; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de febrero de 1997, *FFSA y otros/Comisión*, T-106/95, Rec. p. II-229, apartado 101; *Ladbroke Racing/Comisión*, citada en el apartado 52 *supra*, apartado 148, y de 25 de junio de 1998, *British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión*, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartado 79).

- 111 En el presente caso, la demandante no aporta el más mínimo dato que pueda llevar a considerar que la Decisión impugnada adolece de alguna ilegalidad, por rechazar la Comisión, tras el análisis detallado expuesto en el punto V, la aplicación de la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado a las ayudas contempladas en el artículo 3 de dicha Decisión.
- 112 En conclusión, el segundo motivo debe desestimarse en su totalidad.

*2. Sobre los motivos primero y tercero, basados en la violación de los principios de protección de la confianza legítima, de proporcionalidad, de igualdad de trato y de «interdicción de la arbitrariedad», así como del artículo 190 del Tratado, que persiguen la anulación del artículo 4 de la Decisión impugnada*

- 113 Mediante los motivos primero y tercero, la demandante pretende que se anule el artículo 4 de la Decisión impugnada, que obliga al Reino de España a suprimir y

recuperar las ayudas contempladas en el artículo 3. En apoyo de estos dos motivos, la demandante formula, y desarrolla, alegaciones basadas en la violación de los principios de protección de la confianza legítima y de proporcionalidad, así como en el incumplimiento de la obligación de motivación. También alega la violación de los principios de igualdad de trato y de «interdicción de la arbitrariedad». A falta de desarrollo concreto de estas últimas alegaciones en los escritos de la demandante, procede considerar que éstas coinciden con las tres alegaciones mencionadas precedentemente.

*Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima*

- 114 En apoyo de este motivo, la demandante alega, en primer lugar, la existencia de circunstancias excepcionales que llevaron a los beneficiarios de las ayudas a creer en su validez. En segundo lugar, sostiene que la duración del procedimiento administrativo también generó una confianza legítima en dichos beneficiarios.

Sobre la supuesta existencia de circunstancias excepcionales

— Alegaciones de las partes

- 115 La demandante, tras destacar los objetivos de protección del medio ambiente y de seguridad vial perseguidos por el PRI, sostiene que la jurisprudencia admite que, en circunstancias excepcionales, el beneficiario de una ayuda supuestamente ilegal haya podido creer legítimamente en la validez de dicha ayuda (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 16, y de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 18).

- 116 En opinión de la demandante, tales circunstancias excepcionales concurren, precisamente, en el presente caso. En primer lugar, los beneficiarios concertaron los préstamos esencialmente con bancos privados, sin intervención alguna de la Administración pública, y sin advertir, debido a la falta de «cultura europea» de las pequeñas empresas, que estos préstamos podían contener elementos de ayuda pública. En segundo lugar, en ningún momento fueron informados por las autoridades españolas del desarrollo del procedimiento relativo al PRI ante las autoridades comunitarias. En tercer lugar, dudaron legítimamente que la medida contenida en el PRI pudiese constituir una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado. En cuarto lugar, habida cuenta de que el PRI se presentó como una medida general para la renovación del parque de vehículos industriales de todas las PYME, pudieron considerar razonablemente que dicho régimen estaba amparado por la norma «*de minimis*» contenida en la comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis* (DO 1996, C 68, p. 9).
- 117 La demandante alega, basándose en la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, Rec. p. 4617), en las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, citada en el apartado 109 *supra* (Rec. pp. I-138, I-146 y I-147), así como en el artículo 14, apartado 1, segunda frase, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1), que las empresas beneficiarias de ayudas están legitimadas para invocar su confianza legítima ante el Juez comunitario para oponerse a la devolución de las referidas ayudas. Sostiene también que, habida cuenta de que el PRI se presentó en su día como una medida general, y teniendo en cuenta la complejidad del concepto de ayuda de Estado en el sentido del Derecho comunitario, el condicionamiento de la concesión de la subvención a la retirada de la circulación de un vehículo matriculado en España no pudo conducir a los beneficiarios a sospechar que el PRI podía constituir una ayuda pública contraria al artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 118 La Comisión afirma que el principio de protección de la confianza legítima no puede invocarse válidamente ante el órgano jurisdiccional comunitario (sentencias Siemens/Comisión, citada en el apartado 83 *supra*, y Ladbroke Racing/Comisión, citada en el apartado 52 *supra*). Estima que, en cualquier caso, las circunstancias invocadas por la demandante no pueden considerarse excepcionales.

## — Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 119 Procede señalar, con carácter preliminar, que la demandante no sostiene que las PYME que representa en el presente caso no advirtieran, en su día, que los créditos que se les habían concedido para la compra de un vehículo industrial nuevo en el marco del PRI gozaban de un tipo de interés preferencial. Por consiguiente, debe considerarse que estas empresas eran claramente conscientes de la ventaja y, por tanto, de la ayuda que resultaba de la reducción de intereses practicada sobre dichos créditos.
- 120 Es sabido, además, que la puesta en marcha del PRI no respetó el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado.
- 121 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas de Estado que efectúa la Comisión con arreglo al artículo 93 del Tratado, las empresas sólo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda recibida cuando ésta se haya concedido observando el procedimiento que prevé dicho artículo. En efecto, en circunstancias normales, todo operador económico diligente debe poder comprobar si ha sido observado dicho procedimiento (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia Comisión/Alemania, citada en el apartado 115 *supra*, apartado 14; de 14 de enero de 1997, España/Comisión, citada en el apartado 109 *supra*, apartado 51, y de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland, C-24/95, Rec. p. I-1591, apartado 25).
- 122 Es cierto que la jurisprudencia no excluye la posibilidad de que los beneficiarios de una ayuda ilegal invoquen circunstancias excepcionales, que pudieron legítimamente originar su confianza en el carácter lícito de dicha ayuda, para oponerse a su reembolso (sentencias Comisión/Alemania y Comisión/Grecia, citadas en el apartado 115 *supra*, apartados 16 y 18, respectivamente; véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión, asuntos acumulados T-126/96 y T-127/97, Rec. p. II-3437, apartado 69).

- 123 No obstante, con independencia de la cuestión de determinar si los beneficiarios de una ayuda ilegal pueden invocar o no tales circunstancias ante el Juez comunitario, es obligado señalar que, en cualquier caso, no puede aceptarse ninguna de las circunstancias alegadas en el presente asunto por la demandante.
- 124 Así, el hecho de que los préstamos fueran concedidos esencialmente por bancos privados, sin ninguna intervención directa de la Administración pública, no puede llevar a la conclusión de que los beneficiarios de dichos préstamos no pudieron sospechar que las bonificaciones de intereses practicadas en estas operaciones eran de origen estatal.
- 125 En efecto, de los recortes de prensa presentados por la Comisión como Anexo B a sus respuestas de 10 de marzo de 2000 a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia se desprende, en primer lugar, que el PRI fue objeto, en su día, de una amplia campaña de sensibilización por parte de las autoridades ministeriales españolas («una intensa campaña del ministerio [de Industria] a partir de septiembre u octubre», *El País* de 9 de agosto de 1994), y que los artículos que la prensa cotidiana le dedicó mencionaban claramente el origen estatal de las ayudas concedidas con arreglo al mismo («El Gobierno abonará 93.193 pesetas por cada millón invertido en comprar vehículos industriales», *El País* de 28 de septiembre de 1994). A continuación, la demandante no puede negar razonablemente que la condición relativa a la baja de un vehículo usado no se impone en el marco de la concesión de un préstamo ordinario por una entidad privada. Por último, el hecho, alegado por la propia demandante, de que el PRI se presentara como una medida para la renovación del parque de vehículos industriales de las PYME, no permitía, en absoluto, dudar del origen público de dicha medida. Habida cuenta de estos distintos elementos, los beneficiarios de las ayudas eran necesariamente conscientes de que dichas ayudas procedían de una intervención de los poderes públicos españoles, y no de una iniciativa privada.
- 126 Por lo que se refiere a la supuesta ignorancia por parte de las PYME de la normativa aplicable a las ayudas públicas, y a la complejidad del concepto de ayuda de Estado, no cabe considerarlas circunstancias excepcionales que puedan generar confianza legítima alguna en la validez de las ayudas concedidas. Por otro

lado, los beneficiarios de ayudas no pueden quedar dispensados, sobre la base de consideraciones relacionadas con su tamaño, de mantenerse informados de las normas de Derecho comunitario, so pena de menoscabar el efecto útil de este Derecho.

