SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

de 9 de septiembre de 2009 *

En los asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, representado por la Sra. M. Morales Isasi y el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández, abogados,

parte demandante en los asuntos T-30/01 y T-86/02,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa, representado por la Sra. M. Morales Isasi y el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández, abogados,

parte demandante en los asuntos T-31/01 y T-88/02,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya, representado por la Sra. M. Morales Isasi y el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández, abogados,

parte demandante en los asuntos T-32/01 y T-87/02,

* Lengua de procedimiento: español.

apoyados por

Comunidad Autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco, representada por la Sra. M. Morales Isasi y el Sr. I. Sáenz-Cortabarría Fernández, abogados,

y por

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), con domicilio en Bilbao, representada por los Sres. M. Araujo Boyd y L. Ortiz Blanco y la Sra. V. Sopeña Blanco, abogados,

partes coadyuvantes en los asuntos T-86/02 a T-88/02,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente, en los asuntos T-30/01 a T-32/01, por el Sr. J. Flett, la Sra. S. Pardo y el Sr. J.L. Buendía Sierra y, en los asuntos T-86/02 a T-88/02, por los Sres. J.L. Buendía Sierra y F. Castillo de la Torre, y posteriormente por los Sres F. Castillo de la Torre y C. Urraca Caviedes, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Comunidad Autónoma de La Rioja, representada, en los asuntos T-86/02 y T-87/02, por el Sr. J.M. Criado Gámez y, en el asunto T-88/02, por el Sr. I. Serrano Blanco, abogados,

parte coadyuvante en los asuntos T-86/02 a T-88/02,

que tienen por objeto, en los asuntos T-30/01 a T-32/01, un recurso de anulación de la decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2000 de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, con respecto a los beneficios fiscales otorgados mediante unas disposiciones adoptadas por la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Guipúzcoa y la Diputación Foral de Vizcaya, en forma de exención del impuesto sobre sociedades para determinadas empresas recientemente creadas, y, en los asuntos T-86/02 a T-88/02, un recurso de anulación de las Decisiones 2003/28/CE, 2003/86/CE y 2003/192/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2001, relativas a sendos regímenes de ayudas ejecutados por España en 1993 en favor de algunas empresas de reciente creación en Álava (T-86/02), en Vizcaya (T-87/02) y en Guipúzcoa (T-88/02) (DO 2003, L 17, p. 20; DO 2003, L 40, p. 11, y DO 2003, L 77, p. 1, respectivamente) en forma de exención del impuesto sobre sociedades,

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

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

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de enero de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

I. *Normativa comunitaria*

1 El artículo 87 CE dispone:

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

[…]

3. Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

[…]

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

[…].»

2 El artículo 88 CE establece:

«1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 87, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.

[…]

3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

3 El cuarto considerando de la exposición de motivos del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE] (DO L 83, p. 1), está redactado así:

«[…] para garantizar la seguridad jurídica procede definir las circunstancias en que la ayuda debe considerarse ayuda existente; […] la consecución e intensificación del mercado interior es un proceso gradual, que se refleja en el desarrollo permanente de la política de ayudas de Estado; […] como consecuencia de dicha evolución, determinadas medidas, que en el momento de su aplicación no constituían ayudas de Estado, han podido pasar a ser ayudas.»

4 El artículo 1 del Reglamento nº 659/1999 dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

b) "ayuda existente":

i) […] toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma;

ii) la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo;

[…]

v) la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización;

c) "nueva ayuda": toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes;

[…]

f) "ayuda ilegal": cualquier nueva ayuda que se lleve a efecto contraviniendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo [88 CE];

[…].»

5 Según el artículo 2, apartado 1, y el artículo 3 del Reglamento nº 659/1999, «el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión con la suficiente antelación cualquier proyecto de concesión de nueva ayuda», que no podrá llevarse a efecto «antes de que la Comisión adopte o deba considerarse que ha adoptado una decisión autorizando dicha ayuda».

6 El artículo 6 del Reglamento nº 659/1999, relativo al procedimiento de investigación formal, establece:

«1. La decisión de incoar el procedimiento de investigación formal deberá resumir las principales cuestiones de hecho y de derecho, incluir una valoración inicial de la Comisión en cuanto al carácter de ayuda de la medida propuesta y exponer las dudas sobre su compatibilidad con el mercado común. En dicha decisión se invitará al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes. En casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.

2. Las observaciones recibidas se comunicarán al Estado miembro interesado. Si una parte interesada lo solicita, alegando posibles perjuicios, no se revelará su identidad a dicho Estado miembro. El Estado miembro interesado podrá replicar a las observaciones presentadas en un plazo determinado que por lo general no será superior a un mes. En casos debidamente justificados, la Comisión podrá prorrogar dicho plazo.»

7 En cuanto a las medidas no notificadas, el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 establece que, «cuando obre en poder de la Comisión cualquier información, sea cual sea su origen, referente a una presunta ayuda ilegal, deberá proceder a su examen sin demora».

8 El artículo 13, apartado 1, de este Reglamento dispone que tal examen desembocará, en su caso, en la decisión de iniciar el procedimiento de investigación formal. El artículo 13, apartado 2, del mismo Reglamento establece que, en materia de ayuda ilegal, la Comisión no estará sujeta a los plazos aplicables al examen previo de la notificación y al procedimiento de investigación formal en los casos de ayudas notificadas.

9 El artículo 14, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 está formulado así:

«Cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda […]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario.»

10 En una Comunicación de 21 de diciembre de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional, dirigida a los Estados miembros (DO 1979, C 31, p. 9; EE 08/02, p. 65; en lo sucesivo, «Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional»), la Comisión estableció los principios de coordinación aplicables a los regímenes de ayudas de finalidad regional, expresando también, en la introducción, sus reservas de principio «en cuanto a la compatibilidad de las ayudas de funcionamiento con el mercado común». Además, esta Comunicación impone unos límites máximos de intensidad de dichas ayudas diferenciados, expresados en porcentaje de la inversión inicial y en unidades de cuenta europeas por empleo creado por la inversión inicial (véanse los puntos 2 y 3 de la Comunicación).

11 En una Comunicación sobre las ayudas concedidas ilegalmente (DO 1983, C 318, p. 3; EE 08/02, p. 122; en lo sucesivo, «Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales»), la Comisión recordó la obligación de notificar las ayudas establecida en el artículo [88 CE], apartado 3, e informó a los beneficiarios potenciales de ayudas estatales sobre el carácter precario de las ayudas que les fueran concedidas ilegalmente, en el sentido de que cualquier beneficiario de una ayuda concedida ilegalmente, es decir, sin que la Comisión hubiera llegado a una decisión definitiva acerca de su compatibilidad con el mercado común, podría ser obligado a devolver dicha ayuda. La Comisión indicó igualmente en esta Comunicación que, en cuanto tuviera conocimiento de que un Estado miembro había establecido medidas de ayuda sin respetar las obligaciones del

artículo [88 CE], apartado 3, publicaría en el *Diario Oficial de la Unión Europea* un aviso específico que advirtiera a los beneficiarios potenciales de la ayuda de la precariedad de la misma.

12 Las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional (DO 1998, C 74, p. 9), en su versión modificada (DO 2000, C 258, p. 5) (en lo sucesivo, «Directrices de 1998»), han reemplazado a la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional. Estas Directrices disponen en su punto 2, titulado «Ámbito de aplicación», que la Comisión las aplicará a las ayudas regionales otorgadas en todos los sectores de actividad, a excepción de la producción, transformación y comercialización de los productos agrícolas del anexo II del Tratado, la pesca y la industria del carbón.

13 El punto 6.1 de las Directrices de 1998 establece:

«[…] la Comisión evaluará la compatibilidad de las ayudas de finalidad regional con el mercado común a tenor de las presentes Directrices a partir del momento de su adopción. No obstante, los proyectos de ayudas notificados antes de la comunicación a los Estados miembros de las presentes Directrices y con respecto a los cuales la Comisión aún no haya adoptado una decisión definitiva serán evaluados con arreglo a los criterios vigentes en el momento de la notificación.»

14 Por lo que se refiere a las ayudas de funcionamiento, las Directrices de 1988 prescriben, en particular:

«4.15. En principio, las ayudas regionales destinadas a reducir los gastos corrientes de las empresas (ayudas de funcionamiento) están prohibidas. No obstante, podrá concederse excepcionalmente este tipo de ayudas en las regiones acogidas a la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 87, siempre y cuando así lo justifiquen

su aportación al desarrollo regional y su naturaleza y su importe guarde proporción con las desventajas que se pretenda paliar. Corresponde al Estado miembro demostrar la existencia de tales desventajas y medir su importancia.»

15 En lo que respecta a las ayudas a la inversión, son definidas de este modo en la nota a pie de página nº 1 del anexo I de las Directrices de 1998:

«Las ayudas fiscales pueden considerarse ayudas a la inversión cuando ésta constituye su base imponible. Además, cualquier ayuda fiscal puede entrar en esta categoría si su importe alcanza un límite expresado en porcentaje de la inversión. […]»

II. *Normativa nacional*

16 El marco tributario vigente en el País Vasco español es un régimen de concierto económico, que fue establecido por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, posteriormente modificada por la Ley 38/1997, de 4 de agosto.

17 En virtud de dicha legislación, los Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa pueden regular, bajo determinadas condiciones, el régimen fiscal aplicable en dichos territorios. En este contexto, tales Territorios Históricos han adoptado diversas medidas de reducción de impuestos, entre ellas las exenciones del impuesto sobre sociedades en favor de las empresas de reciente creación que se discuten en los presentes recursos.

18 En 1993, les Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa establecieron, en el artículo 14 de sus respectivas Normas Forales 18/1993, 5/1993 y 11/1993 (en lo sucesivo, consideradas en conjunto, «Normas Forales de 1993»), una exención del impuesto sobre sociedades durante diez años en favor de las empresas que se creasen entre la entrada en vigor de tales disposiciones y el 31 de diciembre de 1994. Dichas disposiciones establecen:

«1. Estarán exentas de Impuesto sobre Sociedades durante un período de 10 ejercicios fiscales computados desde el ejercicio en que se constituyan, éste inclusive, las sociedades que se creen entre la entrada en vigor de esta Norma Foral y el 31 de diciembre de 1994, siempre que cumplan los requisitos establecidos en el apartado siguiente.

2. Serán requisitos para poder gozar de la exención prevista en este artículo:

a) Que se constituyan con un capital mínimo de 20 millones de pesetas, totalmente desembolsado.

[…]

f) Que realicen inversiones entre la fecha de la constitución de la sociedad y el 31 de diciembre de 1995 por un importe mínimo de 80 millones de pesetas, debiendo realizarse todas las inversiones en bienes afectos a la actividad que no sean objeto de arrendamiento o cesión a terceros para su uso.

g) Que impliquen la creación de un mínimo de 10 puestos de trabajo dentro de los 6 meses siguientes a su constitución y mantengan en ese número el promedio anual de plantilla durante el período de la exención.

[…]

i) Que dispongan de un Plan de Actuación Empresarial que abarque un período mínimo de 5 años […].

6. Lo dispuesto en este artículo es incompatible con cualquier otro beneficio tributario.

7. El régimen de exención transitorio será solicitado al Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de […], el cual, tras la verificación del cumplimiento de los requisitos inicialmente exigidos, comunicará a la sociedad solicitante, en su caso, su autorización provisional, que deberá ser adoptada por Acuerdo del Consejo de Diputados.»

19 Mediante tres autos de idéntico contenido, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que conocía de unos recursos interpuestos por la Administración del Estado en junio y octubre de 1994, planteó al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de las Normas Forales de 1993. El Abogado General Saggio presentó sus conclusiones relativas a los asuntos en cuestión el 1 de julio de 1999. No obstante, a raíz del desistimiento de la parte demandante en el litigio principal, estos asuntos fueron objeto de un auto de archivo (auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa y otros, C-400/97 a C-402/97, Rec. p. I-1073, y conclusiones del Abogado General Saggio en dichos asuntos, Rec. p. I-1074).

Antecedentes del litigio

20 Las Normas Forales de 1993 que establecían las exenciones del impuesto de sociedades controvertidas en el presente caso fueron objeto de una denuncia de fecha 14 de marzo de 1994, registrada el 28 de abril de 1994 (en lo sucesivo, «la denuncia de 1994») e interpuesta por la Cámara de Comercio e Industria de la Rioja, la Federación de Empresas de la Rioja y ciertas sociedades.

21 El 10 de mayo de 1994, la Comisión recibió al Presidente del Gobierno vasco y, el 19 de mayo de 1994, al Consejero vasco de Economía y Hacienda.

22 Mediante escrito de 25 de mayo de 1994, la Comisión instó al Reino de España a que presentase sus observaciones sobre la denuncia de 1994 en un plazo de quince días. La Comisión añadía en dicho escrito que, en el caso de no recibir contestación o de que ésta no se considerase satisfactoria, una vez transcurrido el plazo, se vería obligada a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. La Comisión recordaba igualmente en dicho escrito las obligaciones de los Estados miembros en materia de notificación de las ayudas y el hecho de que toda ayuda ilegal podía ser objeto de una petición de reembolso.

23 El 27 de julio de 1994, la Comisión recibió al Viceconsejero de Hacienda del Gobierno Vasco.

24 Mediante escrito de 30 de septiembre de 1994, el Reino de España respondió a la Comisión, poniendo de relieve, en particular, que los regímenes de exención controvertidos no constituían ayudas de Estado, dado que se trataba de medidas de carácter general.

25 El 15 de diciembre de 1994, la Comisión recibió al Presidente y al Consejero de Industria del Gobierno vasco, y el 1 de junio de 1995 al vicepresidente de Interbask, S.A.

26 Mediante escrito de 18 de julio de 1995, la Comisión informó a los denunciantes de que proseguía analizando el sistema fiscal español y los sistemas de autonomía fiscal vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta al mismo tiempo «la evolución federal que tiene lugar en varios Estados miembros». Indicó asimismo que los servicios de la Comisión estaban recabando los datos necesarios, lo que suponía un trabajo considerable de recogida y análisis, y añadió que sólo decidiría respecto de la denuncia una vez aclaradas las cuestiones mencionadas, momento en el que les comunicaría su decisión.

27 Mediante escrito de 19 de enero de 1996, la Comisión informó al Reino de España de que estaba examinando el impacto de las disposiciones controvertidas sobre la competencia y le solicitó que le remitiera información sobre los beneficiarios de dichas medidas.

28 El 7 de febrero de 1996, la Comisión recibió al Presidente del Gobierno vasco.

29 Mediante escritos de 19 de febrero y de 21 de marzo de 1996, el Reino de España solicitó a la Comisión una prórroga del plazo de respuesta a su escrito de 19 de enero de 1996.

30 El 17 de marzo de 1997, la Comisión recibió a representantes del Gobierno de La Rioja y de los interlocutores sociales de dicha región.

31 El 5 de enero de 2000, la Comisión recibió una nueva denuncia contra la exención del impuesto de sociedades durante diez años establecida por el artículo 14 de la Norma

Foral 18/1993, que había sido otorgada a una empresa implantada en Álava. Dicha denuncia procedía de una empresa competidora de la empresa beneficiaria de dicha exención fiscal.

32 Mediante escrito de 3 febrero de 2000, la Comisión solicitó a las autoridades españolas ciertas informaciones sobre la ayuda otorgada a la empresa beneficiaria.

33 Mediante escrito de 8 de marzo de 2000, las autoridades españolas aportaron la información solicitada por la Comisión.

34 El 28 de noviembre de 2000, la Comisión notificó a las autoridades españolas su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en lo que respecta a los beneficios fiscales, en forma de exención del impuesto sobre sociedades para algunas empresas de nueva creación, establecidos en las disposiciones adoptadas par la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Guipúzcoa y la Diputación Foral de Vizcaya.

35 Mediante escrito de 14 de diciembre de 2000, registrado el 19 de diciembre de 2000, las autoridades españolas solicitaron una prórroga del plazo fijado para que presentaran sus observaciones sobre cada uno de los tres regímenes de exención fiscal controvertidos.

36 Mediante escritos de 5 de febrero de 2001, registrados el 8 de febrero de 2001, las autoridades españolas presentaron sus observaciones sobre cada uno de los regímenes controvertidos.

37 Tras la publicación de su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal en el Diario Oficial, la Comisión recibió en marzo de 2001 las observaciones de terceros al respecto, que remitió a las autoridades españolas.

38 Mediante escrito de 17 de septiembre de 2001, las autoridades españolas, presentaron sus comentarios sobre estas observaciones de terceros.

39 El 20 de diciembre de 2001, la Comisión adoptó las Decisiones 2003/28/CE, 2003/86/CE y 2003/192/CE, relativas a unos regímenes de ayudas ejecutados por España en 1993 en favor de algunas empresas de reciente creación en Álava, en Vizcaya y en Guipúzcoa, respectivamente, en forma de exención del impuesto sobre sociedades (DO 2003, L 17, p. 20; DO 2003, L 40, p. 11, y DO 2003, L 77, p. 1; en lo sucesivo, consideradas en conjunto, «las Decisiones definitivas impugnadas»). En dichas Decisiones, la Comisión estimó que los regímenes de exención controvertidos eran incompatibles con el mercado común.

Las Decisiones impugnadas

I. *Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000 (asuntos T-30/01 a T-32/01)*

40 En su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión considera, en primer lugar, que las exenciones del impuesto de sociedades controvertidas constituyen ayudas estatales a efectos del artículo 87 CE, apartado 1, al favorecer a determinadas empresas y no estar justificadas por la naturaleza o la economía del sistema fiscal.

41 En segundo lugar, la Comisión estima que las medidas controvertidas no pueden clasificarse como ayudas *«de minimis»* y que, por consiguiente, deberían haber sido objeto de notificación previa. La Comisión indica que, en esa fase de la investigación, cabe por tanto calificarlas de ayudas ilegales.

42 En tercer lugar, la Comisión considera que, aunque la concesión de las ayudas en cuestión esté supeditada a la realización de una inversión mínima y a la creación de un número mínimo de puestos de trabajo, los regímenes fiscales controvertidos no garantizan la observancia de las normas comunitarias en materia de ayudas estatales a la inversión o al empleo de finalidad regional. En cambio, la Comisión estima, en esa fase de la investigación, que tales ayudas constituyen ayudas de funcionamiento, en la medida en que liberan a las empresas de costes que normalmente habrían debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales. A este respecto, la Comisión recuerda que, en principio, las ayudas de funcionamiento están prohibidas y observa que las disposiciones controvertidas no pueden acogerse a la excepción establecida en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a). Expresa además sus dudas en cuanto a la compatibilidad de las medidas de que se trata con las disposiciones relativas a las ayudas estatales a la inversión o al empleo de finalidad regional y con las disposiciones sectoriales.

43 Por último, la Comisión considera que las medidas controvertidas no pueden acogerse a las excepciones establecidas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3. En consecuencia, dicha institución decide incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, contra los tres regímenes de exención, e insta a las autoridades españolas a facilitarle toda la información pertinente en el plazo de un mes.

