SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 19 de septiembre de 2002 *

En el asunto C-114/00,

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. D. Triantafyllou, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 2000/240/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativa al régimen de ayudas ejecutado por España sobre la financiación del capital circulante para el sector agrícola de Extremadura (DO 2000, L 76, p. 16),

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. P. Jann, Presidente de Sala, y D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet y C.W.A. Timmermans (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de enero de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de marzo de 2000, el Reino de España solicitó, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, la anulación de la Decisión 2000/240/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativa al régimen de ayudas ejecutado por España sobre la financiación del capital circulante para el sector agrícola de Extremadura (DO 2000, L 76, p. 16; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico comunitario

Tratado CE

2 El artículo 87 CE, apartado 1, dispone:

«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 El artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c), precisa:

«Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

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

[...]

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

4 El artículo 88 CE, apartado 2, párrafo primero, prevé:

«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.»

5 Por último, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 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 de que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

Comunicación sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario («créditos de gestión»)

6 En el marco de la aplicación de las disposiciones del Tratado CE relativas a las ayudas de Estado, la Comisión adoptó la Comunicación 96/C 44/02 sobre las

ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario («créditos de gestión»), publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 16 de febrero de 1996 (DO C 44, p. 2; en lo sucesivo, «Comunicación sobre los créditos de gestión»). El objeto de esta Comunicación es precisar las condiciones en que pueden concederse tales ayudas en un sector —el agrario— que, tal como reconoce la Comisión en el punto A de dicha Comunicación, puede verse desfavorecido respecto a los agentes económicos de otros sectores, tanto desde el punto de vista de la necesidad de obtener préstamos a corto plazo como de su capacidad para financiarlos.

7 Así, del punto B de la Comunicación sobre los créditos de gestión se desprende, en primer lugar, que la ayuda debe concederse a todos los agentes económicos del sector agrario de forma no discriminatoria, cualquiera que sea la actividad o las actividades agrarias para las que el agente necesite el préstamo a corto plazo. No obstante, la Comisión precisa que aceptará las ayudas nacionales para los préstamos a corto plazo que, según la apreciación del Estado miembro interesado, excluyan determinadas actividades o agentes económicos, siempre que dicho Estado miembro pueda demostrar que todos los casos de exclusión están debidamente justificados por el hecho de que los excluidos experimenten a la hora de obtener préstamos a corto plazo dificultades intrínsecamente menos importantes que las prevalentes en los demás sectores de la economía agraria.

8 Asimismo, se deduce del punto C, párrafo primero, de la referida Comunicación que las ayudas previstas en cualquier régimen deben limitarse a la cuantía estrictamente suficiente para compensar las desventajas del sector agrario y que los Estados miembros que deseen conceder préstamos bonificados deberán cuantificar dichas desventajas, aunque limitándose siempre a la diferencia entre el tipo de interés concedido a un agente económico típico del sector agrario y el aplicado a los préstamos a corto plazo en los demás sectores de la economía del Estado miembro en cuestión, en ambos casos para importes similares y no relacionados con inversiones.

9 Por último, en el punto C, párrafo segundo, de dicha Comunicación se precisa que el importe de los préstamos bonificados concedidos a un beneficiario determinado no podrá exceder de las necesidades de tesorería derivadas del hecho

de que los costes de producción han de sufragarse antes de recibir los ingresos correspondientes a las ventas de producción. Si bien la Comisión admite que este importe podrá determinarse a tanto alzado, añade que la ayuda no podrá estar vinculada en ningún caso a operaciones concretas de comercialización o producción.

10 La aplicación de la Comunicación sobre los créditos de gestión, que se inició el 1 de enero de 1996, quedó en suspenso desde julio de 1997 hasta junio de 1998, al surgir problemas de interpretación relativos a la aplicación de su punto C en determinados Estados miembros. Mediante escrito de 19 de diciembre de 1997, la Comisión informó a los Estados miembros de que la aplicación de dicha Comunicación se reanudaría el 30 de junio de 1998.

Marco jurídico nacional

11 Con el fin de ejecutar la Ley 4/1992, de 26 de noviembre de 1992, de financiación agraria extremeña, cuyo objetivo fundamental es apoyar este sector para compensar los efectos de la reforma de la política agrícola común, la Junta de Extremadura adoptó el Decreto 35/1993, de 13 de abril, general de financiación del capital circulante para el sector agrario extremeño (*Diario Oficial de Extremadura* nº 45, de 15 de abril de 1993, p. 1027).

12 Conforme a su artículo 1, el Decreto 35/1993 tiene por objeto el establecimiento de líneas de financiación, tanto generales como preferenciales, destinadas a satisfacer las necesidades de capital que, con el límite de una campaña, presente el desarrollo de la actividad agraria y agroalimentaria de Extremadura.

13 Con arreglo al artículo 2 del Decreto 35/1993, los beneficiarios de las referidas financiaciones son, respectivamente, los titulares de explotaciones agrarias radicadas en Extremadura (artículo 2, número 1), las cooperativas agrarias y demás agrupaciones de productores (artículo 2, número 2), y las industrias agrarias radicadas en Extremadura, que se encuentren inscritas en el Registro de Industrias Agrarias y que celebren, con explotaciones agropecuarias con base territorial en Extremadura, contratos homologados por el Ministerio de Agricultura para la adquisición de materia prima con destino a transformación industrial (artículo 2, número 3).

14 El artículo 3 del Decreto 35/1993 precisa que la ayuda se concede en forma de subvención del tipo de interés de los préstamos de campaña con vencimiento inferior a un año, variando el importe de la bonificación de los 0,5 a los 5 puntos según los beneficiarios.

15 Por lo que respecta, en primer lugar, a los titulares de las explotaciones agrarias radicadas en Extremadura, el artículo 3, número 1, del Decreto 35/1993 fija un límite máximo de 5 puntos de bonificación del tipo de interés de los préstamos para los agricultores a título principal y de 4 puntos para el resto de los agricultores, precisándose que el beneficiario de dicha bonificación debe pagar, si existe cofinanciación estatal o comunitaria, un tipo de interés mínimo del 4 % o del 6 %, en función de si ejerce o no una actividad agraria a título principal.

