CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 24 de enero de 2002 [1]

1. En estos dos asuntos España pretende que se anulen sendas Decisiones de la Comisión relativas, en el asunto C-113/00, al régimen de ayudas en favor de las producciones hortícolas con destino a la transformación industrial en Extremadura [2] y, en el asunto C-114/00, al régimen de ayudas sobre la financiación del capital circulante para el sector agrícola de Extremadura. [3]

Asunto C-113/00

Antecedentes

3. El Decreto 84/1993 de la Junta de Extremadura [4] establece un sistema de ayudas para las producciones hortícolas destinadas a la transformación industrial. Dicho Decreto prevé que, para cada campaña, los productos beneficiarios de la ayuda, el importe de la prima y el volumen total máximo de producción subvencionable se fijarán mediante una Orden.

2. Dado que en ambos asuntos se suscitan cuestiones similares y que las alegaciones formuladas son en buena parte idénticas, los examinaré en unas solas conclusiones.

4. La Decisión impugnada en el asunto C-113/00 se refiere a la Orden de 8 de julio de 1998 de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura, [5] que aplica el Decreto 84/1993 y establece

1 — Lengua original: inglés.

2 — Decisión 2000/237/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1999, relativa al régimen de ayudas ejecutado por España en favor de las producciones hortícolas con destino a la transformación industrial en Extremadura en la campaña de 1997/98 (DO 2000, L 75, p. 54).

3 — 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).

4 — *Diario Oficial de Extremadura* nº 82, de 13 de julio de 1993, p. 2071.

5 — *Diario Oficial de Extremadura* nº 84, de 23 de julio de 1998, p. 5807.

ayudas para las producciones hortícolas destinadas a la transformación industrial en la campaña 1997/1998.

5. Los beneficiarios de las ayudas son los productores de hortalizas destinadas a la transformación industrial en Extremadura, que hayan suscrito contratos con las industrias a las que esté destinada la producción hortícola en la campaña 1997/1998.

6. La Orden establece fundamentalmente:

— los productos hortícolas por los que puede concederse la ayuda (por ejemplo, pimientos para la fabricación de pimentón, «pepinillos para industrialización», coles para deshidratación, patatas para congelación);

— el importe de la ayuda por kilogramo de producto destinado a la transformación (5 pesetas por kilogramo de pimientos para la fabricación de pimentón —denominación de origen «Pimentón de la Vera»— y para los pepinillos para industrialización; 1,5 pesetas por kilogramo para todos los demás productos);

— las producciones máximas con derecho a ayuda (por ejemplo, 9.500 toneladas de pimientos para la fabricación de pimentón —denominación de origen «Pimentón de la Vera»—, 250 toneladas para los pepinillos para industrialización); y

— la ayuda máxima por agricultor (500.000 pesetas).

7. La Comisión, que no había recibido ninguna notificación, solicitó mediante escrito de 8 de febrero de 1999 la confirmación de la existencia de la Orden y de su entrada en vigor. Tras un intercambio de correspondencia con las autoridades españolas [6] y tras recibir observaciones de la Unión Europea de las Industrias de Transformación de la Patata, la Comisión adoptó la Decisión impugnada, el 22 de diciembre de 1999.

8. En la Decisión impugnada, la Comisión estima que:

— la Orden responde a los criterios previstos en el artículo 87 CE, apartado 1, y, por tanto, constituye una ayuda de Estado;

6 — La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, se publicó en el DO 1999, C 233, p. 37.

— resulta manifiesto que las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 2, no son aplicables;

— en el caso de las ayudas a las patatas (producto incluido en el anexo I del Tratado no sujeto a la organización común de mercados), la Comisión, en virtud del artículo 36 CE y del Reglamento nº 26 del Consejo en su versión modificada,[7] únicamente puede recomendar al Gobierno español que suprima dichas ayudas;

— las ayudas para las demás producciones no fueron concebidas como ayudas regionales sino como ayudas de funcionamiento para el sector agrícola, puesto que el importe de las ayudas depende de las cantidades producidas;

— estas medidas son contrarias a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas e infringen el artículo 29 del Tratado;

— por lo que se refiere al artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c), las ayudas pueden alterar las condiciones de los intercambios comerciales de forma contraria al interés común y, por tanto, no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 3, del Tratado.

9. La Comisión concluye que las ayudas no fueron notificadas, que su concesión fue ilegal, que las ayudas (salvo las correspondientes a las patatas) son incompatibles con el mercado común y que su importe debe ser recuperado de los beneficiarios.

10. En apoyo de su recurso de 17 de marzo de 2000, que tiene por objeto que se anule la Decisión impugnada, el Gobierno español invoca tres motivos.

Sobre el primer motivo, basado en la no afectación del comercio intracomunitario y en el incumplimiento de la obligación de motivación

— Alegaciones de las partes

11. El Gobierno español sostiene que la Decisión impugnada infringe los

7 — Reglamento nº 26 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO 1962, 30, p. 993; EE 08/01, p. 29), modificado por el Reglamento nº 49 del Consejo, de 29 de junio de 1962, por el que se modifica la fecha de puesta en práctica de determinados actos relativos a la política agrícola común (DO 1962, 53, p. 1571; EE 08/01, p. 51).

artículos 253 CE y 87 CE, apartado 1, por carecer de la motivación mínimamente exigible acerca de la afectación de las ayudas al comercio entre los Estados miembros. En su opinión, ello se debe fundamentalmente a que, de hecho, estas ayudas no afectan al comercio intracomunitario. Las alegaciones del Gobierno español pueden resumirse del siguiente modo.

12. Sólo el considerando 21 de la Decisión impugnada contiene alguna declaración sobre los supuestos efectos sobre el comercio entre los Estados miembros. Sin embargo, en este considerando la Comisión simplemente afirma que España produce 115 millones de toneladas de hortalizas y que existe un volumen significativo de comercio de hortalizas entre la Comunidad y España. Como ejemplo, la Comisión se refiere al año 1998 en el que, según se afirma, España importó de los demás Estados miembros 3 millones de toneladas de hortalizas y exportó hacia ellos 29 millones de toneladas de hortalizas.

