SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 16 de mayo de 2000 *

En el asunto C-83/98 P,

República Francesa, representada por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y los Sres. F. Million y J.-M. Belorgey, chargés de mission de la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 8 B, boulevard Joseph II,

parte recurrente,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Segunda ampliada) el 27 de enero de 1998, en el asunto Ladbroke Racing/ Comisión (T-67/94, Rec. p. II-1), por el que se solicita que se anule parcialmente dicha sentencia,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Ladbroke Racing Ltd, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por los Sres. C. Vajda, QC, y S. Kon, Solicitor, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Arendt et Medernach, 9-10, rue Mathias Hardt,

parte demandante en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: inglés.

y

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. G. Rozet, Consejero Jurídico, y J. Flett, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn (Ponente), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de noviembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 1998, la República Francesa interpuso un recurso de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de enero de 1998, Ladbroke Racing/Comisión (T-67/94, Rec. p. II-1; en lo sucesivo, «sentencia impugnada»), mediante la cual éste anuló parcialmente la Decisión 93/625/CEE de la Comisión, de 22 de septiembre de 1993, relativa a varias ayudas concedidas por las autoridades francesas a la empresa Pari mutuel urbain (PMU) y a las sociedades de carreras (DO L 300, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Hechos y procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia

2 En la sentencia impugnada, el Tribunal de Primera Instancia señaló lo siguiente:

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

2. Pari mutuel urbain (en lo sucesivo, "PMU") es una agrupación de interés económico (en lo sucesivo, "AIE"), integrada por las principales sociedades de carreras de Francia (artículo 21 del Decreto 83-878, de 4 de octubre de 1983, relativo a las sociedades de carreras de caballos y a las apuestas

mutuas, en lo sucesivo, "Decreto 83-878"), creada para gestionar los derechos de dichas sociedades en el ámbito de la organización de apuestas mutuas efectuadas fuera de los hipódromos. PMU gestionó inicialmente dichos derechos en forma de "servicio común" (Decreto de 11 de julio de 1930, relativo a la extensión de las apuestas mutuas fuera de los hipódromos). Conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 74-954, de 14 de noviembre de 1974, relativo a las sociedades de carreras de caballos [...], PMU corre a cargo, con carácter exclusivo, desde dicha fecha, con la gestión de los derechos de las sociedades de carreras de caballos sobre las apuestas mutuas efectuadas fuera de los hipódromos. Dicha exclusividad de PMU está protegida además por la prohibición de que otras personas distintas de PMU contraten o recojan apuestas sobre las carreras de caballos (artículo 8 de la Orden Interministerial de 13 de septiembre de 1985, por la que se regula PMU). Aquélla se extiende a las apuestas recogidas sobre las carreras organizadas en Francia, así como a las apuestas recogidas en Francia sobre las carreras organizadas en el extranjero, que sólo pueden ser contratadas, igualmente, por las sociedades autorizadas y/o PMU (apartado 3 del artículo 15 de la Ley 64-1279, de 23 de diciembre de 1964, Ley de Presupuestos para 1965, y artículo 21 del Decreto 83-878, antes citado).

3. El 7 de abril de 1989, siete sociedades pertenecientes al grupo Ladbroke, entre las que se encontraba la demandante, presentaron una denuncia ante la Comisión contra varias ayudas que las autoridades francesas habían concedido a PMU y que, a su juicio, eran incompatibles con el mercado común.

[...]

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

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

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

3) Exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en el pago del [Impuesto sobre el Valor Añadido; en lo sucesivo, «IVA»].

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

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

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

7) Exención del Impuesto de Sociedades."

[...]

13. El 22 de septiembre de 1993, la Comisión adoptó la Decisión 93/625/CEE, [...] que pone fin al procedimiento incoado contra Francia.

[...]

16. En la Decisión impugnada, la Comisión distinguió dos categorías de cantidades obtenidas de las apuestas realizadas sobre las carreras hípicas, a saber, por un lado, las "exacciones" o "exacciones públicas", que representan las cantidades aportadas a los Presupuestos Generales del Estado y, por otro lado, las "exacciones sin carácter público" que son las cantidades distribuidas a los apostantes. En efecto, según la Decisión impugnada, de cada 100 [FRF] de apuestas registradas, PMU percibe ±30 [FRF] y devuelve ±70 [FRF] a los apostantes. Con los 30 [FRF] restantes, PMU cubre sus gastos, que representan ±5,5 [FRF], las autoridades nacionales y la municipalidad de París retienen ±18 [FRF] y el resto se atribuye a las sociedades de carreras.

17. La Comisión señala a continuación que, si bien los mercados de juegos de azar se circunscribían tradicionalmente a los mercados nacionales, las apuestas sobre las carreras hípicas en los hipódromos nacionales estaban organizadas, sin embargo, a nivel internacional, y fue a partir de enero de 1989, con la creación de Pari mutuel international (en lo sucesivo, "PMI"), cuando PMU manifestó expresamente su voluntad de extender sus actividades fuera de Francia, celebrando acuerdos en Alemania y en Bélgica y entrando así en competencia con otros organizadores de apuestas y, en particular, con Ladbroke (Parte III de la Decisión impugnada).