16 En lo que atañe, a continuación, a las cooperativas agrarias y a las demás agrupaciones de productores, el artículo 3, número 2, del Decreto 35/1993 fija un límite máximo de 1 punto de bonificación del tipo de interés de los préstamos para la adquisición de insumos —incrementado en 0,5 puntos para la compra de plantas y de semillas certificadas y para la compra de abonos simples— y de 5 puntos con respecto a los préstamos para circulante destinados a pagos de campaña a los agricultores asociados.

17 Por último, en cuanto a las industrias agrarias radicadas en Extremadura, el artículo 3, número 3, del Decreto 35/1993 fija un límite máximo de 5 puntos de bonificación del tipo de interés de los préstamos para la adquisición de materia prima, a través de contratos homologados, en aquellos sectores que anualmente se determinen mediante orden de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [artículo 3, número 3, letra a)], y de los préstamos con destino a la financiación del circulante en general, también en aquellos sectores que anualmente se determinen mediante orden de la misma autoridad [artículo 3, número 3, letra b)].

18 Asimismo, procede destacar que el Decreto 35/1993 establece, en su artículo 4, límites para la concesión de las ayudas que prevé. Se trata, para los titulares de explotaciones agrarias radicadas en Extremadura, de límites máximos por hectárea, por producto y por cabeza de ganado (artículo 4, número 1); para las cooperativas agrarias y demás agrupaciones de productores, del valor medio de las compras de insumos de los tres últimos ejercicios, incrementado en un 10 % (artículo 4, número 2), y para las industrias agrarias radicadas en Extremadura, del importe del préstamo, en función del grado de cumplimiento de los contratos homologados (artículo 4, número 3).

19 El 29 de septiembre de 1998, la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura dictó una Orden que fija, para la campaña 1997/1998, los criterios de aplicación del Decreto 35/1993 *(Diario Oficial de Extremadura* nº 114, de 6 de octubre de 1998, p. 7412; en lo sucesivo, «Orden de 1998»). Dicha Orden enumera los productos, destinados a transformación, para cuya adquisición se concede a las industrias agrarias de Extremadura la bonificación del tipo de interés prevista en el Decreto 35/1993.

20 Así, a tenor del artículo 1, apartado 1, de la Orden de 1998, son beneficiarias de las ayudas contempladas en el artículo 3, número 3, letra a), del Decreto 35/1993 las industrias agrarias extremeñas que transformen los siguientes productos:

higos secos y pasta de higo, pimiento destinado a la fabricación de pimentón, cerdo ibérico, aceitunas para la elaboración de aceite de oliva y tomates para deshidratar distintos del polvo de tomate.

21 El artículo 2 de la Orden de 1998 precisa que las ayudas consisten en una bonificación del tipo de interés de hasta 5 puntos, precisándose, sin embargo, que dicha bonificación se aplica sólo al importe de los préstamos concedidos a las industrias agrarias extremeñas en función del grado de cumplimiento de los contratos homologados.

22 Por último, conforme al artículo 3, apartado 1, de la Orden de 1998, la duración de los préstamos que dan lugar a una bonificación del tipo de interés no puede ser superior a un año.

Hechos que originaron el litigio y Decisión impugnada

23 A raíz de la adopción de la Orden de 1998, la Comisión, a la que no se había notificado el régimen de ayudas previsto en el Decreto 35/1993 y en la mencionada Orden con arreglo a lo dispuesto en el artículo 93, apartado 3, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), remitió un escrito con fecha de 8 de febrero de 1999 a las autoridades españolas en el que les solicitaba la confirmación de la existencia de dicho régimen y de su entrada en vigor.

24 Mediante escrito de 26 de febrero de 1999, la Representación Permanente de España ante la Unión Europea comunicó a la Comisión la información solicitada. Se adjuntaban a dicho escrito el Decreto 35/1993 y la Orden de 1998, así como una ficha técnica en la que se describían las principales características del régimen

de ayudas establecido. Entre otros particulares, se desprendía de la mencionada ficha que dicho régimen tenía por objeto favorecer el desarrollo económico de Extremadura mediante el fortalecimiento de las relaciones existentes entre productores y transformadores de productos agrarios. Este régimen, de duración indefinida, estaba dotado con un presupuesto anual de 107 millones de pesetas.

25 Al albergar dudas, a la vista de esta información, en cuanto a la compatibilidad de este régimen de ayudas con las normas del Tratado, en particular los artículos 28 CE, 29 CE y 87 CE, la Comisión, mediante escrito de 4 de junio de 1999, informó al Reino de España de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Por consiguiente, la Comisión instó a dicho Estado miembro, así como a las demás partes interesadas, a presentar sus eventuales observaciones sobre el referido régimen en el plazo, respectivamente, de un mes desde la recepción del escrito de 4 de junio de 1999 y de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas.*

26 El Reino de España fue el único en presentar observaciones sobre el régimen de ayudas controvertido, formuladas en un escrito de 19 de julio de 1999.

27 Alegó, por un lado, que el régimen de ayudas previsto en el Decreto 35/1993 constituía un marco general de ayudas en forma de créditos de campaña bonificados que no tenía carácter discriminatorio y se aplicaba a todo el sector agrario extremeño. Según el Reino de España, este régimen se aplicaba cada año mediante una orden que seleccionaba los sectores desfavorecidos con relación a los demás y supeditaba la concesión de la ayuda a la firma por parte del vendedor y del comprador de un contrato homologado por el Ministerio de Agricultura que garantizara a los productores un precio mínimo superior al precio de mercado y a la industria de transformación el suministro de materia prima con unos requisitos mínimos de calidad.

28 Por otro lado, el Gobierno español afirmó que los sectores prioritarios correspondían, en el presente caso, a productos que tenían una identidad local o regional propia o que presentaban características diferenciadas en razón de su forma de producción y de elaboración, por lo que la ayuda no podía afectar a la libre competencia en el comercio comunitario de otros productos, debido al alcance regional de la medida.

29 No obstante, el Gobierno español precisó que la aplicación del Decreto 35/1993 se encontraba suspendida a la espera de que fuera derogado y sustituido por un decreto más acorde con la Comunicación sobre los créditos de gestión.

30 Las explicaciones proporcionadas por el Gobierno español no convencieron a la Comisión. En efecto, mediante la Decisión impugnada, consideró que, puesto que las ayudas previstas en el Decreto 35/1993 y en la Orden de 1998 no habían sido notificadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 88 CE, apartado 3, se habían concedido ilegalmente y que, además, eran incompatibles con el mercado común, salvo, por un lado, las ayudas concedidas antes del 30 de junio de 1998 a los titulares de explotaciones agrarias extremeñas y a las cooperativas agrarias y demás agrupaciones de productores y, por otro lado, las ayudas correspondientes a las patatas distintas de las de fécula, a la carne equina, a la miel, al café, al alcohol de origen vínico, al vinagre de alcohol y al corcho, que se referían a productos comprendidos en el anexo I del Tratado CE no sometidos a una organización común de mercados.