127 El hecho de que los beneficiarios de las ayudas no fueran informados por las autoridades españolas del desarrollo del procedimiento administrativo relativo al PRI, aun suponiendo que estuviese fundado, tampoco puede considerarse una circunstancia excepcional que pudiera generar en ellos una confianza legítima respecto de la validez de las ayudas. Además, la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento formal de examen, previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 13 de septiembre de 1996 (DO C 266, p. 10). En ella, la Comisión declaraba que consideraba ilegal el régimen de ayuda controvertido, y manifestaba sus dudas sobre su compatibilidad con el mercado común. La Comisión se reservaba, «de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...] el derecho de tomar una decisión requiriendo al Estado miembro a que recupere toda la ayuda concedida ilegalmente, como se ha recordado a los Estados miembros en la Comunicación publicada en la página 5 del *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* n° C 156 de 22 de junio de 1995».

128 El mero hecho de que la calificación de la medida contenida en el PRI como ayuda de Estado en el sentido del artículo 92 del Tratado hubiera podido parecer dudosa a sus beneficiarios es, a todas luces, insuficiente para justificar cualquier confianza legítima de estos últimos en la validez de las ayudas percibidas.

129 Por lo que se refiere al hecho de que el PRI fuera presentado en su día como una medida general para la renovación del parque de vehículos industriales de las PYME, además de lo expuesto en el apartado 125 *supra*, debería haber llevado a los beneficiarios a dudar de la compatibilidad de las ayudas con el mercado común, en la medida en que dicha presentación mostraba claramente el carácter selectivo de este régimen de ayuda. En cualquier caso, este elemento no puede considerarse una circunstancia excepcional que hubiera podido conducir a los beneficiarios a pensar que el PRI no recibiría ninguna objeción por parte de la Comisión.



- 130 Por último, tampoco puede acogerse la alegación basada en la comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis*. En efecto, esta comunicación excluye expresamente del ámbito de aplicación de la norma «*de minimis*» las ayudas concedidas en el sector del transporte.
- 131 En conclusión, procede desestimar la alegación de la demandante basada en la existencia de circunstancias excepcionales que pueden justificar la confianza de los beneficiarios de las ayudas en la validez de éstas.

### Sobre la duración del procedimiento administrativo

#### — Alegaciones de las partes

- 132 La demandante sostiene, remitiéndose a la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 117 *supra*, que la excesiva duración del procedimiento administrativo condujo a los beneficiarios a creer en la validez de la medida contenida en el PRI. Afirma que las autoridades españolas proporcionaron a la Comisión las informaciones sobre el PRI deseadas, por lo que no pueden ser consideradas responsables de la duración del procedimiento administrativo. Una vez en posesión de dichas informaciones, la Comisión esperó diecisiete meses antes de iniciar el procedimiento formal del artículo 93 del Tratado. Finalmente, tras cuarenta y un meses de investigación, la Comisión reconoció que la medida contenida en el PRI no constituía, en determinados casos, una ayuda de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.
- 133 La demandante afirma que en la Decisión impugnada en modo alguno consta que las autoridades españolas se hayan mostrado reticentes a facilitar a la Comisión las informaciones necesarias para la tramitación del procedimiento administrativo. Añade que, en cualquier caso, una supuesta falta de colaboración de las

autoridades españolas no podría justificar la larga duración de dicho procedimiento, puesto que la jurisprudencia reconoce a la Comisión el derecho a ordenar al Estado miembro que le facilite los documentos, informaciones y datos necesarios para examinar la compatibilidad de la ayuda de que se trate con el mercado común, así como el derecho, si el Estado miembro de que se trate no obedece dicha orden, a poner fin al procedimiento y adoptar una decisión definitiva basándose en los elementos de que dispone (sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartados 19 y 22).