II. *Decisiones definitivas impugnadas (asuntos T-86/02 a T-88/02)*

44 En las Decisiones definitivas impugnadas, la Comisión considera, en primer lugar, que las medidas controvertidas constituyen ayudas estatales, dado que confieren a sus beneficiarios una ventaja, consistente en una reducción de las cargas que normalmente gravan su presupuesto, que afecta a la competencia y falsea los intercambios comerciales entre los Estados miembros. A este respecto pone de relieve que las

autoridades españolas no facilitaron información alguna sobre los casos en que se habían aplicado las medidas controvertidas.

45 Según la Comisión, las medidas controvertidas tienen además carácter selectivo, ya que «las condiciones para la concesión de la ayuda excluyen concretamente de la misma a toda empresa creada antes de la fecha de entrada en vigor de la citada Norma Foral, que haya generado menos de diez puestos de trabajo, cuyas inversiones sean inferiores a 80 millones de pesetas españolas (480.810 euros) y cuyo capital desembolsado no supere 20 millones de pesetas españolas (120.202 euros)». Por lo demás, añade la Comisión, de la jurisprudencia se desprende que el carácter objetivo de los citados umbrales no impide que las ayudas tengan carácter selectivo.

46 Por otro lado, la Comisión estima que las exenciones fiscales controvertidas no pueden justificarse por la naturaleza o la economía del sistema fiscal español, ya que las autoridades españolas no aportaron ninguna información a este respecto en los procedimientos relativos a la Norma Foral 18/1993 de Álava y a la Norma Foral 11/1993 de Guipúzcoa. El Territorio Histórico de Vizcaya, por su parte, había alegado que su Norma Foral 5/1993 supondría un incremento del número de contribuyentes y, por tanto, de los ingresos tributarios, ya que fomenta la creación de nuevas empresas. No obstante, la Comisión consideró que ese argumento no se basaba en un examen minucioso y no explica por qué la exención sólo afectaba a un número muy pequeño de empresas. Por lo demás, concluye la Comisión, el carácter transitorio de la medida demuestra que la misma persigue un objetivo coyuntural.

47 En segundo lugar, la Comisión considera que los regímenes de exención fiscal controvertidos son nuevas ayudas y no ayudas existentes, con arreglo al Reglamento nº 659/1999. Para empezar, la Comisión observa que dichas Normas Forales no se adoptaron antes de la adhesión del Reino de España, de 1 de enero de 1986, y que no fueron objeto de ninguna autorización expresa o tácita. La Comisión sostiene, además, que nunca afirmó que las exenciones fiscales controvertidas no constituyeran ayudas. Por último, la Comisión precisa que no se le puede hacer reproche alguno por no haber incoado sin demora los procedimientos de investigación formales, puesto que no se le habían notificado las ayudas de que se trata.

48 En tercer lugar, la Comisión analiza la eventual ilegalidad de las exenciones fiscales, y observa que las autoridades españolas no se comprometieron a conceder tales exenciones observando los requisitos relativos a las ayudas «*de minimis*». Por consiguiente, los regímenes fiscales controvertidos estaban sometidos a la obligación de notificación previa impuesta por el artículo 88 CE, apartado 3. Como no hubo notificación, la Comisión estima que dichas ayudas son ilegales.

49 Por otra parte, la Comisión afirma que no cabe invocar los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, ya que las medidas que se trata no fueron notificadas. A este respecto, la Comisión precisa que nunca aprobó un supuesto «sistema fiscal vasco» en su Decisión 93/337/CEE, de 10 de mayo de 1993, relativa a un sistema de ayudas fiscales a la inversión en el País Vasco (DO L 134, p. 25), que versaba sobre unas medidas fiscales establecidas en 1988.

50 En cuarto lugar, la Comisión estima que las excepciones contempladas en el artículo 87 CE, apartado 3, no son aplicables en el presente caso. Tras señalar que los Territorios Históricos «no [han] podido acogerse nunca a la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 87 CE» por tener un producto interior bruto *per cápita* demasiado elevado, sostiene que, a pesar de los requisitos relativos a la inversión mínima y a la creación de un número mínimo de puestos de trabajo, los regímenes de exención controvertidos no revisten el carácter de ayudas a la inversión o al empleo. A este respecto, la Comisión expone que las ayudas en cuestión no se determinan en función del importe de la inversión, ni tampoco del número de puestos de trabajo o de los correspondientes costes salariales, sino en función de la base imponible. Además, el límite máximo para abonar tales ayudas no se expresa en porcentaje del importe de la inversión o del número de puestos de trabajo o de los correspondientes costes salariales, sino en porcentaje de la base imponible.

51 En cambio, la Comisión considera que las ayudas controvertidas, al liberar parcialmente del impuesto sobre sociedades a las empresas beneficiarias, pueden ser calificadas de ayudas de funcionamiento. Ahora bien, recalca la Comisión en las Decisiones definitivas impugnadas, en principio tales ayudas están prohibidas y los Territorios Históricos no cumplen los requisitos para acogerse a las excepciones existentes en esta a materia.

52 En consecuencia, la Comisión estima que los regímenes de exención no pueden considerarse compatibles con el mercado común al amparo de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c).

53 La Comisión examina a continuación si las disposiciones controvertidas pueden justificarse al amparo del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en la medida en que este precepto se refiere a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades. Señala, no obstante, que los regímenes de exención controvertidos no contienen medidas en favor de las pequeñas y medianas empresas, de la investigación y el desarrollo, de la protección del medio ambiente, o de la creación de empleo y la formación. Además, la Comisión pone de relieve que, al no estar sujetas a ninguna restricción sectorial, las exenciones fiscales pueden ser otorgadas a empresas de sectores sensibles, tales como la agricultura, la pesca, la industria del carbón, la siderurgia, el transporte, la construcción naval, las fibras sintéticas y la industria del automóvil, sin respetar su normativa específica.

54 Por último, la Comisión excluye la aplicación de las restantes excepciones contempladas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3.

55 En quinto lugar, la Comisión examina si procede ordenar la recuperación de las ayudas ya abonadas. A su juicio, las empresas beneficiarias podían ser conscientes de la ventaja que suponían las exenciones. Recuerda además que los regímenes de exención no se aplicaron respetando el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 3, y que, en tal supuesto, las empresas beneficiarias de las ayudas no pueden, en principio, confiar legítimamente en la regularidad de las mismas.

56 Por lo demás, la Comisión estima que no cabe considerar excepcional ninguna de las circunstancias mencionadas en las observaciones de terceros. La Comisión señala que, en efecto, los plazos previstos en el Reglamento nº 659/1999 no se aplican a las ayudas ilegales. Añade que ya en su escrito de 25 de mayo de 1994 advirtió a las autoridades españolas de la eventual ilegalidad de las exenciones fiscales controvertidas, así como de la posibilidad de que hubiera que devolverlas. Indica también que, con posterioridad,

nunca calificó dichas exenciones, ni directa ni indirectamente, de medidas compatibles con el mercado común. Por lo demás, la Comisión estima que la existencia de otras medidas fiscales en vigor en el resto de España no puede haber generado una confianza legítima en la compatibilidad con el mercado común de las exenciones fiscales controvertidas, habida cuenta de que las características de unas y otras son muy diferentes. Finalmente, la Comisión considera que la duración del período transcurrido entre su primer escrito de 25 de mayo de 1994 y la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se debe en gran parte a la falta de colaboración de las autoridades españolas, mencionando al respecto la falta de respuesta a su escrito de 19 de enero de 1996.

57 En conclusión, la Comisión considera que los regímenes de exención controvertidos constituyen ayudas estatales incompatibles con el mercado común (véase el artículo 1 de las Decisiones definitivas impugnadas). Por consiguiente, la Comisión ordena suprimir dichos regímenes de ayuda, siempre que sigan vigentes (véase el artículo 2 de las Decisiones definitivas impugnadas).

58 El artículo 3 de las Decisiones definitivas impugnadas, que ordena recuperar las ayudas, está redactado así:

«1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de las ayudas contempladas en el artículo 1, que han sido puestas a su disposición ilegalmente. En cuanto a las ayudas pendientes de pago, España deberá cancelar todos los pagos.

2. La recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.»

59 El artículo 4 de cada una de las Decisiones definitivas impugnadas dispone que el Reino de España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma, y el artículo 5 de dichas Decisiones precisa que su destinatario es el Reino de España.

60 Pronunciándose sobre un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, el Tribunal de Justicia declaró que el Reino de España había incumplido sus obligaciones al no ejecutar las Decisiones definitivas impugnadas (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/España, C-177/06, Rec. p. I-7689).

Procedimiento

61 Mediante sendas demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de febrero de 2001, el Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, el Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa y el Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya interpusieron los presentes recursos en los asuntos T-30/01, T-31/01 y T-32/01, solicitando la anulación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de los regímenes de exención.

62 Mediante escrito separado registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de mayo de de 2001, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad contra los mencionados recursos, al amparo del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. Mediante auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) de 22 de abril de 2002, se acordó unir la excepción al fondo del asunto y reservar la decisión sobre las costas.

63 Mediante sendas demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 26 de marzo de 2002, los demandantes interpusieron los presentes recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, solicitando la anulación de las Decisiones definitivas sobre los citados regímenes de exención fiscal.

64 Mediante auto del Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 17 de mayo de 2002, se ordenó acumular los asuntos T-86/02 a T-88/02 para las restantes fases del procedimiento, de conformidad con el artículo 50 del Reglamento de Procedimiento.

65 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de julio de 2002, la Comunidad Autónoma del País Vasco solicitó intervenir en el procedimiento relativo a los recursos T-86/02 a T-88/02 en apoyo de las pretensiones de los demandantes. Mediante auto de 10 de septiembre de 2002, el Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal admitió dicha intervención. La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención y las demás partes presentaron sus observaciones sobre éste dentro de los plazos señalados.

66 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 9 de julio de 2002, la Comunidad Autónoma de La Rioja solicitó intervenir en el procedimiento relativo a los recursos T-86/02 a T-88/02 en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 12 de septiembre de 2005, el Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal admitió dicha intervención. La parte coadyuvante presentó sus escritos de formalización de la intervención y las demás partes presentaron sus observaciones sobre éstos dentro de los plazos señalados.

67 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 29 de julio de 2002, la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) solicitó intervenir en los procedimientos relativos a los recursos T-86/02 a T-88/02 en apoyo de las pretensiones de los demandantes. Mediante auto de 9 de septiembre de 2005, el Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal admitió dicha intervención. La parte coadyuvante presentó su escrito de formalización de la intervención y las demás partes presentaron sus observaciones sobre éste dentro de los plazos señalados.

68 Mediante auto de 10 de septiembre de 2002, el Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal de Primera Instancia decidió suspender el procedimiento en los asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02 hasta que el Tribunal de Justicia se hubiera pronunciado sobre los recursos de casación interpuestos contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-127/99, T-129/99 y T-148/99, Rec. p. II-1275; en lo sucesivo, «sentencia Demesa») y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión (T-92/00 y T-103/00, Rec. p. II-1385). En dichas sentencias, el Tribunal de Primera Instancia se

pronunció sobre los recursos interpuestos contra dos decisiones de la Comisión en las que se habían calificado de ayudas estatales incompatibles con el mercado común los beneficios fiscales otorgados a Daewoo Electronics Manufacturing España, S.A. (Demesa) y a Ramondín, S.A., y Ramondín Cápsulas, S.A., en el Territorio Histórico de Álava [Decisión 1999/718/CE de la Comisión, de 24 de febrero de 1999, relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de Demesa (DO L 292, p. 1), y Decisión 2000/795/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativa a la ayuda estatal ejecutada por España en favor de Ramondín, S.A., y Ramondín Cápsulas, S.A. (DO 2000, L 318, p. 36)].

69 Tras modificarse la composición de las Salas del Tribunal de Primera Instancia, el Juez Ponente quedó adscrito a la Sala Quinta y los presentes asuntos fueron atribuidos a la Sala Quinta ampliada.

70 Las dos sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 2004, Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión (C-183/02 P y C-187/02 P, Rec. p. I-10609) y Ramondín y otros/Comisión (C-186/02 P y C-188/02 P, Rec. p. I-10653), en las que se desestimaron los recursos de casación interpuestos contra las sentencias Demesa y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, citadas en el apartado 68 *supra,* pusieron fin a la suspensión del procedimiento.

71 El 6 de enero de 2005, el Tribunal de Primera Instancia interrogó a las partes acerca de las consecuencias que dichas sentencias podrían tener para los presentes recursos.

72 Mediante escrito de 7 de febrero de 2005, tras exponer sus puntos de vista sobre dichas sentencias, los demandantes mantuvieron sus recursos, aunque desistieron del primer motivo de sus escritos de demanda en los asuntos T-86/02 a T-88/02.

73 Mediante auto del Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 11 de noviembre de 2005, de conformidad con el artículo 50 del

Reglamento de Procedimiento y oídas las partes, los asuntos T-30/01 a T-32/01 se acumularon, para las restantes fases del procedimiento, a los asuntos acumulados T-86/02 a T-88/02.

74 El 20 de diciembre de 2005, los demandantes solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que acordase, como diligencia de ordenación del procedimiento, impulsar el conocimiento y, en su caso, resolver los asuntos acumulados T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02 con anterioridad a los asuntos T-227/01 a T-229/01 y T-230/01 a T-232/01.

75 El 14 de febrero de 2007, el Tribunal de Primera Instancia solicitó a los demandantes en los asuntos T-86/02 a T-88/02, en concepto de diligencia de ordenación del procedimiento, ciertas informaciones sobre los beneficiarios de los regímenes fiscales controvertidos.

76 Los demandantes respondieron mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de marzo de 2007, en el que exponían sus dudas sobre la pertinencia de esta diligencia de ordenación del procedimiento. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 1 de marzo de 2007, Confebask solicitó la revisión de esta diligencia de ordenación del procedimiento.

77 El 22 de marzo de 2007, el Tribunal de Primera Instancia confirmó la diligencia de ordenación del procedimiento de 14 de febrero de 2007, y los demandantes presentaron su respuesta en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 23 de abril de 2007.

78 El 30 de julio de 2007, el Tribunal de Primera Instancia formuló ciertas preguntas a las partes, en concepto de diligencia de ordenación del procedimiento, y éstas respondieron en octubre de 2007.

79 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió abrir la fase oral del procedimiento. En la vista celebrada el 15 de enero de 2008 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

80 En dicha vista, se autorizó a los demandantes a que presentaran un documento, del que se dio traslado a la Comisión, y así se hizo constar en el acta de la vista.

81 En dicha vista, el Tribunal de Primera Instancia otorgó también a los demandantes y a Confebask un plazo que expiraba el 28 de enero de 2008 para que le presentaran ciertas informaciones sobre los beneficiarios de las medidas controvertidas, y así se hizo constar en el acta de la vista.

82 Al término de la vista, el Presidente de la Sala Quinta ampliada decidió diferir el cierre de la fase oral.

83 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de enero de 2008, en el caso del Territorio Histórico de Vizcaya, y el 28 de enero de 2008, en el caso de los Territorios Históricos de Álava y de Guipúzcoa, los demandantes aportaron los documentos que contenían la información solicitada. Confebask lo hizo a su vez mediante un escrito de 29 de enero de 2008. El 6 de marzo de 2008, tras obtener del Tribunal de Primera Instancia una prórroga del plazo, la Comisión presentó sus observaciones sobre los documentos aportados.

84 El Presidente de la Sala Quinta ampliada declaró terminada la fase oral el 12 de marzo de 2008, y las partes fueron informadas de ello mediante escritos de 14 de marzo de 2008.

85 Oídas las observaciones de las partes sobre la acumulación de los asuntos, el Tribunal de Primera Instancia ha estimado, con arreglo al artículo 50 del Reglamento de Procedimiento, que procede acumular los asuntos T-30/01, T-31/01, T-32/01, T-86/02, T-87/02 y T-88/02 a efectos de la sentencia.

Pretensiones de las partes

I. *En los asuntos T-30/01 a T-32/01*

86 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la nulidad de la decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2000 por la que se incoa el procedimiento de investigación formal de los tres regímenes de exención.

— Condene en costas a la Comisión.

87 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare los recursos carentes de objeto o, subsidiariamente,

— declare la inadmisibilidad de los mismos o, subsidiariamente,

— los desestime como no fundados, y

— condene en costas a los demandantes.

II. *En los asuntos T-86/02 a T-88/02*

88 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la nulidad de las Decisiones definitivas impugnadas.

— Subsidiariamente, anule la primera frase del artículo 3 de dichas Decisiones.

— Condene en costas a la Comisión.

89 Confebask y la Comunidad Autónoma del País Vasco, partes coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de los demandantes, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Con carácter principal, anule las Decisiones definitivas impugnadas.

— Con carácter subsidiario, anule el artículo 3 de cada una de ellas.

— Condene en costas a la Comisión.

90 La Comisión y la Comunidad Autónoma de La Rioja, parte coadyuvante en apoyo de sus pretensiones, solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime los recursos por infundados.

— Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

91 Procede examinar en primer lugar los recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, dirigidos contra las Decisiones definitivas impugnadas, y en segundo lugar los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01, dirigidos contra la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000.

I. *Sobre los recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, en los que se solicita la anulación de las Decisiones definitivas que declaran los regímenes controvertidos incompatibles con el mercado común y ordenan que se recuperen las ayudas abonadas*

A. *Sobre la admisibilidad de la intervención como coadyuvante de Confebask en los asuntos T-86/02 a T-88/02*

1. Alegaciones de las partes

92 La Comisión sostuvo en la vista que Confebask carecía de legitimación para intervenir como coadyuvante, ya que no había demostrado que entre sus miembros existieran beneficiarios de las medidas controvertidas.

93 A raíz de las preguntas formuladas en la vista, Confebask aportó ciertos documentos. Así, ha presentado tres documentos, procedentes de los respectivos Directores Generales de Hacienda de cada uno de los tres Territorios Históricos, en los que se certifica que determinadas empresas habían obtenido las exenciones fiscales controvertidas. Tales documentos acreditan, pues, que dichas empresas se han visto afectadas por las Decisiones definitivas impugnadas y en particular por su artículo 3, que ordena la recuperación de las ayudas. Además, una certificación firmada por el

Secretario General y por el Presidente de Confebask da fe de que todas estas empresas eran miembros de Confebask en el momento en que se presentaron las demandas de intervención.

94 Dichos documentos fueron transmitidos a la Comisión, que mantiene que Confebask no ha demostrado la admisibilidad de su intervención como coadyuvante.

2. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

95 Procede recordar que el auto del Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia, de 9 de septiembre de 2005, en el que se admitía la intervención de Confebask en apoyo de los demandantes en los asuntos T-86/02 a T-88/02, no impide que en la sentencia que ponga fin al proceso se proceda a un nuevo examen de la admisibilidad de la intervención de dicha parte (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, Hüls/Comisión, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, apartado 52).

96 Con arreglo al artículo 40, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, aplicable al Tribunal de Primera Instancia en virtud del artículo 53, párrafo primero, de dicho Estatuto, toda persona que demuestre un interés en la solución del litigio tiene derecho a intervenir en él como coadyuvante.