18. La Comisión considera que tres de las siete medidas adoptadas por el Gobierno francés a favor de PMU, que son objeto del procedimiento incoado con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, constituyen ayudas de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

19. En efecto, la Comisión considera que la renuncia, entre 1982 y 1985, a una parte de los importes (315 millones de [FRF]) resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior, destinado desde 1967, según la Ley de Presupuestos de 17 de diciembre de 1966, a los Presupuestos Generales del Estado, constituía una ayuda, porque se trataba

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

20. Considera igualmente que la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, constituía un crédito a corto plazo asimilado a una ayuda de Estado, pero que dicha ventaja se venía compensando, desde 1989 hasta su supresión el 1 de julio de 1993, mediante un depósito permanente en el Tesoro público (punto 6 de las Partes IV y V).

21. Por último, por lo que se refiere a la exención de la participación de PMU en la labor de construcción, la Comisión considera que, si bien una sentencia del Conseil d'État de 1962 había confirmado el carácter agrícola de las actividades de las sociedades de carreras y, por consiguiente, su exención de dicha contribución, es evidente que la propia actividad de PMU, a saber, la organización y gestión de las apuestas, no constituía una actividad agrícola, por lo que la exención citada no está justificada por el estatuto de PMU, y constituye en consecuencia una ayuda de Estado (punto 7 de las Partes IV y V).

22. No obstante, la Comisión considera que las tres medidas de que se trata podían estar exentas con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

23. En relación con la ayuda resultante de la renuncia a importes resultantes de la práctica de redondear los premios de los apostantes a la décima inferior, la Comisión estima que, aun cuando se trataba de una ayuda de considerable importancia (cerca del 29 % del coste total de la informatización), "dado el estado de desarrollo de la competencia y de los intercambios antes de la creación de PMI en enero de 1989, la Comisión considera que las ayudas concedidas entre 1982 y 1985 para la informatización de PMU no produjeron efectos perturbadores en el mercado, contrarios al interés común, habida cuenta de los efectos directos e indirectos de estas ayudas en el desarrollo del sector en todos sus componentes económicos, incluida la mejora de la raza caballar" (punto 1 de la Parte VII).

24. Respecto a la exención en la aplicación de la norma del desfase para la deducción del IVA, la Comisión considera que, por las mismas razones indicadas en relación con la ayuda anterior, dicha ayuda debía considerarse también compatible con el mercado común, hasta enero de 1989. En cuanto al período posterior a 1989, los efectos perjudiciales de la ayuda de que se trata para la competencia se compensaron íntegramente mediante un depósito permanente en el Tesoro público (punto 2 de la Parte VII).

25. Por lo que se refiere a la exención de la participación en la labor de construcción, la Comisión considera que, al igual que la ayuda consistente en la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, podía beneficiarse de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 hasta 1989, si bien debía declararse incompatible a partir de 1989 (punto 3 de la Parte VII).

26. En cuanto a la devolución de esta última ayuda, a partir de 1989, la Comisión considera, sin embargo, que si bien no convenía "exigir el reembolso desde dicha fecha, habida cuenta de la posición adoptada por las autoridades francesas, que aducen que no pudo retenerse esta contribución en cumplimiento del fallo del Consejo de Estado de 1962, mencionado en el punto 7 de la Parte IV" (véase el apartado 21 *supra)* este argumento ya no podía "esgrimirse desde la notificación a las autoridades francesas de la incoación del procedimiento, el 11 de enero de 1991". La Comisión declara asimismo que no había podido cuantificar el elemento de ayuda que ha de ser recuperado y solicita a las autoridades francesas que determinen y le comuniquen el importe de la ayuda que debe ser recuperado (Parte VIII).

27. Por lo que respecta a las otras cuatro medidas, la Comisión considera que no se reunían los requisitos para la aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

28. En relación con los importes representados por las ganancias no reclamadas, la Comisión considera que, en la medida en que dichos importes se han considerado siempre recursos normales, constituían exacciones sin carácter público. Su utilización para financiar, en particular, gastos sociales y gastos de vigilancia, de control, de fomento de la cría y de las inversiones vinculadas a la organización de las carreras y de las apuestas mutuas, no puede considerarse, por consiguiente, una ayuda de Estado, al no reunirse el criterio de constituir recursos estatales (punto 1 de las Partes IV y V).

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

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

31. En cuanto a los créditos a corto plazo resultantes del aplazamiento del pago de las exacciones públicas, que representan una facilidad de tesorería de casi dos meses, concedida a PMU mediante decisiones de 24 de abril de 1980 y 19 de febrero de 1982, del Ministro de Presupuestos, la Comisión considera que, en la medida en que dichas ventajas supusieron un aumento de la parte de las exacciones sin carácter público de forma continua desde 1981, no constituían "una renuncia temporal a los recursos por parte de las autoridades públicas ni una medida concreta", por lo que deben analizarse de la misma forma que la medida anterior relativa al reparto de las exacciones (véase el apartado 29 *supra)* (punto 5 de las Partes IV y V).»