- 134 Destaca igualmente que, cuando la Comisión decide abrir el procedimiento formal, debe concluirlo dentro de un plazo razonable (auto del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1979, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comisión, 59/79, Rec. p. 2425). La demandante añade que, en su Decisión 92/329/CEE, de 25 de julio de 1990, relativa a una ayuda concedida por el Gobierno italiano a una empresa de productos ópticos (Industrie Ottiche Riunite — IOR) (DO 1992, L 183, p. 30), la Comisión no consideró oportuno exigir su reembolso, habida cuenta del tiempo transcurrido entre la fecha en que tuvo conocimiento de la ayuda y la fecha de adopción de su Decisión.
- 135 La demandante sostiene también que los transportistas españoles mejor informados sobre la legislación europea por tener acceso a los documentos oficiales relativos a ésta no pudieron conocer las dudas de la Comisión sobre la validez de la medida controvertida hasta septiembre de 1996 —fecha de la publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento formal del artículo 93, apartado 2, del Tratado—, es decir, dos años después de que se empezara a aplicar el PRI. El transcurso de un período tan largo generó en los beneficiarios de las ayudas una confianza legítima en la validez de éstas.
- 136 La Comisión afirma que la duración del procedimiento administrativo fue acorde con la dificultad del asunto y que, en todo caso, es imputable en buena parte a la falta de colaboración de las autoridades españolas, tanto durante el procedimiento preliminar como durante el procedimiento formal de examen del régimen controvertido. Rechaza el paralelismo establecido por la demandante entre el

presente asunto y el que dio lugar a la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 117 *supra*. Destaca también, basándose en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, SIDE/Comisión (T-49/93, Rec. p. II-2501, apartados 83 y ss.), que, cuando un Estado miembro no le facilita las informaciones solicitadas, puede decidir, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del expediente, esperar a tener una información más completa antes de tomar una decisión, en lugar de poner fin al procedimiento y pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas basándose únicamente en los elementos de que dispone.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

137 Con carácter preliminar, debe recordarse que la medida de ayuda controvertida no fue notificada a la Comisión, de modo que, en virtud de la jurisprudencia citada en el apartado 122 *supra*, sus beneficiarios no pueden, en principio, salvo circunstancias excepcionales, invocar una confianza legítima en la validez de esta ayuda para oponerse a su reembolso. Procede, por tanto, verificar si, en el presente caso, la duración del procedimiento administrativo presentó un carácter excepcional hasta el punto de haber podido fundar dicha confianza.

138 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que, según la correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades españolas durante el procedimiento administrativo (Anexo C a las respuestas de la Comisión de 10 de marzo de 2000 a las preguntas escritas del Tribunal de Primera Instancia), estas últimas, que no habían notificado el PRI a la Comisión, le proporcionaron, a petición de la propia Comisión, las primeras informaciones sobre este régimen de ayuda mediante escrito de 6 de marzo de 1995 —recibido por la Comisión el 7 de abril de 1995—, a saber, más de siete meses después de la decisión de 28 de julio de 1994 de estas autoridades de adoptar dicho régimen (véase el apartado 2 *supra*).

139 Tras examinar estas primeras informaciones, la Comisión consideró que resultaban necesarias indicaciones complementarias, lo que la condujo a enviar, el 6 de julio de 1995, una solicitud de información a la que las autoridades españolas respondieron mediante escrito de 26 de julio de 1995. Hasta este

último escrito, es decir, un año después de la adopción del PRI, la Comisión no obtuvo una copia del Convenio de 27 de septiembre de 1994 que regulaba su funcionamiento.

- 140 El 20 de febrero de 1996, la Comisión envió a las autoridades españolas una nueva solicitud de información sobre determinados requisitos que figuraban en el Convenio antes mencionado, sobre los resultados concretos, a fecha de 31 de diciembre de 1995, de la aplicación del PRI, así como sobre la duración media de matriculación de los vehículos industriales en España. Las autoridades españolas comunicaron las informaciones solicitadas mediante escrito de 14 de marzo de 1996, recibido por la Comisión el 18 de marzo de 1996.
- 141 De estos distintos elementos se desprende que el retraso en la apertura y, después, en el desarrollo del procedimiento preliminar de examen de la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido es imputable, en primer lugar, a las autoridades españolas, que no sólo adoptaron y aplicaron este régimen vulnerando el deber de notificación enunciado en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, sino que, a continuación, tardaron en proporcionar a la Comisión todas las informaciones útiles sobre el mismo.
- 142 En estas circunstancias, la Comisión pudo concederse razonablemente un plazo de reflexión de tres meses, a partir del 18 de marzo de 1996, antes de comunicar a las autoridades españolas, mediante escrito de 26 de junio de 1996, su decisión de incoar el procedimiento formal de examen previsto por el artículo 93, apartado 2, del Tratado (véase la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartado 27).
- 143 Teniendo en cuenta estas circunstancias, es evidente que no cabe considerar excepcional la duración global del procedimiento preliminar de examen de las ayudas y, por tanto, no pudo suscitar una confianza legítima en la validez de estas ayudas capaz de impedir su recuperación.