97 Según reiterada jurisprudencia, las asociaciones representativas que tengan por objeto la protección de sus miembros pueden intervenir como coadyuvantes en los asuntos en que se planteen cuestiones de principio que puedan afectar a éstos [autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 1997, National Power y PowerGen, C-151/97 P (I) y C-157/97 P(I), Rec. p. I 3491, apartado 66, y de 28 de septiembre de 1998, Pharos/Comisión, C-151/98 P, Rec. p. I 5441, apartado 6; auto del Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal de Primera Instancia de 19 de abril de 2007, MABB/Comisión, T 24/06, no publicado en la Recopilación, apartado 10].

98 Además, es preciso recordar que la adopción de una interpretación amplia del derecho de intervención de las asociaciones tiene por objeto permitir una mejor apreciación de las circunstancias del asunto, evitando al mismo tiempo una multiplicidad de intervenciones individuales que pondrían en peligro la eficacia y el buen desarrollo del procedimiento (auto National Power y PowerGen, citado en el apartado 97 *supra*, apartado 66, y auto del Tribunal de Primera Instancia de 26 de julio de 2004, Microsoft/Comisión, T-201/04 R, Rec. p. II-2977, apartado 38).

99 En el presente caso, Confebask es una confederación profesional intersectorial, que tiene por objeto la representación, la coordinación, la información y la defensa de los intereses generales y comunes de los miembros de las organizaciones empresariales del País Vasco español que la componen. Uno de sus principales objetivos consiste en representar a las empresas vascas y defender sus intereses frente a la Administración y frente a otras organizaciones sociales y profesionales.

100 Las partes coinciden en reconocer que Confebask es una organización representativa de las empresas del País Vasco español.

101 Además, procede hacer constar que, como muestran los documentos presentados en la fase oral del procedimiento, ciertas empresas, que eran miembros de Confebask cuando ésta presentó su demanda de intervención, obtuvieron ayudas en virtud de los regímenes fiscales controvertidos en el presente caso.

102 Por lo tanto, el resultado de los presentes recursos puede afectar a los intereses de dichas empresas, que son a la vez miembros de Confebask y beneficiarias efectivas de las medidas fiscales controvertidas.

103 Por lo demás, Confebask participó en el procedimiento administrativo que desembocó en la adopción de las Decisiones impugnadas.

104 En consecuencia, procede considerar que Confebask ha demostrado un interés en la solución del litigio y que su intervención como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de los demandantes es admisible.

B. *Sobre la fundamentación de los recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02*

105 En sus escritos de demanda, los demandantes invocaban cinco motivos de recurso. No obstante, han desistido del primer motivo, en el que se alegaba que las medidas controvertidas eran medidas generales y no constituían ayudas estatales en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1 (véase el apartado 72 *supra)*.

106 En el segundo motivo, los demandantes sostienen que los regímenes de exención controvertidos deberían haber sido tratados como ayudas existentes y no como nuevas ayudas. En el tercer motivo alegan que la Comisión violó el artículo 88 CE, apartado 1, y los artículos 17 a 19 del Reglamento nº 659/1999, ya que hubiera debido aplicar el procedimiento relativo a los regímenes de ayudas existentes. En su cuarto motivo invocan una violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), ya que los regímenes controvertidos no eran ayudas de funcionamiento incompatibles con el mercado común, sino ayudas a la inversión o a la creación de empleo. En el quinto motivo, los demandantes sostienen que la obligación de recuperar las ayudas controvertidas adolece de un vicio de procedimiento y viola los principios de seguridad jurídica, de buena administración, de protección de la confianza legítima y de igualdad de trato. Por último, en sus escritos de réplica, los demandantes invocan una infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, alegando que, en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión habría debido mencionar la existencia de reuniones con las autoridades españolas.

1. Sobre el segundo motivo, en el que se alega el carácter de ayudas existentes de los regímenes de ayudas controvertidos

107 Este segundo motivo se divide en dos partes. La primera se basa en la infracción del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, y la segunda en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), de dicho Reglamento.

a) Sobre la primera parte del motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999

Alegaciones de las partes

108 Según los demandantes, la Comisión habría debido considerar que los regímenes de exención eran ayudas existentes, ya que, de conformidad con el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, no constituían regímenes de ayudas en el momento de su entrada en vigor, sino que adquirieron tal carácter posteriormente, debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificados por el Estado miembro.

109 En primer lugar, los demandantes sostienen que la Comisión consideró tácitamente que los regímenes de exención no constituían ayudas estatales en el momento en que entraron en vigor.

110 Según estas partes, en el momento en que la Comisión tuvo conocimiento de los regímenes de que se trata, en 1994, no tenía obligación alguna de poner fin a la fase de examen preliminar mediante una decisión en el sentido del artículo 249 CE, y con su mero silencio podía expresar su posición favorable, según la cual las medidas examinadas no constituían ayudas.

111 Los demandantes alegan que la jurisprudencia desarrollada en este sentido a propósito de las medidas notificadas también resulta aplicable en caso de examen preliminar de disposiciones no notificadas de las que la Comisión haya tenido conocimiento. La jurisprudencia que obliga a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal en caso de dudas sobre la compatibilidad con el mercado común de una medida nacional implica por otra parte, a su juicio, que la inexistencia de una decisión de ese tipo significa, en principio, que la Comisión estima que la medida controvertida es conforme con el Derecho comunitario.

112 En opinión de los demandantes, la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros de 4 de marzo de 1991, sobre procedimientos de notificación de las ayudas y procedimientos aplicables a las ayudas concedidas sin respetar lo dispuesto en el artículo [88] CE, apartado 3 (en lo sucesivo, «Comunicación de 1991»), confirma, por lo demás, que la Comisión no se estima obligada a adoptar una decisión al término del examen preliminar, en el caso de que el Estado miembro responda satisfactoriamente a su requerimiento de información. De esa misma Comunicación se deduce que, cuando el Comisario responsable de la competencia no albergaba ninguna duda sobre la compatibilidad de la medida examinada, se limitaba a proponer a la Comisión que no actuara contra ella. Los demandantes añaden que este «cierre del procedimiento sin darle curso» se caracteriza por la inexistencia de decisión formal.

113 Los demandantes consideran que el artículo 232 CE no supone obstáculo alguno para esta manera de proceder. Según ellos, las autoridades nacionales carecen de capacidad procesal para interponer un recurso por omisión destinado a obligar a la Comisión a que adopte una decisión sobre una denuncia de la que no son autoras.

114 A continuación, los demandantes especifican a partir de qué momento cabe presumir que la Comisión ha cerrado el procedimiento de examen preliminar sin darle curso. A este respecto recuerdan que, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 659/1999, ninguna disposición fijaba un plazo para la Comisión. No obstante, la jurisprudencia dedujo del principio de seguridad jurídica la obligación de la Comisión de adoptar una postura en un plazo razonable. Por consiguiente, habida cuenta de la naturaleza del procedimiento de examen preliminar, el plazo para cerrarlo debe ser breve, y así lo ha reconocido la propia Comisión. Según los demandantes, la obligación de la Comisión de actuar con diligencia se impone incluso en los casos en que las medidas nacionales no han sido notificadas, con arreglo a la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales.

115 En tal contexto, los demandantes estiman que la Comisión reconoció, tanto implícita como explícitamente, que los regímenes de exención no podían calificarse de ayudas estatales.

116 Alegan así que, en su solicitud de información de 25 de mayo de 1994, la Comisión advirtió a las autoridades españolas de que se vería obligada a incoar el procedimiento de investigación formal en el caso de no recibir contestación o de que ésta no se considerase satisfactoria. Ahora bien, la Comisión no incoó dicho procedimiento tras recibir la respuesta del Reino de España, de 30 de noviembre de 1994, en la que éste negaba el carácter de ayudas estatales de los regímenes de exención. De ello deducen los demandantes que la Comisión consideró que tal respuesta era satisfactoria y que los regímenes controvertidos no constituían ayudas a efectos del artículo 87 CE.

117 Los demandantes estiman que lo anterior queda corroborado por el escrito de 18 de julio de 1995, remitido por la Comisión a los autores de la denuncia de 1994 con el fin de informarles acerca del curso que se había dado a la misma y que, según ellos, dejaba entrever que los regímenes de exención controvertidos no eran ayudas estatales.

118 A juicio de los demandantes, otras circunstancias permiten además presumir que la Comisión reconoció tácitamente, en un primer momento, que los regímenes de exención no constituían ayudas estatales. En primer término, la Comisión no publicó en el Diario Oficial un aviso en el que se que informase a terceros de la precariedad de los regímenes de exención. En segundo término, la Comisión reconoció en sus escritos procesales que había existido una dilación en el examen de los regímenes de exención. Ahora bien, ni la decisión de incoar el procedimiento ni las Decisiones definitivas impugnadas formulan reproche alguno al respecto contra las autoridades nacionales. En tercer término, la solicitud de información de 3 de febrero de 2000 de la Comisión a las autoridades españolas no hace referencia alguna a la denuncia de 1994. De dicha solicitud se deduce, por el contrario, que la Comisión se proponía examinar el régimen de exención de Álava tomando como punto de partida la Decisión 1999/718 (véase el apartado 68 *supra)*. Por otra parte, el escrito en cuestión no constituye un requerimiento de información sobre los beneficiarios de las medidas controvertidas; además, tal información no presenta interés alguno en el caso de un supuesto régimen de ayudas, cuyo análisis se efectúa en abstracto. En cuarto término, la decisión de incoar el procedimiento formal tampoco está relacionada con la denuncia de 1994, sino que, a juicio de los demandantes, se basa por el contrario en la Comunicación de la Comisión

relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO 1998, C 384, p. 3; en lo sucesivo, «Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales»).

119 Por otro lado, añaden los demandantes, la circunstancia de que la Comisión adoptase con posterioridad a 1994 decisiones relativas a otros regímenes fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa no afecta en modo alguno al hecho de que dicha institución estimó inicialmente que los regímenes de exención no constituían ayudas estatales. Según estas partes, la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal y las Decisiones definitivas impugnadas demuestran la arbitrariedad de la Comisión, que, además, no ha justificado el tratamiento prioritario que aplicó a los regímenes de 1996, que establecían otros beneficios fiscales, tales como créditos fiscales y reducciones de la base imponible, a pesar de que ella misma consideraba estos últimos regímenes menos «agresivos» que los regímenes de 1993, analizados en el presente caso.

120 En su escrito de réplica, los demandantes mencionan una serie de datos de los que deducen que la Comisión rechazó explícitamente la denuncia de 1994 por considerar que los regímenes de exención no constituían ayudas estatales.

121 Así, exponen los demandantes, del acta de sesiones del Senado español de 22 de abril de 1997 *(Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 28 de abril de 1997, nº 204, 681/000550) se desprende que, en una reunión de 17 de marzo de 1997, el Comisario responsable de la competencia confirmó a una delegación de la Comunidad Autónoma de La Rioja que la denuncia de 1994 «no era competencia de la Unión Europea, sino del Estado miembro en cuestión». De un artículo de prensa publicado en Internet el 24 de octubre de 2002 se desprende, además, que dicha denuncia no fue tomada en consideración. Los demandantes deducen de estos dos datos que la Comunidad Autónoma de La Rioja intervino en relación con la denuncia de 1994 y que ésta fue rechazada expresamente por la Comisión porque, al no ser los regímenes de exención ayudas estatales, tal denuncia no correspondía al Derecho comunitario. Además, los demandantes deducen de la Decisión de la Comisión sobre la ayuda concedida a Ramondín que, en el marco de la denuncia contra esta ayuda, la Comunidad Autónoma de La Rioja había renunciado a impugnar la compatibilidad con la normativa sobre ayudas estatales de la Norma Foral 22/1994 de Álava, considerada aisladamente, y estiman que este cambio de actitud se explica por el mencionado rechazo de la denuncia de 1994. Por último, estas partes alegan que, en las actuaciones que la Comisión emprendió a partir de 1997 contra los diferentes regímenes fiscales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, dicha institución nunca hizo la más mínima alusión a la citada denuncia, ni a un aplazamiento en el examen de la misma por razones de oportunidad. En

particular, la Comisión no la mencionó en las observaciones que presentó sobre las cuestiones prejudiciales planteadas por un tribunal español en los asuntos en que se dictó el auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa y otros, C-400/97 a C-402/97, Rec. p. I-1073, relativas a los tres regímenes de exención controvertidos. Del mismo modo, la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal sobre dichos regímenes únicamente se remite a la denuncia presentada el 5 de enero de 2000.

122 Por consiguiente, a juicio de los demandantes, ni el escrito de 18 de julio de 1995, remitido por la Comisión a los autores de la denuncia de 1994, ni el escrito de 19 de enero de 1996, en el que dicha institución solicitó información adicional a las autoridades españolas, pueden impedir que el Tribunal de Primera Instancia declare que el Comisario responsable de la competencia confirmó en 1997 el archivo de la denuncia antes mencionada. Por el contrario, según estas partes, el escrito de 18 de julio de 1995 anunciaba expresamente que se iba a adoptar una decisión y que la misma sería comunicada a los denunciantes.

123 En opinión de los demandantes, la Comisión estimó, pues, que las medidas controvertidas no constituían ayudas estatales en el momento de su entrada en vigor.

124 En segundo lugar, los demandantes sostienen que las Decisiones controvertidas sólo se explican por una evolución de la política en materia de ayudas estatales, que provocó un cambio de criterio en el examen de determinadas medidas fiscales. Alegan así que se produjo una evolución del mercado común, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

125 Estas partes ponen de relieve que en la propuesta inicial de Reglamento nº 659/1999 no se contemplaba la categoría de ayudas existentes que acabó plasmándose en su artículo 1, letra b), inciso v), y estiman que tal disposición se incluyó posteriormente para tener en cuenta las modificaciones producidas en la política de la Comisión en materia de ayudas estatales. A juicio de los demandantes, se desprende por lo demás del cuarto considerando de la exposición de motivos de este Reglamento que dicha disposición se refería efectivamente a la evolución de la política de la Comisión en

materia de ayudas estatales, lo que les lleva a deducir que la evolución del mercado común es un sinónimo de evolución de la política en materia de ayudas estatales.

126 Según los demandantes, se desprende de la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de diciembre de 1997, relativa a un Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas (DO 1998, C 2, p. 1), que la Comisión manifestó en aquel momento su voluntad de reexaminar los regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros, anunciando así un cambio de criterio de apreciación en lo que a ellos respecta. Su Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales así lo confirma, pues la Comisión indica en ella su intención de «reexaminar, caso por caso» los regímenes fiscales tomando como «punto de partida» dicha Comunicación. Los demandantes añaden que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal hacía referencia expresa a dicha Comunicación.

127 Por otra parte, los demandantes consideran que la Decisión 93/337, invocada por la Comisión, no constituye una referencia válida. En efecto, según estas partes, la Comisión calificó de medidas selectivas los créditos fiscales de 1988 examinados en dicha Decisión porque sólo se aplicaban a determinadas actividades, pero no utilizó como criterio el importe mínimo de la inversión. En cambio, las medidas de exención controvertidas en el presente caso no excluyen actividad alguna y era por tanto legítimo considerarlas medidas generales en 1993.

128 Los demandantes invocan también la Decisión 2003/755/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Bélgica en favor de los centros de coordinación establecidos en Bélgica (DO L 282, p. 25), sosteniendo que la Comisión reconoció en ella que el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999 se aplicaba a los supuestos en que dicha institución, tras haber considerado inicialmente que una medida no constituía una ayuda, modificaba su evaluación y concluía que existía efectivamente ayuda.

129 Los demandantes consideran, pues, que se ha producido una evolución de la política en materia de ayudas estatales en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

130 En tercer lugar, los demandantes subrayan que las medidas fiscales controvertidas no han sido modificadas.

131 Llegan así a la conclusión de que la Comisión incurrió en un error de Derecho al no reconocer que las medidas controvertidas constituían ayudas existentes en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

132 La Comisión, apoyada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, solicita que se desestime esta primera parte del presente motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

133 Con carácter preliminar, procede recordar que el Tratado CE establece procedimientos distintos según se trate de ayudas existentes o nuevas. Mientras que las nuevas ayudas, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, deben ser notificadas previamente a la Comisión y no pueden ser ejecutadas antes de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva, las ayudas existentes, conforme al artículo 88 CE, apartado 1, pueden seguir ejecutándose mientras la Comisión no haya declarado su incompatibilidad (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 20). Por tanto, las ayudas existentes únicamente podrán ser objeto, en su caso, de una decisión de incompatibilidad que produzca efectos para el futuro (sentencia Demesa, citada en el apartado 68 *supra,* apartado 172).

134 Según el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, que entró en vigor el 16 de abril de 1999 y era por tanto aplicable cuando se adoptaron las Decisiones definitivas impugnadas, constituye una ayuda existente «la ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se llevó a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasó a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro».

135 Los demandantes alegan que concurren los tres requisitos del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999. En cambio, la Comisión estimó que no concurrían en el presente caso los dos primeros requisitos, en los que se exigía que los regímenes controvertidos no constituyeran ayudas en el momento de su entrada en vigor y que pasaran a serlo debido a la evolución del mercado común (véanse los considerandos 78 de la Decisión 2003/28, 76 de la Decisión 2003/86 y 74 de la Decisión 2003/192).

136 Procede analizar si la Comisión actuó legítimamente al considerar que en el presente caso no concurrían dicho requisitos.

137 En lo que respecta al primer requisito, los demandantes sostienen que la Comisión reconoció, tanto implícita como explícitamente, que los regímenes controvertidos no eran regímenes de ayudas estatales en el momento de su entrada en vigor.

138 En primer lugar, los demandantes sostienen, en su escrito de réplica, que la Comisión rechazó explícitamente la denuncia de 1994.

139 Sin embargo, se desprende de los documentos que obran en autos que la Comisión prosiguió sus investigaciones con posterioridad a la denuncia de 1994 (véanse los apartados 21 y siguientes *supra),* sin adoptar, no obstante, ninguna decisión explícita.

140 Así, mediante escrito de 18 de julio de 1995, la Comisión informó a los denunciantes de que proseguía analizando el sistema fiscal español y los sistemas de autonomía fiscal vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta al mismo tiempo la evolución federal que se estaba produciendo en varios Estados miembros. Indicó asimismo que sus servicios estaban recabando los datos necesarios, que decidiría respecto de la denuncia una vez aclaradas estas cuestiones y que les comunicaría su decisión. De todo ello se deduce claramente que la Comisión seguía analizando la denuncia y que no había adoptado en aquel momento decisión alguna.

141 Del mismo modo, mediante escrito de 19 de enero de 1996, la Comisión informó al Reino de España de que estaba examinando el impacto sobre la competencia de las disposiciones fiscales controvertidas y le solicitó que le remitiera información sobre los beneficiarios de dichas medidas. Pues bien, con independencia de la cuestión de si la Comisión recibió una respuesta a dicha solicitud, punto sobre el que disienten las partes, procede hacer constar que, en cualquier caso, este escrito demuestra que, en aquel momento, la Comisión no había adoptado una postura sobre los regímenes controvertidos (véase en este sentido, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión, T-95/96, Rec. p. II-3407, apartado 88).

142 Por último, procede hacer constar que el texto de la pregunta formulada al Gobierno español por un senador español con respecto a la reunión de 17 de marzo de 1997 no procede de la Comisión, y únicamente prueba que en unos debates parlamentarios nacionales se citaron unas palabras supuestamente pronunciadas por el Comisario responsable de la competencia. Con independencia de su contenido, esta información no puede calificarse de toma de posición explícita de la Comisión.