3 En estas circunstancias, Ladbroke interpuso un recurso ante el Tribunal de Primera Instancia por el que se solicitaba que se anulara la Decisión impugnada en la medida en que en ella la Comisión decide:

1) Que las siguientes medidas no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación):

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

b) la exención del Impuesto de Sociedades;

c) la exención del Impuesto sobre la Renta;

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

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

f) la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes en la deducción del IVA a partir del 1 de enero de 1989.

2) Que las siguientes medidas eran compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado:

a) el redondeo de los premios de los apostantes a la décima inferior entre 1982 y 1985, que representa 315 millones de FRF;

b) la excepción en la aplicación de la norma del desfase de un mes en la deducción del IVA antes del 1 de enero de 1989;

c) la exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción antes del 1 de enero de 1989.

3) a) Que por lo que respecta al período anterior al 11 de enero de 1991, no es necesario devolver la ayuda concedida a PMU en forma de exención de la participación de los empresarios en la labor de construcción;

b) que la Comisión no está obligada a determinar el importe de la ayuda derivada de la exención de la participación de los empresarios en la labor

de construcción, cuya devolución ha sido ordenada por la Comisión por lo que respecta al período posterior al 11 de enero de 1991.

La sentencia impugnada

4 En la sentencia impugnada, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la calificación de una medida como ayuda de Estado, que según el Tratado incumbe tanto a la Comisión como al órgano jurisdiccional nacional, no puede justificar, en principio, a falta de circunstancias específicas debidas en particular a la naturaleza compleja de la intervención estatal de que se trata, el reconocimiento de una amplia facultad de apreciación a la Comisión. Dicho Tribunal recordó que, si bien es cierto que la política fiscal así como la aplicación de los regímenes tributarios son competencia de las autoridades nacionales, no es menos cierto que el ejercicio de dicha competencia puede, en su caso, resultar incompatible con el artículo 92, apartado 1, del Tratado (apartados 51 a 54).

5 A la luz de dichas consideraciones, el Tribunal de Primera Instancia examinó, en primer lugar, los tres criterios exigidos por la Comisión para apreciar si la modificación del reparto de las exacciones producida en 1985 y 1986 estaba o no comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado (apartados 55 a 66). En efecto, según la Decisión impugnada, la medida de que se trata, en primer lugar, constituía tan sólo una baja limitada del tipo de las exacciones (1,6 % aproximadamente) que no refuerza la situación financiera de una empresa en posición de monopolio, en segundo lugar, tenía carácter permanente y, por último, no tenía por objeto financiar una operación concreta, sino «incrementar los recursos de los beneficiarios de exacciones sin carácter público» (véase el apartado 51).

6 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia consideró que los tres criterios citados, tal y como se aplican en el caso de autos, no podían justificar la alegación de la Comisión de que la reducción del tipo de la exacción no tenía el carácter de una ayuda a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado sino que se

asemejaba a una reforma mediante un ajuste fiscal justificada por la naturaleza y la estructura de dicho sistema (apartado 62).

7 En segundo lugar, por lo que respecta a los créditos a corto plazo que permiten a PMU aplazar el pago de determinadas exacciones sobre las apuestas, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en primer lugar, que el mero hecho de que dicha medida se rija por un régimen específico, destinado a regular únicamente el sector de que se trata, y no por un régimen que establece excepciones al régimen tributario general, no puede evitar que le sea aplicable el artículo 92, apartado 1, del Tratado (apartados 74 a 77).

8 Pues bien, según el Tribunal de Primera Instancia, una medida estatal, sea de carácter permanente o temporal, que concede ventajas financieras a una empresa y mejora su situación económica, está comprendida dentro del concepto de ayuda de Estado a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado, de manera que la distinción entre una modificación permanente y una modificación temporal de las modalidades de pago de las exacciones no constituye un criterio suficiente para excluir la aplicación, en el caso de autos, de dicha disposición (apartado 78).

9 Por lo que respecta, en segundo término, al hecho de que la modificación del régimen del pago a Hacienda de las exacciones públicas no constituye una medida concreta y que establece excepciones, sino una modificación de carácter general del régimen tributario que beneficia a todo el sector de las carreras hípicas, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en contra de lo que afirma la Comisión, la Decisión impugnada no contiene ninguna consideración en este sentido y que, según dicha Decisión, el desfase de los pagos adeudados a Hacienda fue concedido por el Ministro de Presupuestos únicamente en beneficio de PMU. El hecho de que la institución de las apuestas mutuas en Francia pueda proporcionar, en general, ventajas no solamente a los miembros de PMU, sino también, de manera indirecta, a sociedades que no lo son, no puede constituir, a juicio del Tribunal de Primera Instancia, un elemento decisivo de valoración (apartado 79).