- 144 La duración del procedimiento formal de examen tampoco pudo generar en los beneficiarios una confianza legítima en la validez de las ayudas controvertidas, porque las personas interesadas fueron informadas, a más tardar el 13 de septiembre de 1996, del contenido del escrito enviado por la Comisión el 26 de junio de 1996 a las autoridades españolas, escrito en el que la Comisión consideraba ilegales las ayudas, manifestaba sus dudas sobre su compatibilidad con el mercado común y mencionaba su posible recuperación.
- 145 En estas circunstancias, la duración, de aproximadamente dos años, de este procedimiento formal —duración que, según las indicaciones de la Decisión impugnada, confirmadas por la correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades españolas durante este procedimiento, se explica, por una parte, por los diversos contactos, formales e informales, que requirió la complejidad del expediente, y, por otra, por el hecho de que la Comisión sólo dispuso de toda la información indispensable para apreciar la licitud de las ayudas controvertidas el 23 de febrero de 1998— no pudo haber incitado a los beneficiarios a creer razonablemente que las dudas manifestadas por la Institución en su escrito de 26 de junio de 1996 habían desaparecido y que ya no existían objeciones a las ayudas (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartado 28).
- 146 El hecho de que la Comisión, finalmente, autorizara, en su Decisión de 1 de julio de 1998, una parte de las ayudas otorgadas con arreglo al PRI no puede, por su parte, alegarse con éxito para justificar una supuesta confianza legítima de los beneficiarios, durante el procedimiento administrativo, en la validez del régimen de ayudas controvertido.
- 147 Por último, si bien es cierto que, en la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 117 *supra*, el Tribunal de Justicia consideró que el plazo de veintiséis meses que tardó la Comisión en adoptar su decisión en dicho asunto había podido generar en la demandante una confianza legítima suficiente para impedir que dicha Institución requiriera a las autoridades nacionales de que se trataba para que ordenaran la restitución de la ayuda controvertida (véase el apartado 17), es preciso destacar las circunstancias particulares de ese asunto.

- 148 La ayuda controvertida había sido objeto de un procedimiento de notificación formal a la Comisión, si bien es cierto que después de su concesión al beneficiario. Estaba destinada a sufragar el coste suplementario de una operación que ya había sido objeto de ayudas autorizadas por la Comisión y se destinaba a un sector que, desde 1977, había recibido de las autoridades nacionales ayudas también autorizadas por la Comisión. El examen de su compatibilidad con el mercado común no había exigido un estudio en profundidad. El Tribunal de Justicia dedujo que, en tales circunstancias, la demandante había podido creer razonablemente que no existía ningún tipo de objeción a dicha ayuda por parte de la Comisión (véanse los apartados 14 a 16).
- 149 Estos elementos hacen que dicho asunto difiera fundamentalmente del presente caso.
- 150 Es sabido que, en el presente caso, las autoridades españolas nunca notificaron el PRI a la Comisión.
- 151 Además, de las respuestas facilitadas por la Comisión al Tribunal de Primera Instancia el 10 de marzo de 2000 se desprende que el PRI no constituyó una prórroga de un régimen análogo de ayuda a la compra de vehículos industriales autorizado anteriormente por la Comisión. Ésta señala que en el pasado había autorizado otro «Plan Renove», que estaba destinado, no obstante, a diferencia del PRI, a la compra de turismos. También se desprende, de las respuestas de la Comisión antes mencionadas, que las únicas ayudas públicas concedidas con anterioridad, con la autorización de la Comisión, a las PYME españolas que operan en el sector del transporte de mercancías tenían un objeto y una finalidad completamente distintos de los de las ayudas otorgadas en el marco del PRI. En efecto, se trataba de medidas destinadas a fomentar la jubilación anticipada de los transportistas, la cooperación entre empresas y la reducción de la capacidad del sector.
- 152 Por último, las menciones contenidas en la Decisión impugnada, confirmadas por la correspondencia intercambiada entre la Comisión y las autoridades españolas

durante el procedimiento administrativo, muestran que la apreciación del PRI a la luz del artículo 92, apartado 1, del Tratado exigió numerosas solicitudes de información por parte de la Institución.