143 Del mismo modo, ni un artículo de prensa ni las deducciones de los demandantes sobre la actitud de los denunciantes o de la Comisión en otros procedimientos permiten demostrar la existencia de la decisión que, según ellos, había adoptado la Comisión en el presente caso.

144 En consecuencia, procede hacer constar que ninguno de los documentos aportados constituye una decisión dirigida al Estado miembro y que ninguna de las circunstancias alegadas permite acreditar la existencia de una toma de posición clara y explícita por parte de la Comisión (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn/Comisión, T-351/02, Rec. p. II-1047, apartados 46 a 49).

145 Por consiguiente, no se ha acreditado la existencia de una decisión explícita de la Comisión en la que se declarase que los regímenes controvertidos no constituían regímenes de ayudas estatales en el momento de su entrada en vigor.

146 En segundo lugar, los demandantes sostienen que la Comisión no estaba obligada a poner fin a la fase de examen preliminar mediante una decisión en el sentido del artículo 249 CE, y que su mero silencio permitía expresar su postura de que las medidas fiscales examinadas no constituían ayudas.

147 No cabe aceptar tal interpretación.

148 En efecto, procede recordar que el mero silencio de una institución no puede producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de la parte demandante, salvo cuando esa consecuencia esté expresamente prevista por una disposición del Derecho comunitario. El Derecho comunitario establece, en algunos casos específicos, que el silencio de una institución tiene valor de decisión cuando esa institución haya sido requerida para definir su postura y no se haya pronunciado al cabo de cierto plazo. A falta de tales disposiciones expresas, que fijen un plazo tras cuya expiración se considera que ha tenido lugar una decisión presunta y que definan el contenido de dicha decisión, la inacción de una institución no puede equipararse a una decisión sin comprometer el sistema de vías de recurso establecido por el Tratado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 1999, Sodima/Comisión, T-190/95 y T-45/96, Rec. p. II-3617, apartados 31 y 32).

149 En el presente caso, las partes coinciden en reconocer que los regímenes fiscales controvertidos, establecidos en 1993, no fueron notificados a la Comisión.

150 Pues bien, las normas aplicables en materia de ayudas estatales no disponen que el silencio de la Comisión equivalga a una decisión implícita sobre la inexistencia de ayuda, en especial cuando no se hayan notificado a la Comisión las medidas de que se trate. En efecto, la Comisión, que dispone de una competencia exclusiva para declarar la eventual incompatibilidad de una ayuda con el mercado común, está obligada, al término de la fase de examen preliminar de una medida estatal, a adoptar con respecto al Estado miembro de que se trate una decisión en la que declare, o bien que no existe ayuda, o bien que existe una ayuda compatible, o bien que es preciso incoar el procedimiento de investigación formal contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2 (sentencia Gestevisión Telecinco/Comisión, citada en el apartado 141 *supra,* apartados 53 a 55).

151 Por lo tanto, tal decisión, que por otra parte se notifica al Estado miembro, no puede ser tácita y resultar de un silencio de la Comisión de cierta duración.

152 En el presente caso, pues, no cabe admitir que la Comisión haya podido adoptar una decisión implícita, con arreglo a la cual los regímenes fiscales controvertidos no constituían regímenes de ayudas en el momento de su entrada en vigor.

153 El mero hecho de que la Comisión haya dejado transcurrir un período relativamente largo sin incoar un procedimiento de investigación formal sobre una medida estatal concreta no basta, por sí solo, para conferir a dicha medida el carácter objetivo de ayuda existente, en el caso de que se trate de una ayuda. La eventual incertidumbre existente al respecto podrá haber generado, a lo sumo, una confianza legítima de los beneficiarios que impida recuperar la ayuda abonada en el pasado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 2002, Government of Gibraltar/Comisión, T-195/01 y T-207/01, Rec. p. II-2309, apartado 129).

154 Además, los demandantes no requirieron a la Comisión para que tomase posición sobre la denuncia de 1994, lo que les habría permitido interponer un recurso por omisión transcurrido un plazo de dos meses, con arreglo al artículo 232 CE, ya que, en contra de lo que han alegado (véase el apartado 113 *supra),* habrían estado legitimados para hacerlo, al igual que están legitimados para interponer, en los presentes asuntos, recurso de anulación contra las Decisiones definitivas adoptadas por la Comisión (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, apartado 59).

155 Por consiguiente, en el presente caso no cabe considerar que se haya adoptado decisión tácita alguna sobre la inexistencia de ayuda como consecuencia del silencio de la Comisión.

156 No bastan para modificar esta apreciación las alegaciones de los demandantes basadas, en primer lugar, en la jurisprudencia; en segundo lugar, en el comportamiento de la Comisión en el presente caso y, en tercer lugar, en ciertas disposiciones de las comunicaciones de la Comisión.

157 En efecto, en primer lugar, la jurisprudencia invocada por los demandantes (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 45; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de junio de 1999, ARAP y otros/Comisión, T-82/96, Rec. p. II-1889, apartado 28) se refiere a situaciones en las que la Comisión había adoptado decisiones explícitas, por lo que no es pertinente en el presente caso. Del mismo modo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), aplicable en caso de ayudas notificadas, no es aplicable en caso de ayudas no notificadas, como el que aquí se plantea (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartados 46 a 48, y de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión, C-99/98, Rec. p. I-1101, apartado 32; véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia Gestevisión Telecinco/Comisión, citada en el apartado 141 *supra,* apartados 77 y 78, y de 15 de junio de 2005, Regione autonoma della Sardegna/Comisión, T-171/02, Rec. p. II-2123, apartado 48, y la jurisprudencia que allí se cita).

158 En segundo lugar, procede desestimar igualmente las alegaciones basadas en el comportamiento de la Comisión.

159 Así, la falta de reacción tras la respuesta del Reino de España de 30 de septiembre de 1994 o el hecho de que la Comisión reconociera, en sus escritos procesales, que en el presente caso había existido una dilación en el examen de los regímenes fiscales controvertidos no son argumentos que puedan demostrar la existencia de una decisión de la Comisión en la que se reconocía la inexistencia de ayuda en el presente caso. Además, en contra de lo que alegan los demandantes, el escrito de 18 de julio de 1995 remitido por la Comisión a los denunciantes (véase el apartado 26 *supra)* prueba que la Comisión proseguía su análisis y no puede llevar a reconocer la adopción de una decisión implícita, con arreglo a la cual los regímenes fiscales controvertidos no constituían regímenes de ayudas en el momento de su entrada en vigor.

160 Por otra parte, los demandantes invocan el hecho de que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal únicamente se remita a la denuncia de 5 de enero de 2000 (véase el apartado 31 *supra)* y no a la denuncia de 1994.

161 A este respecto procede señalar que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se refiere a los tres regímenes fiscales controvertidos, sin mencionar no obstante la denuncia de 1994. En efecto, dicha decisión fue adoptada por la Comisión a raíz de la denuncia de 5 de enero de 2000, interpuesta por competidores de una empresa beneficiaria de la exención del impuesto de sociedades.

162 Sin embargo, el hecho de que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal no mencione la denuncia de 1994 no permite deducir la existencia de una decisión tácita de la Comisión en la que se hubiera reconocido que los regímenes controvertidos no constituían ayudas estatales, ya que, como se ha recordado antes (véase el apartado 152 *supra),* una decisión de esta índole no puede ser implícita.

163 En lo que respecta a la alegación basada en el hecho de que la Comisión adoptó decisiones sobre otros regímenes fiscales establecidos por los demandantes con posterioridad a la denuncia de 1994 y en la arbitrariedad de las Decisiones impugnadas, procede desestimarla igualmente por no ser pertinente para el motivo invocado, relativo al concepto de ayuda existente.

164 En tercer lugar, tampoco cabe utilizar como argumento la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales ni la Comunicación de 1991.

165 En efecto, la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales recuerda, por el contrario, la obligación de notificar los proyectos de ayuda e indica que cualquier beneficiario de una ayuda concedida ilegalmente, «es decir, sin que la Comisión haya llegado a una decisión definitiva acerca de su compatibilidad», puede verse obligado a devolver dicha ayuda. Es cierto que dicha Comunicación indica también que, en cuanto la Comisión tenga conocimiento de que un Estado miembro ha establecido medidas de ayuda ilegales, publicará en el Diario Oficial un aviso específico que advierta a los beneficiarios

potenciales de la ayuda de la precariedad de la misma (véase el apartado 11 *supra)*. No cabe sin embargo deducir de ello que la falta de publicación de tal aviso pueda asimilarse a una decisión tácita sobre la inexistencia de ayuda, habida cuenta de la jurisprudencia que se ha mencionado anteriormente (sentencia Sodima/Comisión, citada en el apartado 148 *supra)*.

166 Tampoco es posible utilizar como argumento la Comunicación de 1991, invocada por los demandantes (véase el apartado 112 *supra)*. En efecto, dicha Comunicación indica que, en el caso de que el Estado miembro no responda satisfactoriamente a su requerimiento de información, la Comisión «se reserva» la posibilidad de ejercer ciertas facultades (orden conminatoria de suspensión de las medidas de que se trate, emplazamiento para la presentación de las observaciones y datos necesarios para valorar la compatibilidad de la ayuda con el mercado común) y concluye afirmando que «la Comisión alberga la intención de ejercer dichas facultades en todos los casos en que resulte necesario para poner fin a una violación cualquiera de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado». Así pues, no se desprende en absoluto de dicha Comunicación que la falta de respuesta formal por parte de la Comisión equivalga a una decisión tácita de dicha institución en la que se reconozca que las medidas de que se trata no pueden calificarse de ayudas.

167 Por consiguiente, procede desestimar la alegación de que la Comisión rechazó tácitamente la denuncia de 1994 y reconoció que los regímenes controvertidos no constituían regímenes de ayudas estatales.

168 Se deduce de las consideraciones expuestas que no se ha acreditado la existencia de una decisión de la Comisión que reconociera que los regímenes controvertidos no constituían regímenes de ayudas estatales en el momento de su entrada en vigor.

169 Dado que no concurre este primer requisito de los establecidos en el artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, las medidas controvertidas no pueden considerarse ayudas existentes con arreglo a dicha disposición.

170 Por consiguiente, resulta inoperante la argumentación relativa al segundo requisito, que pretende demostrar que las medidas controvertidas pasaron a ser ayudas posteriormente, debido a la evolución del mercado común.

171 En cualquier caso, procede indicar que no cabría admitir la argumentación de los demandantes sobre el segundo requisito del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

172 En efecto, los demandantes sostienen que se deduce del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999 y del cuarto considerando de la exposición de motivos de dicho Reglamento que el concepto de evolución del mercado común es sinónimo de evolución de la política en materia de ayudas estatales (véase el apartado 125 *supra).*

173 Ahora bien, procede recordar que el concepto de «evolución del mercado común» puede entenderse como una modificación del contexto económico y jurídico en el sector afectado por la medida que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión, C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479, apartado 71). En particular, dicha modificación puede ser consecuencia de la liberalización de un mercado inicialmente cerrado a la competencia (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 4 de abril de 2001, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, T-288/97, Rec. p. II-1169, apartado 89).

174 En cambio, este concepto no se refiere al supuesto en el que la Comisión modifica su apreciación basándose exclusivamente en una aplicación más rigurosa de las normas del Tratado en materia de ayudas estatales (sentencia Bélgica y Forum 187/Comisión, citada en el apartado 173 *supra,* apartado 71). A este respecto procede recordar que el carácter de ayuda existente o de nueva ayuda de una medida estatal no puede depender de una apreciación subjetiva de la Comisión y debe determinarse con independencia de cualquier práctica administrativa anterior de la Comisión (sentencias del Tribunal de Primera Instancia Government of Gibraltar/Comisión, citada en el apartado 153 *supra,* apartado 121, y de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión, T-269/99, T-271/99 y T-272/99, Rec. p. II-4217, apartado 80, y Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, T-346/99 a T-348/99, Rec. p. II-4259, apartado 84).

175 De todo ello se deduce que, en sí misma, la mera comprobación de que la política en materia de ayudas estatales ha evolucionado no puede bastar para constituir una «evolución del mercado común» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999, desde el momento en que el propio concepto objetivo de ayuda estatal que se desprende del artículo 87 CE no ha sido modificado.

176 En el presente caso, ninguna de las alegaciones de los demandantes sobre la evolución de la política en materia de ayudas estatales permite caracterizar una «evolución del mercado común» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

177 En efecto, en apoyo de su argumentación sobre la evolución de la política en materia de ayudas estatales, los demandantes invocan la adopción por parte del Consejo de la Unión Europea, el 1 de diciembre de 1997, de un Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas (véase el apartado 126 *supra)*.

178 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observa que los Estados miembros se comprometieron a desmantelar progresivamente determinadas medidas fiscales calificadas de perniciosas, mientras que la Comisión expresaba su intención de estudiar o de volver a estudiar cada uno de los regímenes fiscales vigentes en los Estados miembros desde el punto de vista de las normas sobre ayudas de Estado (letras D y J del Código de conducta).

179 En contra de lo que alegan los demandantes, dicho Código de conducta no anunció ningún cambio en los criterios de apreciación del concepto de ayuda estatal, afirmación que por lo demás los demandantes no han respaldado con dato alguno.

180 Los demandantes invocan igualmente la Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales, que anuncia, según ellos, un reexamen caso por caso de los regímenes fiscales (véase el apartado 126 *supra)*.

181 Sin embargo, en esta Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales, ampliamente inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia y que aporta aclaraciones respecto a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE a las medidas fiscales, la Comisión no anuncia una modificación de los criterios de apreciación de las medidas fiscales desde el punto de vista de los artículos 87 CE y 88 CE (véase en este sentido la sentencia Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/ Comisión, citada en el apartado 174 *supra,* apartado 79, y la de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, citada en el apartado 174 *supra,* apartado 83).

182 Por otra parte, los demandantes sostienen que, en la Decisión 93/337, la Comisión aplicó un criterio de selectividad diferente del utilizado en el presente caso (véase el apartado 127 *supra).*

183 En su Decisión 93/337, la Comisión puso de relieve que las medidas fiscales de que se trataba únicamente se aplicaban a determinadas empresas y que determinadas actividades quedaban excluidas de ellas (punto III de la Decisión). En las Decisiones definitivas impugnadas, la Comisión se ha basado en un criterio de selectividad diferente, relativo a la exigencia de una inversión mínima que supere determinado importe.

184 El artículo 87 CE, apartado 1, obliga a determinar si, en el marco de un régimen jurídico dado, una medida nacional puede favorecer «a determinadas empresas o producciones» en comparación con otras. Se trata de un concepto objetivo, para cuya apreciación pueden aplicarse criterios de selectividad diferentes, sin que de ello deba deducirse un cambio en los criterios de apreciación de la selectividad de las ayudas estatales.

185 Por lo tanto, las alegaciones formuladas no permiten concluir que los criterios de selectividad aplicados por la Comisión en su apreciación de las medidas fiscales a la luz de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1, hayan cambiado con posterioridad a la adopción de las medidas fiscales controvertidas (véase en este sentido la sentencia Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión, citada en el apartado 174 *supra,* apartado 79).

186 Por otra parte, incluso suponiendo que los demandantes hubieran probado un cambio de criterio de la Comisión en la apreciación de la calificación de ayuda, no podría acogerse la alegación de que las medidas fiscales controvertidas eran ayudas existentes. En efecto, no se ha demostrado en absoluto que esta supuesta modificación en los criterios de selectividad aplicados por la Comisión se deba a la «evolución del mercado común» en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999. A este respecto procede recordar que dicho concepto no se refiere al supuesto en el que la Comisión modifica su apreciación basándose exclusivamente en una aplicación más rigurosa de las normas del Tratado en materia de ayudas estatales (sentencia Bélgica y Forum 187/Comisión, citada en el apartado 173 *supra,* apartado 71).

187 Por último, en lo que respecta a la Decisión 2003/755, invocada por los demandantes, procede señalar que no es pertinente. En efecto, la medida examinada en dicha Decisión era una ayuda existente, ya que había sido previamente notificada y autorizada y la Comisión había decidido proceder a reexaminar el régimen en cuestión en el contexto de su examen permanente de los regímenes de ayudas existentes, previsto en el artículo 88 CE, apartado 1. Por lo demás, fue precisamente al analizar esta Decisión 2003/755 cuando el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «evolución del mercado común» no se refería al supuesto en el que la Comisión modifica su apreciación basándose exclusivamente en una aplicación más rigurosa de las normas del Tratado en materia de ayudas estatales (sentencia Bélgica y Forum 187/Comisión, citada en el apartado 173 *supra,* apartado 71). Así pues, esta Decisión no respalda en absoluto la tesis de los demandantes.

188 Por consiguiente, ninguna de las circunstancias invocadas por los demandantes permite demostrar la existencia de una evolución del mercado común del sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

189 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que los regímenes fiscales controvertidos no pueden considerarse regímenes de ayudas existentes en el sentido del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

190 Por lo tanto, procede declarar infundada la primera parte del segundo motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999.

b) Sobre la segunda parte del motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999

Alegaciones de las partes

191 Para el supuesto de que el Tribunal de Primera Instancia se niegue a admitir que la Comisión había considerado que los regímenes de exención no constituían ayudas estatales, los demandantes sostienen, no obstante, que las circunstancias del presente caso demuestran que dicha institución los había considerado compatibles con el mercado común y los había autorizado, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999. En efecto, a su juicio, esta disposición se refiere especialmente a las medidas adoptadas antes de su entrada en vigor y a las que la Comisión no se había opuesto.

192 En el presente caso, añaden los demandantes, tal autorización se deduce del escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1994 y de su actitud posterior. Así, la Comisión no incoó el procedimiento de investigación formal en un plazo razonable tras recibir las respuestas de las autoridades vascas a dicho escrito, pese a estar obligada a incoar el referido procedimiento si albergaba la más mínima duda en cuanto a la compatibilidad de los regímenes controvertidos con el mercado común. Además, ni el escrito de la Comisión de 3 de febrero de 2000 ni su decisión de incoar el procedimiento formal, de 28 de noviembre de 2000, mencionan el examen efectuado en 1994. Además, los demandantes subrayan que, pese a su compromiso de publicar en el Diario Oficial las medidas de ayuda no notificadas en cuanto tuviera conocimiento de las mismas, la Comisión no publicó ningún aviso antes de adoptar la citada decisión de 28 de noviembre de 2000.

193 La Comisión, apoyada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, solicita que se desestime esta segunda parte del segundo motivo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

194 El artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999 dispone que por «ayuda existente» se entenderá «la ayuda autorizada, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales autorizados por la Comisión o por el Consejo».

195 Procede recordar que esta disposición se refiere a las medidas de ayuda que han sido objeto de una decisión de la Comisión que las declaraba compatibles con el mercado común.

196 Una decisión de esta índole es necesariamente explicita. En efecto, la Comisión debe pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas de que se trate a la vista de los requisitos que establece el artículo 87 CE y, con arreglo al artículo 253 CE, debe motivar su decisión a este respecto.