13. Estas afirmaciones son insuficientes porque no reflejan la realidad específica del mercado afectado. La Comisión

— se refiere a la producción total de hortalizas en España sin mencionar el año de referencia;

— se refiere a datos sobre las hortalizas en general y no sobre las hortalizas destinadas a la transformación industrial o sobre las hortalizas en concreto a las que resulta aplicable la Orden;

— se refiere a datos relativos a la totalidad de España y no a Extremadura; y

— no pone en relación sus datos con las cantidades máximas con derecho a ayuda conforme a la Orden.

14. La referencia por parte de la Comisión a las cantidades de hortalizas importadas y exportadas desde España también es incoherente y, por tanto, improcedente.

15. Además, en el presente caso, las propias circunstancias en que se conceden las ayudas no bastan para mostrar que éstas pueden afectar al comercio. [8] Ello resulta evidente, en primer lugar, si se tiene en cuenta el reducido importe total de las ayudas y el hecho de que se dividieron entre un amplio número de agricultores a quienes correspondía individualmente una suma de dinero insignificante. El coste total de estas medidas se estima en alrededor de 480.000

8 — Véase la sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión (248/84, Rec. p. 4013), apartado 18.

euros. La ayuda máxima total por agricultor —hay menos de 1.000 beneficiarios— es de unos 3000 euros. Más de la mitad de los beneficiarios recibieron menos de 300 euros y sólo un 8 % de ellos recibió más de 1.500 euros. La norma *de minimis* de la propia Comisión [9] pone de manifiesto que estos reducidos importes no pueden tener ningún efecto significativo sobre el comercio intracomunitario. En segundo lugar, ninguna empresa o asociación comercial que pudiera haberse visto afectada mostró ningún interés; sólo la Unión Europea de las Industrias de Transformación de la Patata presentó observaciones. Dichas observaciones, no obstante, se refieren a las ayudas a las patatas, que, en cualquier caso, se hallan fuera del ámbito de la Decisión impugnada.

16. Por último, un análisis detallado de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [10] confirma que el razonamiento de la Comisión en este aspecto es insuficiente.

17. Según la Comisión, las medidas de que se trata pueden afectar al comercio entre los Estados miembros y la Decisión impugnada expone elementos suficientes para demostrar que ello es así.

18. En primer lugar, la Comisión alega que la Decisión atañe a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas. [11] De la existencia de dicha organización común se desprende que el mercado para las hortalizas de que se trata está constituido por la Comunidad en su totalidad y que la producción y transformación de las hortalizas en cuestión están reguladas por un marco jurídico integrado que ya prevé ayudas en favor de la producción y transformación de dichas hortalizas.

19. En segundo lugar, del mencionado considerando 21 de la Decisión impugnada se deduce que el volumen de la producción española de hortalizas es significativo, que un cuarto de esta producción se exporta al resto de la Comunidad y que sólo se importa de los demás Estados miembros una cantidad relativamente pequeña de hortalizas. Los efectos de unas determinadas ayudas sobre el comercio intracomunitario se manifiestan en particular cuando el volumen de exportaciones del Estado miembro que concede las ayudas es consi-

9 — El Gobierno español se refiere a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO 1994, C 368, p. 12).

10 — El Gobierno español invoca y analiza en detalle las sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión (323/82, Rec. p. 3809), apartados 38 y 39; de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión (asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809), apartados 22 a 24; de 7 de junio de 1988, Grecia/Comisión (57/86, Rec. p. 2855), apartados 14 a 16; de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), apartados 9 a 14; de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartados 32, 35, 43 y 44; de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartados 37 y 38; de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión (102/87, Rec. p. 4067), apartados 17 a 21; y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. p. II-717), apartados 63 a 66.

11 — Reglamento (CE) nº 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas (DO L 297, p. 1).

derablemente mayor que el volumen de las importaciones. Por tanto, la Comisión actuó legítimamente al concluir, en el considerando 22 de la Decisión impugnada, que las medidas analizadas podían afectar al comercio de hortalizas entre los Estados miembros.

20. Además, aun cuando el importe de las ayudas a cada agricultor parece ser modesto, su efecto acumulativo debe ser tomado en consideración, especialmente cuando existe una organización común de mercados. Ésta es una de las razones por las que la norma *de minimis* de la Comisión no se aplica a las ayudas concedidas para gastos relacionados con la agricultura. [12]

21. Por último, debe permitirse a la Comisión demostrar los efectos sobre el comercio en términos relativamente generales y no se le debe exigir que efectúe un análisis económico más detallado de los efectos de estas medidas sobre el comercio intracomunitario. Normalmente, la Comisión sólo dispone de ciertas estadísticas generales y no de datos específicos sobre, por ejemplo, la producción de hortalizas en una región en concreto o sobre la producción global de determinadas hortalizas en un Estado miembro en particular, ni mucho menos sobre las cantidades de productos específicos de una región determinada destinados a un uso o consumo concretos. Si se precisara un examen económico más detallado, la Comisión dependería de la cooperación de los Estados miembros afectados. Ello supondría un obstáculo a la aplicación efectiva de las normas relativas a las ayudas de Estado y los Estados miembros que cooperasen de buena fe se hallarían en desventaja en comparación con los Estados miembros que no cooperasen. Por consiguiente, en la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, el Tribunal de Primera Instancia admitió que la Comisión no estaba obligada a realizar un análisis económico detallado o a demostrar el efecto real de una ayuda que no había sido notificada. [13]

— Apreciación

22. El primer motivo del Gobierno español contiene, de hecho, dos alegaciones distintas, a saber, una alegación de fondo, según la cual los intercambios entre los Estados miembros no se ven afectados, y otra, de carácter formal, según la cual la Decisión impugnada no está suficientemente motivada a este respecto.

23. Por lo que se refiere a la alegación de fondo, de la jurisprudencia del Tribunal de

12 — La Comisión se refiere al cuarto párrafo de la Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis* (DO 1996, C 68, p. 9).

13 — Sentencia citada en la nota 10, apartado 67.