- 153 En estas circunstancias, la demandante no puede invocar con éxito, en el presente caso, la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 117 *supra*.
- 154 En conclusión, procede desestimar la alegación de la demandante basada en la duración del procedimiento administrativo.

### *Sobre la violación del principio de proporcionalidad*

#### Alegaciones de las partes

- 155 La demandante alega, en primer lugar, que la recuperación de ayudas ilegales debe estar basada en la gravedad y la magnitud de la infracción (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, apartado 54). En su opinión, tal recuperación sólo puede imponerse respetando el principio de proporcionalidad (sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, citada en el apartado 97 *supra*, apartados 59 a 62, y auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión, C-399/95 R, Rec. p. I-2441, apartado 67; sentencia Cityflyer Express/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*, apartados 54 y 55). Es, además, facultativa y no automática (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, Deufile/Comisión, 310/85, Rec. p. 901), como reconoció la Comisión en su comunicación

de 13 de mayo de 1991, por la que se rectifica la de 4 de marzo de 1991, sobre ayudas concedidas vulnerando lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado.

- 156 A continuación, la demandante invoca una serie de Decisiones en las que la Comisión no exigió la recuperación de ayudas ilegales. En algunos de estos asuntos, las razones invocadas por la Comisión al respecto se basaban en la contribución de las ayudas a la protección del medio ambiente, en el carácter marginal de la ventaja concedida o incluso en la confianza legítima, razones que deberían haberse aceptado en el presente caso.
- 157 La demandante concluye que la orden dirigida al Reino de España de recuperar las ayudas concedidas a cada uno de los beneficiarios del PRI es totalmente desproporcionada. En efecto, no existe un equilibrio entre el perjuicio que se causaría a dichos beneficiarios y la supuesta distorsión de competencia derivada de la concesión de las ayudas consideradas. La demandante añade, basándose en la sentencia *Cityflyer Express/Comisión*, citada en el apartado 59 *supra*, que la regla de la proporcionalidad exige la adopción de las medidas necesarias para garantizar un régimen de sana competencia en el mercado interior que perjudiquen lo menos posible el fomento de un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. Pues bien, en el presente caso, al imponer la devolución de las ayudas consideradas, la Comisión perjudica el desarrollo de las actividades económicas en la Comunidad, sin que la sana competencia en el mercado interior resulte favorecida, dada la falta de incidencia del PRI en los intercambios intracomunitarios.
- 158 La Comisión, basándose en la jurisprudencia aplicable a esta cuestión, sostiene que, en el presente caso, la recuperación de las ayudas es necesaria a fin de restablecer las condiciones de competencia que existían antes de su concesión. Si bien es cierto que la recuperación de las ayudas ilegales puede no exigirse en



circunstancias excepcionales, tales circunstancias no concurren en el presente caso. Por otra parte, la Comisión explica brevemente las razones que la condujeron a no ordenar la recuperación de las ayudas en las diferentes Decisiones mencionadas por la demandante. Tales razones no existen, sin embargo, en el presente caso.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

159 Procede recordar, en primer lugar, que el examen del segundo motivo no ha llevado a invalidar el análisis de la Comisión sobre la incompatibilidad con el mercado común de las ayudas, contempladas en el artículo 3 de la Decisión impugnada, que se concedieron a las empresas representadas por la demandante.

160 Pues bien, de una jurisprudencia reiterada se desprende que, cuando la Comisión comprueba la incompatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, puede ordenar con carácter conminatorio al Estado miembro de que se trate que ordene a los beneficiarios su devolución, 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 (véanse las sentencias Deufil/Comisión, citada en el apartado 155 *supra*, apartado 24; de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 92 *supra*, apartado 66, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, citada en el apartado 109 *supra*, apartado 47).