197 Además, cuando se alega que unas medidas individuales de ayuda se han otorgado en aplicación de un régimen previamente autorizado, la Comisión debe determinar, antes de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, si tales medidas están o no basadas en el régimen de que se trate y, en caso afirmativo, si cumplen los requisitos establecidos en la decisión por la que se aprobó dicho régimen. La Comisión únicamente podrá considerar nuevas ayudas las medidas controvertidas cuando la conclusión de dicho examen sea negativa. En cambio, en caso de conclusión positiva, la Comisión deberá tratar dichas medidas como ayudas existentes, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartados 1 y 2 (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión, C-47/91, Rec. p. I-4635, apartados 24 a 26, y de 10 de mayo de 2005, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-3657, apartado 57). A fin de permitir determinar si las medidas individuales de ayuda cumplen o no los requisitos establecidos en la decisión por la que se aprobó el régimen de que se trate, dicha decisión aprobatoria debe ser necesariamente explícita.

198 Pues bien, en el presente caso, resulta obligado hacer constar que los demandantes no han aportado en apoyo de sus afirmaciones ninguna decisión en la que la Comisión haya autorizado las medidas fiscales controvertidas, considerándolas compatibles con el mercado común.

199 No cabe acoger la alegación de los demandantes según la cual dicha autorización se deduce del escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1994. En efecto, en dicho escrito, la Comisión se limita a instar al Reino de España a que presente sus observaciones sobre la denuncia de 1994, sin pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas controvertidas con el mercado común. Dicho escrito no puede constituir, por tanto, una decisión por la que se autoricen los regímenes controvertidos.

200 Tampoco la actitud posterior de la Comisión puede considerarse equivalente a una decisión aprobatoria explícita. Así, ni la falta de reacción de la Comisión a las observaciones del Reino de España de 30 de septiembre de 1994 ni el escrito de 18 de julio de 1995 remitido por la Comisión a los denunciantes (véase el apartado 26 *supra),* que no se pronuncia sobre la compatibilidad de los regímenes controvertidos, pueden constituir una decisión por la que se autoricen los regímenes fiscales controvertidos en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999.

201 Por último, los demandantes subrayan que la Comisión no hizo referencia a la instrucción de la denuncia de 1994 ni en su escrito de 3 de febrero de 2000, en el que solicitó a las autoridades españolas ciertas informaciones en relación con la denuncia de 5 de enero de 2000 (véase el apartado 32 *supra),* ni en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal. Alegan igualmente que la Comisión no publicó en el Diario Oficial las medidas controvertidas, en contra del compromiso que había asumido en su Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales.

202 Sin embargo, ninguna de estas circunstancias permite concluir que existió una decisión explicita de autorización por parte de la Comisión, en el sentido del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999.

203 Por lo tanto, procede igualmente declarar infundada la segunda parte del segundo motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999.

204 En consecuencia, procede declarar infundado el segundo motivo, en el que se alega que los regímenes fiscales controvertidos debían considerarse regímenes de ayudas existentes.

2. Sobre el tercer motivo, en el que se alega la violación de las normas de procedimiento aplicables a las ayudas existentes

205 Los demandantes, apoyados por la Comunidad Autónoma del País Vasco, sostienen que, como los regímenes de exención debían considerarse ayudas existentes, las Decisiones definitivas impugnadas violan el artículo 88 CE, apartado 1, y los artículos 17 a 19 del Reglamento nº 659/1999, ya que fueron adoptadas al término de un procedimiento previsto para las nuevas ayudas.

206 El Tribunal de Primera Instancia hace constar que, como en el presente caso no procede la calificación de regímenes de ayudas existentes (véase el apartado 204 *supra),* la Comisión actuó legítimamente al considerar que los regímenes de ayudas controvertidos constituían unas nuevas ayudas. Al actuar así, no vulneró las normas de procedimiento invocadas por los demandantes.

207 De ello se deduce que procede declarar infundado el tercer motivo, en el que se alega la violación de las normas de procedimiento.

3. Sobre el cuarto motivo, en el que se alega la violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c)

a) Alegaciones de las partes

208 Los demandantes señalan que la Comisión afirmó, en las Decisiones definitivas impugnadas, que los regímenes de exención no tenían «carácter de ayuda a la inversión o a la creación de empleo [porque] la base de dichas ayudas no es el importe de la inversión ni el número de puestos de trabajo, ni su correspondiente coste salarial, sino la base imponible».

209 Los demandantes niegan que esta relación sea necesaria y que los regímenes controvertidos constituyan ayudas de funcionamiento por el mero hecho de reducir el impuesto sobre los beneficios de las empresas beneficiarias de dichos regímenes. Los demandantes añaden que la existencia de tal reducción no es razón suficiente para negar que los regímenes de exención tengan carácter de ayudas a la inversión o a la creación de empleo.

210 Según los demandantes, la Comisión admitió en las Decisiones definitivas impugnadas que los regímenes controvertidos fomentaban la creación de nuevas empresas. Añaden que la exigencia mencionada más arriba –según la cual los regímenes de ayudas sólo pueden calificarse de ayudas a la inversión si vienen expresados en un porcentaje de la inversión– no figura como tal en la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional. La expresión del importe de la ayuda en porcentaje de la inversión servía únicamente para determinar si la ayuda en cuestión respetaba el límite máximo de ayuda autorizado en la región. Ahora bien, la Comisión hubiera debido remitirse a la citada Comunicación, ya que ésta determinaba su postura en el momento en que se adoptaron los regímenes de exención controvertidos. Los demandantes estiman que la Comisión no podía basarse en las Directrices de 1998 sin vulnerar el principio de seguridad jurídica. La Comunidad Autónoma del País Vasco comparte esta opinión.

211 En cualquier caso, los demandantes sostienen que los regímenes de exención controvertidos eran ayudas a la creación de empleo. En efecto, para ser beneficiario de dichas ayudas era preciso crear un mínimo de diez puestos de trabajo y mantener en

ese número el promedio anual de plantilla durante diez años. Los demandantes añaden que, con arreglo a la Comunicación antes mencionada, el hecho de que los regímenes de ayudas controvertidas no se expresen en porcentaje del coste salarial únicamente podría tener relevancia a efectos de calcular si las ayudas respetaban el nivel máximo autorizado.

212 La Comisión, apoyada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, solicita que se desestime este cuarto motivo.

b) Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

213 En primer lugar, los demandantes invocan una violación del principio de seguridad jurídica, basándose en que la Comisión aplicó las Directrices de 1998, posteriores a las disposiciones fiscales controvertidas, de 1993.

214 Procede recordar, en primer término, que la Comisión está vinculada por las directrices y las comunicaciones que adopta en materia de control de las ayudas de Estado, en la medida en que no se aparten de las normas del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, C-351/98, Rec. p. I-8031, apartado 53).

215 A continuación procede señalar que las Directrices de 1998 disponen, en su punto 6.1, que «la Comisión evaluará la compatibilidad de las ayudas de finalidad regional con el mercado común a tenor de las presentes Directrices a partir del momento de su adopción». De las Directrices de 1998 se desprende claramente, pues, que tales Directrices se aplican a partir del momento de su adopción, incluso a situaciones adquiridas antes de su entrada en vigor. Por lo tanto, la aplicación de las Directrices de 1998 en el presente caso no puede considerarse una violación del principio de seguridad jurídica.

216 Es cierto que el punto 6.1 establece una excepción, al indicar que «los proyectos de ayudas notificados antes de la comunicación a los Estados miembros de las presentes Directrices y con respecto a los cuales la Comisión aún no haya adoptado una decisión definitiva serán evaluados con arreglo a los criterios vigentes en el momento de la notificación».

217 Sin embargo, ha quedado acreditado que los regímenes de ayudas controvertidos en el presente asunto se aplicaron sin haber sido notificados.

218 Por lo tanto, estos regímenes de ayudas no pueden asimilarse a «los proyectos de ayudas notificados antes de la comunicación a los Estados miembros de las [Directrices de 1998]» mencionados en dicha excepción, que no resulta aplicable, pues, en el presente caso.

219 Además, es preciso recordar en cualquier caso que, incluso suponiendo que pudiera considerarse que la aplicación de las Directrices de 1998 constituyó una irregularidad, dicha irregularidad sólo implicaría la ilegalidad de las Decisiones definitivas impugnadas y, por tanto, la anulación de éstas en la medida en que hubiera podido influir en el contenido de dichas Decisiones. En efecto, si se demostrara que, sin dicha irregularidad, la Comisión habría llegado a un resultado idéntico, en la medida en que el vicio en cuestión no podía, en ningún caso, influir en el contenido de las Decisiones impugnadas, no habría lugar a la anulación de éstas (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de septiembre de 2007, González y Díez/Comisión, T-25/04, Rec. p. II-3121, apartado 74, y la jurisprudencia que allí se cita).

220 En el presente caso, los demandantes sostienen, por una parte, que la definición de la ayuda a la inversión recogida en las Directrices de 1998 y aplicada por la Comisión en las Decisiones definitivas impugnadas no figura en la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional y, por otra parte, que la Comisión actuó indebidamente al negarse a considerar ayudas a la creación de empleo los regímenes de exención.

221 Sin embargo, resulta obligado hacer constar que los demandantes no han aportado prueba alguna que permita concluir que los regímenes controvertidos cumplían los requisitos de la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional (véase el apartado 10 *supra)* y que la aplicación de dicha Comunicación habría dado lugar a una calificación diferente de los regímenes fiscales controvertidos. En particular, tanto de las Directrices de 1998 como de la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional se deduce que las ayudas de funcionamiento no pueden en principio declararse compatibles con el mercado común al amparo del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), ya que, por su propia naturaleza, entrañan el riesgo de alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Además, la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional no contiene una definición de los conceptos de ayudas de funcionamiento, a la inversión o a la creación de empleo que se oponga a las interpretaciones realizadas por la Comisión en el presente caso. En cambio, dicha Comunicación impone unos límites máximos diferenciados de intensidad de las ayudas, expresados en porcentaje de la inversión inicial y en unidades de cuenta europeas por empleo creado por la inversión inicial (véase el apartado 10 *supra),* y no se ha acreditado que los regímenes fiscales controvertidos en el presente caso hayan tenido en cuenta dichas límites.

222 Por lo tanto, suponiendo que la aplicación de las Directrices de 1998 en lugar de la Comunicación de 1978 sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional pudiera considerarse errónea, en cualquier caso ello no entrañaría ninguna consecuencia en cuanto al contenido de las Decisiones definitivas impugnadas que pudiera implicar la ilegalidad de éstas.

223 En segundo lugar, por lo que respecta a las alegaciones con las que los demandantes impugnan la apreciación de la Comisión relativa al artículo 87 CE, apartado 3, letra c), el Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación en cuanto a la aplicación de dicha disposición, facultad cuyo ejercicio implica complejas evaluaciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartado 18). El control jurisdiccional del ejercicio de dicha facultad de apreciación se limita a la comprobación de que se han respetado las normas de procedimiento y de motivación y al control de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y de la ausencia de error de Derecho, de error manifiesto en la apreciación de los hechos o de desviación de poder (sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 11, y de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-372/97, Rec. p. I-3679, apartado 83; sentencia Demesa, citada en el apartado 68 *supra,* apartado 273).

224 En el presente caso, la Comisión consideró en las Decisiones definitivas impugnadas que los regímenes fiscales controvertidos, que establecen una exención del impuesto de sociedades, liberan parcialmente del impuesto sobre los beneficios a las empresas beneficiarias de dichos regímenes y tienen el carácter de ayudas de funcionamiento.

225 Procede declarar que la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al formular esta conclusión.

226 En efecto, las ayudas de funcionamiento tienen por objeto liberar a la empresa de costes que normalmente hubiera debido soportar en su gestión corriente o en sus actividades normales (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 30; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 48, y de 27 de noviembre de 2003, Regione Siciliana/Comisión, T-190/00, Rec. p. II-5015, apartado 130). De las Directrices de 1998 se deduce igualmente que las ayudas de funcionamiento están destinadas a reducir los gastos corrientes de las empresas (véase el apartado 14 *supra)*.

227 Pues bien, éste es el caso de las exenciones fiscales en los presentes asuntos. A este respecto, se deduce del artículo 14 de las Normas Forales 18/1993, 5/1993 y 11/1993, donde se establecen las exenciones del impuesto de sociedades controvertidas, que las obligaciones de realizar una inversión mínima y de generar un mínimo de puestos de trabajo sólo son requisitos de acceso al régimen de ayudas, necesarios para poder obtener las exenciones fiscales (véase el apartado 18 *supra)*. Una vez cumplidos estos requisitos, el importe de la ayuda depende de la base imponible positiva de la empresa, equivalente al resultado de explotación, y no del importe de la inversión. Así, a pesar de estos requisitos de inversión mínima y de creación de un mínimo de puestos de trabajo, las exenciones fiscales se calculan tomando como base los beneficios obtenidos por las sociedades, y no en función del importe de sus inversiones o del número de puestos de trabajo creados. No se trata pues de ayudas a la inversión con arreglo a las Directrices de 1998 (véase el apartado 15 *supra)*.

228 La Comisión actuó por tanto legítimamente al considerar que las exenciones fiscales controvertidas, que liberaban a las empresas beneficiarias de unas cargas que en principio hubieran debido soportar, constituían ayudas de funcionamiento y no tenían el carácter de ayudas a la inversión o a la creación de empleo.

229 Los demandantes no han invocado a este respecto circunstancia alguna que demuestre un error manifiesto de apreciación por parte de la Comisión, cuya interpretación se ajusta al artículo 87 CE y al objetivo perseguido por dicha disposición, la defensa de una competencia no falseada.

230 De ello se deduce que procede desestimar el cuarto motivo, en el que se alega la violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

4. Sobre el quinto motivo, el que se alega un vicio de procedimiento y una violación de los principios de seguridad jurídica, de buena administración, de protección de la confianza legítima y de igualdad de trato

231 Los demandantes y las partes coadyuvantes que los apoyan solicitan con carácter subsidiario que se anule la obligación de recuperación de las ayudas, formulada en el artículo 3 de las Decisiones definitivas impugnadas. En apoyo de dicha pretensión invocan, en primer lugar, un vicio de procedimiento. A continuación alegan una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, una violación del principio de protección de la confianza legítima y una violación del principio de igualdad de trato.

a) Sobre la alegación relativa a la existencia de un vicio de procedimiento

Alegaciones de las partes

232 Los demandantes denuncian que la Comisión se negó a tomar en consideración unas observaciones del Reino de España presentadas en el procedimiento de investigación formal. Alegan así que, mediante escrito de 17 de septiembre de 2001, presentado en réplica a unas observaciones de terceros, el Reino de España había formulado una alegación basada en la protección de la confianza legítima, oponiéndose a la posibilidad de que se recuperasen las ayudas ya otorgadas. Según los demandantes, la Comisión actuó indebidamente al considerar que dichas observaciones se habían presentado fuera de plazo. A su juicio, tal actitud de la Comisión puede suponer una violación del derecho de defensa del Estado miembro. Añaden que la conducta de la Comisión no impide que el Tribunal de Primera Instancia ejerza su control al respecto.

233 La Comisión impugna esta alegación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

234 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 dispone que, en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, la Comisión invitará al Estado miembro interesado y a las demás partes interesadas a presentar sus observaciones en un plazo determinado, que por lo general no será superior a un mes y podrá ser prorrogado por la Comisión. El artículo 6, apartado 2, de dicho Reglamento establece, por su parte, que las observaciones recibidas se comunicarán al Estado miembro interesado, que podrá replicar a las observaciones presentadas en un plazo determinado, que por lo general no será superior a un mes y podrá ser prorrogado por la Comisión (véase el apartado 6 *supra)*.

235 En el presente caso procede señalar que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, en su decisión de incoación del procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000, la Comisión instó a las autoridades españolas a presentar sus observaciones, y éstas así lo hicieron el 5 de febrero de 2001. Posteriormente, mediante escrito de 17 de septiembre de 2001, dichas autoridades replicaron a las observaciones presentadas por terceros y formularon ciertas alegaciones basadas en la protección de la confianza legítima, en una parte del escrito titulada «Alegaciones complementarias: la protección de la confianza legitima impide una decisión ordenando la recuperación de las ayudas».

236 En las Decisiones impugnadas, la Comisión estimó que no procedía tener en cuenta tales observaciones complementarias, que venían a sumarse a las presentadas mediante los escritos de 5 de febrero de 2001, ya que habían llegado a la Comisión después de expirado el plazo de un mes que establece el artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999.

237 Los demandantes alegan que la Comisión violó el derecho de defensa del Estado miembro interesado al actuar de este modo.

238 En primer lugar, procede recordar que la violación del derecho de defensa constituye una ilegalidad intrínsecamente subjetiva (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2004, JFE Engineering y otros/Comisión, T-67/00, T-68/00, T-71/00 y T-78/00, Rec. p. II-2501, apartado 425, y la jurisprudencia que allí se cita), que debe ser invocada, pues, por el propio Estado miembro interesado (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, T-198/01, Rec. p. II-2717, apartado 203).

239 Por lo tanto, los demandantes en el presente caso no están legitimados para formular una alegación en la que se invoca la violación del derecho de defensa del Estado miembro interesado, en este caso el Reino de España.

240 En segundo lugar, incluso en el supuesto de que los demandantes estuvieran legitimados para formular tal alegación, el Tribunal de Primera Instancia no podría estimarla.

241 Según reiterada jurisprudencia, el principio del respeto del derecho de defensa exige que se ofrezca al Estado miembro interesado la oportunidad de expresar oportunamente su punto de vista sobre las observaciones presentadas por terceros interesados con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, y en las que la Comisión pretende basar su Decisión, y que la Comisión no pueda utilizar tales observaciones en su Decisión contra el Estado miembro, en la medida en que no se haya ofrecido a dicho Estado la oportunidad de comentarlas. No obstante, para que tal violación del derecho de defensa entrañe una anulación, es preciso que, de no haber existido esa irregularidad, el procedimiento hubiera podido desembocar en un resultado diferente (sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión, 259/85, Rec. p. 4393, apartados 12 y 13, y de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307, apartados 29 a 31).

242 En el presente caso, los demandantes reprochan precisamente a la Comisión el que no haya tenido en cuenta las observaciones presentadas por el Reino de España en su escrito de 17 de septiembre de 2001, en las que replicaba a la solicitud de un tercero interesado, a saber, la Unión General de Trabajadores de La Rioja, de que se recuperasen las ayudas indebidamente percibidas.

243 Procede subrayar, no obstante, que las Decisiones impugnadas no se basan en dicha reivindicación.

244 La orden de recuperación de las ayudas formulada en el artículo 3 de cada una de las Decisiones impugnadas es una consecuencia lógica, necesaria y exclusiva la demostración de la ilegalidad de las ayudas controvertidas y de su incompatibilidad con el mercado común a la que había procedido previamente la Comisión.

245 Además, resulta obligado hacer constar que los demandantes se limitan a mencionar una irregularidad en el procedimiento sin alegar siquiera, y menos aún demostrar, que el resultado del procedimiento podría haber sido diferente de no haber existido dicha irregularidad.