31 A este respecto, la Comisión estimó, por un lado, en los considerandos 21 a 27 de la Decisión impugnada, que, debido al significativo volumen y valor de los intercambios comerciales entre España y los demás Estados miembros, las ayudas de que se trata podían afectar al comercio de productos agrarios entre los Estados miembros, ya que dicho comercio resulta afectado cuando existen ayudas que favorecen a operadores activos en un Estado miembro con relación a los demás. En particular, la Comisión señaló que las medidas analizadas tenían un efecto directo e inmediato en los costes de producción de las empresas de producción y transformación de productos agrarios en España y que, por ello, les otorgaban

una ventaja económica con respecto a las explotaciones que no tenían acceso a ayudas comparables en otros Estados miembros. Por ello, llegó a la conclusión de que el régimen de ayudas analizado estaba incluido en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1.

32 Por otro lado, la Comisión estimó, en los considerandos 30 a 54 de la Decisión impugnada, que el régimen de ayudas de que se trata no podía acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3. A este respecto, adujo tres razones diferentes.

33 En los considerandos 31 a 50 de la Decisión impugnada, la Comisión estimó, primeramente, que las ayudas en cuestión no fueron concebidas como ayudas regionales para la realización de nuevas inversiones o para la creación de empleo, ni para compensar de forma horizontal desventajas en materia de infraestructura del conjunto de empresas de la región, sino como ayudas de funcionamiento para el sector agrario, incompatibles con el mercado común en la medida en que, en primer lugar, tales ayudas no tenían ningún efecto duradero en el desarrollo del sector afectado, ya que sus efectos inmediatos desaparecían al desaparecer la propia medida, y en que, en segundo lugar, tenían como consecuencia directa una mejora de las posibilidades de producción y comercialización de sus productos por parte de los operadores de que se trata, en relación con otros operadores que no se beneficiaban de ayudas comparables tanto en el territorio nacional como en los demás Estados miembros.

34 Sin embargo, la Comisión precisó, en los considerandos 40 y 41 de la Decisión impugnada, que las ayudas concedidas antes del 30 de junio de 1998 a titulares de explotaciones agrarias extremeñas y a cooperativas agrarias y demás agrupaciones de productores podían sin duda acogerse a la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), puesto que se ajustaban a los criterios aplicados por la Comisión a este tipo de ayudas.

35 No obstante, esta posibilidad debía excluirse, en cualquier caso, para el período posterior al 30 de junio de 1998, en la medida en que las ayudas controvertidas no respetaban los criterios establecidos en la Comunicación sobre los créditos de gestión (considerandos 43 a 49 de la Decisión impugnada).

36 En efecto, la Comisión consideró, en primer lugar, que las ayudas no se concedían a todos los operadores del sector agrario de forma no discriminatoria, dado que el régimen de ayudas analizado se desarrollaba cada año mediante una orden en la que se seleccionaban los sectores agrarios desfavorecidos que podían beneficiarse de las ayudas.

37 En segundo lugar, la Comisión destacó que la ayuda no se limitaba a lo estrictamente necesario para compensar las desventajas de la agricultura en Extremadura, puesto que la bonificación del tipo de interés de los préstamos de campaña, de entre un 0,5 % y un 5 %, se fijaba en el Decreto 35/1993 de forma discrecional en función de los beneficiarios de dicha ayuda.

38 En tercer lugar, la Comisión subrayó que el régimen de ayudas no contemplaba medio alguno para cerciorarse de que el volumen de los préstamos bonificados concedidos a un beneficiario no iba a superar las necesidades de tesorería derivadas del hecho de que debían satisfacerse los costes de producción antes de que se hubieran percibido los ingresos procedentes de la venta de la producción.

39 En el considerando 51 de la Decisión impugnada, la Comisión recordó seguidamente que las ayudas previstas en el Decreto 35/1993 y en la Orden de 1998 —exceptuando las ayudas a los productos mencionados en el apartado 30 de la presente sentencia— se referían a productos sujetos a una organización

común de mercados y que los Estados miembros tenían claramente limitados sus poderes para intervenir en el funcionamiento de estas organizaciones, que deben considerarse sistemas completos y exhaustivos que impiden a los Estados miembros adoptar excepciones o medidas contrarias a ellos.

40 En los considerandos 42, 48 y 52 de la Decisión impugnada, la Comisión, por último, estimó que las ayudas concedidas a las industrias agrarias extremeñas suponían, en cualquier caso, una restricción efectiva a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros en la medida en que, para poder recibir las ayudas, dichas industrias estaban obligadas a celebrar, con explotaciones agropecuarias de Extremadura, contratos homologados para la adquisición de materias primas. Según la Comisión, este requisito constituía una restricción a la importación de las mismas materias primas procedentes de los demás Estados miembros, contraria al artículo 28 CE.

41 En estas circunstancias, la Comisión decidió que el Reino de España debía suprimir el régimen de ayudas controvertido, con excepción de las ayudas concedidas antes del 30 de junio de 1998 a titulares de explotaciones agrarias extremeñas, así como a cooperativas agrarias y demás agrupaciones de productores, y adoptar todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de las ayudas otorgadas ilegalmente.

El recurso

42 El Reino de España invoca cuatro motivos en apoyo de su recurso de anulación de la Decisión impugnada. El primero se basa en un error manifiesto de apreciación de la Comisión, debido a que una parte de las ayudas que ésta declara

incompatibles no se ha ejecutado; el segundo, en la infracción de los artículos 87 CE, apartado 1, y 253 CE; el tercero, en la infracción de los artículos 87 CE, apartado 3, letra a), y 253 CE, y el cuarto, en la infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

Sobre el segundo motivo

43 Mediante su segundo motivo, que procede examinar en primer lugar, el Gobierno español sostiene, con carácter principal, que la Decisión impugnada infringe los artículos 87 CE, apartado 1, y 253 CE, en la medida en que, por un lado, los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados por las ayudas controvertidas y en que, por otro lado, la Comisión no motivó de modo suficiente la incidencia en los intercambios.