161 De esa función de devolución resulta que, como norma general, salvo circunstancias excepcionales, la Comisión no rebasa los límites de su facultad discrecional, reconocida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia Deufil/Comisión, citada en el apartado 155 *supra*, apartado 24), cuando pide al Estado miembro que recupere las sumas concedidas en concepto de ayudas ilegales, ya que lo único que hace es restablecer la situación anterior (sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 66).

- 162 El hecho de que, en determinados casos particulares, la Comisión no haya exigido la recuperación de las ayudas de que se trate no puede, cualesquiera que puedan ser las razones, permitir considerar que, en el presente caso, ha rebasado su facultad discrecional al ordenar a las autoridades españolas que recuperen ayudas concedidas ilegalmente y consideradas, correctamente, incompatibles con el mercado común.
- 163 Procede recordar, a continuación, que el principio de proporcionalidad exige que los actos de las Instituciones no rebasen los límites de lo que resulte apropiado y necesario para conseguir el objetivo perseguido, quedando claro que, cuando deba elegirse entre varias medidas apropiadas, debe recurrirse a la menos gravosa (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de mayo de 1984, *Denkavit Nederland*, 15/83, Rec. p. 2171, apartado 25, y de 11 de julio de 1989, *Schräder*, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 21).
- 164 La recuperación de las ayudas ilegales, puesto que persigue restablecer la situación anterior, no puede, en principio, considerarse una medida desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado (sentencias de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión*, citada en el apartado 92 *supra*, apartado 66; de 14 de septiembre de 1994, *España/Comisión*, citada en el apartado 73 *supra*, apartado 75, y de 14 de enero de 1997, *España/Comisión*, citada en el apartado 109 *supra*, apartado 47). Esta medida, incluso si se ejecuta mucho tiempo después de la concesión de las ayudas de que se trate, no puede constituir una sanción no prevista por el Derecho comunitario.
- 165 La alegación de la demandante, según la cual el reembolso de las ayudas por parte de sus beneficiarios les causaría un perjuicio de una gravedad muy superior a la de la distorsión de la competencia y la incidencia en los intercambios intracomu-

nitarios provocadas por la concesión de dichas ayudas, además de que no se apoya en ningún elemento concreto, no puede, a este respecto, llevar a la conclusión de que la obligación de recuperación es desproporcionada en relación con los objetivos perseguidos por el Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 92 *supra*, apartados 65 a 67, y de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, citada en el apartado 73 *supra*, apartados 73 a 75).

166 Por último, la demandante no puede invocar con éxito, en el presente caso, la sentencia Cityflyer Express/Comisión, citada en el apartado 59 *supra*.

167 En dicho asunto, que versaba sobre un préstamo concedido a un tipo preferencial por la Región de Flandes (Bélgica) a una empresa de transporte aéreo, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, la Comisión había podido, con razón, calificar de ayuda incompatible con el mercado común, y someter a la obligación de recuperación, únicamente la diferencia entre los intereses que la empresa beneficiaria del préstamo debería haber pagado al tipo de mercado y los que efectivamente abonó (apartado 53). Tras recordar que no puede hacerse una distinción de principio según que una ayuda se conceda en forma de préstamo o en forma de participación en el capital, el Tribunal de Primera Instancia consideró que la aplicación uniforme del criterio del inversor privado en uno y otro caso podía exigir, sin embargo, habida cuenta de la regla de proporcionalidad, la adopción de medidas diferentes para suprimir las distorsiones de competencia comprobadas y restablecer la situación anterior al pago de la ayuda ilegal (apartados 54 y 55). Sobre esta base, el Tribunal de Primera Instancia estimó que, por lo que a la participación en el capital se refería, la Comisión podía considerar que la supresión de la ventaja concedida implicaba la devolución de la aportación de capital, mientras que, por lo que respectaba al préstamo, podía, cuando la ventaja competitiva reside en el tipo preferencial concedido y no en el propio valor de los capitales puestos a disposición, en lugar de imponer la devolución pura y simple del principal, imponer la aplicación del tipo que se habría concedido en condiciones normales de mercado y la devolución de la diferencia entre los intereses que se habrían pagado en tales condiciones y los que se pagaron efectivamente con arreglo al tipo preferencial concedido (apartado 56).