Justicia se deduce claramente que el requisito del efecto sobre el comercio entre los Estados miembros se cumple fácilmente. [14] Por ejemplo, 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 intracomunitarios. [15] Asimismo, el Tribunal de Justicia se ha negado a establecer un umbral por debajo del cual no quedan afectados los intercambios comunitarios. [16]

24. Para apreciar si una medida determinada afecta al comercio el Tribunal de Justicia ha establecido la siguiente presunción básica:

«Cuando una ayuda económica otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda.» [17]

25. De acuerdo con esta formulación, es evidente que en sectores donde existe una fuerte competencia intracomunitaria o con dificultades específicas incluso una ayuda de cuantía relativamente reducida puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. [18] A la inversa, es posible que en sectores económicos en los que la competencia intracomunitaria sea escasa (por ejemplo, talleres de reparación de automóviles, taxis, restaurantes o sectores con costes de transporte prohibitivos) ayudas de cuantía relativamente reducida concedidas a pequeñas empresas que operan en mercados principalmente locales no afecten al comercio entre los Estados miembros.

26. En el presente caso es notorio que los productos de que se trata (hortalizas que pueden ser transportadas con un coste relativamente reducido) están sujetos a unos intensos intercambios y competencia intracomunitarios. España exporta considerables cantidades de hortalizas a los demás Estados miembros y en ocasiones la competencia en este sector incluso llega a provocar tensiones violentas entre productores de diferentes Estados miembros. [19]

27. Además, la competencia en el comercio intracomunitario de hortalizas se ve favorecida por una organización común de

14 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto España/Comisión (sentencia de 14 de septiembre de 1994, asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, Rec. p. I-4103), punto 33.

15 — Sentencias de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 43, y España/Comisión, citada en la nota 14, apartados 40 a 42.

16 — Sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 15, apartado 43.

17 — Sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 11.

18 — Véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión (259/85, Rec. p. 4393), apartado 24 (sector textil y de la confección); de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 27 (sector textil y de la confección); de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-305/89, Rec. p. I-1603), apartado 26 (sector del automóvil); España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92), citada en la nota 14, apartado 41 (sector textil y del calzado).

19 — Véanse los antecedentes del asunto Comisión/Francia (sentencia de 9 de diciembre de 1997, C-265/95, Rec. p. I-6959), relativo a importaciones en Francia procedentes de España.

mercados que crea un amplio marco de referencia que contribuye a la lealtad de los intercambios y a la transparencia de los mercados en los intercambios intracomunitarios. [20]

28. También debe tenerse en cuenta que la Comisión no aplica la norma *de minimis* a las ayudas concedidas para gastos relacionados con sectores como el de las hortalizas, [21] que se caracterizan por un exceso de capacidad y por la existencia de un elevado número de pequeños operadores. En estos sectores, los efectos acumulativos de ayudas de un importe individual reducido pueden tener un impacto negativo considerable sobre la competencia y el comercio. Tomando en consideración estas características, la decisión de la Comisión de excluir al sector agrícola de la norma *de minimis* resulta plenamente justificada.

29. Además, no cabe acoger la alegación del Gobierno español de que estas medidas no promueven la producción de hortalizas, sino únicamente un determinado tipo de transformación. Las ayudas de un determinado importe por cantidad de producto destinada a la transformación reducen los costes de producción por lo que respecta a tales productos. Una consecuencia directa de tales ayudas es la obtención de mejores oportunidades de producción y comercialización. Por consiguiente, favorecen tanto la producción de las hortalizas de que se trata como un determinado tipo de transformación.

30. Por último, si bien la presencia de observaciones de partes interesadas podría ser un elemento que indicara la existencia de efectos sobre los intercambios entre los Estados miembros, no creo que deba darse mucha importancia a la ausencia de dichas observaciones, que puede obedecer a otros motivos.

31. Por tanto, considero que en el presente caso las propias circunstancias en que ha sido concedida la ayuda bastan para mostrar que ésta puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros. [22]

32. En lo que atañe a la alegación de carácter formal del Gobierno español, es jurisprudencia reiterada que en los casos en que las circunstancias bastan para mostrar que la ayuda puede afectar a los intercambios entre los Estados miembros, corresponde a la Comisión por lo menos referirse a dichas circunstancias en los motivos de su decisión. [23]

20 — Véase el tercer considerando del Reglamento nº 2200/96, citado en la nota 11.

21 — Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis*, citada en la nota 12; véase también el artículo 1, letra a), del Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (DO L 10, p. 30).

22 — Véase la sentencia Grecia/Comisión, citada en la nota 10, apartado 15.

23 — Véase, por ejemplo, la sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 8, apartado 18.

33. Al respecto, un primer problema es que los datos que se facilitan en el considerando 21 de la Decisión impugnada no parecen correctos. Resulta, por ejemplo, que la producción total española de hortalizas en 1998 fue de alrededor de 11,5 millones de toneladas (no 115 millones de toneladas) [24] y que las cifras de importaciones y exportaciones (3 millones y 29 millones de toneladas, respectivamente) habrían de ser, a su vez, menores.

34. No obstante, el Gobierno español no ha invocado dichos errores y en mi opinión no hay razones suficientes para que el Tribunal de Justicia examine de oficio esta circunstancia. [25] En cualquier caso, las cifras correctas habrían transmitido el mismo mensaje que las erróneas, a saber, una significativa producción de hortalizas y una cantidad de exportaciones notable en España.

35. En segundo lugar, es cierto que a primera vista la motivación contenida en el considerando 21 de la Decisión impugnada acerca de los efectos de las medidas analizadas sobre el comercio entre los Estados miembros parece escasa.

36. Sin embargo, la perspectiva es distinta si se toma en consideración la Decisión en su conjunto. La Decisión, tanto en sus vistos como en el considerando 19, se refiere a la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas. En el considerando 21 de la Decisión, la Comisión menciona cifras relativas a la producción española total de hortalizas y a las exportaciones e importaciones desde y hacia España. En el considerando 22, la Comisión afirma que las medidas analizadas tienen un efecto directo e inmediato en los costes de producción de las empresas de producción y transformación de frutas y hortalizas en España y que, por ello, les otorgan una ventaja económica con respecto a las explotaciones que no tienen acceso a ayudas comparables en otros Estados miembros. De ello se deduce que en la Decisión se hace referencia a todas las circunstancias que muestran que el comercio entre los Estados miembros se ve afectado. Además, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en general basta con que la Comisión ofrezca cifras generales relativas a los intercambios transfronterizos del producto o servicio de que se trate. [26]

37. Además, puesto que en el presente caso el efecto sobre el comercio entre los Estados miembros está claro (a la vista de la intensa competencia intracomunitaria en el sector

24 — Informe de la Comisión al Consejo sobre la aplicación del Reglamento nº 2200/96, de 24 de enero de 2001, COM(2001) 36 final, p. 6.