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

11 En tercer lugar, en relación con la puesta a disposición de PMU de las ganancias no reclamadas, el Tribunal de Primera Instancia estimó que dichos recursos no pueden considerarse «recursos normales» pertenecientes a las sociedades de carreras y a PMU, sino «fondos estatales» cuya eventual afectación al presupuesto del Estado está en función de que reúnan los requisitos establecidos por el legislador (apartados 105 a 108). A juicio del Tribunal de Primera Instancia, esta misma conclusión puede deducirse de la decisión del legislador francés de ampliar las utilizaciones posibles de ganancias no reclamadas a determinadas actividades de carácter social de las sociedades de carreras (apartados 109 y 110).

12 El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello que la alegación de la Comisión según la cual la medida de que se trata, pese a tener por objeto financiar los gastos sociales de las sociedades de carreras vinculadas a la organización de las apuestas mutuas, no constituía una ayuda de Estado, al no producirse una transferencia de fondos estatales, se basa en premisas erróneas (apartado 111).

13 En cuarto lugar, por lo que respecta a la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, después del 1 de enero de 1989, el Tribunal de Primera Instancia señaló que de los autos se desprendía que el depósito permanente en Hacienda al que estaban obligadas a proceder las sociedades de carreras, como contrapartida de la exención que se les había concedido el 1 de agosto de 1969, existía, no desde 1989, sino desde 1969, como admitió la Comisión en la vista, y que la Decisión impugnada incurría, por tanto, en este punto en un error evidente (apartados 118 y 119).

14 A falta de un examen detallado por parte de la Comisión de la cuestión de si el depósito permanente neutralizó efectivamente, antes de 1989, las facilidades de tesorería derivadas del desfase para la deducción del IVA, el Tribunal de Primera Instancia consideró que no podía pronunciarse sobre la existencia de una ayuda de Estado al respecto. Al adolecer, en cualquier caso, de un error la apreciación por la Comisión de la medida de que se trata, el Tribunal de Primera Instancia señaló que procedía acoger las pretensiones de la demandante y anular ese punto de la Decisión impugnada (apartados 120 a 122).

15 En último lugar, por lo que respecta a la obligación de recuperación de una ayuda incompatible con el mercado común, el Tribunal de Primera Instancia examinó si la Comisión, cuando toma una decisión mediante la que ordena al Estado miembro de que se trate que recupere dicha ayuda, puede limitar en el tiempo los efectos de dicha decisión, dado que el tenor literal de una sentencia de un órgano jurisdiccional nacional puede, según el Estado miembro citado, generar en el beneficiario de la ayuda una confianza legítima en su legalidad (apartado 180).

16 Tras recordar la jurisprudencia sobre la materia, el Tribunal de Primera Instancia señaló que no incumbe al Estado miembro de que se trate, sino a la empresa beneficiaria, invocar la existencia de circunstancias excepcionales en las que hayan podido fundar su confianza legítima con el fin de oponerse a la restitución de una ayuda ilegal, con arreglo a los procedimientos ante las autoridades estatales o el órgano jurisdiccional nacional (apartados 179 a 184). El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello que la Decisión impugnada, en la medida en que limita en el tiempo la obligación de que las autoridades francesas exijan la devolución de la ayuda, no desde 1989, fecha a partir de la cual fue declarada incompatible, sino a partir de la incoación del procedimiento, es decir el 11 de enero de 1991, infringe lo dispuesto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2) (apartado 185).

17 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión impugnada en la medida en que decide,

— por un lado, que determinadas ventajas concedidas a PMU derivadas de:

a) la modificación del reparto de las exacciones producida en 1985 y 1986,

b) los créditos a corto plazo concedidos a esta última mediante la autorización de aplazar el pago de determinadas exacciones sobre las apuestas,

c) la puesta a disposición de los premios no reclamados, y

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

no constituyen ayudas de Estado, a efectos del artículo 92, apartado 1, del Tratado;

— por otro lado, que la obligación del Estado francés de exigir la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de PMU no se remonta a 1989, sino al 11 de enero de 1991.

18 Se desestimó el recurso en todo lo demás y se condenó a cada parte a cargar con sus propias costas.

El recurso de casación

19 En apoyo de su recurso de casación, la República Francesa invoca dos motivos basados en errores de Derecho cometidos por el Tribunal de Primera Instancia en la aplicación de los artículos 92, apartados 1 y 2, y 93, apartado 2, del Tratado.

Sobre el primer motivo

20 Mediante su primer motivo, que consta de cuatro partes, la recurrente critica la sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la medida en que ésta censura la Decisión impugnada por haber excluido del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado las medidas relativas, en primer lugar, a la modificación del reparto de las exacciones sobre las apuestas producida en 1985 y 1986, en segundo lugar, a las facilidades de tesorería concedidas a PMU y resultantes de la autorización de aplazar el pago de algunas de dichas exacciones, en tercer lugar, a la puesta a disposición de este último del importe de las ganancias no reclamadas por los apostantes y, en último lugar, a la dispensa en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA correspondiente al período posterior al 1 de enero de 1989.