Sobre la primera parte del segundo motivo, basada en la falta de incidencia en los intercambios interestatales

44 Mediante la primera parte del segundo motivo, el Gobierno español alega que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados por el régimen de ayudas controvertido en la medida en que, en primer lugar, la cuantía global de las ayudas, por lo demás repartidas entre numerosos beneficiarios, era escasa; en segundo lugar, las ayudas controvertidas sólo constituían indirectamente ayudas a la producción agraria o a la transformación de esta producción, ya que el Decreto 35/1993 y la Orden de 1998 no trataban tanto de fomentar dicha producción o transformación como de garantizar relaciones estables entre productores y transformadores, y, en tercer lugar, a excepción del propio Reino de España, ningún Estado, empresa o asociación profesional presentó observaciones sobre las ayudas a que se refería la Decisión impugnada durante el procedimiento incoado por la Comisión en contra de aquéllas.

45 Más concretamente, el Gobierno español alega, a este respecto, que los gastos totales efectuados en el marco de las ayudas fueron de 83 millones de pesetas y que el número de beneficiarios fue inferior a cincuenta. De estas cifras deduce que las ayudas controvertidas no produjeron efectos directos en los costes de producción del sector a que se dirigen, en comparación con los importes de las ayudas exentas de notificación previa a la Comisión que figuran en las cláusulas comunitarias *de minimis*, y en particular del que se recoge en la Comunicación 94/C 368/05 de la Comisión, titulada «Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis», publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 23 de diciembre de 1994 (DO C 368, p. 12; en lo sucesivo, «Directrices relativas a las empresas en crisis»).

46 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación del Gobierno español basada en la escasa cuantía global de las ayudas controvertidas y en su reparto entre numerosos beneficiarios, cada uno de los cuales recibía una cantidad insignificante desde la perspectiva comunitaria, debe recordarse la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios comerciales entre Estados miembros (véanse, en particular, las sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 43; de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 42, y de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartado 86). En efecto, otros elementos pueden desempeñar un papel determinante en la apreciación del efecto de una ayuda en los intercambios comerciales, en particular el carácter acumulativo de la ayuda, así como la circunstancia de que las empresas beneficiarias operen en un sector especialmente expuesto a la competencia.

47 Resulta obligado señalar que el sector agrario se incluye en esta última categoría y que, en este sector, existe una competencia intensa entre los productores de los Estados miembros cuyos productos son objeto de intercambios intracomunitarios. Los productores españoles participan plenamente en esta competencia exportando cantidades sustanciales de productos agrarios a otros Estados miembros.

48 Además, procede recordar que el Consejo ha adoptado, para la mayor parte de los productos contemplados en el anexo I del Tratado, reglamentos que establecen una organización común de mercados. Dichos reglamentos pretenden precisamente regular la competencia en el sector agrario, fomentando la lealtad de los intercambios y la transparencia de los mercados en los intercambios comunitarios.

49 En tales circunstancias, la concesión de ayudas, aun de escasa cuantía, puede afectar a los intercambios entre Estados miembros.

50 Ciertamente, como la propia Comisión admitió, en particular, en las Directrices relativas a las empresas en crisis y en su Comunicación 96/C 68/06, relativa a las ayudas *de minimis*, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 6 de marzo de 1996 (DO C 68, p. 9; en lo sucesivo, «Comunicación relativa a las ayudas *de minimis*»), aplicable en el momento en que se produjeron los hechos del litigio, ciertas ayudas, de importe muy reducido, pueden no tener repercusiones apreciables sobre los intercambios comerciales y la competencia entre los Estados miembros, de modo que deben quedar exentas de notificación previa a la Comisión.

51 No obstante, tanto del punto 2.3 de las Directrices relativas a las empresas en crisis como del párrafo cuarto de la Comunicación relativa a las ayudas *de minimis* se deduce que la norma *de minimis* no es aplicable a los sectores regulados por normas comunitarias específicas en materia de ayudas de Estado, y en particular a los sectores de la agricultura y la pesca. Por tanto, el Gobierno español no puede acogerse a ella en el presente caso.

52 A la luz de todas estas consideraciones, procede desestimar por infundada la alegación del Gobierno español basada en el importe insignificante de las ayudas controvertidas.

53 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación del Gobierno español según la cual las ayudas controvertidas sólo eran indirectamente ayudas a la producción agraria o a la transformación de esta producción, tampoco cabe acogerla por cuanto dichas ayudas se traducen, en cualquier caso, en una disminución de los costes de producción tanto de los titulares de explotaciones agrarias radicadas en Extremadura como de las industrias de transformación de esta región que celebren con dichos titulares contratos homologados para la adquisición de materia prima, de manera que pueden afectar a los intercambios de productos agrarios.

54 En lo que atañe, por último, a la alegación del Gobierno español basada en la inexistencia de observaciones de terceros relativas a las ayudas consideradas incompatibles con el mercado común, procede señalar que tal circunstancia no puede afectar a la validez de la Decisión impugnada.

55 Si bien el artículo 88 CE, apartado 2, exige que la Comisión, antes de adoptar su decisión, reciba las observaciones de las partes interesadas, no prohíbe a esta institución llegar a la conclusión de que una ayuda es incompatible con el mercado común a falta de tales observaciones. En efecto, dicha circunstancia no excluye, por sí misma, que los intercambios entre Estados miembros puedan verse afectados por esta ayuda.

56 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar, en su totalidad, la primera parte del segundo motivo.

Sobre la segunda parte del segundo motivo, basada en la falta de motivación por lo que respecta a la apreciación de la incidencia sobre el comercio interestatal

57 Mediante la segunda parte del segundo motivo, el Gobierno español sostiene, básicamente, que, aun suponiendo que las ayudas controvertidas afectaran al comercio entre Estados miembros, la Decisión impugnada, en cualquier caso, no satisface las exigencias de una motivación mínima a este respecto. Según este Gobierno, el único argumento con el que la Comisión trata de demostrar la incidencia sobre dichos intercambios figura en el considerando 25 de la Decisión impugnada, en el que la Comisión menciona las cifras relativas al volumen y al valor monetario de los intercambios entre España y los demás Estados miembros. Ahora bien, sostiene que esta motivación resulta claramente insuficiente en la medida en que la Comisión no precisa ni la naturaleza de los productos a que se refieren dichos intercambios ni el mercado que supuestamente se ve afectado por las ayudas controvertidas.