246 Se deduce de las consideraciones expuestas que procede desestimar la alegación relativa a la violación del derecho de defensa del Estado miembro interesado.

b) Sobre la alegación relativa a la existencia de una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, del principio de protección de la confianza legítima y del principio de igualdad de trato

Alegaciones de las partes

247 Los demandantes y las partes coadyuvantes que los apoyan estiman que la Comisión les hizo concebir, a ellos mismos y a los beneficiarios de las ayudas, esperanzas fundadas en el hecho de que las medidas fiscales controvertidas eran «legales en Derecho comunitario» y de que no se reclamaría la devolución de las ayudas.

248 Estas partes precisan que, aunque se demuestre la existencia de una ayuda que no ha sido notificada, los beneficiarios de la misma pueden invocar la confianza legítima cuando concurran circunstancias excepcionales. Confebask estima además que la confianza legítima de las empresas en la «legalidad» de unas normas generales que establecen bonificaciones fiscales debe admitirse más fácilmente que el caso de una ayuda resultante de un acto individual.

249 A este respecto, dichas partes sostienen, en primer lugar, que el escrito de la Comisión de 25 de mayo de 1994 y la subsiguiente actitud de dicha institución les llevaron al convencimiento de que los regímenes controvertidos eran conformes con el Derecho comunitario.

250 En efecto, añaden, en el mencionado escrito la Comisión había advertido de que podría incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, si no obtenía una respuesta satisfactoria a su solicitud de información. Pues bien, la Comisión no incoó dicho procedimiento tras recibir la respuesta de las autoridades vascas. Además, únicamente la Comunidad Autónoma de La Rioja asistió a las reuniones con las «autoridades españolas» de las que la Comisión deja constancia en su escrito de 18 de julio de 1995. Las autoridades nacionales y las autoridades vascas no participaron en las mismas. Por consiguiente, concluyen estas partes, al abstenerse de tomar medidas que demostraran que continuaba analizando los regímenes de exención y al no haber incoado el procedimiento de investigación formal hasta el 28 de noviembre de 2000, la Comisión indujo a creer entretanto que la respuesta de las autoridades vascas, notificada en septiembre de 1994, era satisfactoria y que los regímenes controvertidos no constituían ayudas estatales o eran, en su caso, ayudas compatibles con el mercado común.

251 Los demandantes y la Comunidad Autónoma del País Vasco señalan, en particular, que la Comisión tenía la obligación de pronunciarse en un plazo razonable. El Tribunal de Justicia declaró así, en su sentencia de 24 de noviembre de 1987, RVS/Comisión (223/85, Rec. p. 4617), que, en un procedimiento de investigación formal, un plazo de 26 meses para pronunciarse resultaba inadmisible y, en aplicación del principio de protección de la confianza legítima, hacía imposible la recuperación de las ayudas ya abonadas. Dicha jurisprudencia inspira por lo demás la práctica de la Comisión, y los demandantes alegan igualmente una violación del principio de igualdad de trato a este respecto. Además, la Comisión tiene también la obligación de mostrar diligencia en las investigaciones preliminares. Esta obligación se impone con tanto mayor rigor cuanto que las decisiones de incoar procedimientos de investigación no presentan excesivas dificultades, puesto que sólo contienen valoraciones provisionales. Por último, la circunstancia de que una ayuda no haya sido notificada no dispensa a la Comisión de la obligación de incoar sin demora el procedimiento de investigación formal. En efecto, a juicio de estas partes, incluso en semejante circunstancia, la exigencia de seguridad jurídica se opone a que dicha institución retrase indefinidamente el ejercicio de sus facultades.

252 Pues bien, en el presente caso, la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se adoptó 79 meses después de que la Comisión registrase, el 28 de abril de 1994, la primera denuncia presentada ante ella. Estas partes consideran que un examen preliminar de semejante duración no es razonable. A su juicio, habida cuenta de la duración de este período, la recuperación de las ayudas en el presente caso violaría igualmente el principio de buena administración.

253 En el presente caso, del escrito de 25 de mayo de 1994 se desprende además, según los demandantes, que, tras registrarse la denuncia el 28 de abril de 1994, la Comisión disponía de todos los datos necesarios para adoptar su decisión. Más aún, la Comisión no pidió ninguna información concreta a las autoridades españolas en su escrito de 19 de junio de 1996, y los demandantes presentan un escrito con el membrete del Gobierno vasco, sin firma y fechado el 5 de febrero de 1996, del que afirman que es la respuesta al escrito de la Comisión de 19 de enero de 1996. Dicho escrito pone de relieve que las medidas controvertidas son de carácter general y afirma que los destinatarios de dichas medidas son todas las empresas a las que las Normas Forales tienen capacidad de afectar. Además, en la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal no se menciona ningún retraso imputable a las autoridades españolas en la comunicación de la información solicitada en esa fase. Por otra parte, la Comisión no puede escudarse válidamente en la necesidad de examinar con carácter prioritario otros regímenes tributarios, pues la jurisprudencia se niega a tomar en consideración meros motivos de conveniencia administrativa. Por último, concluyen los demandantes, la Comisión reconoció en las Decisiones definitivas impugnadas que, cuando se examina un régimen general de ayudas, no se requiere analizar el «impacto real» de los regímenes fiscales.

254 En segundo lugar, los demandantes alegan que la Comisión no publicó ningún aviso en el Diario Oficial, pese a que en su Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales había precisado que publicaría un aviso en cuanto tuviera conocimiento de unas medidas de ayuda ilegales.

255 En tercer lugar, los demandantes alegan que la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones muestra que, incluso en los casos de ayudas no notificadas, cuando la duración del examen preliminar ha sobrepasado lo razonable, la Comisión no exige la recuperación de las ayudas. Los demandantes mencionan así diversas decisiones individuales de la Comisión [Decisión 92/329/CEE de la Comisión, 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), y Decisión 2002/15/CE de la Comisión, de 8 de mayo de 2001, relativa a la ayuda estatal aplicada

por Francia en favor de la empresa «Bretagne Angleterre Irlande» («BAI» o «Brittany Ferries») (DO 2002, L 12, p. 33)] y las decisiones de la Comisión sobre los centros de coordinación [Decisión 2003/81/CE de la Comisión, de 22 de agosto de 2002, relativa al régimen de ayudas estatales aplicado por España a los «centros de coordinación de Vizcaya» (DO 2003, L 31, p. 26), Decisión 2003/512/CE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2002, relativa al régimen de ayudas que Alemania ha ejecutado en favor de los centros de control y coordinación (DO 2003, L 177, p. 17), Decisión 2003/438/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2002, relativa al régimen de ayudas estatales C 50/2001 (ex NN 47/2000) –Sociedades de financiación– ejecutado por Luxemburgo (DO 2003, L 153, p. 40), Decisión 2004/76/CE de la Comisión, de 13 de mayo de 2003, sobre el régimen de ayuda estatal ejecutado por Francia en favor de las sedes centrales y los centros de logística (DO 2004, L 23, p. 1), y Decisión 2004/77/CE de la Comisión, de 24 de junio de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Bélgica en forma de un régimen de ruling fiscal aplicable a las US Foreign Sales Corporations (sociedades de venta estadounidenses) (DO 2004, L 23, p. 14)], y aluden también a la Decisión 2001/168/CECA de la Comisión, de 31 de octubre de 2000, relativa a las leyes españolas sobre el impuesto de sociedades (DO 2001, L 60, p. 57). Alegan, pues, que en el presente caso se ha violado el principio de igualdad de trato.

256 Por último, según Confebask, la Comisión modificó su apreciación de los regímenes fiscales de los Estados miembros al adoptar su Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales. A este respecto, el primer Informe anual sobre la aplicación de dicha Comunicación [COM(1998) 595 final] indica que la Comisión pretendía así «clarificar la aplicación de las normas sobre ayudas estatales relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas». Confebask pone de relieve igualmente que la desestimación del motivo de recurso relativo a la violación del principio de protección de la confianza legítima en la sentencia Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, citada en el apartado 70 *supra,* no es obstáculo para que en el presente caso se anule la obligación de recuperar las ayudas ya otorgadas.

257 La Comisión, apoyada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, solicita que se desestime esta alegación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre la alegación relativa a la existencia de una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, a causa de la duración del examen preliminar

258 Los demandantes sostienen que, al no incoar el procedimiento de investigación formal hasta el 28 de noviembre de 2000, es decir, 79 meses después de registrar la denuncia de 1994, la Comisión sobrepasó la duración razonable del procedimiento de examen preliminar y violó por tanto el principio de seguridad jurídica y el de buena administración.

259 Este Tribunal recuerda que, en el momento en que se presentó la denuncia de 1994 y hasta la adopción del Reglamento nº 659/1999, la Comisión no estaba sometida a plazos específicos. Debía sin embargo velar por no retrasar indefinidamente el ejercicio de sus competencias, a fin de respetar la exigencia fundamental de seguridad jurídica (sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869, apartado 140, y de 23 de febrero de 2006, Atzeni y otros, C-346/03 y C-529/03, Rec. p. I-1875, apartado 61).

260 En efecto, en la medida en que dispone de una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad de una ayuda estatal con el mercado común, la Comisión está obligada, en interés de una correcta aplicación de las normas fundamentales del Tratado en materia de ayudas estatales, a proceder a un examen diligente e imparcial de las denuncias que señalen la existencia de una ayuda incompatible con el mercado común. De ello se deduce que la Comisión no puede prolongar indefinidamente el examen preliminar de las medidas estatales que son objeto de una denuncia. Para apreciar si la duración del examen de la denuncia resulta razonable es preciso tener en cuenta las circunstancias propias de cada caso y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión y la complejidad del asunto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de mayo de 2006, Air One/Comisión, T-395/04, Rec. p. II-1343, apartado 61).

261 En el presente caso, consta que la Comisión tuvo conocimiento de los regímenes de ayudas controvertidos gracias a la denuncia de 1994, registrada el 28 de abril de 1994. Consta igualmente que la Comisión notificó a las autoridades españolas su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de los regímenes de exenciones fiscales controvertidos el 28 de noviembre de 2000.

262 Por lo tanto, la duración del período transcurrido entre el momento en que la Comisión tuvo conocimiento de los regímenes de ayudas controvertidos y la incoación del procedimiento de investigación formal de dichos regímenes puede estimarse en más de seis años y medio.

263 No obstante, procede señalar, en primer lugar, que las medidas fiscales controvertidas exigieron que la Comisión procediera a un detallado análisis de la legislación española. Así, en su escrito a los denunciantes de 18 de julio de 1995, la Comisión precisó que proseguía analizando el sistema fiscal español y los sistemas de autonomía fiscal vigentes en los Estados miembros, teniendo en cuenta al mismo tiempo la evolución federal que tenía lugar en varios Estados miembros. Indicó asimismo que los servicios de la Comisión estaban recabando los datos necesarios, lo que suponía «un trabajo considerable de recogida y análisis». Aunque la complejidad de los análisis necesarios no es tan grande como justificar, en sí, la duración del examen preliminar en el presente caso, constituye no obstante una circunstancia que debe tenerse en cuenta.

264 En segundo lugar, procede hacer constar que la duración del procedimiento es imputable, en gran parte, a las autoridades españolas.

265 En efecto, el escrito de 19 de enero de 1996, en el que la Comisión solicitaba a las autoridades españolas información sobre los beneficiarios de las medidas controvertidas, quedó sin respuesta.

266 A este respecto procede señalar que resultaba justificado que la Comisión solicitara tal información. En efecto, en el presente caso, la concesión de las exenciones fiscales controvertidas estaba sujeta, por una parte, a límites temporales, ya que sólo podían acogerse a ella las sociedades creadas hasta el 31 de diciembre de 1994, y requería, por otra parte, una autorización del Consejo de Diputados de la Diputación Foral, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos (véase el apartado 18 *supra)*. Por lo tanto, para adoptar una decisión sobre la compatibilidad de dichas exenciones fiscales, la cuestión de los beneficiarios podía revestir extraordinaria importancia, en particular en lo que respecta al alcance de las medidas controvertidas.

267 Ahora bien, el único escrito que las autoridades españolas remitieron oficialmente a la Comisión fue el de 30 de septiembre de 1994, en el que se insistía especialmente en que las medidas nacionales controvertidas tenían carácter general y se negaba que se tratase de ayudas estatales.

268 Por lo tanto, resulta obligado hacer constar que la pregunta de la Comisión de 19 de enero de 1996 sobre la aplicación de los regímenes controvertidos y sus beneficiarios no recibió respuesta, y ello a pesar de que las autoridades españolas habían solicitado incluso, mediante escritos de 19 de febrero y de 21 de marzo de 1996, una prórroga del plazo de respuesta a esta cuestión (véase el apartado 29 *supra)*.

269 Es cierto que los demandantes presentan un escrito con el membrete del Gobierno vasco, sin firma y fechado el 5 de febrero de 1996, del que afirman que es la respuesta al escrito de la Comisión de 19 de enero de 1996. Sin embargo, no han probado que dicha respuesta haya sido notificada oficialmente a la Comisión, y ésta sostiene que no la recibió.

270 Además, los escritos de 19 de febrero y de 21 de marzo de 1996, en los que el Reino de España solicitaba a la Comisión una prórroga del plazo de respuesta a su escrito de 19 de enero de 1996 (véase el apartado 29 *supra),* corroboran la afirmación de la Comisión de que no recibió ninguna respuesta a sus preguntas. Además, procede hacer constar que, en cualquier caso, el contenido del mencionado escrito de 5 de febrero de 1996, en el que se pone de relieve que las medidas controvertidas son de carácter general y se afirma que los destinatarios de dichas medidas son todas las empresas a las

que las Normas Forales tienen capacidad de afectar, no constituye una respuesta precisa a las preguntas de la Comisión sobre los beneficiarios de las medidas controvertidas.

271 Así pues, la Comisión estimó que disponía de datos suficientes para incoar el procedimiento de investigación formal de las medidas fiscales controvertidas únicamente tras recibir, por una parte, la nueva denuncia de 5 de enero de 2000, sobre la ayuda otorgada a una empresa de Álava en virtud de las disposiciones fiscales controvertidas, y, por otra, las observaciones al respecto de las autoridades españolas, procediendo a incoar dicho procedimiento el 28 de noviembre de 2000.

272 Por último, de los documentos que obran en autos no se deduce que se emplazara a la Comisión para que adoptase una postura sobre la denuncia de 1994, a fin de aclarar la situación o, incluso, de poder interponer en su caso, dada la importancia del tema, un recurso por omisión contra dicha institución.

273 Por lo tanto, habida cuenta las consideraciones expuestas, la duración del procedimiento preliminar es imputable en buena medida a las autoridades nacionales, las cuales, tras omitir notificar los regímenes controvertidos, se negaron además a aportar a la Comisión las informaciones oportunas (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 43).

274 En tercer lugar, en lo que respecta al contexto de estas medidas fiscales, procede señalar que, en el período comprendido entre 1996 y 1999, la Comisión examinó otros regímenes fiscales establecidos por los demandantes en dicho período (unos créditos fiscales establecidos en 1994, en 1996 y en 1997 y unas reducciones de la base imponible establecidas en 1996, que fueron objeto de litigio en los asuntos en que se dictaron la sentencia Demesa y la sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citadas en los apartados 68 y 70 *supra)*. Así, tras recibir las denuncias presentadas en julio de 1996 y en octubre de 1997 contra la aplicación a las empresas Demesa y a Ramondín, en el territorio de Álava, de un crédito fiscal del 45 % del importe de la inversión y de una reducción de la base imponible del impuesto de sociedades, la Comisión inició diversos procedimientos, que desembocaron en las Decisiones 1999/718 y 2000/795 (véase el apartado 68 *supra)* y en las decisiones de la Comisión, de 17 de agosto y de 29 de septiembre de 1999, de incoar los procedimientos de investigación formal de los regímenes que establecían el crédito fiscal del 45 % y la

reducción de la base imponible del impuesto de sociedades, decisiones de incoación que fueron a su vez recurridas ante el Tribunal de Primera Instancia (sentencias Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión y Diputación Foral de Álava/Comisión y otros, citadas en el apartado 174 *supra)*. Si bien es cierto que dichos procedimientos no se referían a las exenciones fiscales de 1993 que se discuten en el presente caso, se trataba igualmente, sin embargo, de beneficios fiscales, establecidos por las mismas autoridades y que podían plantear una problemática jurídica similar, y la Comisión pudo considerar, dentro de su margen de apreciación en materia de ayudas estatales, que procedía examinarlos con más rapidez, en particular ante la falta de respuesta a sus preguntas sobre los beneficiarios de las exenciones fiscales controvertidas en el presente caso.

275 Se deduce de las consideraciones expuestas que, habida cuenta de las circunstancias específicas del presente caso, la duración del procedimiento preliminar no vulneró el principio general de seguridad jurídica.

276 Por último, en cuanto a los argumentos relativos a la violación del principio de buena administración imputada a la Comisión, es preciso hacer constar que, en lo esencial, se encuentran estrechamente relacionados con los argumentos en los que se invoca una violación del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la duración del examen preliminar, por lo que, vistas las consideraciones que acaban de exponerse, procede desestimarlos.

277 En conclusión, procede desestimar la alegación relativa a la violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración.

— Sobre la alegación relativa a la violación del principio de protección de la confianza legítima

278 Con carácter preliminar procede recordar que sólo cabe invocar una confianza legítima en la regularidad de una ayuda si dicha ayuda fue concedida respetando el

procedimiento establecido en el artículo 88 CE (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania, C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 14, y sentencia Regione autonoma della Sardegna/Comisión, citada en el apartado 157 *supra,* apartado 64).

279 Se considera, en efecto, que toda autoridad regional y todo agente económico diligentes están normalmente en condiciones de verificar si se ha respetado dicho procedimiento (sentencias del Tribunal de Justicia Comisión/ Alemania, citada en el apartado 278 *supra,* apartado 14, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 51; sentencia Demesa, citada en el apartado 68 *supra,* apartado 236).

280 Por otra parte, como el artículo 88 CE no establece una distinción entre regímenes de ayudas y ayudas individuales, estos principios resultan igualmente aplicables a los regímenes de ayudas, en contra de lo que sostiene Confebask (apartado 248 *supra).*

281 En el presente caso, ha quedado acreditado que las exenciones fiscales a que se refieren las Decisiones definitivas impugnadas fueron establecidas sin notificación previa, en contra de lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3.

282 No obstante, la jurisprudencia no excluye la posibilidad de que los beneficiarios de una ayuda ilegal, por no haber sido notificada, como lo son los regímenes de ayudas controvertidos, invoquen circunstancias excepcionales que puedan justificar su confianza legítima en la regularidad de dicha ayuda, con objeto de oponerse a la devolución de la misma (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 18; véanse en este sentido la sentencia Demesa y Territorio Histórico de Álava/Comisión, citada en el apartado 70 *supra,* apartado 51, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión, T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437, apartados 69 y 70; de 29 de septiembre de 2000, CETM/Comisión, T-55/99, Rec. p. II-3207, apartado 122, y Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, citada en el apartado 173 *supra,* apartado 107).