25 — Sobre los criterios para que el Tribunal de Justicia examine una circunstancia de oficio, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Salzgitter/Comisión (sentencia de 13 de julio de 2000, C-210/98 P, Rec. p. I-5843), puntos 140 a 143.

26 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión (234/84, Rec. p. 2263), apartado 22; España/Comisión, citada en la nota 14, apartados 36 a 39; véase también, no obstante, la sentencia de 24 de octubre de 1996, Alemania y otros/Comisión (asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, Rec. p. I-5151), apartados 50 a 53; para más referencias y un análisis exhaustivo véase Keppenne, J.- P.: *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruselas, 1999, apartados 159 a 169.

de que se trata y de la existencia de una organización común de mercados), la Comisión no estaba obligada a realizar y presentar un análisis económico más detallado de cifras relativas al comercio de las hortalizas en cuestión o relativas, específicamente, a la región de Extremadura. [27]

38. En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

Sobre los motivos segundo y tercero, basados en la infracción del artículo 87, apartado 3, letras a) y c), y en el incumplimiento de la obligación de motivación

39. El artículo 87 CE, apartado 3, enumera varias categorías de ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. El artículo 87, apartado 3, letra a), se refiere a «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». El artículo 87, apartado 3, letra c), se refiere a «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».

27 — Sentencia Vlaams Gewest/Comisión, citada en la nota 10, apartado 67.

— Alegaciones de las partes

40. El Gobierno español alega, en primer lugar, que las medidas en cuestión están amparadas por el artículo 87, apartado 3, letra a), y que la Decisión no expone los motivos por los que dicho artículo no es aplicable. Las ayudas de que se trata pretenden favorecer el desarrollo económico de una región (Extremadura) en la que el nivel de vida es bajo, existe una grave situación de subempleo (29,4 % en 1998) y cuyo producto interior bruto sólo alcanza el 55 % de la media comunitaria. El artículo 87, apartado 3, letra a), no contiene la salvedad que se incluye en el artículo 87, apartado 3, letra c), en el sentido de que las ayudas en cuestión no deben alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común; por tanto, basta con que las circunstancias sean tan graves como las descritas en la disposición para que la Comisión declare que las ayudas son compatibles con el mercado común.

41. En segundo lugar, la Comisión clasifica erróneamente las medidas como ayudas de funcionamiento para el sector agrícola y no como ayudas regionales comprendidas en el artículo 87, apartado 3, letra a). El Decreto 84/1993, en el que se basan estas medidas, se concibió expresamente para adecuar las producciones a las exigencias del mercado, para favorecer la diversificación de la producción y para fomentar el desarrollo de cultivos de gran proyección social. Las

ayudas tienen una finalidad social evidente, ya que buscan la implantación de relaciones estables entre productor y transformador, para asegurar el aprovisionamiento de las industrias de transformación y su localización en las zonas de producción.

42. Asimismo, dado que el importe de las ayudas percibidas por los agricultores es reducido, no puede considerarse que la organización común de mercados se haya visto afectada. En su análisis del artículo 29 CE, la Comisión se refiere también erróneamente a una «obligación» de vender los productos a industrias de Extremadura.

43. Por último, la Comisión no explicó por qué decidió no autorizar ayudas de escasa cuantía llamadas a paliar una situación anormalmente grave dentro de la Comunidad y, al no hacerlo, infringió el artículo 253 CE.

44. La Comisión alega que las medidas analizadas no pueden considerarse ayudas regionales, sino que deben calificarse de ayudas de funcionamiento para el sector agrícola, en principio incompatibles con el mercado común. Dichas ayudas de funcionamiento son, *a fortiori,* incompatibles cuando, como en el presente caso, existe una organización común de mercados conforme a la cual los agricultores ya reciben apoyo financiero. Por último, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que incluso la mera incitación a vender toda la producción a industrias de Extremadura o España constituye una restricción a las exportaciones prohibida por el artículo 29 CE.

— Apreciación

45. Con carácter preliminar, debe recordarse que el artículo 87, 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. [28]

46. En la Decisión impugnada la Comisión considera, en primer lugar, que las ayudas analizadas no fueron concebidas como ayudas regionales, sino como ayudas de funcionamiento para el sector agrícola que deben evaluarse «particularmente» con respecto a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 3, letra c). [29] A continuación,

28 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 10, apartado 18.

29 — Considerandos 27 y 29 de la Decisión impugnada.

estima que, «por lo que se refiere a las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 [...], las ayudas examinadas pueden alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común». [30]

47. De este modo, a primera vista, la Decisión parece basada en dos consideraciones distintas, aunque no mutuamente excluyentes. Sin embargo, el amplio análisis efectuado por la Comisión del efecto negativo de las ayudas sobre las condiciones del comercio [31] sugiere que, de hecho, la segunda apreciación es la que sustenta la conclusión de la Comisión en el sentido de que dichas ayudas no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 3. En consecuencia, lo que ha de determinarse es si la Comisión obró de forma legítima al concluir que el artículo 87, apartado 3, letras a) y c), no era aplicable porque las ayudas alteraban los intercambios comerciales en forma contraria al interés común.

48. Como se recordará, las ayudas regionales pueden acogerse a alguna de las excepciones del artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c). A este respecto, la utilización de los términos «anormalmente» y «grave» en la excepción recogida en la 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) 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». En cambio, la ausencia de este último requisito en la excepción prevista por la letra a) implica una mayor laxitud para la concesión de las ayudas a empresas situadas en las regiones que efectivamente respondan a los criterios fijados por esta excepción. [32]

49. No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que esta diferencia de redacción no puede llevar a considerar que la Comisión no deba tener en absoluto en cuenta el interés comunitario cuando aplica el artículo 87, apartado 3, letra a), y que deba limitarse a comprobar el carácter regional de las medidas de que se trate, sin evaluar su incidencia sobre el o los mercados correspondientes en el conjunto de la Comunidad. [33] Por tanto, la Comisión está obligada a evaluar los efectos sectoriales de la ayuda regional proyectada, incluso en relación con las regiones que puedan estar comprendidas en el apartado 3, letra a), a fin de evitar que, mediante una medida de ayuda, se cree un problema

30 — Considerando 36.