58 El Gobierno español considera, por un lado, que, en el caso de que las cifras mencionadas por la Comisión se refieran a los productos agrarios en general, dicha institución no define correctamente el mercado que supuestamente se ve afectado por las ayudas controvertidas, puesto que las ayudas a las industrias transformadoras radicadas en Extremadura se refieren sólo a determinados productos agrarios, que se especifican en órdenes ministeriales anuales, como la Orden de 1998 para la campaña 1997/1998.

59 Alega, por otro lado, que la Comisión tampoco mencionó en la Decisión impugnada la participación de la producción extremeña en el conjunto del mercado nacional o en el mercado comunitario y que dicha institución se equivocó al estimar que el mercado geográfico relevante era el territorio español en su conjunto.

60 A juicio del Gobierno español, no cabe duda de que la Comisión ha querido de esta manera disimular la insignificancia que para la Comunidad tiene el régimen de ayudas controvertido, eligiendo un mercado relevante más amplio que el que corresponde a los productos afectados a los solos efectos de justificar la aplicabilidad del artículo 87 CE, apartado 1, en el presente caso.

61 En este punto, el referido Gobierno llega a la conclusión de que, en cualquier caso, una simple alusión al hecho de que un Estado miembro importa y exporta productos que ni siquiera se identifican no basta para demostrar que los intercambios entre los Estados miembros resultan afectados. Esta motivación es tanto más insuficiente en el presente caso cuanto que, según afirma dicho Gobierno, la ayuda a los agricultores y a las industrias transformadoras radicadas en Extremadura sólo era indirecta; en efecto, lo que el Decreto 35/1993 y la Orden de 1998 fomentaban, en este caso, no era tanto la producción agraria o la transformación de esta producción como la estabilidad de las relaciones entre productores y transformadores, asegurando el aprovisionamiento de las industrias de transformación.

62 A este respecto, es preciso recordar, con carácter preliminar, que la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues éste pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo. Desde esta perspectiva, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véanse, en particular, las sentencias de 22 de marzo de 2001, Francia/Comisión, C-17/99, Rec. p. I-2481, apartado 35, e Italia/Comisión, antes citada, apartado 48).

63 Además, esta exigencia debe apreciarse en función de las circunstancias del caso, en particular, del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por el acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación

especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véanse las sentencias antes citadas Francia/Comisión, apartado 36, e Italia/Comisión, apartado 48).

64 A la luz de esta jurisprudencia, no queda de manifiesto que la Comisión, en el presente caso, incumpliera la obligación de motivar de manera suficiente la Decisión impugnada por lo que respecta a la apreciación de que las ayudas controvertidas afectan a los intercambios entre Estados miembros.

65 En primer lugar, la Comisión expone, en el considerando 25 de la Decisión impugnada, cifras relativas al volumen y al valor monetario de los intercambios efectuados entre España y los demás Estados miembros. De estos datos se deduce claramente que una parte considerable de los productos agrarios españoles se exporta a los demás Estados miembros. Si bien es verdad que la Comisión no facilitó las cifras detalladas relativas a las exportaciones de los productos concretos que eran objeto del régimen de ayudas controvertido —en particular, las relativas a las exportaciones de los productos contemplados en el artículo 1 de la Orden de 1998—, no es menos cierto que subrayó que dicho régimen se encuadraba en el contexto global de un nivel elevado de corrientes de intercambios entre Estados miembros en relación con los productos del sector agrario.

66 A continuación, en el considerando 26 de la Decisión impugnada, la Comisión menciona el efecto directo e inmediato de las medidas de ayuda controvertidas en los costes de producción de las empresas de producción y transformación de productos agrarios en España y la ventaja económica que otorgan a estas empresas respecto a las explotaciones que no tienen acceso a ayudas comparables en otros Estados miembros.

67 Además, en los considerandos 21 a 23 de la Decisión impugnada, la Comisión se refiere expresamente al artículo 36 CE, así como a la existencia de organizaciones comunes de mercados para la mayor parte de los productos agrarios contemplados en el anexo I del Tratado. El Gobierno español no podía, por tanto, ignorar que la apreciación efectuada por la Comisión sobre el régimen de ayudas controvertido se inscribía necesariamente en el marco de las normas que pretenden favorecer tanto las corrientes de intercambios de los productos incluidos en dichas organizaciones comunes de mercados como el desarrollo y el mantenimiento de una competencia efectiva con respecto a tales productos a escala comunitaria.

68 Por último, procede recordar que, si bien es indudable que la Comisión está obligada a invocar, en los considerandos de su Decisión, al menos las circunstancias en las que se ha concedido una ayuda cuando éstas permiten demostrar que la ayuda puede afectar a los intercambios entre Estados miembros (sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, Rec. p. 4013, apartado 18), no está obligada a demostrar el efecto real de las ayudas ya otorgadas. En efecto, si éste fuera el caso, dicha exigencia favorecería a los Estados miembros que conceden ayudas infringiendo el deber de notificación previsto en el artículo 88 CE, apartado 3, en detrimento de los que las notifican en fase de proyecto (véase en particular, en este sentido, la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, «Boussac», C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 33).

69 En estas circunstancias, procede igualmente desestimar la segunda parte del segundo motivo.

70 Por consiguiente, no cabe acoger el segundo motivo del Gobierno español.

Sobre los motivos tercero y cuarto

71 Mediante su tercer motivo, que procede examinar en segundo lugar, el Gobierno español alega que la Decisión impugnada infringe los artículos 87 CE, apartado 3, letra a), y 253 CE.

72 Alega, por un lado, que la Comisión no tomó en consideración el hecho de que las ayudas controvertidas podían beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), en la medida en que estaban precisamente destinadas a favorecer el desarrollo económico de una región —Extremadura— con un nivel de vida anormalmente bajo y una grave situación de desempleo. Según el Gobierno español, estas circunstancias bastaban, en cualquier caso, para que la Comisión pudiese declarar dichas ayudas compatibles con el Tratado, pues, a diferencia de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en este supuesto no se exige que las ayudas no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. En este contexto, el Gobierno español imputa más concretamente a la Comisión haberse negado a aplicar la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), debido a que las ayudas examinadas constituían ayudas de funcionamiento para el sector agrario, cuando dichas ayudas, en especial las ayudas a la comercialización, se admiten expresamente en la Comunicación 88/C 212/02 de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo [87] a las ayudas regionales, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 12 de agosto de 1988 (DO C 212, p. 2; en lo sucesivo, «Comunicación sobre las ayudas regionales»).