283 Suponiendo que los demandantes, que no son agentes económicos, sino los entes territoriales autores de los regímenes de ayudas controvertidos, tengan derecho a invocar una confianza legítima (sentencia Regione autonoma della Sardegna/Comisión, citada en el apartado 157 *supra,* apartado 66), es preciso examinar por tanto, con arreglo a estos principios, si los argumentos invocados revelan circunstancias excepcionales que puedan justificar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes de ayudas controvertidos.

284 Los demandantes y las partes coadyuvantes que las apoyan alegan que el comportamiento de la Comisión constituye una circunstancia excepcional que puede justificar la confianza legítima de éstos en la regularidad de los regímenes controvertidos, invocando al efecto, en primer lugar, la duración del procedimiento preliminar, que sobrepasó lo razonable, y la inacción de la Comisión durante ese período; en segundo lugar, la falta de publicación del aviso a los beneficiarios potenciales de las ayudas previsto en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales; en tercer lugar, la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones y, en cuarto lugar, la modificación de la política de la Comisión en materia de ayudas estatales.

285 En primer lugar, los demandantes sostienen que la duración del procedimiento de examen preliminar, que sobrepasó lo razonable, suscitó en ellos una confianza legítima en la regularidad de las ayudas, que impide que se proceda a recuperarlas. Invocan en particular la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 251 *supra* (apartado 17), según la cual, en determinadas circunstancias, el retraso de la Comisión en decidir que una ayuda es ilegal y debe ser suprimida y recuperada por el Estado miembro puede originar en los beneficiarios de dicha ayuda una confianza legítima suficiente para impedir que dicha institución exija a dicho Estado miembro que ordene la restitución de la ayuda.

286 El Tribunal de Primera Instancia observa sin embargo que las circunstancias del asunto en que se dictó la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 251 *supra,* eran excepcionales y no presentan similitud alguna con las del presente caso. En efecto, la ayuda de que se trataba había sido objeto de un procedimiento de notificación formal a la Comisión, aunque después de haber sido abonada a su beneficiario, y estaba relacionada con unos costes adicionales en una operación que ya había recibido ayudas autorizadas por la Comisión. Concernía además a un sector al que las autoridades nacionales habían concedido, desde 1977, ayudas autorizadas por la Comisión, y el examen de su compatibilidad con el mercado común no había requerido una investigación en profundidad. El Tribunal de Justicia dedujo de todo ello que, dadas esas circunstancias, la parte demandante había podido razonablemente pensar que no

existían objeciones contra dicha ayuda por parte de la Comisión (sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 251 *supra,* apartados 14 a 16).

287 Los hechos expuestos constituyen una diferencia fundamental entre aquel asunto y el que aquí se examina. En efecto, las exenciones fiscales controvertidas no fueron notificadas ni son prolongación de un régimen de ayudas anterior autorizado por la Comisión. Tampoco conciernen a un sector específico ni, *a fortiori,* a un sector específico beneficiario de ayudas autorizadas. Además, el examen de la denuncia de los regímenes controvertidos exigió, según los términos utilizados por la Comisión en su escrito a los denunciantes de 18 de julio de 1995, «un trabajo considerable de recogida y análisis» (véase el apartado 26 *supra).*

288 La invocación de la sentencia RSV/Comisión, citada en el apartado 251 *supra,* por parte de los demandantes resulta, pues, inoperante en el presente caso.

289 Las circunstancias del presente caso tampoco son comparables a las que se examinaron en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de septiembre de 2007, Koninklijke Friesland Foods/Comisión (T-348/03, no publicada en la Recopilación). En efecto, la Comisión había reconocido en la decisión impugnada que el régimen neerlandés controvertido presentaba similitudes con el régimen belga, sobre el que dicha institución había tomado posición en reiteradas ocasiones, creando así una confianza legítima en el hecho de que el régimen neerlandés no constituía en una ayuda (sentencia Koninklijke Friesland Foods/Comisión, antes citada, apartado 129). No ocurre así el presente caso, ya que la Comisión no se ha pronunciado en absoluto sobre el régimen controvertido, o sobre otro régimen comparable, de tal modo que haya podido suscitar una confianza legítima en su regularidad.

290 Por consiguiente, habida cuenta de las circunstancias del asunto, la duración del procedimiento preliminar no puede considerarse excepcional ni justificar, por tanto, una confianza legítima en la regularidad de los regímenes controvertidos.

291 Los demandantes invocan igualmente la actitud de la Comisión, y en particular su inacción durante el procedimiento preliminar, que suscitó en ellos, según afirman, esperanzas fundadas en la regularidad de los regímenes controvertidos (véanse los apartados 249 y 250 *supra).*

292 El Tribunal de Primera Instancia observa que, mediante escrito de 25 de mayo de 1994, la Comisión instó al Reino de España a que presentase sus observaciones sobre la denuncia de 1994 en un plazo de quince días. La Comisión añadía en dicho escrito que, en el caso de no recibir contestación o de que ésta no se considerase satisfactoria, una vez transcurrido el plazo, se vería obligada a incoar el procedimiento de investigación formal.

293 Los documentos que obran en autos muestran (véanse los apartados 25 y siguientes *supra)* que, una vez recibida la respuesta de las autoridades españolas de 30 de septiembre de 1994, se celebraron reuniones relativas a los regímenes controvertidos, lo que prueba que la Comisión seguía analizando la denuncia.

294 Así mismo, mediante escrito de 18 de julio de 1995, la Comisión informó a los denunciantes de que proseguía analizando su denuncia, de que decidiría respecto de ella una vez aclaradas ciertas cuestiones y de que les comunicaría su decisión.

295 Por último, mediante escrito de 19 de enero de 1996, la Comisión informó al Reino de España de que estaba examinando el impacto de las medidas fiscales controvertidas sobre la competencia y a este respecto le solicitó información sobre los beneficiarios de dichas medidas.

296 El Tribunal de Primera Instancia considera, pues, que la Comisión no se mostró inactiva tras recibir la denuncia de 1994, sino que, por el contrario, procedió a instruir la denuncia mediante un intercambio de correspondencia hasta la remisión de su escrito de 19 de enero de 1996 al Reino de España, que quedó sin respuesta. La correspondencia intercambiada y las reuniones con la Comisión durante el

procedimiento preliminar prueban así la existencia de un diálogo, en el que la Comisión intentó obtener información de las autoridades españolas con objeto de formarse una primera opinión.

297 El escrito de 19 de enero de 1996 demuestra además que, en esa fecha, la Comisión estimaba que no disponía de los datos necesarios para adoptar la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

298 Ahora bien, a pesar de su solicitud de información de 19 de enero de 1996 sobre los beneficiarios de los regímenes controvertidos, la Comisión no obtuvo respuesta de las autoridades españolas, aunque éstas le solicitaron una prórroga del plazo para la respuesta (véase el apartado 29 *supra)*.

299 Se desprende además de la lectura de la mencionada correspondencia que la Comisión repitió, tanto a los denunciantes como al Reino de España, que el examen de la denuncia seguía su curso, sin tomar posición sobre la regularidad de estos regímenes.

300 Por otra parte, aun suponiendo que pudiera considerarse que la Comisión se mantuvo en silencio desde que remitió su escrito de 19 de enero de 1996 al Reino de España hasta que recibió la denuncia de 5 de enero del 2000, las circunstancias del caso no permiten afirmar que dicho silencio constituyera una circunstancia excepcional que pudiera justificar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.

301 En efecto, ante la falta de respuesta de las autoridades españolas a su solicitud de información sobre los beneficiarios de dichos regímenes, la Comisión pudo estimar, tal como ha indicado en sus escritos procesales, que no disponía de datos que le permitieran valorar el alcance real de los regímenes controvertidos. En particular, dicha institución pudo considerar que nada probaba que tales regímenes, que habían perdido vigencia a finales de 1994, hubieran beneficiado a alguna empresa.

302 Además, en cualquier caso, tal silencio no puede interpretarse como una aprobación implícita por parte de la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia Regione autonoma della Sardegna/Comisión, citada en el apartado 157 *supra,* apartado 69).

303 Por lo tanto, no procede estimar la alegación basada en la inacción de la Comisión durante el procedimiento preliminar, ya que, en el presente caso, no cabe considerar que la actitud de la Comisión constituya una circunstancia excepcional que pueda justificar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes fiscales controvertidos.

304 En segundo lugar, en apoyo de su alegación relativa a la confianza legítima suscitada por el comportamiento de la Comisión, los demandantes invocan la falta de publicación en el Diario Oficial de un aviso específico que advirtiera a los beneficiarios potenciales de la ayuda de la precariedad de la misma. Ponen de relieve que, en su Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales, la Comisión indicaba que, en cuanto tuviera conocimiento de que un Estado miembro había establecido medidas de ayuda ilegales, publicaría en el Diario Oficial un aviso específico que advirtiera a los beneficiarios potenciales de la ayuda de la precariedad de la misma, publicación que no se produjo en el presente caso.

305 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que la Comisión puede imponerse orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las directrices, en la medida en que tales actos contengan normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir la citada institución y no se aparten de las normas del Tratado (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 52, y la jurisprudencia que allí se cita, y la sentencia del 26 de septiembre de 2002, España/Comisión, citada en el apartado 214 *supra,* apartado 53).

306 Procede señalar que, en su Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales, la Comisión se cuida de recordar la obligación de notificar las ayudas, establecida en el artículo 88 CE, apartado 3. Además, informa a los beneficiarios potenciales de ayudas estatales de la precariedad de las ayudas que les sean concedidas ilegalmente, en el sentido de que cualquier beneficiario de una ayuda concedida ilegalmente, es decir, sin que la Comisión haya llegado a una decisión definitiva acerca de su compatibilidad con el mercado común, puede ser obligado a devolver dicha ayuda (véase el apartado 11 *supra).*

307 Por lamentable que sea la falta de publicación en el Diario Oficial del aviso previsto en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales, no es menos cierto que la información recogida en dicha Comunicación, que acaba de recordarse en el apartado 306 *supra,* carece de ambigüedad alguna. Además, la interpretación defendida por los demandantes supone atribuir a la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales un alcance contrario al artículo 88 CE, apartado 3. En efecto, la precariedad de las ayudas concedidas ilegalmente se deriva del efecto útil de la obligación de notificación establecida por el artículo 88 CE, apartado 3, y no depende de que se publique o no en el Diario Oficial el aviso previsto en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales. En particular, el mero hecho que la Comisión no publique dicho aviso no puede impedir la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente, so pena de menoscabar el sistema de control de las ayudas estatales que ha establecido el Tratado.

308 Por lo tanto, la falta de publicación del aviso previsto en la Comunicación de 1983 sobre las ayudas ilegales no constituye una circunstancia excepcional que pueda justificar algún tipo de confianza legítima en la regularidad de las ayudas concedidas ilegalmente.

309 En tercer lugar, los demandantes alegan que la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones en la época en que se produjeron los hechos es una circunstancia que pudo suscitar una confianza legítima.

310 No obstante, procede recordar que, si bien el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33). Dicho principio resulta claramente aplicable en el marco de la política de la competencia, que se caracteriza por una amplia facultad de apreciación de la Comisión (véase, en materia de determinación del importe de las multas, la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425, apartado 172).

311 Pues bien, éste es precisamente el caso en lo que respecta a la cuestión de determinar si concurren los requisitos para renunciar a la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente, debido a la existencia de circunstancias excepcionales. Así, las decisiones relativas a otros asuntos en esta materia presentan un carácter meramente indicativo y no pueden justificar una confianza legítima, dado que las circunstancias son específicas de cada asunto.

312 En consecuencia, no cabe considerar que las decisiones de la Comisión en esta materia, invocadas por los demandantes, constituyan una circunstancia excepcional que pueda justificar tal confianza legítima.

313 Por último, en cuarto lugar, Confebask sostiene que la Comisión modificó su política en materia de ayudas estatales en 1998 e invoca una confianza legítima en la regularidad de las medidas controvertidas en el momento en que fueron adoptadas.

314 Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia recuerda a este respecto que el hecho de que la Comisión adoptase su Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales no significó una modificación de sus criterios de apreciación de los regímenes fiscales de los Estados miembros.

315 En efecto, como se ha recordado anteriormente (véase el apartado 180 *supra),* la Comunicación de 1998 sobre las ayudas fiscales, ampliamente inspirada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, aporta aclaraciones respecto a la aplicación de los artículos 87 CE y 88 CE a las medidas fiscales. Sin embargo, la Comisión no anuncia en dicha Comunicación una modificación de los criterios de apreciación de las medidas fiscales desde el punto de vista de los artículos 87 CE y 88 CE (sentencia Diputación Foral de Guipúzcoa y otros/Comisión, citada en el apartado 174 *supra,* apartado 79, y sentencia de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Álava y otros/Comisión, citada en el apartado 174 *supra,* apartado 83).

316 Por lo tanto, no cabe considerar que el cambio de política de la Comisión alegado constituya una circunstancia excepcional que pueda justificar una confianza legítima en la regularidad de las ayudas otorgadas ilegalmente.

317 Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que procede desestimar por infundada la alegación de que el comportamiento de la Comisión constituyó una circunstancia excepcional que podía justificar una confianza legítima en la regularidad de las ayudas otorgadas ilegalmente.

— Sobre la alegación relativa a la violación del principio de igualdad de trato

318 En el motivo en el que invocan la confianza legítima suscitada por la duración del examen preliminar, los demandantes alegan una violación del principio de igualdad de trato, sosteniendo que, en algunas de sus decisiones, la Comisión consideró que la duración del procedimiento justificaba que no se ordenase la recuperación de las ayudas controvertidas.

319 Según reiterada jurisprudencia, la observancia de este principio exige que las situaciones comparables no sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes no sean tratadas de igual manera, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de octubre de 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Rec. p. I-10211, apartado 72, y la jurisprudencia que allí se cita).

320 Ahora bien, en el presente caso los demandantes no han demostrado que la situación de los regímenes de ayudas controvertidos sea comparable a las situaciones que se planteaban en las decisiones invocadas por ellos, en las que la Comisión estimó que no procedía ordenar la recuperación de las ayudas.

321 En efecto, resulta obligado hacer constar que, en las decisiones invocadas por los demandantes, relativas principalmente a regímenes de ayudas, la Comisión tuvo en cuenta ciertas circunstancias que habían podido suscitar una confianza legítima en la regularidad de los regímenes examinados, lo que justificaba que no se exigiera la recuperación de las ayudas. Así, a veces la Comisión tomó en consideración el hecho de que en otras decisiones relativas a medidas análogas a los regímenes examinados en las decisiones en cuestión se había declarado expresamente la inexistencia de ayuda, justificando así que no se exigiera la recuperación (véanse las decisiones de la Comisión sobre los centros de coordinación, citadas en el apartado 255 *supra)*. También tuvo en cuenta, en ciertos casos, el hecho de que la larga duración del procedimiento no era en absoluto imputable al Estado miembro afectado (véase la Decisión 2001/168, citada en el apartado 255 *supra),* o el hecho de que el beneficio fiscal controvertido no había sido aplicado al único beneficiario del régimen en cuestión, por lo que no había lugar a recuperarlo (véase la Decisión 2003/81, citada en el apartado 255 *supra)*.

322 No es éste el caso en las Decisiones definitivas impugnadas, en las que la Comisión puso de relieve, por el contrario, que no concurrían los requisitos para invocar la protección de la confianza legítima (véanse los apartados 55 y 56 *supra),* apreciación cuya validez ha confirmado este Tribunal de Primera Instancia, a la vista de las circunstancias del caso de autos (véanse los apartados 284 a 317 *supra)*.

323 De ello se deduce que las circunstancias examinadas en el presente caso no son en absoluto comparables a las que se tuvieron en cuenta en las decisiones invocadas por los demandantes, en las que la Comisión no ordenó la recuperación de las ayudas.

324 Por lo tanto, los demandantes no han acreditado la violación del principio de igualdad de trato.

325 A mayor abundamiento, procede señalar que les Decisiones definitivas impugnadas precisan que no prejuzgan la posibilidad de que ayudas individuales otorgadas con arreglo a los regímenes de exención fiscal puedan ser consideradas total o parcialmente compatibles con el mercado común en función de sus propias características, ya sea en el marco de una Decisión posterior de la Comisión o en aplicación de los reglamentos

de exención (véanse el considerando 103 de la Decisión 2003/28, el considerando 101 de la Decisión 2003/86 y el considerando 99 de la Decisión 2003/192).

326 Por lo tanto, procede desestimar igualmente por infundada la alegación relativa a la violación del principio de igualdad de trato.

327 En conclusión, procede desestimar en su totalidad el quinto motivo, el que se alega un vicio de procedimiento y una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, del principio de protección de la confianza legítima y del principio de igualdad de trato.

5. Sobre el sexto motivo, en el que se alega la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999

a) Alegaciones de las partes

328 Tras tener conocimiento del escrito de la Comisión de 18 de julio de 1995, adjuntado por ésta a su escrito de contestación, los demandantes han alegado que en la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal se hubiera debido mencionar el contenido de dicho escrito, a fin de permitirles presentar observaciones al respecto en tiempo útil. Los demandantes se refieren en particular a las reuniones mencionadas en este escrito, a las que al parecer sólo asistió la Comunidad Autónoma de La Rioja, alegando que, si hubieran conocido el contenido de dicho escrito, habrían podido interrogar a las autoridades nacionales sobre esas reuniones y sobre lo tratado en ellas. Sostienen que no tuvieron la oportunidad de presentar observaciones en tiempo útil, lo que significa que sus derechos como interesados resultaron lesionados.

329 La Comisión estima que procede declarar la inadmisibilidad de este sexto motivo, que en cualquier caso carece de fundamento.

b) Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

330 Es preciso recordar que el artículo 48, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento dispone que «en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de derecho que hayan aparecido durante el procedimiento».

331 En el presente caso, el motivo de que se trata fue invocado por los demandantes después de que la Comisión presentase el escrito de 18 de julio de 1995 en anexo a su escrito de contestación. Por lo tanto, procede considerar que dicho motivo se funda en razones de hecho que aparecieron durante el procedimiento y, en consecuencia, declararlo admisible (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij y otros/Comisión, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P a C-252/99 P y C-254/99 P, Rec. p. I-8375, apartados 369 y siguientes).

332 Por lo que respecta a la fundamentación de dicho motivo, procede recordar que los interesados que no sean el Estado miembro responsable de la concesión de la ayuda no pueden exigir que la Comisión mantenga con ellos un debate contradictorio como el que debe mantener con dicho Estado (véase la sentencia Technische Glaswerke Ilmenau/Comisión, citada en el apartado 238 *supra,* apartado 192, y la jurisprudencia que allí se cita; véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 18 de noviembre de 2004, Ferriere Nord/Comisión, T-176/01, Rec. p. II-3931, apartado 74).

333 En el presente caso, los demandantes no sólo no participaron en el procedimiento administrativo como terceros interesados, sino que, además, no han demostrado en absoluto cómo pudo vulnerar su derecho a presentar observaciones en la fase de investigación, reconocido en el artículo 88 CE, apartado 2, el hecho de que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal no mencionase el escrito de la Comisión de 18 de julio de 1995, en el que dicha institución informaba a los

denunciantes de que seguía analizando el sistema fiscal español. A este respecto, la falta de comunicación entre las autoridades centrales de un Estado miembro y las colectividades territoriales, a la que han hecho alusión los demandantes, constituye un problema interno del Estado miembro y no puede ser imputado a la Comisión.