21 Mediante la primera parte de este primer motivo, la recurrente señala que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en varios errores de Derecho al considerar que los tres criterios aplicados por la Comisión para denegar la calificación de ayuda de Estado a la medida relativa a la reducción de las exacciones públicas en beneficio de PMU eran inadecuados para excluir la existencia de una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

22 La recurrente alega, en primer lugar, que para llegar a dicha conclusión, el Tribunal de Primera Instancia, infringiendo lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), motivó de manera insuficiente algunas etapas de su razonamiento y no definió su postura sobre elementos determinantes invocados tanto por la Comisión, en la Decisión impugnada y en los escritos presentados ante el Tribunal de Primera Instancia, como por ella misma, en su escrito de formalización de la intervención, basando una parte de dicho razonamiento en premisas inexactas.

23 Procede, antes que nada, señalar a este respecto que la argumentación de la recurrente se refiere a la naturaleza y al alcance del control de la apreciación realizada por la Comisión respecto a la calificación por esta última como ayuda de Estado de una medida adoptada por las autoridades nacionales.

24 A juicio de la recurrente, la naturaleza específica del control de las ayudas de Estado implica que, a la hora de apreciar los hechos del caso de autos a la luz de la norma jurídica, el Juez debe limitarse a verificar la inexistencia de error manifiesto de apreciación. Este tipo de control no puede reservarse a determinadas circunstancias especiales cuya existencia, por otra parte, resulta con frecuencia difícil determinar. Por consiguiente, al afirmar básicamente que no debe limitarse a controlar si se ha producido un error manifiesto de apreciación en cuanto a la existencia o no de una ayuda, salvo que concurran circunstancias especiales vinculadas, en particular, a la naturaleza compleja de la intervención estatal de que se trata, el Tribunal de Primera Instancia definió de manera errónea la naturaleza del control que debe ejercer.

25 Basta señalar a este respecto que el concepto de ayuda de Estado, tal y como se define en el Tratado, tiene carácter jurídico y debe interpretarse partiendo de elementos objetivos. Por esta razón, el órgano jurisdiccional comunitario deberá, en principio, y teniendo en cuenta tanto determinados elementos concretos del litigio de que conoce como el carácter técnico o complejo de las apreciaciones realizadas por la Comisión, ejercer un control completo por lo que respecta a la cuestión de si una medida está comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado. En consecuencia, el Tribunal de Primera

Instancia no incurrió en error de Derecho por lo que se refiere al alcance del control jurisdiccional de las apreciaciones de la Comisión.

26 En segundo lugar, en relación con el control realizado en el caso de autos por el Tribunal de Primera Instancia, la recurrente critica a este último por haber apreciado erróneamente las alegaciones formuladas por la Comisión en el sentido de que la medida del descenso de las exacciones públicas no estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1. Afirma que el Tribunal de Primera Instancia se equivocó al no comprobar si los criterios aplicados por la Comisión a tal fin estaban justificados, como indica la Comisión en la Decisión impugnada, por la naturaleza y la estructura del sistema específico de referencia, cuya existencia, además, reconoce. Por ello, a su juicio, dicho Tribunal ha incurrido en un error de Derecho determinante para la solución del litigio.

27 La recurrente alega que, en el ámbito de los regímenes aplicables a todos los sectores de la economía, el examen de la conformidad de determinadas medidas con el artículo 92, apartado 1, del Tratado basado en la naturaleza y la estructura en el que éstas se insertan es esencial para distinguir los mecanismos que pueden constituir ayudas de Estado de los que no están previstos en la referida disposición, debido precisamente al hecho de que encuentran su justificación en la naturaleza y la estructura del sistema. El Tribunal de Primera Instancia no podía evitar preguntarse, por tanto, si existía en el presente caso dicha justificación, antes de calificar como ayuda la medida de que se trata.

28 Procede señalar, a este respecto, que del apartado 76 de la sentencia impugnada se desprende claramente que el Tribunal de Primera Instancia no sólo conocía las especificidades del régimen tributario aplicable a las apuestas sobre carreras hípicas en Francia, sino que además las tuvo en cuenta.

29 Además, el razonamiento de la recurrente se basa en un error de análisis de la Decisión impugnada. Como señala el Abogado General en los puntos 25 y 26 de sus conclusiones, esta última no invocó *a priori* y en términos vagos la especificidad del sistema francés de exacciones sobre las apuestas hípicas mutuas para no calificar como ayuda de Estado la reducción de los pagos al Tesoro público. Por el contrario, la Comisión aplicó tres criterios de interpretación de los que derivó otros tantos argumentos, mencionados en el apartado 5 de la presente sentencia, para llegar a la conclusión de que no se trataba de una ayuda de Estado, sino de una «reforma mediante un ajuste "fiscal" justificada por la naturaleza y la economía [léase: estructura] de dicho sistema». Por consiguiente, la argumentación según la cual el criterio basado en la naturaleza y la estructura del sistema goza de autonomía respecto de los otros tres criterios o constituye el fundamento jurídico de la apreciación de la Comisión, carece de fundamento alguno.