73 Por otro lado, el Gobierno español reprocha a la Comisión haber incumplido la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE al no justificar su negativa a autorizar las ayudas controvertidas al amparo del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), pese a que estas ayudas —en particular, las ayudas a las industrias agrarias de Extremadura— tenían una finalidad social evidente que se deducía tanto del Decreto 35/1993 como de la Orden de 1998.

74 Mediante su cuarto motivo, formulado con carácter subsidiario, el Gobierno español alega una infracción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c), en la medida en que la Comisión no tuvo en cuenta que, en el supuesto de que el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), no fuese aplicable, las ayudas de que se trata podrían beneficiarse, en cualquier caso, de la excepción prevista en la letra c) de la misma disposición. A este respecto, subraya que, en contra de lo afirmado por la Comisión en la Decisión impugnada, los criterios previstos en la Comunicación sobre los créditos de gestión se cumplían efectivamente en el presente caso.

75 Dado que la Comisión invocó motivos muy similares para denegar la aplicación a las ayudas controvertidas de las excepciones previstas, respectivamente, en las letras a) y c) del artículo 87 CE, apartado 3, procede examinar conjuntamente los motivos tercero y cuarto del Gobierno español.

76 Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación del Gobierno español según la cual la Comisión no tuvo en cuenta las finalidades sociales del régimen de ayudas controvertido y no motivó su negativa a aplicar la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), basta señalar que la Comisión expuso de forma detallada, en los considerandos 30 a 54 de la Decisión impugnada, las razones por las que dicho régimen no podía beneficiarse ni de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), ni de la prevista en la letra c) de dicha disposición.

77 Por tanto, procede desestimar por infundada esta parte del tercer motivo.

78 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las alegaciones del Gobierno español basadas en la posibilidad de aplicar al régimen de ayudas controvertido la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), o, en cualquier caso,

la prevista en la letra c) de la misma disposición, es preciso recordar, con carácter preliminar, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado en diversas ocasiones que un programa de ayudas con incidencia regional puede, en determinadas circunstancias, acogerse a una de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c).

79 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado que la utilización de los términos «anormalmente» y «grave» en la excepción recogida en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), indica que ésta sólo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la Comunidad. Por el contrario, la excepción recogida en la letra c) de la misma disposición tiene un alcance más amplio en la medida en que permite el desarrollo de determinadas regiones de un Estado miembro desfavorecidas en relación con la media nacional, sin estar limitada por las circunstancias económicas previstas en la letra a), siempre que las ayudas a ellas destinadas «no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común» (véanse, en particular, las sentencias Alemania/Comisión, antes citada, apartado 19; de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135, apartado 15, e Italia/Comisión, antes citada, apartado 77).

80 En cambio, la ausencia de este último requisito en la excepción prevista en la mencionada letra a) implica una mayor libertad para la concesión de las ayudas a empresas situadas en las regiones que efectivamente respondan a los criterios fijados por esta excepción (véase la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 16).

81 No obstante, la diferencia de redacción entre las letras a) y c) del artículo 87 CE, apartado 3, no puede llevar a considerar que la Comisión no deba tener en absoluto en cuenta el interés comunitario cuando aplica la primera de estas dos disposiciones, y que deba limitarse a comprobar el carácter regional de las medidas de que se trate, sin evaluar su incidencia sobre el mercado o mercados correspondientes en el conjunto de la Comunidad. En efecto, en tal supuesto, la Comisión debe no sólo comprobar que estas medidas pueden contribuir efectivamente al desarrollo económico de las regiones de que se trata, sino

también evaluar el impacto de tales ayudas en los intercambios entre los Estados miembros y, en particular, apreciar las repercusiones sectoriales que pueden provocar a escala comunitaria. Como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, el artículo 87 CE, apartado 3, confiere a la Comisión una facultad discrecional cuyo ejercicio requiere apreciaciones de carácter económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario (véanse, en particular, las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 24; de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartado 18, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 18).

82 En el presente caso, no se ha puesto de manifiesto que la Comisión excediera los límites de dicha facultad discrecional al declarar que el régimen de ayudas controvertido no podía acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3.

83 Así, al considerar, en primer lugar, que las ayudas en cuestión no fueron concebidas como ayudas regionales para la realización de nuevas inversiones o para la creación de empleo, ni para compensar de forma horizontal desventajas en materia de infraestructura del conjunto de empresas de la región, sino como ayudas de funcionamiento para el sector agrario, la Comisión no efectuó una calificación errónea de dichas ayudas. En efecto, las ayudas concedidas en función de las cantidades de productos agrarios adquiridos a los agricultores extremeños por industrias también extremeñas con miras a su transformación en Extremadura suponen una reducción de los costes de producción soportados tanto por los agricultores como por las industrias de transformación de la región y les permiten, de este modo, evitar gastos que de otro modo deberían afrontar en el marco de su gestión corriente.

84 Dado que el Gobierno español no probó en modo alguno que las ayudas controvertidas pudieran, por su naturaleza, contribuir de manera efectiva y duradera al desarrollo económico de Extremadura, la Comisión no excedió los límites de su facultad discrecional al declarar, por este motivo, que las ayudas de

que se trata eran incompatibles con el mercado común. A este respecto, cabe señalar en particular que, en relación con un asunto que versaba sobre un régimen de ayudas al sector vitivinícola en Italia, el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión había demostrado, en dicho asunto, que la ayuda controvertida, otorgada sin requisito específico y únicamente en función de las cantidades utilizadas, debía considerarse una ayuda de funcionamiento para las empresas afectadas y que, en cuanto tal, alteraba las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común (sentencia de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, C-86/89, Rec. p. I-3891, apartado 18).

85 Es cierto que, tal como afirma acertadamente el Gobierno español en su recurso, pueden autorizarse ayudas de funcionamiento en circunstancias muy concretas y, en particular, conforme a la Comunicación sobre las ayudas regionales, con el fin de mantener a flote, en las regiones más pobres de la Comunidad, a empresas muy pequeñas que operen en sectores tradicionales y no se expandan sin un estímulo exterior.

86 Sin embargo, debe destacarse que dicha Comunicación ya no estaba en vigor en el momento en que se adoptó la Orden de 1998, puesto que fue sustituida, el 10 de marzo de 1998, por la Comunicación 98/C 74/06 de la Comisión que, con el título «Directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional», se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 10 de marzo de 1998 (DO C 74, p. 9) y que, en su punto 2, excluye expresamente al sector agrario de su ámbito de aplicación. En consecuencia, el Gobierno español no puede invocar la excepción prevista en la Comunicación sobre las ayudas regionales en favor de las ayudas de funcionamiento para oponerse a la declaración de incompatibilidad de las ayudas concedidas después del 30 de junio de 1998.

87 En cuanto a las ayudas concedidas antes de esa fecha a las industrias transformadoras radicadas en Extremadura, procede recordar que fueron declaradas incompatibles con el mercado común por el único motivo de que constituían una restricción a la libre circulación de mercancías entre los Estados

miembros, en la medida en que se reservaban exclusivamente a las industrias extremeñas que celebraran contratos homologados para la adquisición de materias primas destinadas a la transformación con explotaciones agropecuarias de dicha región. En estas circunstancias, no cabe preguntarse sobre la posibilidad de que la Comunicación sobre las ayudas regionales se aplique a tales ayudas.

88 A continuación, procede recordar, que, al precisar en los considerandos 22, 23 y 51 de la Decisión impugnada, que las ayudas previstas en el Decreto 35/1993, exceptuando las ayudas a las patatas distintas de las de fécula, a la carne equina, a la miel, al café, al alcohol de origen vínico, al vinagre de alcohol y al corcho, se referían a productos sujetos a una organización común de mercados, la Comisión subrayó claramente el marco en que se inscribían dichas ayudas y los límites que, a este respecto, se imponen a la intervención de los Estados miembros.

89 En efecto, según jurisprudencia reiterada, desde el momento en que la Comunidad ha adoptado, en virtud del artículo 34 CE, una normativa sobre el establecimiento de una organización común de mercados en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de adoptar cualesquiera medidas que puedan ser contrarias a ella o establecer excepciones a su respecto (véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 29 de noviembre de 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, apartado 56, y de 26 de junio de 1979, McCarren, 177/78, Rec. p. 2161, apartado 14).

90 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 48 de la presente sentencia, el Consejo ha adoptado, para la mayor parte de los productos contemplados en el anexo I del Tratado, reglamentos que establecen una organización común de mercados. Toda vez que dichos reglamentos establecen un marco normativo integrado en el que ya se prevén medidas de apoyo financiero en favor de los sectores de que se trata, un Estado miembro no puede otorgar unilateralmente ayudas a dichos sectores, aunque éstas se refieran a la adquisición de

determinados productos destinados a la transformación industrial y aunque su cuantía tenga un límite máximo. Según jurisprudencia reiterada, es la Comunidad la que ha de buscar una solución a los problemas que puedan plantearse en el ámbito de la política agrícola común cuando, como en el presente caso, ha establecido organizaciones comunes de mercados en un conjunto de sectores (véanse en particular, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 1988, Zoni, 90/86, Rec. p. 4285, apartado 26, y de 6 de noviembre de 1990, Italia/Comisión, antes citada, apartado 19).

91 Es cierto que la Comunicación sobre los créditos de gestión permite, en determinadas circunstancias, que los Estados miembros concedan ayudas al sector agrario.

92 Por lo que respecta al requisito previsto en dicha Comunicación, que exige que la ayuda se conceda a todos los agentes económicos del sector agrario de forma no discriminatoria, el Gobierno español sostiene, por un lado, que la determinación de los productos subvencionables sólo se prevé para las ayudas a las industrias que suscriban contratos de transformación de materias primas y, por otro lado, que no hay discriminación alguna en el presente caso, ya que la condición excluyente para recibir las ayudas no es que se trate de un sector determinado u otro, sino que los operadores de cualquiera de ellos hayan acordado homologar sus relaciones contractuales. En consecuencia, todo sector que homologara un contrato regional podría acceder a la ayuda.

93 Por lo que respecta a los demás requisitos previstos en la Comunicación sobre los créditos de gestión, que exigen, por un lado, que la ayuda se limite a lo estrictamente necesario para compensar las desventajas del sector agrario y, por otro lado, que el importe de los préstamos bonificados concedidos a un beneficiario no exceda de las necesidades de tesorería para costear la producción antes de su venta, el Gobierno español aduce que esto es precisamente lo que sucede en el presente caso, puesto que, en su opinión, el Decreto 35/1993 establece un interés mínimo que ha de pagar el beneficiario de la ayuda y fija límites máximos a la cuantía de la subvención. Según afirma dicho Gobierno, la bonificación de los intereses afecta exclusivamente a la financiación de la compra de productos agrarios en virtud de contratos homologados.

94 A este respecto, debe señalarse que el Gobierno español no ha demostrado que en el presente caso se cumplan los requisitos para la aplicación de la Comunicación sobre los créditos de gestión.

95 En primer lugar, procede destacar que, por lo que respecta a las industrias agrarias extremeñas, la ayuda controvertida no se concedió de forma no discriminatoria, puesto que sólo los sectores seleccionados anualmente mediante orden ministerial dan acceso a una bonificación de intereses.

96 Es cierto que, tal como la propia Comisión destacó en el considerando 35 de la Decisión impugnada, la Comunicación sobre los créditos de gestión no impide que determinadas actividades o determinados operadores puedan quedar excluidos de la bonificación del tipo de interés, siempre que el Estado miembro de que se trate pueda demostrar que los problemas que afrontan quienes hayan sido excluidos para la obtención de préstamos a corto plazo son intrínsecamente menos importantes que en el resto de la economía agraria.

97 Al no haberse demostrado este extremo en el caso de autos, debe señalarse que no se cumple el primer requisito para la aplicación de dicha Comunicación.

98 En segundo lugar, procede señalar que el Decreto 35/1993, si bien fija un interés mínimo que el beneficiario de la ayuda ha de pagar, así como un límite máximo al importe de la bonificación de tipos de interés, no prevé ningún mecanismo que pueda garantizar que la ayuda se limitará a lo estrictamente necesario para compensar las desventajas del sector agrario. En consecuencia, ni el Decreto 35/1993 ni la Orden de 1998 prevén ningún mecanismo que permita comprobar

que la bonificación concedida no es superior a la diferencia entre el tipo de interés concedido a un agente económico típico del sector agrario en España y el aplicado a los préstamos a corto plazo en los demás sectores de la economía de dicho Estado miembro, en ambos casos para importes similares y no relacionados con inversiones.

99 En tercer lugar, debe subrayarse que el Gobierno español no ha demostrado que el régimen de ayudas controvertido incluya un mecanismo que permita garantizar que el importe de los préstamos bonificados concedidos a un beneficiario determinado no exceda de las necesidades de tesorería derivadas del hecho de que los costes de producción han de sufragarse, por lo general, antes de que se perciban los ingresos correspondientes a las ventas de producción.

100 En estas circunstancias, el Gobierno español no puede invocar la Comunicación sobre los créditos de gestión.

101 Por último, tampoco se ha puesto de manifiesto que la Comisión cometiera un error al señalar que el régimen de ayudas analizado suponía una restricción efectiva a la libre circulación de mercancías y constituía, más concretamente, una infracción del artículo 28 CE.

102 Si bien es verdad que las industrias de Extremadura tenían efectivamente la posibilidad de adquirir materias primas destinadas a la transformación en otros países o en regiones fuera de Extremadura —al igual que a los agricultores de otras regiones de la Comunidad les está permitido vender sus productos a las industrias de transformación de Extremadura—, no es menos cierto que el Decreto 35/1993 y la Orden de 1998 no prevén la concesión de ayudas en tales circunstancias.

103 Así, el régimen de ayudas de que se trata supone un incentivo financiero para comprar las materias primas a las explotaciones agropecuarias de Extremadura. En estas circunstancias, debe ser considerado una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación, prohibida por el Tratado (véase, en particular, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda, 249/81, Rec. p. 4005, apartados 20 a 30).

104 A la luz del conjunto de consideraciones que preceden, procede concluir que la Comisión no sobrepasó los límites de su facultad discrecional al considerar que el régimen de ayudas analizado no podía acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartados 2 y 3. En efecto, según jurisprudencia reiterada, la Comisión no puede declarar compatible con el mercado común una ayuda de Estado que, debido a alguna de sus modalidades, infringe otras disposiciones del Tratado (véanse, en particular, las sentencias de 20 de marzo de 1990, Du Pont de Nemours Italiana, C-21/88, Rec. p. I-889, apartado 20; de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 78, y de 3 de mayo de 2001, Portugal/Comisión, C-204/97, Rec. p. I-3175, apartado 41).

105 De ello se deriva que no cabe acoger, en su conjunto, los motivos tercero y cuarto.

Sobre el primer motivo

106 Mediante su primer motivo, que procede examinar en último lugar, el Gobierno español alega, por último, que, al exigir la devolución de las ayudas posteriores al 30 de junio de 1998, la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación, que vicia de nulidad la Decisión impugnada, puesto que no se abonó ninguna ayuda con posterioridad a tal fecha. A este respecto, por un lado, el Gobierno español parte de las particularidades del sistema establecido por el Decreto 35/1993, en particular, de la exigencia de que se celebren contratos homologados por el

Ministerio de Agricultura, para llegar a la conclusión de que la Orden de 1998 versa necesariamente sobre derechos generados en 1997, es decir, antes de la fecha límite fijada por la Comisión en la Decisión impugnada. Por otro lado, sostiene que la Junta de Extremadura suspendió automáticamente la ayuda correspondiente a los derechos generados durante la campaña 1998/1999, es decir, los derechos relativos a los contratos celebrados en 1998.

107 En este sentido, procede recordar, con carácter preliminar, que la supresión de una ayuda ilegal por vía de recuperación es la consecuencia lógica de la comprobación de su incompatibilidad con el mercado común. Un Estado miembro no puede invocar ni el carácter desproporcionado de dicha medida en relación con los objetivos previstos en las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado, ni la confianza legítima de las empresas beneficiarias de la ayuda para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar una decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda. En efecto, admitir esta posibilidad equivaldría a privar de efecto útil a lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE, en la medida en que las autoridades nacionales podrían, de esta manera, basarse en su propio comportamiento ilegal para desvirtuar la eficacia de las decisiones adoptadas por la Comisión con arreglo a las citadas disposiciones del Tratado (véase en particular, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartados 47 y 48).

108 Por otro lado, se desprende también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la legalidad de una decisión adoptada por la Comisión en materia de ayudas de Estado debe examinarse en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó (véase, en particular, la sentencia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 2263, apartado 16).

109 En el presente caso, de los autos no se desprende en absoluto que, en el momento en que adoptó la Decisión impugnada, la Comisión dispusiera de información según la cual no se había abonado ninguna ayuda después del 30 de junio de 1998. La propia Orden de 1998, que estableció, para la campaña 1997/1998,

las modalidades de aplicación del Decreto 35/1993, no se adoptó hasta el 29 de septiembre de 1998, es decir, unos tres meses después de la fecha prevista por la Comisión para que la Comunicación sobre los créditos de gestión comenzara nuevamente a surtir efectos, mientras que el Gobierno español admitió, en su réplica, que el Decreto 35/1993 aún estaba vigente el 4 de junio de 1999, fecha en que se adoptó la decisión de incoar el procedimiento contemplado en el artículo 88 CE, apartado 2.

110 En estas circunstancias, no puede imputarse a la Comisión haber cometido un error manifiesto de apreciación al exigir la devolución de las ayudas posteriores al 30 de junio de 1998, puesto que no podía excluirse que, al amparo de las disposiciones nacionales antes citadas, se hubieran concedido ayudas con posterioridad a dicha fecha.

111 Es cierto que el Gobierno español alegó, en las observaciones que presentó tras la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, que se había suspendido la aplicación del Decreto 35/1993 a la espera de que fuera derogado y sustituido por un decreto más acorde con la Comunicación sobre los créditos de gestión. Sin embargo, tal como señaló acertadamente la Comisión en su escrito de contestación, el Gobierno español no precisó, en las mencionadas observaciones, la fecha en que comenzaría a surtir efectos dicha suspensión. En estas circunstancias, cuando adoptó la Decisión impugnada, la Comisión no podía saber con seguridad si se habían concedido o no ayudas después del 30 de junio de 1998.

112 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede desestimar también el primer motivo formulado por el Gobierno español.

113 Al haber sido desestimados todos los motivos formulados por el Reino de España, procede declarar infundado el recurso.

Costas

114 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino de España y han sido desestimados todos los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Jann Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de septiembre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

P. Jann