- 168 En el presente caso, las ayudas consideradas incompatibles con el mercado común corresponden a las reducciones de intereses practicadas, gracias a la intervención de los poderes públicos españoles, en los créditos concedidos a las personas físicas o jurídicas contempladas en el artículo 3 de la Decisión impugnada. Por ello, la obligación de recuperación contenida en el artículo 4 de dicha Decisión únicamente atañe a estas bonificaciones de intereses, de modo que no puede imputarse a la Comisión una violación del principio de proporcionalidad.
- 169 En conclusión, procede desestimar la alegación de la demandante basada en la violación del principio de proporcionalidad.

*Sobre el incumplimiento de la obligación de motivación*

Alegaciones de las partes

- 170 La demandante sostiene que las explicaciones contenidas en la última frase del punto VI de la Decisión impugnada no constituyen una motivación suficiente de la obligación de recuperación de las ayudas controvertidas. Afirma que, habida cuenta de los numerosos casos en los que la Comisión no exigió la recuperación de ayudas ilegales, ésta estaba obligada a proporcionar una motivación específica respecto de la fundamentación de dicha obligación en el presente caso.
- 171 La Comisión sostiene que la motivación de la Decisión impugnada en este punto es suficiente.

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

172 Procede recordar que, en materia de ayudas de Estado, cuando, en contra de lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado, las subvenciones proyectadas hayan sido ya entregadas, como en el presente caso, la Comisión, que puede intimar a las autoridades nacionales a que ordenen la devolución, no está obligada a exponer motivos específicos para justificar el ejercicio de esa facultad (véanse las sentencias de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, citada en el apartado 73 *supra*, apartado 78, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 82).

173 En el presente caso, en el punto VI de la Decisión impugnada la Comisión recuerda que, al no haberle notificado el Reino de España el PRI con la suficiente antelación, de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado, considera que este régimen es ilegal con arreglo al Derecho comunitario (párrafo primero). La Comisión rechaza el argumento esgrimido por las autoridades españolas durante el procedimiento administrativo, según el cual la subvención controvertida pasó a ser legal debido al lapso de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del régimen, recordando que el hecho de aplicar medidas de ayuda sin habérselas notificado en fase de proyecto constituye una infracción del Derecho comunitario que puede dar lugar a la recuperación de las ayudas, más intereses (párrafo segundo). Destaca que, en su escrito de 26 de junio de 1996 a las autoridades españolas, llamó su atención sobre el hecho de que toda ayuda concedida ilegalmente podía ser objeto de una decisión que ordenase al Estado miembro afectado recuperar la ayuda. Señala que, en su escrito de respuesta a la apertura del procedimiento formal de examen, el Reino de España alegó que una decisión que implicase el reembolso de las ayudas concedidas sería contraria al principio de proporcionalidad, habida cuenta de la escasa entidad de las mismas (párrafo tercero). La Comisión considera, no obstante, que, en el presente caso, la recuperación es necesaria, a fin de restablecer las condiciones equitativas de competencia que existían antes de la concesión de la ayuda (párrafo cuarto).

174 Al no mencionar la demandante ningún elemento particular que, eventualmente, hubiera podido requerir una motivación complementaria por parte de la Comisión, procede llegar a la conclusión de que las consideraciones mencionadas

en el apartado precedente, que, por lo demás, están recogidas en una Decisión que explica de manera detallada por qué las ayudas que deben devolverse son incompatibles con el mercado común, constituyen una motivación suficiente, con arreglo al artículo 190 del Tratado, de la obligación de recuperación contenida en el artículo 4 de la Decisión impugnada (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, citada en el apartado 86 *supra*, apartado 54, y de 17 de junio de 1999, Bélgica/Comisión, citada en el apartado 37 *supra*, apartado 83).

- 175 Procede, por tanto, rechazar la alegación de la demandante basada en la falta de motivación.
- 176 Teniendo en cuenta todo cuanto precede, deben desestimarse los motivos primero y tercero.
- 177 En conclusión, procede desestimar el recurso en su totalidad.

## Costas

- 178 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas todas las pretensiones de la demandante, ésta cargará con sus propias costas y con las de la Comisión, de conformidad con las pretensiones deducidas en tal sentido por esta última.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la demandante.

Lenaerts

Azizi

Moura Ramos

Jaeger

Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de septiembre de 2000.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

K. Lenaerts