30 De lo antedicho se deduce que el Tribunal de Primera Instancia no olvidó ni declinó tomar en consideración el criterio de la naturaleza y la estructura del sistema a la hora de examinar si, habida cuenta de las circunstancias de hecho del caso de autos, la Comisión consideró justificadamente que la medida de reducción de las exacciones públicas no estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

31 En tercer lugar, el Gobierno francés critica al Tribunal de Primera Instancia por haber incurrido en un error en cuanto a la calificación jurídica de los hechos, al considerar implícitamente que la Comisión no podía deducir de la inexistencia de financiación de una operación concreta y de la variación limitada de las exacciones públicas que la reducción en un 1,6 % del tipo de éstas aplicable al organismo encargado de las carreras era conforme a la naturaleza y la estructura del sistema y no constituía una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1.

32 Procede señalar a este respecto que el Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 57 a 59 de la sentencia impugnada, aun cuando pone en duda la validez de estos dos criterios aplicados por la Comisión, señala en cualquier caso

que la modificación del tipo de las exacciones públicas tenía por objeto financiar una operación concreta y que la reducción de dicho tipo no tenía carácter limitado.

33 En estas circunstancias, no es necesario que el Tribunal de Justicia compruebe si el Tribunal de Primera Instancia consideró equivocadamente que la Comisión no podía aplicar válidamente dichos criterios para apreciar si la medida fiscal de referencia constituía una ayuda de Estado.

34 Por lo que respecta a las alegaciones formuladas por la demandante contra las afirmaciones del Tribunal de Primera Instancia recordadas en el apartado 32 de la presente sentencia, constituyen un rechazo de la apreciación de los hechos realizada por dicho Tribunal. Pues bien, dicha apreciación no puede ponerse en tela de juicio en un recurso de casación. De ello se deduce que debe declararse la inadmisibilidad de las alegaciones de que se trata.

35 En último lugar, en la alegación final de la primera parte del primer motivo se afirma que la sentencia impugnada revela una motivación contradictoria. La recurrente cita concretamente a este respecto el apartado 154 de ésta, en el que el Tribunal de Primera Instancia señaló que «de la Decisión impugnada se deduce que, antes de la creación de PMI en enero de 1989, no había intercambios entre Francia y los demás Estados miembros, lo que implica que antes de dicha fecha ni siquiera existía competencia entre PMU y los demás operadores económicos presentes en el mercado comunitario de la admisión de apuestas».

36 Según la recurrente, del propio tenor literal del artículo 92, apartado 1, del Tratado se desprende que dicha consideración debería haber llevado al Tribunal de Primera Instancia a estimar que ninguna medida favorable a PMU adoptada antes de 1989 y, en particular, el ajuste de las exacciones públicas a partir de 1985, al menos por lo que a sus efectos hasta finales de 1988 se refiere, podía constituir una ayuda de Estado a efectos de dicha disposición.

37 No puede acogerse esta alegación. En efecto, de los apartados 51 a 62 de la sentencia impugnada se desprende que el Tribunal de Primera Instancia únicamente comprobó si los tres criterios mencionados en la Decisión impugnada

relativos a la modificación de las exacciones públicas eran suficientes para justificar la afirmación de que dicha modificación constituía un cambio en forma de ajuste fiscal justificado por la naturaleza y la estructura del sistema de referencia. En cambio, el Tribunal de Primera Instancia no se pronunció sobre los demás criterios de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado y, en particular, sobre la cuestión de si la competencia en el mercado comunitario de la admisión de apuestas resultaba afectada por dicho ajuste de las exacciones públicas. No puede haber, por tanto, contradicción entre la afirmación realizada en el apartado 62 y las consideraciones contenidas en el apartado 154 de la sentencia impugnada.

38 Las mismas consideraciones son válidas para las demás medidas estatales examinadas por el Tribunal de Primera Instancia.

39 Habida cuenta de lo antedicho, procede desestimar la primera parte del primer motivo.

40 Mediante la segunda parte del primer motivo, la recurrente critica la sentencia impugnada en la medida en que el Tribunal de Primera Instancia consideró que la Comisión aplicó erróneamente el artículo 92, apartado 1, del Tratado, al estimar que las facilidades de tesorería que permitieron a PMU aplazar el pago de determinadas exacciones sobre las apuestas no constituían una ayuda de Estado.

41 Procede señalar a este respecto, en primer lugar, que la recurrente reitera en parte las imputaciones formuladas en la primera parte del motivo, relativas al alcance del control del Juez y al hecho de que el Tribunal de Primera Instancia olvidó tener en cuenta la naturaleza específica y la estructura del sistema de exacciones sobre las apuestas hípicas mutuas en Francia. Por los mismos motivos expuestos en los apartados 23 a 30 de la presente sentencia, deben desestimarse dichas imputaciones.