31 — Considerandos 31 a 35 de la Decisión.

32 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 10, apartados 15 y 16.

33 — *Ibidem*, apartado 17.

sectorial en el ámbito comunitario de mayor gravedad que el problema regional inicial. [34] Por ello, al contrario de lo que sostiene el Gobierno español, no basta con que las circunstancias sean tan graves como las descritas en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), para que la Comisión declare la ayuda compatible con el mercado común. Incluso en relación con una región comprendida en el ámbito del artículo 87, apartado 3, letra a), no deben obviarse los efectos negativos sobre las condiciones de los intercambios.

50. En la Decisión impugnada la Comisión alega tres motivos para concluir que las ayudas alteran las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al mercado común: las ayudas analizadas son ayudas de funcionamiento, se han concedido a pesar de la existencia de una organización común de mercados e incluyen un requisito que constituye una infracción del artículo 29 del Tratado.

51. En primer lugar, por lo que respecta a la naturaleza de las ayudas, de la jurisprudencia se desprende que las ayudas de funcionamiento, a saber, las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su gestión corriente o de sus actividades normales, no están comprendidas, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 3, letras a) o c). Ello se debe a que estas ayudas, en principio, falsean la competencia en los sectores en los que se conceden sin que por otra parte sean capaces, por su propia naturaleza, de alcanzar el objetivo fijado por estas disposiciones que establecen excepciones, o sea, el *desarrollo* de determinadas regiones o actividades.

52. En el presente caso, las ayudas dependen de las cantidades producidas y suministradas mediante contrato a las industrias. Este tipo de ayudas vinculadas a contratos de suministro son por su propia naturaleza ayudas de funcionamiento, puesto que reducen directa e inmediatamente los costes de producción por unidad y, de este modo, los gastos corrientes de los agricultores. [35]

53. En lo que atañe a la alegación del Gobierno español en el sentido de que las ayudas persiguen los objetivos estructurales de adecuar las producciones a las exigencias del mercado, favorecer la diversificación, fomentar el desarrollo de cultivos de gran proyección social y crear relaciones contractuales estables entre productores y transformadores, debe señalarse en primer lugar que el Gobierno español no ha demostrado que las ayudas de funcionamiento en cuestión puedan contribuir efectivamente a la consecución de estos objetivos estructurales y que respetan el principio

34 — Sentencia de 15 de septiembre de 1998, BFM/Comisión (T-126/96, Rec. p. II-3437), apartado 101.

35 — También en el sector de la construcción naval, el legislador comunitario clasifica las ayudas a la producción ligadas a los contratos como ayudas de funcionamiento; véase el artículo 4 de la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, p. 27).

de proporcionalidad a este respecto. Por tanto, las ayudas no cumplirían los requisitos para la autorización excepcional de ayudas de funcionamiento con arreglo a las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional,[36] aun cuando dichas Directrices fueran aplicables.

54. Sin embargo, en el sector agrícola no se aplican en ningún caso las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional.[37] Las clases de ayudas de funcionamiento en dicho sector que son, excepcionalmente, compatibles con el mercado común se rigen por disposiciones específicas[38] y ninguna de éstas permite ayudas como las que se analizan en el presente caso.

55. Por lo que respecta, en segundo lugar, a la existencia de una organización común de mercados, la Decisión impugnada se refiere correctamente a la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que las organizaciones comunes de mercados deben considerarse sistemas completos y exhaustivos que impiden a los Estados miembros adoptar excepciones o medidas contrarias a ellos.[39] Por tanto, es evidente que el conjunto exhaustivo de normas comunitarias relativas al mercado de hortalizas afectado por las medidas de que se trata (a excepción de las patatas), que ya prevé un sistema comunitario de precios y ayudas, se opone a que las autoridades españolas concedan otras ayudas.[40]

56. Por último, en lo que atañe al artículo 29 CE, la Decisión impugnada no afirma, como equivocadamente supone el Gobierno español, que los productores estén obligados a vender su producción a las industrias. La Decisión simplemente afirma que, «para poder recibir las ayudas, los productores están obligados a vender su producción a industrias de la región». En mi opinión, de esta formulación y de la Decisión en su conjunto se deduce claramente que la Decisión no se refiere a una obligación jurídica, sino meramente a un requisito previo para recibir la ayuda estatal. Además, según jurisprudencia reiterada una medida nacional que promueve la adquisición de productos nacionales debe considerarse una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación.[41] A la inversa, los incentivos económicos para la venta de productos

36 — A este respecto, véanse los puntos 4.15 a 4.17 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional, DO 1998, C 74, p. 9.

37 — Véase el punto 2 de las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional.

38 — Véanse las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (DO 2000, C 28, p. 2).

39 — Sentencia de 26 de junio de 1979, Pigs and Bacon Commission (177/78, Rec. p. 2161), apartado 14; véase también, por ejemplo, la sentencia de 12 de julio de 1990, Comisión/Grecia (C-35/88, Rec. p. I-3125), apartados 29 y 30.

40 — Sentencia de 27 de marzo de 1984, Comisión/Italia (169/82, Rec. p. 1603), apartado 33.

41 — Sentencia de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda (249/81, Rec. p. 4005), apartados 27 a 29.

a empresas transformadoras nacionales pueden considerarse medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, contempladas en el artículo 29 CE.

57. De las anteriores consideraciones se deduce que, al basar su Decisión en estos tres elementos acumulativos (ayuda de funcionamiento, organización común de mercados, infracción del artículo 29 CE), la Comisión no sobrepasó su margen de discrecionalidad al decidir que, independientemente de si las ayudas debían ser evaluadas con arreglo a las letras a) o c) del artículo 87, apartado 3, dichas ayudas podían alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común y, por tanto, no podían acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3.

58. En consecuencia, procede desestimar también los motivos segundo y tercero del Gobierno español.

Asunto C-114/00

Antecedentes

59. La Decisión impugnada en el asunto C-114/00 se refiere al Decreto 35/1993 de la Junta de Extremadura, de 13 de abril, general de financiación del capital circulante para el sector agrario extremeño. [42]

60. Los tres grupos de beneficiarios de las ayudas establecidas en el Decreto son:

— los titulares de explotaciones agrarias radicadas en Extremadura;

— las cooperativas agrícolas y otras asociaciones de Extremadura, y

— las industrias agrarias radicadas en Extremadura que celebren contratos para la adquisición de materia prima con destino a la transformación industrial con explotaciones agropecuarias extremeñas.

61. La ayuda se concede en forma de subvención del tipo de interés de los préstamos de campaña con una duración inferior a un año. El importe de la bonificación varía entre 0,5 y 5 puntos porcentuales, según los beneficiarios.

42 — *Diario Oficial de Extremadura* nº 45, de 15 de abril de 1993, p. 1027.

62. En el caso de los titulares de explotaciones agrícolas, la bonificación del tipo de interés es de hasta 5 puntos cuando se trata de agricultores que ejercen la agricultura como actividad principal y de hasta 4 puntos para los demás; si existe cofinanciación comunitaria o estatal, el beneficiario debe pagar un interés mínimo del 6 % (4 % para los agricultores que ejercen la agricultura como actividad principal).

63. En el caso de las cooperativas y otras asociaciones, la bonificación es de hasta 1 punto para la adquisición de insumos (con un 0,5 adicional para la adquisición de plantas y semillas certificadas y otro 0,5 para la adquisición de abonos simples) y de hasta 5 puntos en el caso de los préstamos para circulante destinados a pagos de campaña a los agricultores asociados.

64. En el caso de las industrias, en los sectores fijados cada año mediante una Orden autonómica, la bonificación es de hasta 5 puntos para los préstamos destinados a la adquisición de materias primas por medio de contratos con titulares de explotación, e igualmente de hasta 5 puntos para los préstamos destinados a la financiación del circulante en general.

65. A este respecto, la Orden de 29 de septiembre de 1998 de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [43] fija para la campaña 1997/1998 los productos siguientes: 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 del tomate. La bonificación del tipo de interés de los préstamos es de 5 puntos y la duración, de un año como máximo.

66. Los límites máximos de ayuda previstos son, para los agricultores, unos límites máximos por hectárea y producto y por cabeza de ganado; para las cooperativas, el valor medio de las adquisiciones de insumos de los tres últimos años más un 10 %; y para las industrias, el importe del préstamo.

67. El régimen de ayudas tiene un presupuesto anual de 107 millones de pesetas (alrededor de 640.000 euros) y una duración indeterminada.

68. La Comisión, que no había recibido ninguna notificación, solicitó mediante escrito de 8 de febrero de 1999 la confirmación de la existencia de las ayudas y de

43 — *Diario Oficial de Extremadura* nº 114, de 6 de octubre de 1998, p. 7412.

su entrada en vigor. Tras un intercambio de correspondencia con las autoridades españolas,[44] la Comisión adoptó la Decisión impugnada el 22 de diciembre de 1999.

69. En la mencionada Decisión, la Comisión estima que:

— por lo que respecta a las ayudas a los productos agrícolas del anexo I del Tratado no sujetos a la organización común de mercados (patatas distintas de las de fécula, carne equina, miel, café, alcohol de origen agrícola, vinagre de alcohol y corcho), la Comisión, conforme al artículo 36 CE y al Reglamento nº 26 del Consejo en su versión modificada, sólo puede recomendar al Gobierno español que las suprima;

— por lo que respecta a los productos agrícolas del anexo I del Tratado que se rigen por una organización común de mercados, las medidas analizadas se ajustan a los criterios previstos en el artículo 87 CE, apartado 1, y, por tanto, constituyen ayudas de Estado;

— resulta manifiesto que las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 2, no son aplicables;

— las ayudas no fueron concebidas como ayudas regionales, sino como ayudas de funcionamiento para el sector agrícola;

— al evaluar estas medidas, conviene distinguir entre los períodos anterior y posterior al 30 de junio de 1998, puesto que en esta fecha se reanudó la aplicación de la Comunicación de la Comisión sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario («créditos de gestión»);[45]

— las ayudas concedidas a titulares de explotaciones agrícolas y a cooperativas agrícolas y demás asociaciones antes del 30 de junio de 1998 se ajustan a los criterios entonces aplicados a este tipo de ayudas y, por tanto, podían acogerse a las excepciones del artículo 87 CE, apartado 3;

44 — La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, se publicó en el DO 1999, C 225, p. 6.

45 — DO 1996, C 44, p. 2; en la nota a pie de página 6 de la Decisión impugnada, la Comisión explica que, mediante carta de 4 de julio de 1997, la Comisión informó a los Estados miembros de su decisión de suspender la aplicación de esta Comunicación y, mediante carta de 19 de diciembre de 1997, los informó de que dicha aplicación se reanudaría el 30 de junio de 1998.

— las ayudas concedidas a las industrias antes del 30 de junio de 1998 se ajustan, en principio, a los criterios entonces aplicados a este tipo de ayudas, pero constituyen una restricción a la libre circulación de mercancías prohibida por el artículo 28 CE en la medida en que las industrias que utilizan materias primas procedentes de otros Estados miembros no pueden beneficiarse de esas ayudas;

— las ayudas concedidas a los tres grupos de beneficiarios después del 30 de junio de 1998 son incompatibles con el mercado común, puesto que no se ajustan a los criterios previstos en la mencionada Comunicación; además, las ayudas concedidas a las industrias infringen el artículo 28 CE;

— por consiguiente, a excepción de las ayudas concedidas antes del 30 de junio de 1998 a los titulares de explotaciones agrícolas, a las cooperativas y demás asociaciones, el régimen de ayudas en cuestión ha de considerarse ayuda de funcionamiento incompatible con el mercado común y no puede acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3.

70. La Comisión concluye que las ayudas no fueron notificadas, que su concesión fue ilegal, que las ayudas concedidas antes del 30 de junio de 1998 a las industrias y las concedidas después de esa fecha (exceptuando las correspondientes a las patatas distintas de las de fécula, a la carne equina, a la miel, al café, al alcohol de origen agrícola, al vinagre de alcohol y al corcho) son incompatibles con el mercado común y que deben ser recuperadas de sus beneficiarios.

71. En apoyo de su recurso de 17 de marzo de 2000, que tiene por objeto que se anule la Decisión impugnada, el Gobierno español invoca cuatro motivos.

Sobre el primer motivo, basado en que la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación al no haberse ejecutado parte de las ayudas

72. El Gobierno español alega que la Decisión impugnada es nula en la medida en que declara incompatibles con el mercado común las ayudas concedidas después del 30 de junio de 1998 y exige su recuperación. Ello se debe a que la Junta de Extremadura suspendió la ayuda para la campaña 1998/1999, de modo que no se pagaron o ejecutaron ayudas con posterioridad al 30 de junio de 1998. La Comisión no puede pretender que desconocía la suspensión, puesto que debía asumir que el Gobierno español cumpliría su obliga-

ción, conforme al Tratado, de suspender los pagos de las ayudas desde la apertura del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

73. Sin embargo, como alega acertadamente la Comisión, la legalidad de la Decisión debe examinarse en función de los elementos de información de que disponía la Comisión en el momento de adoptarla.[46] El 22 de diciembre de 1999 el régimen de ayudas establecido en el Decreto de que se trata aún estaba en vigor y nada indicaba a la Comisión que no se hubieran concedido ayudas después del 30 de junio de 1998. Del hecho de que un Estado miembro esté obligado en virtud del Tratado a abstenerse de conceder ayudas no se deduce que la Comisión pueda dar por supuesto que dicho Estado miembro ha cumplido esta obligación. En cualquier caso, no estoy seguro de que sea correcto decir que no se concedieron ayudas con posterioridad al 30 de junio de 1998. La decisión sobre las ayudas para la campaña 1997/1998 parece haber sido adoptada el 29 de septiembre de 1998 o el 8 de julio de 1998 (los escritos procesales de las partes no concuerdan del todo por lo que respecta a la fecha exacta), lo que significa que se adoptó después del 30 de junio de 1998. Por lo que respecta a la obligación de recuperar unas ayudas que, según se alega, nunca fueron pagadas, el artículo 3 de la parte dispositiva de la Decisión impugnada sólo se refiere expresamente a ayudas que *han sido puestas a disposición* de sus beneficiarios ilegalmente. Es obvio que la obligación de recuperar las ayudas no se extiende a ayudas que no hayan sido concedidas.

46 — Sentencia Bélgica/Comisión, citada en la nota 26, apartado 16.

74. Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo del Gobierno español.

Sobre el segundo motivo, basado en la no afectación del comercio intracomunitario y en el incumplimiento de la obligación de motivación

75. El Gobierno español alega que la Decisión impugnada infringe los artículos 253 CE y 87 CE, apartado 1, puesto que carece de la motivación mínima necesaria para concluir que las ayudas afectan al comercio entre los Estados miembros, ya que, de hecho, estas medidas no tienen ningún efecto sobre el comercio intracomunitario.

76. Acerca de este motivo, tanto el Gobierno español como la Comisión formulan prácticamente las mismas alegaciones que en el asunto C-113/00, por lo que me remito a éste. Me remito, asimismo, a la apreciación de estas alegaciones que efectué en su momento.

77. Por tanto, considero que en el sector de la agricultura, donde existen dificultades específicas y una fuerte competencia intracomunitaria, y en la mayoría de cuyos subsectores existen organizaciones comu-

nes de mercados, el efecto acumulativo de incluso una ayuda de cuantía reducida concedida a un elevado número de operadores puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

78. En lo que atañe a la obligación de motivación, la Decisión impugnada se refiere a la existencia de una organización común de mercados,[47] destaca que los intercambios comerciales de productos agrícolas[48] entre la Comunidad y España son significativos, ofrece cifras sobre el volumen de dichos intercambios[49] y explica que las medidas analizadas tienen un efecto directo e inmediato sobre los costes de producción de las empresas españolas de producción y transformación de productos agrícolas, lo cual otorga a los beneficiarios españoles una ventaja económica con respecto a las explotaciones que no tienen acceso, en otros Estados miembros, a ayudas comparables.[50] Por consiguiente, en la Decisión se hace referencia a todas las circunstancias que demuestran que el comercio entre los Estados miembros se ve afectado.

79. En consecuencia, procede desestimar también el segundo motivo.

47 — Considerando 51.

48 — De la Decisión, que atañe a un régimen de ayudas aplicable a todos los productos agrícolas, se deduce claramente que las cifras que aparecen en su considerando 25 también atañen a todos los productos agrícolas.

49 — Considerando 25.

50 — Considerando 26.

Sobre los motivos tercero y cuarto, basados en la infracción del artículo 87, apartado 3, letras a) y c), y en el incumplimiento de la obligación de motivación

80. El Gobierno español y la Comisión formulan de nuevo en gran parte las mismas alegaciones que en el asunto C-113/00. En la medida en que las Decisiones impugnadas y las alegaciones invocadas son idénticas, me remito a la apreciación que efectué en su momento. A este respecto sólo quisiera insistir en que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[51] el Gobierno español no puede pretender válidamente que, en relación con una región comprendida en el ámbito del artículo 87 CE, apartado 3, letra a), la Comisión no ha de tener en cuenta la incidencia de las ayudas en las condiciones de los intercambios comerciales.

81. Las tres alegaciones que el Gobierno español formula únicamente en este asunto (y no en el asunto C-113/00), son las siguientes.

82. En primer lugar, el Gobierno español alega que, conforme a la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del

51 — Sentencia España/Comisión, citada en la nota 10, apartado 17.

artículo 92 a las ayudas regionales, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 12 de agosto de 1988, la Comisión podría haber autorizado, acogiéndose al artículo 87, apartado 3, letra a), ayudas de funcionamiento como las analizadas [52] y no expuso los motivos para no hacerlo así.

83. La Comisión responde que la referida Comunicación ha sido sustituida por las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional publicadas el 10 de marzo de 1998, [53] que dichas Directrices son las normas aplicables *ratione temporis,* dado que constituían el Derecho vigente cuando se adoptó la Decisión impugnada el 22 de diciembre de 1999 [54] y que las ayudas en el sector agrícola no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dichas Directrices. [55]

84. En mi opinión —y el Gobierno español no parece rebatir seriamente este punto—, cualquier ayuda concedida después del 30 de junio de 1998 debía ser evaluada conforme al sistema establecido por las nuevas Directrices de 10 de marzo de 1998, que entraron en vigor antes de la concesión de esas ayudas y excluyen de su ámbito de aplicación las ayudas en el sector agrícola.

85. Por lo que respecta a las ayudas concedidas a las industrias de transformación antes del 30 de junio de 1998, coincido con el Gobierno español en que, en virtud del principio de seguridad jurídica, los criterios aplicables han de ser los vigentes en el momento de la concesión de las ayudas y no los vigentes cuando se adopta la decisión sobre la compatibilidad de las ayudas.

86. No obstante, incluso con arreglo a la Comunicación de 1988 las ayudas de funcionamiento sólo podrían autorizarse si se cumplieran determinados requisitos, uno de los cuales consiste en que la ayuda no dé lugar a una sobrecapacidad sectorial dentro de la Comunidad, de forma que el problema sectorial creado en la Comunidad resulte más grave que el problema regional original; en este contexto, la Comunicación de 1988 requiere un enfoque sectorial y, en especial, el respeto de la normativa comunitaria aplicable a los sectores agrarios y a determinadas actividades industriales de transformación de productos agrícolas.

87. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que la Comisión declara incompatibles las ayudas concedidas a las industrias antes del 30 de junio de 1998 no porque se trate de ayudas de funcionamiento, sino principalmente porque constituyen una restricción a la libre circulación de mercancías en la medida en que las industrias que utilizan materias primas procedentes de otros Estados miembros no pueden benefi-

52 — Véase el punto I 6 de dicha Comunicación (DO C 212, p. 2).

53 — Citadas en la nota 36.

54 — La Comisión se refiere a las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 16 de diciembre de 1999, Acciaierie di Bolzano/Comisión (T-158/96, Rec. p. II-3927), apartado 65, y de 15 de diciembre de 1999, Freistaat Sachsen y otros/Comisión (asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96, Rec. p. II-3663), apartados 192 y 203 y ss.

55 — Véase el punto 2 de las Directrices, citadas en la nota 36.

ciarse de esas ayudas. [56] Considero que, con independencia de qué Comunicación de la Comisión sea aplicable *ratione temporis*, ésta no sobrepasó su margen de discrecionalidad al decidir que unas ayudas con este tipo de efectos restrictivos sobre la libre circulación de mercancías podían alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés comunitario y que, por consiguiente, no podían acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3.

88. Ello me conduce a la segunda alegación del Gobierno español, que sostiene que el régimen en cuestión, de hecho, no infringe el artículo 28 CE, dado que no impide legalmente las importaciones procedentes de otros Estados miembros y en nada altera los intercambios entre los Estados miembros.

89. Es cierto que el régimen analizado no prohíbe la importación de materias primas para su transformación en Extremadura. No obstante, de la jurisprudencia se deduce claramente que incluso las medidas que simplemente promueven la adquisición de productos nacionales deben considerarse medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación y, por tanto, están prohibidas por el artículo 28 CE. [57] En principio, también es jurisprudencia reiterada que no existe una norma *de minimis* en relación con el artículo 28. En el presente caso —puesto que las industrias transformadoras que utilicen materias primas procedentes de otros Estados miembros no pueden beneficiarse de las ayudas— es probable que acaben comprando dichas materias primas en Extremadura. Por tanto, la Comisión concluyó correctamente que hacer depender las ayudas a las industrias de que éstas hayan suscrito contratos con explotaciones agropecuarias extremeñas constituye una restricción a la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros y una infracción del artículo 28 CE.

90. En tercer lugar, el Gobierno español alega que todas las ayudas concedidas después del 30 de junio de 1998 cumplen los requisitos establecidos en la Comunicación de la Comisión sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario [58] y por tanto deberían considerarse compatibles con el mercado común. En su opinión, la ayuda no se concede de forma discriminatoria, ya que cada año una Orden selecciona los sectores beneficiarios de las ayudas según criterios objetivos. Asimismo, la ayuda se limita a lo estrictamente necesario y el importe de los créditos bonificados no supera las necesidades de tesorería derivadas del hecho de que deben satisfacerse los costes de producción antes de que se hayan recibido los ingresos

56 — Véase el considerando 42 de la Decisión impugnada.

57 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de junio de 1986, Comisión/Italia (103/84, Rec. p. 1759), apartado 24.

58 — DO 1996, C 44, p. 2.

procedentes de la venta de la producción, puesto que los beneficiarios de las ayudas han de pagar un interés mínimo y se establecen límites máximos a la cuantía de las ayudas.

91. En mi opinión, la Comisión obró correctamente al estimar que no se cumplen los requisitos establecidos en su Comunicación sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario.

92. Conforme al punto B de dicha Comunicación, la Comisión denegará tales ayudas cuando no se ofrezcan, dentro de la zona administrativa de la autoridad que las conceda, a todos los agentes económicos del sector agrario de forma no discriminatoria, cualquiera que sea la actividad agraria para la que el agente necesite el préstamo a corto plazo. Como excepción, la Comisión aceptará ayudas que excluyan determinadas actividades siempre que el Estado miembro de que se trate 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.

93. En el presente caso, el régimen analizado prevé una selección anual de los sectores beneficiarios de las ayudas. Los sectores seleccionados son aquellos en los que los productores e industrias hayan celebrado contratos homologados por las autoridades. Este criterio tal vez sea objetivo. Sin embargo, no se ajusta al único criterio admisible con arreglo a la Comunicación, a saber, que sólo pueden ser excluidos excepcionalmente de un régimen general que incluye en principio a todos los agentes económicos del sector agrario los sectores en los que las dificultades para obtener préstamos a corto plazo sean menos importantes.

94. Según el punto C de la referida Comunicación, las ayudas deben limitarse a la cuantía estrictamente suficiente y 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. Es cierto que los tipos de interés mínimos y los límites máximos impuestos por las autoridades españolas limitan hasta cierto punto el importe de las ayudas. Sin embargo, conforme a la Comunicación, el Estado miembro que desee conceder préstamos bonificados deberá siempre limitarse 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. No logro ver ningún elemento en el régimen de que se trata que pretenda asegurar que dicho límite se respeta.

95. En consecuencia, procede desestimar también los motivos tercero y cuarto del Gobierno español.

Conclusión

96. Por consiguiente, opino que, tanto en el asunto C-113/00 como en el C-114/00, el Tribunal de Justicia debería:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas al Gobierno español.