334 De las consideraciones expuestas se deduce que procede desestimar por infundado el sexto motivo, en el que se alega la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999.

335 Por consiguiente, procede desestimar en su totalidad los recursos interpuestos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, en los que se solicita la anulación de las Decisiones definitivas impugnadas.

II. *Sobre los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01, en los que se solicita la anulación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal*

336 En los asuntos T-30/01 a T-32/01, los demandantes solicitan que se anule la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000, alegando que en el presente caso se trataba de regímenes de ayudas existentes y que, al analizarlos con arreglo al procedimiento establecido para las nuevas ayudas, la Comisión ha violado el artículo 88 CE, los artículos 17 a 19 del Reglamento nº 659/1999 y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

337 Sostienen igualmente que, en contra de lo que afirma la Comisión, procede declarar la admisibilidad de sus recursos, ya que la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal implica una elección de las normas de procedimiento aplicables y produce por tanto efectos jurídicos definitivos. A su juicio, en lo que respecta al procedimiento de investigación elegido, la decisión definitiva se limita a confirmar la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal, que es por tanto impugnable.

338 Por su parte, la Comisión propuso unas excepciones formales de inadmisibilidad en cada uno de los asuntos T-30/01 a T-32/01, mediante escritos separados de 3 de mayo de 2001. En sus escritos de contestación de 5 de julio de 2002, dicha institución sostiene, con carácter principal, que los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01 han quedado sin objeto. Con carácter subsidiario solicita que dichos recursos se declaren inadmisibles y, en cualquier caso, carentes de fundamento.

339 El Tribunal de Primera Instancia estima oportuno pronunciarse en primer lugar sobre la cuestión de si dichos recursos han quedado sin objeto.

A. *Alegaciones de las partes*

340 En sus escritos de contestación, la Comisión sostiene que los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01 han quedado sin objeto.

341 Los demandantes consideran, por su parte, que el motivo de anulación invocado en los presentes asuntos no es idéntico a los motivos invocados en los asuntos acumulados T-86/02, T-87/02 y T-88/02, relativos a los recursos contra las Decisiones definitivas impugnadas, aunque el segundo motivo invocado en los asuntos T-86/02 a T-88/02 reproduzca el motivo de anulación invocado en los asuntos T-30/01 a T-32/01, tal como la jurisprudencia lo permite. Sostienen a este respecto que, en lo que se refiere a la elección del procedimiento, la decisión definitiva no puede sino confirmar la decisión anterior de incoación del procedimiento de investigación formal y no puede por tanto corregir una infracción cometida por esta última decisión.

342 Los demandantes alegan igualmente que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión (T-168/99, Rec. p. II-1371), invocada por la Comisión, no es aplicable al caso de autos, dado que, en aquel asunto, la única argumentación del recurso se refería a la calificación de ayuda de la medida controvertida y no a un vicio del procedimiento de investigación.

343 Por último, los demandantes estiman que la adopción por la Comisión de las Decisiones sobre los regímenes de exención con posterioridad a la interposición de los recursos contra la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal constituye un hecho nuevo que los legitima para solicitar al Tribunal de Primera Instancia que considere que el *petitum* de sus recursos de anulación queda ampliado para incluir la pretensión de anulación de las Decisiones sobre los regímenes de exención.

B. *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

344 A tenor del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá de oficio en cualquier momento, oídas las partes, declarar que el recurso ha quedado sin objeto y que procede su sobreseimiento.

345 Un recurso de anulación queda sin objeto cuando la situación jurídica del demandante no puede resultar modificada por la anulación o el mantenimiento del acto impugnado. En tal supuesto, procede declarar el sobreseimiento del asunto (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de junio de 2000, EPAC/Comisión, T-204/97 y T-270/97, Rec. p. II-2267, apartado 154).

346 En el presente caso procede examinar si la decisión de 28 de noviembre de 2000, por la que se incoó el procedimiento de investigación formal, continúa produciendo efectos jurídicos en lo que a los demandantes respecta tras la adopción de las Decisiones definitivas de la Comisión, que pusieron fin al procedimiento de investigación formal y fueron recurridas por los demandantes en los asuntos T-86/02 a T-88/02, recursos que se han examinado más arriba y han sido desestimados (véase el apartado 335 *supra)*.

347 Es preciso señalar que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000 llega a la conclusión provisional de que existen ayudas estatales ilegales. Posteriormente, mediante tres Decisiones de 20 de diciembre de 2001, la Comisión constató el carácter de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado común de los tres regímenes fiscales controvertidos y ordenó su supresión y la

recuperación de las ayudas abonadas, que devengarían intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios.

348 En las circunstancias del presente caso, procede hacer constar que la eventual anulación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal no puede modificar la situación jurídica de los demandantes.

349 A este respecto procede recordar que, en sí misma, la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal no produce ningún efecto irreversible en cuanto a la legalidad de las medidas a las que se refiere. En efecto, es únicamente la decisión definitiva la que, al calificar definitivamente de ayudas dichas medidas, produce el efecto de establecer su ilegalidad (auto del Tribunal de Primera Instancia de 4 de noviembre de 2002, Salzgitter/Comisión, T-90/99, Rec. p. II-4535, apartado 14).

350 Es cierto que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal puede producir efectos jurídicos autónomos susceptibles de recurso de anulación, y la jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de interponer un recurso contra dicha decisión cuando ésta conlleva tales efectos jurídicos, autónomos con respecto a la decisión definitiva. Así, la suspensión de la ejecución de la medida examinada, consecuencia de la calificación provisional de dicha medida como nueva ayuda, reviste un carácter autónomo con respecto a la decisión definitiva, limitado en el tiempo hasta la conclusión del procedimiento formal (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, C-400/99, Rec. p. I-7303, apartados 56 a 62 y 69; sentencias Government of Gibraltar/Comisión, citada en el apartado 153 *supra,* apartados 80 a 86, y Regione Siciliana/Comisión, citada en el apartado 226 *supra,* apartado 46).

351 En el presente caso, sin embargo, consta que no se procedió a suspender la ejecución de las medidas fiscales examinadas como consecuencia, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3, de la calificación provisional de dichas medidas como nuevas ayudas.

352 Además, es evidente que, a partir de la entrada en vigor de las Decisiones definitivas impugnadas, sus efectos reemplazaron a los efectos de la decisión provisional de incoación del procedimiento de investigación formal, por una parte a causa de la naturaleza de las medidas que aquellas Decisiones imponen y por otra parte porque no se trataba de regímenes de ayudas existentes. En efecto, el hecho de que los regímenes controvertidos no tuvieran el carácter de ayudas existentes implicaba la recuperación de las ayudas abonadas, y las consecuencias de la supresión y de la recuperación de las ayudas reemplazan a las consecuencias de una mera suspensión (véase, en este sentido, la sentencia EPAC/Comisión, citada en el apartado 345 *supra,* apartado 156), dado que aquéllas llevan aparejada la devolución de las ventajas ilegalmente percibidas *ab initio*.

353 Por otra parte, procede señalar que los demandantes alegan, en apoyo de sus recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01 contra la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, que las medidas controvertidas eran ayudas existentes y que la Comisión violó las normas de procedimiento aplicables a las ayudas existentes al incoar el procedimiento de investigación formal y al calificarlas de nuevas ayudas. Resulta obligado hacer constar que estas alegaciones coinciden con las que se han expuesto en apoyo de los recursos de anulación contra las Decisiones definitivas en los asuntos T-86/02 a T-88/02 (véanse el segundo y el tercer motivo de recurso en los asuntos T-86/02 a T-88/02, examinados en los apartados 108 y siguientes *supra)*. Ahora bien, el Tribunal de Primera Instancia ha estimado que la Comisión había actuado legítimamente al calificar de nuevos los regímenes de ayudas controvertidos (véase el apartado 204 *supra)* y ha desestimado los recursos contra las Decisiones definitivas en los asuntos T-86/02 a T-88/02 (véase el apartado 335 *supra)*.

354 Por lo tanto, habida cuenta del contenido de la argumentación expuesta por los demandantes en sus recursos contra la decisión de incoar el procedimiento investigación formal, dichos recursos han quedado sin objeto.

355 En estas circunstancias, habiendo confirmado el Tribunal de Primera Instancia la legalidad de las Decisiones de la Comisión, que han pasado a ser definitivas, en las que se ordena suprimir los regímenes fiscales controvertidos y recuperar las ayudas, los demandantes no tienen ya interés alguno en obtener la anulación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal.

356 Por otra parte, en lo que respecta a la sentencia de 9 de octubre de 2001, Italia/Comisión, citada en el apartado 350 *supra,* y a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 20 de junio de 2007, Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión (T-246/99, no publicada en la Recopilación), invocadas por las partes, procede señalar que la situación no era la misma que la que aquí se plantea. En efecto, en aquel caso, la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, en la que se calificaban las medidas controvertidas de nuevas ayudas, desembocó en la adopción por parte de la Comisión de unas Decisiones definitivas en las que se calificaban las medidas controvertidas de nuevas ayudas, pero compatibles con el mercado común, a condición de que se respetasen ciertas condiciones (sentencia Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión, antes citada, apartados 7 y 12).

357 En el presente caso, en cambio, la Comisión adoptó tres Decisiones definitivas en las que se calificaban los tres regímenes controvertidos de nuevas ayudas incompatibles con el mercado común.

358 Como el Tribunal de Primera Instancia ha confirmado la validez de esta apreciación de la Comisión, incluida la calificación de dichos regímenes como nuevas ayudas (véanse los apartados 204, 207 y 335 *supra),* de ello se deduce que las que las medidas de ayuda controvertidas deben ser suprimidas y las ayudas recuperadas *ab initio* y que ya no procede pronunciarse sobre la cuestión de si estas mismas medidas, cuya suspensión había solicitado la Comisión en su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, debían o no ser suspendidas hasta que se adoptase la decisión o las decisiones que pusieran fin al procedimiento abierto por la decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citada en el apartado 342 *supra,* apartados 23 a 27).

359 Los demandantes sostienen que la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citada en el apartado 342 *supra,* no es aplicable al caso de autos, dado que, en aquel asunto, la única argumentación del recurso se refería a la calificación de ayuda de la medida controvertida, mientras que lo que ellos alegan en el caso de autos es que se trataba de una ayuda existente y que el procedimiento de investigación estaba viciado.

360 El Tribunal de Primera Instancia observa, no obstante, que dicha alegación no puede desvirtuar la conclusión de que los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01 han quedado sin objeto.

361 En efecto, procede recordar que la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citada en el apartado 342 *supra,* se refería a un recurso interpuesto contra la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con el crédito fiscal y la reducción de la base imponible otorgados, respectivamente, a Ramondín y a Ramondín Cápsulas. Pues bien, el Tribunal de Primera Instancia estimó que ese recurso contra la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal había quedado sin objeto, dado que el propio recurso contra la decisión definitiva de la Comisión, basado en una argumentación idéntica, había sido desestimado por el Tribunal de Primera Instancia.

362 El Tribunal de Primera Instancia observa, pues, que la situación es similar a la que aquí se plantea, a pesar de la alegación formulada por los demandantes. En efecto, como se ha recordado antes, el Tribunal de Primera Instancia ha examinado las alegaciones relativas a la calificación de los regímenes de ayudas como ayudas existentes y al supuesto vicio de procedimiento y las ha desestimado. Por lo tanto, en lo que respecta al objeto del litigio, la solución adoptada en la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citada en el apartado 342 *supra,* es aplicable al caso de autos.

363 De todo ello se deduce que, sin necesidad de pronunciarse ni sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión ni sobre la pretensión de anulación de las Decisiones definitivas impugnadas formulada por los demandantes en sus escritos de réplica, es preciso hacer constar que los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01 han quedado sin objeto, por lo que procede sobreseerlos.

Sobre las diligencias de ordenación del procedimiento solicitadas

364 En primer lugar, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que requiera a la Comisión para que aporte ciertos documentos.

365 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observa que la Comisión ha presentado, en anexo a sus escritos de contestación, una copia de la denuncia de 1994 y del escrito de 18 de julio de 1995 remitido por ella a los denunciantes.

366 Habida cuenta de que el Tribunal de Primera Instancia ha podido examinar todos los motivos invocados por los demandantes basándose en los documentos que obran en autos y en las explicaciones ofrecidas en la vista, no procede requerir a la Comisión para que aporte documentos adicionales (véase en este sentido la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2007, Sniace/Comisión, C-260/05 P, Rec. p. I-10005, apartados 77 a 79, que confirma la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de abril de 2005, Sniace/Comisión, T-88/01, Rec. p. II-1165, apartado 81).

367 En segundo lugar, los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que impulse el conocimiento y resuelva los asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02 antes de pronunciarse sobre los recursos interpuestos por ellos en los asuntos T-227/01 a T-229/01 y T-230/01 a T-232/01, que tienen por objeto las Decisiones de la Comisión en las que se califican de regímenes de ayudas incompatibles con el mercado común los regímenes fiscales que establecen, por una parte, un crédito fiscal del 45 % del importe de la inversión y, por otra, una reducción de la base imponible.

368 El Tribunal de Primera Instancia hace constar que los exámenes de los asuntos mencionados por los demandantes han sido concomitantes. Así, las vistas orales de todos estos asuntos se han celebrado el 15, el 16 y el 17 de enero de 2008 y las sentencias se pronuncian el mismo día, por lo que esta solicitud de diligencias de ordenación del procedimiento ha quedado sin objeto.

369 Por lo tanto, no procede acordar las diligencias de ordenación del procedimiento solicitadas por los demandantes.

Costas

I. *Asuntos T-30/01 a T-32/01*

370 A tenor de lo dispuesto en el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento, en caso de sobreseimiento el Tribunal de Primera Instancia resolverá discrecionalmente sobre las costas. Habida cuenta de que los recursos interpuestos por los demandantes contra las Decisiones definitivas en los asuntos T-86/02 a T-88/02, adoptadas a raíz de la decisión de incoación del procedimiento impugnada en los asuntos T-30/01 a T-32/02, han sido desestimados, procede condenarlos al pago de las costas en los asuntos T-30/01 a T-32/02 (véase en este sentido la sentencia de 6 de marzo de 2002, Diputación Foral de Álava/Comisión, citada en el apartado 342 *supra,* apartado 28).

II. *Asuntos T-86/02 a T-88/02*

371 A tenor de lo dispuesto en el 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. Las pretensiones y motivos formulados por los demandantes en sus recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02 han sido desestimados, por lo que procede condenarlos a cargar con sus propias costas y, además, con las costas de la Comisión y de la Comunidad Autónoma de La Rioja, conforme a lo solicitado por estas últimas.

372 La Comunidad Autónoma del País Vasco y Confebask cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

1) **Acumular a efectos de la sentencia los asuntos T-30/01 a T-32/01 y T-86/02 a T-88/02.**

2) **En los asuntos T-30/01 a T-32/01:**

— **Sobreseer los recursos.**

— **El Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, el Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa y el Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya cargarán con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido la Comisión.**

3) **En los asuntos T-86/02 a T-88/02:**

— **Desestimar los recursos.**

— **El Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, el Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa y el Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya cargarán con sus propias costas y con las costas en que hayan incurrido la Comisión y la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

— **La Comunidad Autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco y la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) cargarán con sus propias costas.**

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de septiembre de 2009.

Firmas

Índice

Marco jurídico . . . . . II - 2932

I. Normativa comunitaria . . . . . II - 2932

II. Normativa nacional . . . . . II - 2939

Antecedentes del litigio . . . . . II - 2942

Las Decisiones impugnadas . . . . . II - 2945

I. Decisión de incoar el procedimiento de investigación formal de 28 de noviembre de 2000 (asuntos T-30/01 a T-32/01) . . . . . II - 2945

II. Decisiones definitivas impugnadas (asuntos T-86/02 a T-88/02) . . . . . II - 2946

Procedimiento . . . . . II - 2951

Pretensiones de las partes . . . . . II - 2956

I. En los asuntos T-30/01 a T-32/01 . . . . . II - 2956

II. En los asuntos T-86/02 a T-88/02 . . . . . II - 2957

Fundamentos de Derecho . . . . . II - 2959

I. Sobre los recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02, en los que se solicita la anulación de las Decisiones definitivas que declaran los regímenes controvertidos incompatibles con el mercado común y ordenan que se recuperen las ayudas abonadas . . . . . II - 2959

A. Sobre la admisibilidad de la intervención como coadyuvante de Confebask en los asuntos T-86/02 a T-88/02 . . . . . II - 2959

1. Alegaciones de las partes . . . . . II - 2959

2. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2960

B. Sobre la fundamentación de los recursos en los asuntos T-86/02 a T-88/02 . . . . . II - 2962

1. Sobre el segundo motivo, en el que se alega el carácter de ayudas existentes de los regímenes de ayudas controvertidos . . . . . II - 2963

a) Sobre la primera parte del motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento nº 659/1999 . . . . . II - 2963

Alegaciones de las partes . . . . . II - 2963

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2969

b) Sobre la segunda parte del motivo, basada en la infracción del artículo 1, letra b), inciso ii), del Reglamento nº 659/1999 . . . . . II - 2981

Alegaciones de las partes . . . . . II - 2981

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2982

2. Sobre el tercer motivo, en el que se alega la violación de las normas de procedimiento aplicables a las ayudas existentes . . . . . II - 2984

3. Sobre el cuarto motivo, en el que se alega la violación del artículo 87 CE, apartado 3, letra c) . . . . . II - 2985

a) Alegaciones de las partes . . . . . II - 2985

b) Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2986

4. Sobre el quinto motivo, el que se alega un vicio de procedimiento y una violación de los principios de seguridad jurídica, de buena administración, de protección de la confianza legítima y de igualdad de trato . . . . . II - 2990

a) Sobre la alegación relativa a la existencia de un vicio de procedimiento . . . II - 2991

Alegaciones de las partes . . . . . II - 2991

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2991

b) Sobre la alegación relativa a la existencia de una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, del principio de protección de la confianza legítima y del principio de igualdad de trato . . . . . II - 2994

Alegaciones de las partes . . . . . II - 2994

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 2998

— Sobre la alegación relativa a la existencia de una violación de los principios de seguridad jurídica y de buena administración, a causa de la duración del examen preliminar . . . . . II - 2998

— Sobre la alegación relativa a la violación del principio de protección de la confianza legítima . . . . . II - 3002

— Sobre la alegación relativa a la violación del principio de igualdad de trato . . . . . II - 3011

5. Sobre el sexto motivo, en el que se alega la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999 . . . . . II - 3013

a) Alegaciones de las partes . . . . . II - 3013

b) Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 3014

II. Sobre los recursos en los asuntos T-30/01 a T-32/01, en los que se solicita la anulación de la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal . . . . . II - 3015

A. Alegaciones de las partes . . . . . II - 3016

B. Apreciación del Tribunal de Primera Instancia . . . . . II - 3017

Sobre las diligencias de ordenación del procedimiento solicitadas . . . . . II - 3021

Costas . . . . . II - 3023

I. Asuntos T-30/01 a T-32/01 . . . . . II - 3023

II. Asuntos T-86/02 a T-88/02 . . . . . II - 3023