42 En segundo lugar, la República Francesa critica al Tribunal de Primera Instancia por haber considerado, en el apartado 79 de la sentencia impugnada que la Decisión impugnada no contiene ninguna consideración que demuestre que la modificación del régimen del pago a Hacienda de las exacciones sobre las apuestas no constituía una medida concreta y que establece excepciones, sino una modificación de carácter general del régimen tributario que beneficia a todo el sector de las carreras hípicas y no solamente a PMU.

43 Por último, la recurrente invoca el hecho de que, contrariamente a lo que indica el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 81 de la sentencia impugnada, la Comisión proporcionó efectivamente en la Decisión impugnada elementos que demuestran que la intervención estatal de referencia se inscribía en el contexto de un régimen tributario especialmente riguroso del sector de las carreras, que es claramente superior al de otros sectores.

44 Baste señalar a este respecto, como lo hizo el Abogado General en los puntos 37 a 39 de sus conclusiones, que dichas alegaciones se refieren a la apreciación de los hechos realizada por el Tribunal de Primera Instancia, que no puede ponerse en tela de juicio ante el Tribunal de Justicia en un recurso de casación. En consecuencia, procede desestimar esta segunda parte del primer motivo.

45 Mediante la tercera parte del primer motivo, la recurrente señala que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al considerar, en el apartado 111 de la sentencia impugnada, que la alegación de la Comisión según la cual la puesta a disposición de PMU de las ganancias no reclamadas por los apostantes, pese a tener por objeto financiar los gastos sociales de las sociedades de carreras, no constituía una ayuda de Estado al no producirse una transferencia de fondos estatales, se basaba en premisas erróneas y debía, por ello, ser anulada.

46 A juicio de la recurrente, debe anularse dicho apartado de la sentencia impugnada, dado que, habida cuenta de la naturaleza y la estructura del sistema de que se trata, los recursos que le quedan a la institución una vez pagadas las ganancias a los apostantes y las exacciones públicas, constituyen recursos normales de ésta. El mero hecho de que el poder público limite, en un determinado momento, la utilización de una parte de dichos recursos a objetivos específicos no puede transformar su naturaleza y convertirlos en fondos estatales.

47 Procede señalar a este respecto que en los apartados 105 a 108 de la sentencia impugnada el Tribunal de Primera Instancia justifica su apreciación relativa a la calificación de la referida medida nacional como ayuda de Estado. Como señala el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, dicha apreciación no deja lugar a ninguna crítica desde el punto de vista de su regularidad jurídica.

48 De los citados apartados de la sentencia impugnada se desprende que la medida de que se trata tuvo por efecto permitir a las sociedades de carreras hacer frente a determinados gastos sociales de PMU y que el importe obtenido gracias a las ganancias no reclamadas está controlado por las autoridades nacionales competentes. El Tribunal de Primera Instancia dedujo de ello en el apartado 109 de la sentencia impugnada que, en la medida en que la normativa nacional amplió las utilizaciones posibles de dichos importes a otras actividades de las sociedades de carreras distintas de las previstas inicialmente, el legislador nacional, como consecuencia de dicha ampliación, renunció efectivamente a fondos que, en principio, habrían debido abonarse a los presupuestos del Estado.

49 El Tribunal de Primera Instancia añade en el apartado 110 que, en la medida en que dichos recursos se utilizaron «para financiar en particular gastos sociales», como se indica en la Decisión impugnada, constituyen, según reiterada jurisprudencia, una reducción de las cargas sociales que debe soportar normalmente una empresa, y, en consecuencia, una ayuda para ésta.

50 A este respecto, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, Air France/Comisión (T-358/94, Rec. p. II-2109), invocada por la recurrente, confirma de manera muy clara, en su apartado 67, que el artículo 92, apartado 1, del Tratado comprende todos los medios económicos que el sector público puede efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio de dicho sector. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a la medida de puesta a disposición de PMU de las ganancias no reclamadas no estén de manera permanente en poder de Hacienda, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales y para que dicha medida esté comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 92, apartado 1, del Tratado.

51 Procede, pues, desestimar la tercera parte del primer motivo.

52 La cuarta parte del primer motivo se refiere a los apartados 118 a 122 de la sentencia impugnada, en los que el Tribunal de Primera Instancia imputa a la Comisión un error de hecho por lo que respecta a la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA, en la medida en que dicho Tribunal consideró que el sistema del depósito permanente en Hacienda, que neutraliza las ventajas de tesorería derivadas de dicho desfase, existía únicamente desde 1989, pese a que había comenzado a aplicarse desde 1969.

53 La recurrente alega que el Tribunal de Primera Instancia anuló la apreciación de la Comisión relativa al período posterior al 1 de enero de 1989 basándose en elementos que se refieren fundamentalmente al período anterior a dicha fecha. Añade que el Tribunal de Primera Instancia no podía basarse únicamente en dichos elementos para llegar a la conclusión de que era errónea la apreciación de la Comisión referente a la totalidad del período posterior a la citada fecha. En este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia adolece de un vicio de razonamiento y, en cualquier caso, de insuficiencia de motivación.

54 No pueden acogerse dichas imputaciones en la medida en que se basan en un análisis erróneo de la sentencia impugnada. A diferencia de lo que afirma la recurrente, el Tribunal de Primera Instancia no consideró que la exención en la aplicación de la norma del desfase de un mes para la deducción del IVA constituyera una ayuda estatal por lo que respecta al período posterior al 1 de enero de 1989, sino que se limitó a señalar que, dados los errores de hecho manifiestos en los que se basaba toda la argumentación de la Comisión sobre este particular, le resultaba imposible pronunciarse sobre la existencia o no de una ayuda de Estado. Tal apreciación en cuanto al fondo no forma parte del control que puede ejercer el Tribunal de Justicia en el marco de un recurso de casación. En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad de la última parte del primer motivo.

Sobre el segundo motivo

55 Mediante su segundo motivo, la recurrente afirma que la sentencia impugnada adolece de un error de Derecho en la medida en que, en el apartado 185 de ésta, el Tribunal de Primera Instancia señaló que la Decisión impugnada infringió lo dispuesto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, al limitar en el tiempo la obligación de que las autoridades francesas exijan la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción en beneficio de PMU al período posterior al 11 de enero de 1991, fecha en la que se incoó el procedimiento contra la República Francesa, toda vez que la devolución de la ayuda de Estado debería haberse exigido a partir de la fecha en la que ésta fue declarada incompatible con el mercado común, es decir, a partir del año 1989.

56 Hay que señalar a este respecto que la Comisión puso de manifiesto en la Decisión impugnada la incompatibilidad con el Tratado de la exención de la participación de PMU en la labor de construcción a partir de 1989; no obstante, consideró que este último únicamente debía devolver las cantidades correspondientes a partir de la fecha de iniciación del procedimiento en enero de 1991, dada la situación de confianza legítima en cuanto a la legalidad de dicha exención en que se encontraba hasta entonces el beneficiario, debido a la existencia de una sentencia del Conseil d'État francés según la cual las actividades de las sociedades de carreras tenían carácter agrícola, por lo que podía eximírseles de la aportación a la labor de construcción.

57 El Tribunal de Primera Instancia estimó, por su parte, en el apartado 184 de la sentencia impugnada, que la Comisión no podía tener en cuenta la situación de confianza legítima del beneficiario, tal y como la invocó el Estado miembro, para eliminar la exigencia de devolución de una ayuda que considera incompatible con el mercado común.

58 A juicio de la recurrente, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia adolece en este punto de un error de Derecho. Más concretamente, la demandante critica al Tribunal de Primera Instancia por haber denegado a la Comisión la posibilidad de examinar la alegación del Estado miembro según la cual el beneficiario de la ayuda controvertida podía invocar una confianza legítima en la legalidad de ésta. Añade que la posición del Tribunal de Primera Instancia entorpece excesivamente el procedimiento, en la medida en que no permite el examen de una alegación fundamental, vinculada directamente a la cuestión de la recuperación de las ayudas, desde la fase del control ejercido por la Comisión.

59 Sin que sea necesario examinar si está justificado que el Tribunal de Primera Instancia afirme, en el apartado 183 de la sentencia impugnada, que no incumbe al Estado miembro de que se trate, sino a la empresa beneficiaria, invocar la existencia de circunstancias excepcionales en las que hayan podido fundar su confianza legítima con el fin de oponerse a la restitución de una ayuda ilegal, con arreglo a los procedimientos ante las autoridades estatales o el órgano jurisdiccional nacional, baste señalar en el presente caso que, como había alegado con razón la parte demandante en primera instancia ante el Tribunal de Primera Instancia, la Decisión impugnada estaba insuficientemente motivada, en cualquier caso, por lo que respecta a la renuncia a exigir la devolución de una parte de la ayuda declarada incompatible.

60 En dicha Decisión, la Comisión se limitó, en efecto, a mencionar la existencia de la sentencia del Conseil d'État, sin indicar en modo alguno por qué motivos se trataba, a su juicio, de una circunstancia excepcional que genera una confianza legítima en el beneficiario de la ayuda, a pesar del incumplimiento de las normas previstas en el artículo 93 del Tratado.

61 En estas circunstancias, hay que reconocer que el Tribunal de Primera Instancia dedujo con razón que la Decisión impugnada, en la medida en que únicamente exigía la devolución de la ayuda resultante de la exención de la participación en la labor de construcción, en beneficio de PMU, a partir de la incoación del procedimiento, es decir, el 11 de enero de 1991, debía ser anulada.

62 En consecuencia, procede desestimar el segundo motivo.

63 De todas las consideraciones anteriores se desprende que, al no ser fundado ninguno de los dos motivos invocados por la recurrente en apoyo de su recurso de casación, no cabe sino desestimar éste.

Costas

64 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Francesa y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla al pago de las costas del presente recurso.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Desestimar el recurso de casación.**

2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Rodríguez Iglesias		Moitinho de Almeida
Edward	Sevón	Schintgen
Kapteyn	Puissochet	Hirsch
Jann	Ragnemalm	Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de mayo de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias