

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Primera ampliada)

de 24 de octubre de 1997 *

En el asunto T-244/94,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, asociación alemana, con sede en Düsseldorf (Alemania),

Thyssen Stahl AG, sociedad alemana, con domicilio social en Duisburg (Alemania),

Preussag Stahl AG, sociedad alemana, con domicilio social en Salzgitter (Alemania),

Hoogovens Groep BV, sociedad neerlandesa, con domicilio social en IJmuiden (Países Bajos),

representadas por los Sres. Jochim Sedemund y Frank Montag, Abogados de Colonia y, en lo que respecta a Hoogovens Groep BV, por el Sr. Eric Pijnacker Hordijk, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^c Aloyse May, 31, Grand-rue,

partes demandantes,

* Lengua de procedimiento: alemán.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Bernd Langeheine y Ben Smulders, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. Rüdiger Bandilla, Director del Servicio Jurídico, y Stephan Marquardt, administrador del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

República Italiana, representada por el Sr. Umberto Leanza, Jefe del servizio contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

Ilva Laminati Piani SpA, sociedad italiana, con domicilio social en Roma, representada por los Sres. Aurelio Pappalardo, Abogado de Trapani, y Massimo Merola, Abogado de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Alain Lorang, 51, rue Albert 1^{er},

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anule la Decisión 94/259/CECA de la Comisión, de 12 de abril de 1994, relativa a las ayudas que Italia tiene previsto conceder a las empresas siderúrgicas del sector público (grupo siderúrgico Ilva) (DO L 112, p. 64),

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

integrado por el Sr. A. Saggio, Presidente; el Sr. A. Kalogeropoulos, la Sra. V. Tiili, y los Sres. A. Potocki y R.M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de febrero de 1997;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en lo sucesivo, «Tratado») prohíbe, en principio, las ayudas de Estado a empresas siderúrgicas, declarando, en la letra c) de su artículo 4, incompatibles con el mercado

común del carbón y del acero y, por consiguiente, prohibidas en las condiciones previstas en dicho Tratado «las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma».

2 Los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado dicen lo siguiente:

«En todos los casos no previstos en el presente Tratado en que resulte necesaria una Decisión o una Recomendación de la Comisión para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4, dicha Decisión podrá tomarse o dicha Recomendación podrá formularse con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo.

La misma Decisión o Recomendación, tomada o formulada de igual forma, determinará eventualmente las sanciones aplicables.»

3 Con el fin de responder a las exigencias de la reestructuración del sector de la siderurgia, la Comisión se basó en las disposiciones mencionadas del artículo 95 del Tratado para establecer, a partir de principios de los años ochenta, un régimen comunitario de ayudas por el que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia en ciertos casos enumerados exhaustivamente. Este régimen ha sido objeto de sucesivas adaptaciones con el fin de hacer frente a las dificultades coyunturales de la industria siderúrgica. Así pues, el Código comunitario de ayudas a la siderurgia, vigente durante el período considerado en el presente asunto, es el quinto de la serie y fue establecido mediante la Decisión n° 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia (DO L 362, p. 57; en lo sucesivo, «Código de ayudas»). De sus considerandos se desprende que establece, al igual que los Códigos anteriores, un sistema comunitario destinado a abarcar ayudas, específicas o no, concedidas por los Estados, cualquiera que sea su forma. Este Código no autoriza ni las ayudas de funcionamiento ni las ayudas a la reestructuración, salvo que se trate de ayudas para el cierre.

Hechos que originaron el litigio

- 4 Frente a la agravación de la situación económica y financiera en el sector siderúrgico, la Comisión presentó un plan de reestructuración en su Comunicación SEC(92) 2160 final al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 1992, titulada «Hacia un fortalecimiento de la competitividad de la industria siderúrgica. Necesidad de una nueva reestructuración». Este plan se basaba en la constatación del mantenimiento de un exceso de capacidad de carácter estructural y pretendía principalmente realizar, sobre la base de una participación voluntaria por parte de las empresas siderúrgicas, una reducción sustancial y definitiva de capacidades de producción del orden de 19 millones de toneladas como mínimo. Para ello, preveía un conjunto de medidas de acompañamiento en el ámbito social, así como estímulos financieros, incluidas ayudas comunitarias. Paralelamente, la Comisión dio un mandato de exploración a un experto independiente, el Sr. Braun, antiguo Director General de la Dirección General de Industria de la Comisión, cuya misión esencial consistía en hacer una lista de los proyectos de cierre de empresas del sector siderúrgico durante el período previsto en la Comunicación mencionada, que comprendía los años 1993 a 1995. El Sr. Braun presentó su informe, de fecha 29 de enero de 1993, titulado «Las reestructuraciones en curso o previstas en la industria siderúrgica», después de haber mantenido contactos con los dirigentes de unas setenta empresas.

- 5 En sus conclusiones de 25 de febrero de 1993, el Consejo acogió favorablemente los grandes rasgos del programa presentado por la Comisión tras el informe Braun, para obtener una reducción sustancial de las capacidades de producción. La reestructuración duradera del sector siderúrgico debía ser facilitada por «un conjunto de medidas de acompañamiento, limitadas en el tiempo y estrictamente respetuosas con las normas relativas al control de ayudas estatales», entendiéndose, en lo que respecta a las ayudas de Estado, que «la Comisión [confirmaba] su firme apoyo a una aplicación rigurosa y objetiva del Código de ayudas para que las posibles excepciones que pudiera proponer al Consejo, en virtud del artículo 95 [del Tratado] contribuyan plenamente al necesario esfuerzo global de reducción de capacidades. El Consejo se pronunciará en breve sobre dichas propuestas con arreglo a criterios objetivos».

- 6 En este orden de ideas, el Consejo y la Comisión indicaron en su declaración conjunta recogida en el acta del Consejo de 17 de diciembre de 1993 —que menciona el acuerdo global obtenido en el seno del Consejo a efectos de emitir su dictamen conforme con arreglo a los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, sobre las ayudas de Estado a las empresas públicas Sidenor (España), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Alemania), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, España), Ilva (Italia), EKO Stahl AG (Alemania) y Siderurgia Nacional (Portugal)— que «[consideraban] que el único medio de llegar a tener una siderurgia comunitaria sana, competitiva en el mercado mundial, [era] poner definitivamente fin a las subvenciones públicas a la siderurgia y cerrar las instalaciones no rentables. Al dar su acuerdo unánime a las propuestas con arreglo al artículo 95 que se le [habían] presentado, el Consejo [reafirmaba] su interés en la aplicación estricta del Código de ayudas [...] y, a falta de autorización en virtud del Código, en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA. Sin perjuicio del derecho de todo Estado miembro a solicitar una Decisión con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA, y de conformidad con sus conclusiones de 25 de febrero de 1993, el Consejo se [declaraba] firmemente resuelto a evitar toda nueva excepción con arreglo al artículo 95 para ayudas en favor de una empresa particular».
- 7 El Consejo emitió su dictamen conforme el 22 de diciembre de 1993, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, sobre la concesión de las referidas ayudas destinadas a acompañar la reestructuración o la privatización de las empresas públicas interesadas.
- 8 En este contexto jurídico y fáctico, y para facilitar una nueva reestructuración de la industria siderúrgica, la Comisión adoptó, el 12 de abril de 1994, tras el mencionado dictamen conforme del Consejo, seis Decisiones individuales basadas en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, por las que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado que no respondían a los criterios que permiten, con arreglo al mencionado Código de ayudas, establecer excepciones a la letra c) del artículo 4 del Tratado. La Comisión autorizaba respectivamente, en estas seis Decisiones, la concesión de las ayudas que Alemania tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt (Decisión 94/256/CECA; DO L 112, p. 45), las ayudas que Portugal tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica Siderurgia Nacional (Decisión 94/257/CECA; DO L 112, p. 52), las ayudas que España tenía previsto conceder a la empresa pública de siderurgia integral Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (Decisión 94/258/CECA; DO

L 112, p. 58), la concesión por Italia de ayudas de Estado a las empresas siderúrgicas del sector público (grupo siderúrgico Ilva) (Decisión 94/259/CECA; DO L 112, p. 64; en lo sucesivo, «Decisión 94/259»), las ayudas que Alemania tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica Sächsische Edelstahlwerke GmbH, Freita/Sachsen (Decisión 94/260/CECA; DO L 112, p. 71) y las ayudas que España tenía previsto conceder a Sidenor, empresa productora de aceros especiales (Decisión 94/261/CECA; DO L 112, p. 77).

- 9 Estas autorizaciones iban acompañadas, con arreglo al dictamen conforme del Consejo, «de obligaciones que corresponden a reducciones netas de capacidades por un mínimo de 2 millones de toneladas de acero bruto y por un máximo de 5,4 millones de toneladas de laminados en caliente (prescindiendo de la construcción de un tren de bandas anchas en Sestao y de un alza de la capacidad de EKO Stahl AG más allá de 900.000 toneladas después de mediados de 1999)», según la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de abril de 1994 [COM(94) 125 final], destinada a establecer un balance intermedio de la reestructuración siderúrgica y a presentar sugerencias destinadas a consolidar este proceso, en el espíritu de las conclusiones del Consejo de 25 de febrero de 1993, antes citadas.

Procedimiento

- 10 En tales circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de junio de 1994, la asociación Wirtschaftsvereinigung Stahl y las empresas siderúrgicas Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG y Hoogovens Groep BV solicitaron, en virtud del artículo 33 del Tratado, la anulación de la Decisión 94/259, relativa al grupo siderúrgico Ilva.
- 11 Paralelamente, fueron interpuestos otros dos recursos, uno por la Association des aciéries européennes indépendantes (EISA), contra las seis Decisiones adoptadas

por la Comisión el 12 de abril de 1994 (asunto T-239/94), y otro por la sociedad British Steel, contra las Decisiones 94/258, de 12 de abril de 1994, antes citada, y 94/259, por las que se autorizaba respectivamente la concesión de ayudas de Estado a la empresa CSI y al grupo siderúrgico Ilva (asunto T-243/94).

- 12 En el presente asunto, el Consejo, la República italiana e Ilva Laminati Piani SpA (en lo sucesivo, «Ilva») presentaron en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, respectivamente el 24 de octubre y el 8 y el 29 de noviembre de 1994, una demanda para intervenir en el litigio en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Mediante autos de 9 de marzo de 1995, el Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia admitió dichas intervenciones.
- 13 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la vista de 25 de febrero de 1997.

Pretensiones de las partes

- 14 Las partes demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión 94/259.

— Con carácter subsidiario, anule la Decisión controvertida en la medida en que no prevé una obligación de reducción de las capacidades de Ilva de más de 2 millones de toneladas anuales.

— Condene en costas a la Comisión.

15 La parte demandada, apoyada por el Consejo y la República Italiana, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a las demandantes.

16 La parte coadyuvante Ilva solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene a las partes demandantes al pago de la totalidad de las costas, incluidas las de Ilva.

Sobre el fondo del recurso

17 Las partes demandantes invocan, en apoyo de su solicitud de anulación, siete motivos basados, en primer lugar, en la inobservancia del Código de ayudas; en segundo lugar, en la violación de las condiciones de aplicación del artículo 95 del Tratado; en tercer lugar, en la violación del principio de proporcionalidad; en cuarto lugar, en la inobservancia del principio de no discriminación; en quinto lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación; en sexto lugar, en la ilegalidad del procedimiento decisorio, y, en séptimo lugar, en la violación del derecho de defensa.

Sobre el primer motivo, basado en la inobservancia del Código de ayudas

- 18 Las partes demandantes mantienen que una autorización de ayuda que no está prevista por el quinto Código de ayudas es ilegal. Este motivo consta de dos partes. Al autorizar la concesión de una ayuda que no reúne los requisitos establecidos por el Código de ayudas, la Comisión, por un lado, incurrió en desviación de poder y, por otro lado, vulneró el principio de protección de la confianza legítima.

Sobre la supuesta desviación de poder

Alegaciones de las partes

- 19 Las partes demandantes estiman que, en la medida en que las ayudas de Estado están prohibidas por la letra c) del artículo 4 del Tratado, el Código de ayudas, adoptado sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 de dicho Tratado, determina de manera obligatoria y definitiva las condiciones en las que, no obstante, pueden autorizarse tales ayudas para lograr los objetivos definidos por los artículos 2, 3 y 4 del Tratado. Si bien indican que podría haber ciertas dudas sobre la competencia de la Comisión para adoptar el Código de ayudas, que establece una excepción a la letra c) del artículo 4 del Tratado, sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 de este último, las demandantes precisan que no pretenden suscitar esa cuestión. Se limitan a mantener que unas ayudas que no cumplen los requisitos establecidos por el Código de ayudas son, en cualquier caso, incompatibles con el mercado común y entran dentro del ámbito de aplicación de la prohibición prevista por la letra c) del artículo 4 del Tratado.
- 20 Este enfoque es confirmado por los motivos del Código de ayudas y por su artículo 1, que prevé expresamente que «las ayudas a la industria siderúrgica, sean de carácter específico o no, financiadas por un Estado miembro [...] podrán considerarse ayudas comunitarias y por tanto compatibles con el buen funcionamiento del mercado común sólo si se ajustan a las disposiciones de los artículos 2 a 5».

- 21 La Comisión está vinculada por la interpretación que da en el Código de ayudas a las disposiciones de los párrafos primero y segundo del artículo 95 en relación con la letra c) del artículo 4 del Tratado. El ejercicio de la facultad de apreciación que le confieren las referidas disposiciones del artículo 95 se traduce en la adopción de dicho Código, por lo que no puede establecer excepciones a éste sin contradecirse y sin incurrir en desviación de poder.
- 22 En particular, una Decisión individual no puede, sin vulnerar el principio de no discriminación, establecido por la letra b) del artículo 4 del Tratado, constituir una excepción al Código de ayudas, que tiene alcance general, aun cuando estos actos tienen formalmente el mismo rango en la jerarquía de las normas. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado el principio de que una Decisión individual debe cumplir los requisitos de la Decisión de principio, tanto en el ámbito de las medidas antidumping (véanse, especialmente, las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing Company/Consejo, 113/77, Rec. p. 1185, e ISO/Consejo, 118/77, Rec. p. 1277) como en materia de ayudas de Estado (véase, en el marco de los artículos 92 y 93 del Tratado CE, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125). En el marco del Tratado, el Tribunal de Justicia consideró que la Comisión había incurrido en desviación de poder al utilizar las facultades que le confiere el Tratado con la finalidad de eludir un procedimiento especialmente previsto por las Decisiones de base aplicables y sin modificar dichas Decisiones según el procedimiento establecido por el Tratado para prevenirse contra las circunstancias a las que debía enfrentarse (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1984, Walzstahl-Vereinigung y Thyssen/Comisión, asuntos acumulados 140/82, 146/82, 221/82 y 226/82, Rec. p. 951, y de 14 de julio de 1988, Peine-Salzgitter y otros/Comisión, asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86, Rec. p. 4309).
- 23 De ello resulta que la única posibilidad de que la Comisión establezca una excepción al Código de ayudas consiste en modificarlo, con el fin de que la misma normativa sea válida para todas las empresas.
- 24 Además, la adopción de una Decisión individual que no reúna los requisitos definidos por el Código de ayudas es contraria al principio de que las medidas que establecen excepciones deben interpretarse de manera restrictiva. Las excepciones a

la prohibición de las ayudas de Estado dispuesta por la letra c) del artículo 4 del Tratado, concedidas sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 de este último, deben limitarse a lo estrictamente necesario. Sólo pueden ser autorizadas temporalmente y a condición de ir acompañadas de obligaciones determinadas. Pues bien, sólo el Código de ayudas cumple estos requisitos. Por tanto, los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado no pueden utilizarse para adoptar una Decisión individual que deja sin contenido a la referida prohibición de las ayudas.

- 25 La Comisión estima que la tesis de la demandante, según la cual, el Código de ayudas tiene carácter vinculante y exhaustivo, no tiene en cuenta el hecho de que la prohibición de las ayudas de Estado resulta de la letra c) del artículo 4 del Tratado y no del Código de ayudas. Este último reconoce a determinadas ayudas de Estado el carácter de ayudas comunitarias y se limita, por otra parte, a reiterar la prohibición establecida por la letra c) del artículo 4 del Tratado. Por tanto, es posible recurrir al artículo 95 del Tratado para adoptar decisiones *ad hoc* que autoricen ciertas ayudas en circunstancias especiales.
- 26 Desde esta perspectiva, la Comisión admite que el tenor del Código de ayudas podría hacer pensar que el Consejo y ella misma no se proponían aplicar el artículo 95 del Tratado en el futuro. No obstante, debido a la nueva situación de grave crisis en el sector, se ha hecho esencial recurrir de manera racional a dicha disposición. En efecto, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el hecho de que se produzca una situación de crisis puede considerarse como una dificultad imprevista en el sentido de este artículo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 1985, Alemania/Comisión, 214/83, Rec. p. 3053).
- 27 El Consejo señala que, en el sistema del Tratado CECA, los párrafos primero y segundo del artículo 95 confieren a la Comisión una amplia facultad de apreciación para hacer frente a situaciones repentinas de crisis. En el presente asunto, las ayudas de que se trata fueron autorizadas para facilitar el cierre parcial de instalaciones de producción en el marco de un programa global que tenía por objeto una reducción definitiva de capacidades, que entra dentro del marco de los objetivos del Tratado. Por tanto, se trataba de un caso no previsto por el Tratado, en el sentido del párrafo primero de su artículo 95.

- 28 En contra de lo que alegan las demandantes, el Código de ayudas y la Decisión impugnada no constituyen respectivamente una Decisión de base y una Decisión individual. Se trata, por el contrario, de actos jurídicos de igual rango, fundamentados en la misma base jurídica, lo que, además, también admiten las demandantes. Por otra parte, las ayudas autorizadas por la Decisión controvertida no entran dentro del ámbito de aplicación del Código de ayudas.
- 29 La República Italiana recuerda que el párrafo primero del artículo 95 del Tratado representa un medio de acción al que debe recurrirse para alcanzar alguno de los objetivos de la Comunidad en casos no previstos por el Tratado, como ocurre en el presente asunto. En efecto, la letra c) del artículo 4 se limita a prohibir las ayudas de Estado incompatibles con los objetivos perseguidos por la Comunidad. Ni el Código de ayudas ni la Decisión controvertida entran dentro del ámbito de esta prohibición, en la medida en que tienden al logro de dichos objetivos. Por otra parte, el Gobierno italiano rechaza la tesis de las demandantes según la cual el Código de ayudas constituye una interpretación vinculante del párrafo primero del artículo 95 del Tratado. El Código y la Decisión controvertida se basan en la misma disposición del Tratado y tienen, por tanto, el mismo valor jurídico. La facultad conferida a la Comisión por el párrafo primero del artículo 95 es permanente e inagotable: este artículo tiene la finalidad de que la Comisión, en todo momento y en cualquier circunstancia, pueda hacer frente a una situación no prevista por el Tratado adoptando, con el acuerdo del Consejo, una medida necesaria para la consecución de alguno de los objetivos de la Comunidad.
- 30 Según Ilva, el párrafo primero del artículo 95 del Tratado tiene como objeto proporcionar a la Comisión los medios para superar situaciones excepcionales que no podían ser previstas por los autores del Tratado. Esta finalidad no se respetaría si la adopción de una Decisión de alcance general, con arreglo a dicho artículo, tuviera como consecuencia impedir a la Comisión utilizar posteriormente las facultades que le atribuye. El alcance general o individual de la medida adoptada por la Comisión sobre la base del artículo 95 del Tratado depende de las circunstancias a las que ésta deba enfrentarse. En el presente asunto, la Comisión reglamentó determinadas categorías de ayudas en el Código de ayudas, reservándose a la vez la facultad de pronunciarse, caso por caso, sobre tipos de ayudas no previstos por el Código. Si el Código de ayudas contuviera una disposición que excluyese la adopción de Decisiones individuales posteriores por las que se autorizan ayudas, dicha disposición sería, según Ilva, contraria al Tratado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 31 Las demandantes sugieren, fundamentalmente que, al autorizar las referidas ayudas en la Decisión individual controvertida, la Comisión utilizó las facultades que le confieren los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, con el fin de eludir los requisitos previstos por el Código de ayudas, que tiene alcance general. Su tesis se basa en la premisa de que dicho Código —cuya validez no niegan formalmente— define de manera vinculante y exhaustiva las categorías de ayudas de Estado que pueden ser autorizadas.
- 32 A este respecto, procede recordar previamente el contexto jurídico en el que se inscribe la Decisión impugnada. La letra c) del artículo 4 del Tratado prohíbe, en principio, las ayudas de Estado, dentro de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en la medida en que puedan impedir que se alcancen los objetivos esenciales de la Comunidad definidos por el Tratado, en particular el establecimiento de un régimen de libre competencia. A tenor de esta disposición, «se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán por consiguiente suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad en las condiciones previstas en el presente Tratado: [...] c) las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados [...] cualquiera que sea su forma».
- 33 No obstante, la existencia de tal prohibición no significa que toda ayuda estatal en el ámbito de la CECA deba ser considerada incompatible con los objetivos del Tratado. La letra c) del artículo 4, interpretada a la luz del conjunto de los objetivos del Tratado, tal como están definidos por sus artículos 2 a 4, no pretende impedir la concesión de ayudas de Estado que puedan contribuir a que se alcancen los objetivos del Tratado. Reserva a las Instituciones comunitarias la facultad de apreciar la compatibilidad con el Tratado y, en su caso, de autorizar la concesión de tales ayudas, en el ámbito en el que se aplica el Tratado. Este análisis es confirmado por la sentencia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad* (30/59, Rec. p. 1, Fundamentos de Derecho, Capítulo B. I.1. b, considerando nueve, párrafo sexto, p. 43), en la que el Tribunal de Justicia consideró que, así como determinadas ayudas financieras no estatales a empresas productoras de carbón o de acero, autorizadas por el apartado 2 del artículo 55 y por el apartado 2 del artículo 58 del Tratado, sólo pueden ser atribuidas por la

Comisión o con su autorización expresa, del mismo modo la letra c) del artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que confiere a las Instituciones comunitarias una competencia exclusiva en el ámbito de las ayudas dentro de la Comunidad.

- 34 En el sistema del Tratado, la letra c) del artículo 4 no se opone, por tanto, a que la Comisión autorice, con carácter de excepción, ayudas previstas por los Estados miembros y compatibles con los objetivos del Tratado, basándose en los párrafos primero y segundo del artículo 95, a efectos de hacer frente a situaciones imprevistas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1962, Países Bajos/Alta Autoridad, 9/61, Rec. p. 413).
- 35 En efecto, las referidas disposiciones del artículo 95 facultan a la Comisión para adoptar una Decisión o una Recomendación con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad y previa consulta al Comité Consultivo CECA, en todos los casos no previstos en el Tratado en que resulte necesaria esa Decisión o esa Recomendación para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4. Prevé que la misma Decisión o Recomendación, tomada o formulada de igual forma, determinará eventualmente las sanciones aplicables. De ello se sigue que, en la medida en que, a diferencia de lo que sucede con el Tratado CE, el Tratado CECA no atribuye a la Comisión o al Consejo ninguna facultad específica para autorizar las ayudas de Estado, que pueden contribuir al logro de los objetivos del Tratado y, por tanto, compatibles con éste, la Comisión está habilitada, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95, para tomar todas las medidas necesarias para la consecución de los objetivos del Tratado y, por tanto, para autorizar, siguiendo el procedimiento que establece, las ayudas que considere necesarias para alcanzar dichos objetivos.
- 36 Así pues, la Comisión es competente, a falta de disposición específica del Tratado, para adoptar cualquier Decisión general o individual necesaria para el logro de los objetivos de éste. Efectivamente, los párrafos primero y segundo del artículo 95, que le confieren esta competencia, no contienen ninguna precisión relativa al alcance de las Decisiones que la Comisión puede adoptar. En este contexto, le

corresponde apreciar, en cada caso, cuál de estos dos tipos de Decisiones, generales o individuales, es el más adecuado para alcanzar el objetivo o los objetivos perseguidos.

- 37 En el ámbito de las ayudas de Estado, la Comisión utilizó el instrumento jurídico de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado según dos enfoques diferentes. Por un lado, adoptó Decisiones generales —los «Códigos de ayudas»— que prevén una excepción general a la prohibición de las ayudas de Estado en lo que respecta a algunas categorías de ayudas determinadas y, por otro lado, adoptó Decisiones individuales que autorizan algunas ayudas específicas con carácter excepcional.
- 38 En el presente asunto, el problema es, por tanto, determinar el objeto y el alcance respectivos del Código de ayudas y de la Decisión individual controvertida.
- 39 A este respecto, procede recordar que el Código de ayudas aplicable en el momento de la adopción de la Decisión impugnada fue establecido por la Decisión n° 3855/91, de 27 de noviembre de 1991, antes citada. Se trataba del quinto Código de ayudas, que entró en vigor el 1 de enero de 1992 y que era aplicable hasta el 31 de diciembre de 1996, como preveía su artículo 9. Basado en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, este Código se inscribía explícitamente en la línea de los Códigos precedentes (véanse, en particular, las Decisiones de la Comisión n°s 3484/85/CECA, de 27 de noviembre de 1985, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia; DO L 340, p. 1; EE 08/03, p. 31, y 322/89/CECA, de 1 de febrero de 1989, que establece la normativa comunitaria en materia de ayuda a la industria siderúrgica; DO L 38, p. 8), en relación con los cuales puede, por tanto, ser interpretado. De sus motivos se desprende (véase especialmente el punto I de los motivos de la Decisión n° 3855/91, de 27 de noviembre de 1991, antes citada) que su finalidad principal era «evitar que la siderurgia se vea privada de la posibilidad de acogerse a ayudas de investigación y desarrollo y a ayudas que le permitan adaptar sus instalaciones a las nuevas normas de protección del medio ambiente». Con el fin de reducir los excesos de capacidad de producción y de reequilibrar el mercado, autorizaba también, con ciertas condiciones, las «ayudas sociales para impulsar el cierre parcial de instalaciones y financiar el cese definitivo de todo tipo de actividades CECA de las empresas menos competitivas». Por último, prohibía expresamente las ayudas de funcionamiento o de inversión,

con excepción de las «ayudas regionales a la inversión en determinados Estados miembros». Podían obtener tales ayudas regionales las empresas establecidas en el territorio de Grecia, de Portugal o de la antigua República Democrática Alemana.

- 40 La Decisión controvertida fue, por su parte, adoptada por la Comisión sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, a efectos, según sus motivos, de permitir la reestructuración de la empresa siderúrgica pública Ilva, que atravesaba por graves dificultades, en uno de los Estados miembros, Italia, en el que el sector siderúrgico estaba en peligro debido al gran deterioro del mercado comunitario del acero. El objetivo esencial de las ayudas de que se trata, en el presente asunto, era la privatización del grupo siderúrgico Ilva que había disfrutado hasta entonces de la concesión de créditos gracias a la responsabilidad ilimitada del accionista único prevista en el artículo 2362 del Código Civil italiano (puntos II y IV de los motivos). La Comisión precisaba que la difícil situación que atravesaba la industria siderúrgica comunitaria se explicaba por factores económicos muy imprevisibles. Por tanto, consideraba que se encontraba ante una situación excepcional que no estaba específicamente prevista en el Tratado (punto IV de los motivos).
- 41 Así pues, la comparación del quinto Código de ayudas, por un lado, y de la Decisión controvertida, por otro lado, permite poner de manifiesto que estos actos diferentes tienen la misma base jurídica, a saber, los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, e introducen excepciones al principio de la prohibición general de las ayudas, establecido por la letra c) del artículo 4 de dicho Tratado. Tienen un ámbito de aplicación diferente, ya que el Código se refiere de modo general a determinadas categorías de ayudas que considera compatibles con el Tratado y la Decisión controvertida autoriza, por razones excepcionales y *una tantum*, ayudas que, en principio, no podrían ser consideradas compatibles con el Tratado.
- 42 Desde esta perspectiva, la tesis de las partes demandantes según la cual el Código tiene carácter obligatorio, exhaustivo y definitivo, no puede ser acogida. En efecto, el Código sólo representa un marco jurídico vinculante para las ayudas compatibles con el Tratado enumeradas por él. En este ámbito, establece un sistema global destinado a garantizar un trato uniforme, en el marco de un solo procedimiento, a

todas las ayudas comprendidas en las categorías que define. La Comisión sólo está vinculada por este sistema cuando aprecia la compatibilidad con el Tratado de ayudas contempladas por el Código. No puede, por tanto, autorizar tales ayudas mediante una Decisión individual contraria a las normas generales establecidas por dicho Código (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1979, denominadas «rodamientos de bolas», NTN Toyo Bearing Company/Consejo e ISO/Consejo, antes citadas; Nippon Seiko y otros/Consejo y Comisión, 119/77, Rec. p. 1303; Koyo Seiko y otros/Consejo y Comisión, 120/77, Rec. p. 1337; Nachi Fujikoshi y otros/Consejo, 121/77, Rec. p. 1363, así como las sentencias CIRFS y otros/Comisión, Walzstahl-Vereinigung y Thyssen/Comisión, y Peine-Salzgitter y otros/Comisión, antes citadas).

- 43 Por el contrario, las ayudas no comprendidas en las categorías exentas de la prohibición por las disposiciones del Código pueden disfrutar de una excepción individual a dicha prohibición si la Comisión estima, en el marco del ejercicio de su facultad discrecional en virtud del artículo 95 del Tratado, que tales ayudas son necesarias para lograr los objetivos del Tratado. En efecto, el Código de ayudas sólo tiene por objeto autorizar de manera general, y con ciertas condiciones, excepciones a la prohibición de las ayudas en favor de determinadas categorías de estas últimas que enumera de forma exhaustiva. La Comisión no es competente en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, que se refieren únicamente a los casos no previstos por el Tratado (véase la sentencia Países Bajos/Alta Autoridad, antes citada), para prohibir ciertas categorías de ayudas, dado que tal prohibición ya está prevista por el propio Tratado en la letra c) de su artículo 4. Por tanto, las ayudas no comprendidas en las categorías que el Código exige de esta prohibición siguen sometidas exclusivamente a la letra c) del artículo 4. De ello resulta que, cuando, no obstante, tales ayudas resultan necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado, la Comisión está facultada para recurrir al artículo 95 del Tratado, con el fin de hacer frente a esa situación imprevista, en su caso, por medio de una Decisión individual (véanse los apartados 32 a 36 *supra*).
- 44 En el presente asunto, la Decisión controvertida —que autoriza ayudas de Estado a efectos de permitir la reestructuración de grandes grupos siderúrgicos públicos en determinados Estados miembros— no entra en el ámbito de aplicación del Código de ayudas. Este introduce, con ciertas condiciones, excepciones de alcance general

a la prohibición de las ayudas de Estado en lo que respecta exclusivamente a las ayudas para investigación y desarrollo, a las ayudas en favor de la protección del medio ambiente, a las ayudas para el cierre y a las ayudas regionales a las empresas siderúrgicas establecidas en el territorio o en una parte del territorio de determinados Estados miembros. Pues bien, en el presente asunto, las ayudas al funcionamiento y a la reestructuración controvertidas no están comprendidas evidentemente en ninguna de las categorías de ayudas mencionadas. De ello se desprende que las excepciones autorizadas por la Decisión impugnada no están supeditadas a las condiciones enunciadas por el Código de ayudas y tienen, por tanto, carácter complementario con respecto a éste a efectos de la persecución de los objetivos definidos por el Tratado (véanse los apartados 77 a 83 *infra*).

- 45 En tales circunstancias, la Decisión controvertida no puede considerarse como una excepción injustificada al quinto Código de ayudas, sino que constituye un acto cuya fuente, al igual que la de este último, es lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado.
- 46 Por tanto, la tesis de las partes demandantes, según la cual la Decisión impugnada había sido adoptada para favorecer a la empresa beneficiaria de las ayudas de que se trata, modificando de manera encubierta el Código de ayudas, carece de todo fundamento. En efecto, la Comisión no podía en ningún caso declinar, mediante la adopción del Código de ayudas, la facultad que le atribuye el artículo 95 del Tratado de adoptar actos individuales para hacer frente a situaciones imprevistas. Como, en el presente asunto, el ámbito de aplicación del Código no cubría las situaciones económicas que habían llevado a la Comisión a adoptar la Decisión controvertida, dicha Institución estaba, en efecto, facultada para basarse en el artículo 95 del Tratado con el fin de autorizar las ayudas de que se trata, siempre y cuando se respetasen los requisitos de aplicación de esa disposición.
- 47 Dado que las demandantes no han aportado ningún elemento que permita presumir que la Comisión pretendía, al adoptar la Decisión controvertida, eludir el Código de ayudas, la imputación relativa a una supuesta desviación de poder debe ser desestimada.

Sobre la alegada vulneración de la confianza legítima

Alegaciones de las partes

- 48 Según las partes demandantes, la Decisión controvertida, que autoriza, sobre la base del artículo 95 del Tratado, el pago a Ilva de ayudas supuestamente incompatibles con el Código de ayudas, viola el principio de protección de la confianza legítima.
- 49 Por un lado, dicha Decisión vulnera la confianza que la publicación de los diferentes Códigos de ayuda y las declaraciones del Consejo y de la Comisión sobre su estricta observancia habían generado legítimamente en las empresas afectadas. En efecto, las normas vinculantes contenidas en el Código se aplican a todas las ayudas de Estado en el sector siderúrgico. De este modo, ofrecen a las empresas un marco jurídico dentro del cual pueden razonablemente esperar recibir un trato idéntico y, en caso de acontecimientos imprevistos, pueden esperar una eventual modificación de las condiciones de concesión de las autorizaciones de ayudas por medio de una Decisión general que tenga en cuenta la situación de todos los operadores afectados, sin ningún trato especial que favorezca a una o a varias empresas.
- 50 Por otro lado, la Comisión generó en los competidores de Ilva una confianza legítima al declarar, cuando autorizó la concesión de ayudas a dicha empresa en el pasado, que ya no habrían de proyectarse nuevas ayudas, por lo menos en la medida en que fueran incompatibles con el Código de ayudas aplicable a todas las empresas. Las demandantes invocan a este respecto la Decisión 89/218/CECA, de 23 de diciembre de 1988, relativa a las ayudas que el Gobierno italiano se propone conceder al sector siderúrgico de propiedad estatal (DO 1989, L 86, p. 76; en lo sucesivo, «Decisión 89/218»), tal como ha sido modificada por las Decisiones 90/89/CECA, de 13 de diciembre de 1989 (DO 1990, L 61, p. 19), y 92/17/CECA, de 27 de noviembre de 1991 (DO 1992, L 9, p. 16), relativas a la concesión por el Gobierno italiano de ayudas a las empresas siderúrgicas del sector público, mencionadas en la Decisión impugnada. Por otra parte, al iniciar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas en lo que respecta a las ayudas concedidas a Ilva en 1992 (DO C 257, p. 4) y en 1993 (DO C 213, p. 6), y al adoptar medidas provisionales contra el Gobierno italiano con arreglo al

artículo 88 del Tratado CECA (*XXIII Informe sobre la política de competencia*, 1993, punto 491), la Comisión confirmó que pretendía velar por la observancia estricta del Código de ayudas.

- 51 La Comisión rechaza esta argumentación. Los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado prevén una acción de las Instituciones comunitarias en caso de dificultades imprevistas. Pues bien, como estas dificultades no pueden preverse, no es posible que exista confianza legítima en lo que respecta a tales Decisiones. En el presente asunto, el quinto Código de ayudas refleja la postura de la Comisión y del Consejo en el momento de su adopción, pero no excluye que circunstancias económicas puedan hacer necesario un enfoque diferente (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, *Finsider/Comisión*, asuntos acumulados 63/84 y 147/84, Rec. p. 2857).
- 52 Además, independientemente de la cuestión de si existen actos o declaraciones de Instituciones comunitarias que pueden crear una confianza legítima, la Comisión estima que, teniendo en cuenta las circunstancias del presente asunto, tal confianza está excluida en el caso de las demandantes. En efecto, la Decisión 89/218, fue adoptada en un caso semejante, sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, sin modificación del tercer Código de ayudas entonces vigente. De igual modo, la Decisión 92/411/CECA de la Comisión, de 31 de julio de 1992 (DO L 223, p. 28), adoptada cuando el quinto Código de ayudas, aplicable en el presente asunto, estaba ya en vigor, autorizó, con arreglo a dicho artículo, la concesión de ayudas que no estaban cubiertas por el Código a empresas siderúrgicas establecidas en Dinamarca y en los Países Bajos. Por tanto, las demandantes estaban en situación de saber que un Código de ayudas podía ser completado por Decisiones *ad hoc*.
- 53 Según el Consejo, existe violación del principio de protección de la confianza legítima en el ámbito del Derecho económico comunitario «cuando una Institución comunitaria, sin que exista un interés público perentorio en el sentido contrario, suprime con efecto inmediato y sin previo aviso una ventaja específica digna de protección de las empresas afectadas sin adoptar las medidas transitorias apropiadas» (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de febrero de 1995, *Campo Ebro y otros/Consejo*, T-472/93, Rec. p. II-421, apartado 52). Este principio no se

opone, de modo general, a que una normativa nueva se aplique a los efectos futuros de situaciones nacidas bajo la vigencia de la normativa anterior, especialmente cuando es necesaria una adaptación debido a las variaciones de la situación económica. En el presente asunto, la Decisión impugnada tampoco produce el efecto de privar a las demandantes de una ventaja digna de protección. En el sistema del Tratado CECA, la Comisión podría adoptar, en las condiciones previstas por el párrafo primero del artículo 95 del Tratado, Decisiones destinadas a regular casos no previstos. El Código de ayudas creó un marco jurídico con el fin de reaccionar con agilidad ante las fluctuaciones coyunturales en el ámbito de la industria siderúrgica comunitaria. Asimismo, la Decisión impugnada se adoptó para tener en cuenta una «variación de la situación económica». Así pues, por su naturaleza y por sus objetivos, las medidas adoptadas sobre la base del párrafo primero del artículo 95 del Tratado no pueden crear un marco jurídico vinculante e inmutable para todos los operadores económicos. El Código de ayudas no podía, por tanto, crear para las demandantes una confianza legítima que les permitiera dar por descontado que la Comisión ya no autorizaría otras excepciones a la prohibición de las ayudas mencionadas en la letra c) del artículo 4.

- 54 La República Italiana alega, por su parte, que, en cualquier caso, las demandantes no demuestran que la supuesta capacidad del Código de ayudas para fundamentar en teoría una expectativa legítima se traduce en los hechos. Se limitan a indicar que las empresas que forman parte de la asociación demandante tomaron decisiones en materia de inversiones y de reestructuración y procedieron al cierre de algunas instalaciones, sin probar que dichas decisiones estuvieron influidas de manera determinante por la idea de que la Comunidad no autorizaría ayudas para operaciones de reestructuración y, en particular, de que esas decisiones habrían sido diferentes si se hubiera conocido la existencia de esa posibilidad. Además, las demandantes no podían legítimamente esperar que la adopción del Código de ayudas excluyese cualquier otra intervención en circunstancias no previstas pero previsibles. Tal interpretación jamás ha sido confirmada en Derecho comunitario. Por el contrario, la experiencia adquirida anteriormente ha demostrado que la aplicación del Código de ayudas no impide la concesión de autorizaciones individuales, que hayan sido efectivamente otorgadas con arreglo al párrafo primero del artículo 95 del Tratado.
- 55 En cuanto a Ilva, ésta señala que las partes demandantes no pueden afirmar de modo creíble que no tenían ninguna idea de la intención de la Comisión de auto-

rizar nuevas subvenciones con arreglo al artículo 95 del Tratado, ni siquiera de la mera posibilidad de que tal cosa ocurriese. La circunstancia de que la declaración del Consejo de 25 de febrero de 1993 haga referencia a ello y los precedentes citados por la Comisión demuestran que la autorización de las ayudas de que se trata por la Decisión controvertida no puede considerarse como un caso aislado o imprevisto, sino que, por el contrario, se inscribe en una línea política clara, dada a conocer a un amplio público. Así pues, todas las grandes empresas europeas fueron informadas de la intención de la Comisión de autorizar ayudas con arreglo al artículo 95 del Tratado, especialmente gracias a las reuniones de Eurofer, en las que las partes demandantes participaron con regularidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 56 Las partes demandantes estiman que la Decisión controvertida vulnera el principio de protección de la confianza legítima en la medida en que tiene por efecto perturbar el mercado común del acero introduciendo, a pesar de la prohibición expresa de las ayudas estatales y de la existencia de un Código de ayudas muy riguroso, elementos de confusión que pueden hacer ineficaces las estrategias industriales de las empresas que no disfrutaban de las ayudas.
- 57 Esta alegación se basa en la idea errónea —como han señalado acertadamente la Comisión y las partes que intervienen en su apoyo— de que la existencia del Código de ayudas dio a las empresas afectadas la seguridad de que no se adoptaría en circunstancias particulares ninguna Decisión específica que autorizase ayudas de Estado fuera de las categorías contempladas por el Código. Ahora bien, como ya ha señalado el Tribunal de Primera Instancia (véanse los apartados 38 a 44 *supra*), el Código de ayudas no tiene el mismo objeto que la Decisión controvertida, adoptada para hacer frente a una situación excepcional. Por tanto, no podía en ningún caso generar expectativas legítimas en lo que respecta a la posibilidad eventual de conceder excepciones individuales a la prohibición de las ayudas de Estado, sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, en una situación imprevista como la que llevó a la adopción de la Decisión controvertida (véase el apartado 40 *supra*).

- 58 Además, y en cualquier caso, de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia resulta que, «si bien el principio del respeto de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las Instituciones comunitarias» (véase la sentencia de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión, C-350/88, Rec. p. I-395, apartado 33).
- 59 En efecto, el buen funcionamiento del mercado común del acero implica la necesidad evidente de una adaptación constante en función de las variaciones de la situación económica, y los operadores económicos no pueden invocar un derecho adquirido al mantenimiento de la situación jurídica existente en un momento dado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1979, Eridania, 230/78, Rec. p. 2749, apartado 22, y la sentencia Campo Ebro y otros/Consejo, antes citada, apartado 52). En particular, para un «operador prudente y perspicaz», la adopción de medidas específicas destinadas a compensar situaciones evidentes de crisis sería, en ciertos casos, previsible y no vulneraría el principio de protección de la confianza legítima (véase la sentencia de 1 de febrero de 1978, Lührs, 78/77, Rec. p. 169, considerando 6).
- 60 En el presente asunto, está claro que las partes demandantes habrían debido, en cualquier caso, teniendo en cuenta su posición económica de gran envergadura y su participación en el Comité Consultivo CECA, darse cuenta de que iba a surgir la necesidad imperiosa de adoptar medidas eficaces para proteger los intereses de la siderurgia europea y justificar la adopción de Decisiones *ad hoc* con arreglo a los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, como ya se había producido en varias ocasiones en presencia de un Código de ayudas. A este respecto, la Comisión cita, acertadamente, las Decisiones 89/218 y 92/411, de 31 de julio de 1992, antes citada, que autorizaron determinadas ayudas estatales fuera del Código de ayudas entonces vigente.
- 61 De ello se deduce que la Decisión controvertida no vulnera el principio de protección de la confianza legítima.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 95 del Tratado

Alegaciones de las partes

- 62 Las partes demandantes mantienen que la Decisión controvertida no respeta las condiciones de aplicación del párrafo primero del artículo 95 del Tratado, en la medida en que las ayudas que autoriza, por un lado, no persiguen una finalidad cubierta por los objetivos contemplados en los artículos 2 a 4 del Tratado y, por otro lado, no son necesarias para lograr dichos objetivos.
- 63 El objetivo perseguido por la Decisión controvertida —que pretende «dotar a la industria siderúrgica italiana de una estructura saneada y económicamente viable» (punto IV de los motivos de la Decisión)— no participa de los objetivos definidos por los artículos 2, 3 y 4 del Tratado, que se refieren al mercado común y a la industria siderúrgica de la Comunidad en su conjunto, y no a la industria de un solo Estado miembro, ni siquiera a la supervivencia de una sola empresa (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, y de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639). En efecto, mantener empresas individuales como Ilva mediante la concesión de ayudas cuantiosas no puede ser conforme a los objetivos del Tratado, cuando las empresas no subvencionadas de los otros Estados miembros deben reducir sus capacidades por sus propios medios. Por el contrario, la exclusión del mercado de las empresas siderúrgicas no rentables, o por lo menos la reducción de sus capacidades no utilizadas y el cierre de sus instalaciones no competitivas, contribuye al logro de los objetivos del párrafo segundo del artículo 2 del Tratado, según el cual la Comunidad debe evitar «provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes». Además, la Comisión sólo habría podido prevenir tal peligro basándose en el artículo 37 del Tratado, que prevé que «cuando un Estado miembro considerare que, en un caso determinado, una acción o falta de acción de la Comisión puede provocar en su economía [tales] perturbaciones [...] podrá someter el asunto a la Comisión», y no basándose en los párrafos primero y segundo del artículo 95 (véase la sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada).

- 64 La autorización dada a la concesión de ayudas a Ilva tampoco está justificada por la necesidad de «garantizar la continuidad del empleo», de conformidad con el artículo 2 del Tratado. Según las demandantes, las ayudas de que se trata permiten simplemente desplazar los problemas del mercado italiano hacia el mercado del trabajo en otros Estados miembros, donde muchos empleos han sido suprimidos y siguen siéndolo en el sector siderúrgico. Las partes demandantes impugnan a este respecto la tesis de la Comisión según la cual la Decisión controvertida se inscribe en el marco de un «programa global» de reducción de las capacidades y de restablecimiento de la viabilidad de las empresas siderúrgicas. En cualquier caso, al aplicar tal programa global, la Comisión debería asegurarse de que no se comete ninguna discriminación entre las empresas siderúrgicas y entre los sectores público y privado.
- 65 Por otra parte, las ayudas concedidas a Ilva no son, de todos modos, «indispensables» para el logro de los objetivos del Tratado supuestamente perseguidos por la Decisión controvertida. Para satisfacer el criterio del carácter indispensable o necesario, las ayudas autorizadas deberían perjudicar lo menos posible a la competencia en el mercado común del acero para lograr el objetivo perseguido. Pues bien, la Comisión ya autorizó la concesión de ayudas a Ilva por un importe de 10.900 millones de ECU para el período 1980-1985 y de 3.250 millones de ECU en 1988-1989. Estas ayudas no permitieron el restablecimiento de la viabilidad de la empresa beneficiaria. Los precedentes muestran que, en lugar de llevar a una mejora de la competitividad y al restablecimiento de la viabilidad de la industria siderúrgica italiana, las ayudas de que se trata podrían ser utilizadas por Ilva para financiar la venta de sus productos a bajo precio con el fin de ampliar su cuota de mercado, lo que tendría consecuencias graves en la competitividad de las empresas no subvencionadas.
- 66 La Comisión, apoyada por la República Italiana que hace suyas todas sus alegaciones, estima que la Decisión controvertida es conforme al párrafo primero del artículo 95 del Tratado.
- 67 Mantiene, en primer lugar, que dicha Decisión tiene como finalidad el logro de alguno de los objetivos mencionados en los artículos 2 y 3 del Tratado, que obligan

a la Comunidad, entre otras cosas, a garantizar la continuidad del empleo y a evitar provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes. La Decisión controvertida se inscribe en un programa global de reducción de las capacidades y de restablecimiento de la viabilidad de las empresas siderúrgicas europeas. Por tanto, no se trata de la supervivencia de una sola empresa en un solo Estado miembro, sino de la protección del conjunto de la siderurgia comunitaria.

- 68 Desde esta perspectiva, la Comisión se ha esforzado, en el marco de un compromiso político muy amplio, por conciliar tanto como sea posible objetivos eventualmente contradictorios previstos por el Tratado. La Decisión controvertida se esfuerza especialmente por conciliar el saneamiento del grupo Ilva y la supresión de empleos en una medida «razonable». De este modo, las repercusiones de la crisis de la siderurgia en Italia quedarían atenuadas en lo que respecta a la situación del empleo, evitando suprimir de una sola vez más de 38.000 puestos de trabajo.
- 69 Por lo que respecta, en segundo lugar, al carácter indispensable de las ayudas, la Comisión señala la existencia, en el caso de autos, de circunstancias particulares relacionadas especialmente con la situación de crisis, con la privatización de Ilva y con el hecho de que ya no habría, en el futuro, nuevas solicitudes con arreglo al artículo 95 del Tratado.
- 70 Según el Consejo, todos los requisitos necesarios para la aplicación del artículo 95 del Tratado fueron respetados en el presente asunto. En efecto, la Decisión impugnada forma parte integrante del plan de reestructuración, y el conjunto de este plan va en el sentido de los objetivos del Tratado, en particular del objetivo general que consiste en «[evitar] provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes» (párrafo segundo del artículo 2 del Tratado). El Consejo señala que, de conformidad con el párrafo primero del artículo 33 del Tratado, el examen del Tribunal de Justicia no puede referirse a la apreciación de la situación resultante de hechos o circunstancias económicas que constituyan la base de la Decisión impugnada, excepto en caso de desviación de poder o cuando la Comisión haya «ignorado manifiestamente las disposiciones del Tratado o cual-

quier norma jurídica relativa a su ejecución». Pues bien, en el presente asunto las demandantes no han aportado en absoluto la prueba de que la apreciación de la Comisión, en la Decisión controvertida, sea manifiestamente errónea (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartados 90 y 95).

- 71 Por su parte, Ilva mantiene que en el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado nada autoriza la interpretación dada por las demandantes, según la cual esta disposición establece una distinción entre una finalidad prioritaria, es decir, el reparto más racional de la producción, y finalidades secundarias como la protección de la continuidad del empleo y la necesidad de evitar perturbaciones fundamentales y persistentes en las economías de los Estados miembros. Además, no puede reprocharse a la Comisión el haber perseguido sólo los objetivos del Tratado que consideraba prioritarios en lo que respecta a las circunstancias específicas del presente asunto, salvo que se demuestre que se basó en apreciaciones manifiestamente erróneas.

Apreciación del Tribunal

- 72 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como ya se ha señalado (véanse los apartados 31 a 46 *supra*), la Comisión, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, tiene la facultad de autorizar ayudas de Estado dentro de la Comunidad, cada vez que la situación económica en el sector siderúrgico haga que la adopción de medidas de ese tipo sea necesaria para lograr algunos de los objetivos de la Comunidad.
- 73 Este requisito se cumple especialmente cuando el sector de que se trata se ve confrontado a situaciones de crisis excepcional. Bajo este aspecto, el Tribunal de Justicia señaló, en su sentencia de 3 de octubre de 1985, Alemania/Comisión (214/83, Rec. p. 3053), apartado 30, «el estrecho vínculo existente, en el marco de la aplica-

ción del Tratado en tiempos de crisis, entre la concesión de ayudas a la industria siderúrgica y los esfuerzos de reestructuración que se exigen a esta industria». La Comisión aprecia discrecionalmente, en el marco de dicha aplicación, la compatibilidad, con los principios fundamentales del Tratado, de las ayudas destinadas a acompañar las medidas de reestructuración.

- 74 En el presente asunto no se discute que, a principios de los años noventa, la siderurgia europea atravesó una crisis repentina y grave, debida a la acción combinada de varios factores, tales como la recesión económica internacional, el cierre de los circuitos de exportación tradicionales, la rápida subida de la competencia de las empresas siderúrgicas de los países en vía de desarrollo y el rápido crecimiento de las importaciones comunitarias de productos de la siderurgia a partir de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En el presente asunto, debe apreciarse, precisamente teniendo en cuenta este contexto de crisis, si las ayudas de que se trata eran necesarias, como exigen los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, para alcanzar los objetivos fundamentales del Tratado.
- 75 La Decisión controvertida indica claramente, en el punto IV de sus motivos, que su objetivo es el saneamiento del sector siderúrgico en el Estado miembro interesado. Menciona que «dotar a la industria siderúrgica italiana de una estructura saneada y económicamente viable favorece el logro de los objetivos fijados en el Tratado».
- 76 Procede, por tanto, verificar, en primer lugar, si esta finalidad participa de los objetivos del Tratado y, en segundo lugar, si la autorización de las ayudas de que se trata era necesaria para alcanzar dichos objetivos.
- 77 En lo respecta, en primer lugar, a la cuestión de si el saneamiento de la empresa beneficiaria tiende al logro de los objetivos del Tratado, de la motivación de la Decisión impugnada se desprende explícitamente que esta finalidad era compleja y podía dividirse en varios aspectos. Las ayudas controvertidas pretendían facilitar la

privatización de las empresas públicas beneficiarias, el cierre de determinadas instalaciones, la reducción de las capacidades excedentarias y la supresión de puestos de trabajo en una medida aceptable (véase el punto II de los motivos de la Decisión objeto del litigio). El conjunto de estos aspectos, una vez realizados, debía permitir a la empresa afectada disponer de una estructura sana y rentable.

- 78 Así pues, la Decisión controvertida persigue una gran variedad de objetivos, respecto de los cuales procede verificar si, en el contexto de la crisis que atraviesa la industria siderúrgica (véanse los apartados 72 a 74 *supra*), forman parte de los definidos por el Tratado en sus artículos 2 y 3, especialmente invocados en la motivación de dicha Decisión.
- 79 Desde esta perspectiva, debe recordarse previamente que, habida cuenta de la diversidad de los objetivos fijados por el Tratado, la función de la Comisión consiste en garantizar la conciliación permanente de esos diferentes objetivos, utilizando su facultad discrecional con el fin de llegar a la satisfacción del interés común, de conformidad con una jurisprudencia reiterada (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad, 9/56, Rec. pp. 9 y ss., especialmente p. 43; de 21 de junio de 1958, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Alta Autoridad, 8/57, Rec. pp. 223 y ss., especialmente p. 242, y Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger Hüttenwerke/Comisión, antes citada, apartado 15). Especialmente, en la sentencia de 18 de marzo de 1980, Val-sabbia y otros/Comisión (asuntos acumulados 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, Rec. p. 907), apartado 55, el Tribunal de Justicia consideró que, «si la necesidad de compromiso entre los diversos objetivos se impone ya en una situación normal de mercado, hay que admitirla *a fortiori* en una situación de crisis que justifica la adopción de medidas excepcionales que se desvían incluso de las reglas normales de funcionamiento del mercado común del acero y que dejan de lado evidentemente determinados objetivos del artículo 3 del Tratado, aunque sólo sea el de la letra c), que impone velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible».
- 80 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia constata que la Decisión controvertida concilia diversos objetivos del Tratado, con el fin de proteger intereses mayores.

81 En efecto, la racionalización de la industria siderúrgica europea a través del saneamiento de determinados grupos, entre ellos Ilva, el cierre de las instalaciones obsoletas o poco competitivas, la reducción de las capacidades excedentarias, la privatización del grupo Ilva con el fin de asegurar su viabilidad y la supresión de empleos en una medida «razonable» —según los términos utilizados por la Comisión—, a que se refiere dicha Decisión, concurren para realizar los objetivos del Tratado, teniendo en cuenta la sensibilidad del sector siderúrgico y el hecho de que el mantenimiento, incluso la agravación de la crisis, habrían podido provocar, en la economía del Estado miembro de que se trata, problemas sumamente graves y persistentes. No se discute que este sector tiene, en varios Estados miembros, especialmente en Italia, una importancia esencial, debido a la localización de las instalaciones siderúrgicas en regiones caracterizadas por una situación de subempleo y a la magnitud de los intereses económicos en juego. En tales circunstancias, unas posibles decisiones de cierre y de supresión de puestos de trabajo, así como la toma de control de las empresas interesadas por sociedades privadas que actúen exclusivamente según la lógica del mercado, habrían podido crear, a falta de medidas de apoyo de la autoridad pública, serias dificultades de orden público, especialmente agravando el problema del desempleo y pudiendo crear una grave situación de crisis económica y social.

82 En tales circunstancias, al pretender resolver tales dificultades mediante el saneamiento del grupo siderúrgico Ilva, la Decisión controvertida tiende innegablemente a garantizar «la continuidad del empleo» y a evitar «provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes», como exige el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado. Además, persigue los objetivos establecidos por el artículo 3, relativos, entre otras cosas, al «mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción» [letra d)] y a la promoción de «la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad, en condiciones tales que descarten toda protección frente a las industrias competidoras» [letra g)]. En efecto, tiende a racionalizar la industria siderúrgica europea especialmente a través del cierre definitivo de instalaciones obsoletas o poco competitivas, como en Bagnoli, y la reducción irreversible de las capacidades de producción de determinados productos (por ejemplo, en Tarento, Italia) con el fin de hacer frente a la situación de exceso de capacidad (véase el artículo 2 de la Decisión controvertida). Dicha Decisión se inscribe así, junto con las otras cinco Decisiones individuales, antes citadas, por las que se autorizan ayudas de Estado y que fueron adoptadas el mismo día, en el marco de un programa global de reestructuración permanente del sector siderúrgico y de reducción de las capacidades de producción en la Comunidad (véanse los apartados 4 a 6 *supra*). Desde esta perspectiva, procede señalar que la finalidad de la ayuda de que se trata no es asegurar la pura y simple supervivencia de la empre-

sas beneficiaria —lo que sería contrario al interés común— sino restablecer su viabilidad limitando al mínimo la incidencia de las ayudas sobre la competencia y velando por la observancia de las normas de competencia leal, especialmente en cuanto a las condiciones de privatización del grupo Ilva.

- 83 De ello resulta que la Decisión controvertida pretende proteger el interés común, de conformidad con los objetivos del Tratado. Por lo tanto, la tesis de las demandantes según la cual esta Decisión no pretende alcanzar tales objetivos, debe ser desestimada.
- 84 Tras haber señalado que la Decisión controvertida persigue los objetivos del Tratado, procede verificar, en segundo lugar, si era necesaria para lograr dichos objetivos. Como precisó el Tribunal de Justicia en su sentencia Alemania/Comisión, antes citada, la Comisión no podría «autorizar en ningún caso la concesión de ayudas estatales que no fueran indispensables para alcanzar los objetivos perseguidos por el Tratado y que pudieran dar lugar a distorsiones de la competencia en el mercado común del acero» (apartado 30).
- 85 Hay que señalar, a este respecto, que el párrafo primero del artículo 33 del Tratado prevé que «el examen del Tribunal de Justicia no podrá referirse a la apreciación de la situación resultante de hechos o circunstancias económicas en consideración a la cual se hubieren tomado tales Decisiones o formulado tales Recomendaciones, excepto cuando se acuse a la Comisión de haber incurrido en desviación de poder o de haber ignorado manifiestamente las disposiciones del Tratado o cualquier norma jurídica relativa a su ejecución».
- 86 En materia de ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia ha afirmado reiteradamente que «la Comisión goza de una facultad discrecional cuyo ejercicio implica apreciaciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario» (sentencias del Tribunal de Justicia Philip Morris/Comisión, antes citada, apartado 24; de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de septiembre de 1995, TWD/Comisión, asuntos acumulados T-244/93 y T-486/93, Rec. p. II-2265).

- 87 En el marco del presente motivo, que requiere una apreciación económica y técnica compleja, el control del Tribunal de Primera Instancia debe, por tanto, limitarse a comprobar la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación, de conformidad con una jurisprudencia reiterada (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 15 de julio de 1994, *Matra Hachette/Comisión*, T-17/93, Rec. p. II-595, apartado 104; de 8 de junio de 1995, *Schöller/Comisión*, T-9/93, Rec. p. II-1611, apartado 140, y de 22 de octubre de 1996, *Skibsværftsforeningen y otros/Comisión*, T-266/94, Rec. p. II-1399, apartado 170).
- 88 En el presente asunto, para defender la tesis de carácter «no necesario» de las ayudas concedidas a *Ilva*, las partes demandantes señalan en especial que, habida cuenta de la experiencia del pasado y de las capacidades de producción excedentarias en el sector siderúrgico, cualquier intento de restablecer la viabilidad de la empresa de que se trata en el presente asunto por medio de una ayuda de Estado desembocará inevitablemente en un fracaso, con graves consecuencias sobre la competencia.
- 89 No obstante, las demandantes no proporcionan ningún elemento concreto que permita presumir que la Comisión incurrió en un error manifiesto en su apreciación de la necesidad de las ayudas de que se trata y, en particular, de su aptitud para facilitar el saneamiento de la empresa beneficiaria.
- 90 Pues bien, el hecho de afirmar, limitándose a invocar la ineficacia de las ayudas anteriores, que las ayudas en cuestión probablemente no podrán alcanzar los resultados esperados no constituye nada más que una anticipación de carácter puramente especulativo e hipotético. En efecto, un intento de proyectar al futuro los resultados obtenidos en el pasado, sin examinar debidamente las condiciones concretas impuestas en la Decisión controvertida con el fin de realizar una reestructuración de la empresa beneficiaria capaz de garantizar su viabilidad, no puede constituir un medio de prueba de la violación del Tratado por parte de la Comisión.
- 91 Además, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en contra de las alegaciones de las demandantes, el contexto histórico y la motivación de la Decisión contro-

vertida revelan un análisis profundo de la situación de crisis actual de la siderurgia europea y de los medios más adecuados para hacer frente a ella. La Comisión había dado un mandato de exploración a un experto independiente, el Sr. Braun, cuya misión consistía en hacer una relación detallada de los proyectos de cierre de empresas del sector siderúrgico y cuyo informe fue presentado el 29 de enero de 1993. Este informe, aportado por la Comisión, corroboraba los datos contenidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de noviembre de 1992 (véase el apartado 4 *supra*). Además, de los autos se desprende que la Comisión examinó minuciosamente, con la ayuda de expertos independientes, el plan de reestructuración que acompañaba al proyecto de ayuda previsto por el Estado miembro afectado, desde el ángulo de su capacidad para asegurar la viabilidad de la empresa beneficiaria (punto III de los motivos de la Decisión controvertida).

92 Además, de las Comunicaciones de la Comisión al Consejo, durante el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión controvertida, se desprende que la Institución demandada analizó debidamente las condiciones de viabilidad de la empresa beneficiaria de la ayuda de que se trata. En particular, el Capítulo 2 de la Comunicación SEC(93) 2089 final de la Comisión al Consejo y al Comité Consultivo CECA, de 15 de diciembre de 1993, que solicita el dictamen conforme del Consejo y el dictamen del Comité Consultivo con arreglo al artículo 95 del Tratado, contiene la descripción analítica de las perspectivas de viabilidad de las empresas (ILP y AST) que resultan de la privatización del grupo Ilva (apartados 2.5 y 2.6), tal como han sido aceptadas por el Consejo, así como la referencia a la actividad de un experto independiente encargado de identificar «the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST» («los trenes de laminación en caliente que podrían cerrarse sin perjudicar a la viabilidad de alguna de las nuevas sociedades, ya sea ILP o AST»; *ibidem*, apartado 2.9). Del referido documento se desprende que el experto tuvo en cuenta seis opciones consistentes en diferentes supuestos de cierres y de reducciones de capacidades, entre las cuales el Gobierno italiano eligió la segunda. La opción 2 se describe de la siguiente manera: «eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the n° 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli» («suprimir uno de los cuatro hornos de recalentamiento del tren de laminación n° 1 y uno de los tres hornos del tren de laminación de chapa de Tarento y cerrar completamente las instalaciones de Bagnoli»; *ibidem*, apartado 2.9). Sobre la base de estos elementos, la Comisión estimó que ILP y AST serían viables. En particular, basándose en el criterio de que una empresa siderúrgica se hace viable «if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1-1,5 % of turnover» («si puede mostrar un beneficio en su capital social del orden del 1 al

1,5 % del volumen de negocios»; *ibidem*, punto 3.3.2, p. 20), señaló que los beneficios de ILP serían del orden del 1,4 al 1,5 % del volumen de negocios, aun cuando aumentasen las cargas financieras. En cuanto a los niveles de producción que pueden no perjudicar la viabilidad de ILP y de AST, los apartados 2.5 y 2.6 del documento de que se trata (pp. 5 a 8) contienen un análisis económico de las condiciones indispensables para llegar a una situación satisfactoria a más tardar para finales de 1996; estos resultados fueron utilizados para definir el contenido del artículo 2 de la Decisión controvertida.

- 93 En cuanto a las alegaciones de las demandantes relativas a la repercusión de la Decisión controvertida sobre la competencia, carecen asimismo de todo fundamento. En efecto, las demandantes no tiene en cuenta las precauciones tomadas por la Comisión, en la Decisión impugnada, a efectos de garantizar la viabilidad de Ilva, especialmente absorbiendo el endeudamiento de esta empresa (véase el punto II de los motivos de la Decisión controvertida), limitando las medidas de reestructuración financiera a los importes estrictamente necesarios, de modo que «no afecte a las condiciones de los intercambios en la industria siderúrgica de la Comunidad en una medida incompatible con el interés común [más aún dadas las actuales dificultades que atraviesa el mercado siderúrgico]» (punto VI de los motivos de la Decisión controvertida). Bajo este aspecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión, con el fin de no proporcionar a la empresa beneficiaria una ventaja indebida con respecto a otras empresas del sector, vela especialmente, en la Decisión controvertida, por que esta empresa no tenga desde el principio cargas financieras netas inferiores al 3,5 % del volumen de negocios anual (3,2 % para AST), lo que, según dicha Institución, a la que no contradicen en este punto las demandantes, representa la media actual para las empresas siderúrgicas comunitarias. Más generalmente, la Decisión controvertida impone, en su artículo 2, algunos requisitos destinados a garantizar que la ayuda a la financiación se limite a lo estrictamente necesario. A la luz de estos elementos, la argumentación de las demandantes, que pretende demostrar que, en la situación actual de exceso de capacidad, la ayuda de que se trata permitiría sólo a su beneficiario vender sus productos a precios inferiores, en perjuicio de sus competidores, carece de todo fundamento.

- 94 En tales circunstancias, las demandantes no aportan ningún elemento que permita suponer que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que las ayudas de que se trata, acompañadas de los requisitos impuestos en la Decisión controvertida, eran necesarias para alcanzar determinados objetivos del Tratado.

- 95 De ello se desprende que la Decisión controvertida no es ilegal por una supuesta infracción de los requisitos de aplicación de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado.

Sobre el tercer motivo, basado en la violación de principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 96 Las demandantes mantienen que la Decisión controvertida no impone a la empresa beneficiaria una reducción suficiente de su producción de acero. Impugnan la postura de la Comisión según la cual la obligación de Ilva de reducir su capacidad de producción en dos millones de toneladas al año representa una contrapartida suficiente a la concesión de las ayudas de que se trata y a las distorsiones de la competencia a que pueden dar lugar.
- 97 En particular, reprochan a la Comisión el haber aplicado, para determinar el importe de esa reducción de capacidades, un «criterio análogo al empleado en los otros casos de ayudas a empresas siderúrgicas». Pues bien, la Institución demandada debería haber tenido en cuenta las circunstancias específicas del presente asunto en lo que respecta, especialmente, a la rentabilidad de las instalaciones de la empresa beneficiaria y al esfuerzo de reestructuración que había realizado antes de recibir la ayuda, al hecho, esencial, de que esta empresa ya había recibido ayudas y a la manera en que las había utilizado, así como, por último, a su cuota en el exceso de capacidad de producción. Según estos criterios, la concesión de las referidas ayudas debería haber ido acompañada de una obligación de reducción de capacidad muy superior a dos millones de toneladas al año.
- 98 En todo caso, según las demandantes, si la Comisión hubiese aplicado el mismo criterio que aplicó al autorizar las ayudas otorgadas a las empresas de Alemania del Este, el volumen de las reducciones de capacidades que debería efectuar Ilva habría debido llegar a alrededor de tres millones de toneladas.

99 Además, la Comisión no habría debido incluir en la reducción de capacidades impuesta a Ilva los «cierres anteriores», dado que estos, en el caso de Ilva, constituyeron cada vez la contrapartida de ayudas ya recibidas en el pasado.

100 Por otra parte, la tesis de la Comisión según la cual habría que hacer referencia a la producción máxima posible (PMP) para determinar las reducciones de capacidades que habría que efectuar, debería rechazarse, ya que no permitiría obtener una disminución efectiva de la producción del beneficiario de las ayudas, que, según las demandantes es la única que puede compensar las distorsiones de la competencia provocadas por dichas ayudas. En el presente asunto, sería necesario efectuar una reducción de capacidades muy superior a 4 millones de toneladas de productos laminados en caliente para que haya una repercusión sobre el mercado, puesto que la capacidad de Ilva es actualmente superior por lo menos en cuatro millones de toneladas a su producción real.

101 Desde esta perspectiva, las demandantes señalan que la Decisión controvertida no garantiza siquiera la reducción de capacidades de 2 millones de toneladas exigidas por la Comisión. En efecto, dicha reducción comprende el cierre de la fábrica de acero de Bagnoli, donde no se ha producido nada desde mediados de 1992 (véase la Comunicación de la Comisión al Consejo de 15 de diciembre de 1993, pp. 22 y 23), así como la reducción de capacidades de 1,7 millones de toneladas en Tarento, cuya capacidad oficial (3,5 millones de toneladas) es muy superior a su producción real (más o menos 2 millones de toneladas).

102 La Comisión impugna todas las alegaciones formuladas por las partes demandantes. La reducción de capacidades exigida en el presente asunto, que llega a cerca de 750.000 toneladas por año y por 1.000 millones de ECU de ayuda concedida, es adecuada. Por otra parte, los «otros casos de ayudas a las empresas siderúrgicas», que la Comisión menciona en su Comunicación al Consejo de 15 de diciembre de 1993, fueron autorizados por las otras cinco Decisiones, antes citadas, adoptadas el mismo día que la Decisión controvertida, en virtud del artículo 95 del Tratado. Constituyen, con ésta, la totalidad de las medidas entonces tomadas para facilitar la reestructuración de la industria siderúrgica. A este respecto, la Comisión precisa que, de los 5,5 millones de toneladas de reducción de capacidades impuestas por esas seis Decisiones, 2 millones de toneladas corresponden a Ilva.

- 103 En el presente asunto, la Comisión tuvo en cuenta la situación especial del grupo Ilva. Consideró no sólo la reducción de capacidades de producción que había que efectuar, sino también otros elementos que varían de una región de la Comunidad a otra, como el esfuerzo de reestructuración realizado antes de 1981, los problemas regionales y sociales provocados por la crisis de la industria siderúrgica, la evolución técnica y la adaptación de las empresas a las exigencias de los mercados.
- 104 En este contexto, no se puede reprochar a la Comisión el no haber tenido en cuenta las ayudas anteriormente concedidas a Ilva. A este respecto, las partes demandantes no aportan en apoyo de sus alegaciones ninguna indicación concreta que permita presumir una utilización inadecuada de dichas ayudas por la empresa beneficiaria.
- 105 Ilva señala, por su parte, que la Comisión aplicó en el presente asunto criterios de apreciación análogos a los que utilizó en lo que respecta a las otras empresas beneficiarias de subvenciones. En efecto, las seis Decisiones mencionadas, adoptadas el 12 de abril de 1994, cumplen todas ellas los mismos requisitos, persiguen los mismos objetivos y son conformes a los mismos criterios de apreciación definidos por el plan general de reestructuración de la industria siderúrgica comunitaria. Las reducciones de capacidades impuestas a Ilva sólo corresponden a una aplicación especialmente estricta y rigurosa de dichos criterios. A pesar de que la Comisión no está obligada a respetar una relación estricta entre las reducciones de capacidades y el importe de las ayudas, se esforzó en la medida de lo posible por atenerse a una constante de 750.000 toneladas de reducción de capacidades por año y por 1.000 millones de ECU de ayuda abonada. Por otra parte, Ilva impugna también las afirmaciones de las partes demandantes según las cuales la reducción de capacidades impuesta por la Decisión controvertida no tiene ningún efecto práctico en el mercado común del acero. Efectivamente, la situación actual justifica la reanudación de la actividad, sin demasiadas dificultades, de la fábrica de Bagnoli, mientras que, en lo que respecta a Tarento, la alegación de que la Comisión calculó los cierres teniendo en cuenta reducciones de capacidades ya efectuadas como contrapartida de inversiones anteriores no es fundada, ya que el segundo horno de recalentamiento de Tarento aún es operativo y la decisión de desmantelarlo tendría consecuencias importantes en el mercado del acero.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 106 En el marco de este motivo basado en la vulneración del principio de proporcionalidad, las partes demandantes mantienen, fundamentalmente, que la Decisión controvertida no impone a la empresa beneficiaria reducciones de capacidad suficientes, como contrapartida de las ventajas económicas que les son conferidas por las referidas ayudas y de las distorsiones de la competencia que resultan de ellas.
- 107 Según el párrafo primero del artículo 95 del Tratado, las Decisiones adoptadas por la Comisión para hacer frente a casos no previstos por el Tratado deben respetar las disposiciones del artículo 5 de éste, que prevén que la Comisión debe cumplir su misión sólo «mediante intervenciones limitadas». Esta última disposición debe interpretarse como una consagración del principio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Roemer en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1960, *Acciaieria e Tubificio di Brescia/Alta Autoridad*, 31/59, Rec. pp. 151, 179, especialmente p. 189).
- 108 En el ámbito de las ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia consideró, en su sentencia *Alemania/Comisión*, antes citada, que la Comisión no puede autorizar la concesión de ayudas «que pudieran dar lugar a distorsiones de la competencia en el mercado común del acero» (apartado 30). En el mismo sentido, afirmó, en su sentencia de 13 de junio de 1958, *Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Alta Autoridad* (15/57, Rec. pp. 155 y ss., especialmente p. 187), que esta Institución «tiene la obligación de actuar con prudencia y de intervenir tan sólo después de haber sopesado detenidamente los diversos intereses concurrentes, limitando —en la medida de lo posible— los perjuicios previsibles que pudieran derivarse para los terceros».
- 109 Por otra parte, según reiterada jurisprudencia, la Comisión dispone en la materia de una «amplia facultad de apreciación que corresponde a las responsabilidades políticas» que ejerce (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 1990, *Zardi*, C-8/89, Rec. p. I-2515, apartado 11). Por consiguiente, sólo el «carác-

ter manifiestamente inapropiado» o desmesurado de una Decisión adoptada por la Comisión, con respecto al objetivo que pretende conseguir, podría afectar a la legalidad de esa Decisión (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1985, Bozzetti, 179/84, Rec. p. 2301, y de 11 de julio de 1989, Schröder, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 22).

- 110 Por lo tanto, en el presente asunto, procede comprobar, a la luz de la jurisprudencia citada, si, en la Decisión controvertida, la Comisión impuso a la empresa beneficiaria cierres de establecimiento y reducciones de capacidades adecuadas, como contrapartida a las ayudas autorizadas.
- 111 Con este fin, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no debe establecerse ninguna «relación cuantitativa precisa» entre «el importe de las ayudas y el volumen de capacidad de producción que debe eliminarse» (véase, a este respecto, la sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 33). Por el contrario, los factores que pueden influir sobre los importes exactos de las ayudas que pueden autorizarse «no sólo consisten en el número de toneladas de capacidad de producción que deban eliminarse, sino que también comprenden otros elementos, que varían de una región de la Comunidad a otra, tales como el esfuerzo de reestructuración realizado [anteriormente], los problemas regionales y sociales provocados por la crisis de la industria siderúrgica, la evolución técnica y la adaptación de las empresas a las exigencias del mercado» (*ibidem*, apartado 34). De ello se deduce que la apreciación de la Comisión no puede estar sujeta a un control que se base únicamente en criterios económicos. Puede legítimamente tener en cuenta una amplia gama de consideraciones de orden político, económico o social, en el marco del ejercicio de su facultad discrecional en virtud del artículo 95 del Tratado.
- 112 En el presente asunto, el análisis tanto de la motivación y del contenido de la parte dispositiva de la Decisión controvertida como de su contexto revela que la Comisión impuso a las empresas beneficiarias condiciones adecuadas como contrapartida de las ayudas de que se trata, con el fin de contribuir a la reestructuración del conjunto del sector afectado y a la reducción de las capacidades, sin dejar de tener en cuenta los objetivos económicos y sociales perseguidos por la autorización de dichas ayudas (véase el apartado 81 *supra*).

113 En efecto, de los puntos V y VI de la motivación de la Decisión impugnada se desprende que la Comisión veló por la observancia del principio de proporcionalidad. Afirma especialmente, en el punto V, que, «con objeto de restringir al máximo el efecto sobre la competencia, la industria siderúrgica pública italiana deberá contribuir de forma significativa al ajuste estructural que necesita el sector, mediante reducciones de capacidad efectuadas como contrapartida a la ayuda», y que «la ayuda de funcionamiento deberá limitarse a lo estrictamente necesario». Desde esta perspectiva, impone, en el artículo 2 de dicha Decisión, reducciones de capacidades de productos acabados, laminados en caliente, de 1,7 millones de toneladas anuales, mediante la eliminación de determinados hornos de recalentado en Tarento —o, de 0,5 millones de toneladas anuales, mediante el desmantelamiento de otras instalaciones que hayan fabricado este tipo de productos hasta la fecha de la privatización de Ilva y que pertenezcan al nuevo propietario de ILP—, y el cierre completo de las instalaciones de Bagnoli. La reducción de capacidades global así exigida llega a 2 millones de toneladas anuales según las precisiones dadas por la Comisión, que indican que la cifra tenía en cuenta para el cierre de la fábrica de Bagnoli —que poseía una capacidad de producción máxima de 1,25 millones de toneladas— sólo fue de 0,3 millones de toneladas. Dicha reducción no resulta manifiestamente desproporcionada, teniendo en cuenta la situación económica y social en el sector siderúrgico del Estado miembro de que se trata, en lo que respecta a la reducción global de 19 millones de toneladas prevista por la Comisión en el marco de su programa de reestructuración global de la industria siderúrgica europea, en el que se inscribe la Decisión impugnada.

114 En particular, la alegación formulada por las partes demandantes para mostrar que las reducciones de capacidades impuestas en la Decisión controvertida son inadecuadas debe desestimarse. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia señala, en primer lugar, que las reducciones de capacidades especificadas en la Decisión controvertida no abarcan ciertas reducciones que ya hubiesen sido impuestas en las Decisiones anteriores que autorizaban la concesión de ayudas a Ilva. Sobre este extremo, las alegaciones de las demandantes son invalidadas por indicaciones precisas y detalladas facilitadas por la Comisión en lo que respecta, por un lado, a los tipos de productos y a las instalaciones determinadas que están sujetos a una reducción de capacidades en virtud de las Decisiones anteriores, y, por otro lado, a la realización efectiva de esas reducciones, bajo el control de la Comisión. Asimismo, las demandantes no tienen en cuenta, cuando invocan el incremento de la capacidad de producción de Ilva que siguió a las inversiones realizadas por este grupo durante los años anteriores en Tarento y en Novi Ligure, el hecho de que la Decisión 89/218, que había autorizado ayudas a Ilva, no prohibía a esta empresa

efectuar tales inversiones. Además, y en cualquier caso, la modernización de las instalaciones situadas en Novi Ligure sólo fue realizada como contrapartida de una reducción de capacidades correspondiente, tal como resulta de las informaciones facilitadas por la Comisión y no discutidas por las demandantes. En tales circunstancias, no se puede mantener que, al no imponer, en la Decisión controvertida, una reducción suplementaria de capacidades correspondientes a esas inversiones, la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación.

- 115 Por otra parte, la tesis según la cual la Comisión debería haber tenido en cuenta, en la Decisión controvertida, las ayudas pagadas anteriormente a Ilva debe rechazarse igualmente, en la medida en que la autorización de dichas ayudas fue acordada en circunstancias distintas de las del presente asunto e iba acompañada, entonces, de la obligación de efectuar ciertas reducciones de capacidades determinadas, como se acaba de recordar. En el caso de autos, la Decisión adoptada podía y debía únicamente prever una reducción de capacidades adecuada con respecto al importe de la ayuda que autorizaba y a su finalidad.
- 116 En segundo lugar, procede desestimar las alegaciones de las demandantes según las cuales las reducciones de capacidades impuestas en el presente asunto son desproporcionadas porque no tienen en cuenta los anteriores esfuerzos de reestructuración de Ilva, su rentabilidad y su parte en el exceso de capacidad de producción de la industria siderúrgica. En efecto, debe señalarse, por un lado, que los supuestos incrementos de la capacidad de producción de acero bruto, en el mercado italiano, son en gran parte imputables a las importantes empresas siderúrgicas privadas establecidas en ese país y no a la empresa pública Ilva, tal como se desprende de los autos, y, por otro lado, que esta última redujo especialmente su capacidad de producción de fundición y de acero en 5,78 millones de toneladas anuales, entre 1980 y 1986, en virtud de la Decisión 89/218. Además, y en cualquier caso, la tesis de las demandantes, que sugieren que el esfuerzo de reducción de la capacidad de producción debe recaer exclusivamente sobre las empresas beneficiarias de una ayuda y tener en cuenta su rentabilidad, dado que las demás empresas pueden conservar una capacidad excedentaria durante tanto tiempo como su situación económica se lo permita, no tiene en cuenta la propia finalidad de la Decisión controvertida. En efecto, la concesión de las referidas ayudas no tiene por objeto únicamente facilitar la reducción del exceso de capacidad global de producción, sino que pretende también restablecer la viabilidad de Ilva, con el fin de perseguir determinadas priori-

dades económicas y sociales, en el contexto específico del presente asunto. En este contexto, las reducciones de capacidades impuestas a Ilva en la Decisión controvertida debían determinarse en función no sólo de la necesidad de contribuir en una medida determinante al ajuste estructural en el sector siderúrgico, como contrapartida de las ayudas de que se trata, sino también en función de las exigencias relacionadas con el restablecimiento de su viabilidad.

- 117 En tercer lugar, en este orden de ideas, no puede acogerse la tesis según la cual la reducción de capacidades debería haberse apreciado sobre la base de la producción real de la empresa beneficiaria, y no sobre la de su producción máxima posible. En efecto, como señala la Comisión, en una situación de exceso de capacidad, la cantidad producida por una empresa depende esencialmente de la evolución de la coyuntura. Por tanto, refleja la situación del mercado más bien que la capacidad de producción de esa empresa. Únicamente la capacidad de producción máxima —que puede ser movilizadada rápidamente y con pocos gastos por la empresa afectada— representa un valor constante que permite evaluar, con independencia de los azares coyunturales, la capacidad de que dispone la empresa realmente. Además, en contra de las alegaciones de las demandantes, una reducción de dicha capacidad de producción máxima incide sobre el mercado en la medida en que las instalaciones cerradas ya no están disponibles, especialmente en caso de desaparición de otras instalaciones o en período de aumento de la demanda.
- 118 Por todas estas razones, la alegación de la demandante que consiste en comparar las reducciones de capacidades impuestas en el presente asunto con las reducciones efectuadas en otras Decisiones relativas, por ejemplo, a empresas establecidas en la antigua Alemania del Este no puede acogerse, en la medida en que las reducciones de capacidad dependen de la situación específica en el mercado en que se trate. Pues bien, las demandantes no sólo no dicen cuáles son esas «otras Decisiones» a las que se refieren, sino que, además, no dan ninguna indicación relativa tanto al sector de que se trata como a la situación de las empresas contempladas por esas Decisiones. Por otra parte, en el presente asunto, las únicas razones precisas invocadas por las demandantes, por las que, según estas últimas, la situación especial de la industria siderúrgica pública italiana justificaba reducciones de capacidades notablemente mayores que la que prevé la Decisión impugnada, son infundadas, tal como acaba de considerarse.

- 119 De ello se desprende que la imputación relativa a la vulneración del principio de proporcionalidad carece de fundamento.

Sobre el cuarto motivo, basado en la violación del principio de no discriminación

Alegaciones de las partes

- 120 Las partes demandantes estiman que la Decisión controvertida vulnera la prohibición de discriminación establecida en la letra b) del artículo 4 del Tratado, que prohíbe las medidas o prácticas que establezcan una discriminación entre productores, entre compradores o entre usuarios. Recuerdan que, en su sentencia de 24 de febrero de 1987, Falck/Comisión (304/85, Rec. p. 871), apartado 27, el Tribunal de Justicia consideró que «aunque cualquier intervención en materia de ayudas puede favorecer a una empresa con relación a otra, no obstante, la Comisión no puede autorizar ayudas cuya concesión pueda ocasionar una discriminación manifiesta entre el sector público y el sector privado. En efecto, en semejante caso, la concesión de las ayudas de que se trata provocaría distorsiones a la competencia en grado perjudicial para el interés común».
- 121 La Decisión controvertida vulnera, desde dos puntos de vista, el principio de no discriminación: lleva a una desigualdad de trato de algunas empresas que se encuentran en una situación idéntica a la de Ilva, así como a una desigualdad de trato del sector privado con respecto al sector público, al que pertenece Ilva. En particular, Thyssen Stahl, Preussag Stahl y las otras empresas miembros de la asociación de la siderurgia alemana, Wirtschaftsvereinigung Stahl, así como Hoogovens Groep, que tienen todas ellas excesos de capacidad netamente inferiores a los de Ilva, son injustamente discriminadas por la Decisión que autoriza la concesión de ayudas a esta última. Esta consideración vale también para el conjunto del sector privado, ya que en la práctica las ayudas autorizadas según los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado benefician exclusivamente a las empresas públicas.

- 122 En cuanto a la alegación de Ilva de que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia no debería quebrantar el equilibrio existente entre las posiciones de las diferentes empresas beneficiarias de subvenciones, las partes demandantes consideran que es manifiestamente inexacta: Ilva no resultaría discriminada si el Tribunal de Primera Instancia anulase la Decisión impugnada y se mantuvieran las otras Decisiones. No hay igualdad en la ilegalidad ni derecho a una igualdad de trato ilícita.
- 123 La Comisión, apoyada por la República Italiana, señala en primer lugar que cualquier decisión relativa al volumen de las ayudas corresponde a los Estados miembros, que deben notificar su contenido a la Comisión. A ésta sólo le corresponde comprobar que los intereses de la Comunidad están globalmente preservados y que las ayudas previstas persiguen el logro de los objetivos del Tratado CECA sin falsear la competencia. En el presente asunto, la Decisión controvertida contribuye indudablemente a la reestructuración de la siderurgia europea en su totalidad, ya que forma parte de un plan global y va acompañada de requisitos muy estrictos relativos a la privatización de Ilva y al cierre de determinados establecimientos. Desde esta perspectiva, no se puede hablar de una discriminación entre Ilva y las otras empresas siderúrgicas competidoras, ni entre la siderurgia privada y las empresas siderúrgicas públicas. Además, los cierres realizados por empresas siderúrgicas privadas podrían también dar lugar a medidas de apoyo financiero. En particular, varias empresas, entre ellas las tres empresas demandantes, solicitaron, a través de Eurofer, y obtuvieron, por medio de la Decisión 94/6/CECA de la Comisión, de 21 de diciembre de 1993, por la que se autoriza el establecimiento de un mecanismo financiero común para aplicar programas de cierre individual de capacidades de producción de perfiles pesados, flejes y bandas anchas laminados en caliente y chapa en cuarto de la industria siderúrgica comunitaria (DO 1994, L 6, p. 30), la autorización para crear un mecanismo financiero común a efectos de realizar programas de cierre individual de capacidades de producción.
- 124 Según el Consejo, la Decisión impugnada no vulnera el principio de no discriminación. En efecto, de las alegaciones formuladas a este respecto por las partes demandantes no resulta en absoluto que la Decisión impugnada diera lugar a una diferencia de trato objetivamente injustificada entre la empresa Ilva y las demandantes.

- 125 Ilva señala que no es posible afirmar que las empresas que reciben ayudas son tratadas de manera diferente de sus competidores, salvo que se demuestre que la ventaja que de ese modo se les concede no va acompañada de una contrapartida adecuada en lo que respecta al interés común. Pues bien, en el presente asunto, las ayudas controvertidas se concedieron sólo como contrapartida de una compensación adecuada en forma de reestructuración financiera, de reducción de capacidades y de privatización.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 126 A tenor de la letra b) del artículo 4 del Tratado, «las medidas o prácticas que establezcan una discriminación entre productores» se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero y, por consiguiente, quedan prohibidas dentro de la Comunidad.
- 127 Según jurisprudencia reiterada, existe discriminación cuando situaciones comparables son tratadas de manera diferente, dando lugar a una desventaja para algunos operadores con respecto a otros, sin que esa diferencia de trato esté justificada por la existencia de diferencias objetivas de cierta importancia (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1985, Finsider/Comisión, 250/83, Rec. p. 131, apartado 8). Especialmente en el ámbito de las ayudas a la siderurgia, el Tribunal de Justicia ha considerado que existe desigualdad de trato y, por tanto, discriminación cuando una Decisión de autorización da lugar «bien a ventajas distintas para empresas siderúrgicas que se encontraran en la misma situación, bien a ventajas idénticas para empresas siderúrgicas que estuvieran en situaciones muy diferentes» (sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 36).
- 128 La cuestión de la discriminación en materia de ayudas entre el sector público y el sector privado en el marco del Tratado CECA fue examinada en la sentencia Falck/Comisión, antes citada. Tras señalar que la responsabilidad de la concesión de la ayuda corresponde en primer lugar al Gobierno de que se trate, el Tribunal de Justicia precisó la función de la Comisión en estos términos: «Es verdad que [...] aun-

que cualquier intervención en materia de ayudas puede favorecer a una empresa con relación a otra, no obstante, la Comisión no puede autorizar ayudas cuya concesión pueda ocasionar una discriminación manifiesta entre el sector público y el sector privado. En efecto, en semejante caso, la concesión de las ayudas de que se trata provocaría distorsiones a la competencia en grado perjudicial para el interés común» (apartado 27).

129 En el presente asunto, para determinar si la Decisión controvertida tiene carácter discriminatorio, procede comprobar si da a la empresa beneficiaria de las ayudas en cuestión un trato diferente del que daría a otras empresas que se encuentren en la misma situación, o si da lugar a distorsiones de la competencia en un grado contrario al interés común.

130 Para ello, en primer lugar debe señalarse que las partes demandantes no presentan ningún argumento que pueda demostrar que las referidas ayudas tuvieron un trato más favorable por parte de la Comisión que otras ayudas de Estado comparables notificadas a dicha Institución (véase el apartado 118 *supra*). Tampoco aportan la menor indicación que permita presumir que la Decisión controvertida puede falsear las condiciones de competencia «en un grado perjudicial para el interés común» y dar lugar, por tanto, a discriminaciones «manifiestas» en contra, especialmente, de las empresas privadas.

131 Además, como afirma el Gobierno italiano, el contexto en el que la Decisión controvertida fue adoptada y la propia Decisión no revelan ningún elemento que permita afirmar que ésta fue influenciada de manera determinante por el hecho de que la empresa beneficiaria de las ayudas fuese una empresa pública y que, por consiguiente, la Decisión habría sido diferente en el caso de empresas privadas. Por otra parte, la naturaleza pública de la empresa afectada no podía legítimamente ser tomada en cuenta por la Comisión para negarse a autorizar las ayudas de que se trata, so pena de vulnerar el principio de igualdad de trato entre empresas públicas y empresas privadas.

- 132 Además, es preciso recordar que, como ya se ha señalado (véanse los apartados 112 a 121 *supra*), las ventajas concedidas a la empresa beneficiaria de las ayudas de que se trata son proporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos, gracias especialmente a las obligaciones impuestas como contrapartida a dicha empresa, en forma de reducción de su capacidad de producción. Además, las distorsiones de la competencia que resultan de la Decisión controvertida están limitadas a lo estrictamente necesario (véase el apartado 93 *supra*) y se justifican por la finalidad misma de esa Decisión —el restablecimiento de una estructura sana y rentable de las empresas beneficiarias— que ha sido considerada compatible con el Tratado (véanse los apartados 77 a 83 *supra*). Por último, el apartado 3 del artículo 1 de dicha Decisión prevé que «las ayudas autorizadas no se utilizarán para llevar a cabo prácticas competitivas desleales». En virtud del apartado 1 del artículo 6 de la Decisión, en caso de incumplimiento de alguna de estas obligaciones, la Comisión puede exigir la suspensión del pago o el reembolso de las ayudas en cuestión.
- 133 En tales condiciones, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión actuó en interés común, apreciando los diversos intereses en juego y velando por la protección de intereses económicos y sociales mayores, a la vez que evitaba las consecuencias desfavorables para los demás operadores económicos en la medida en que el objeto mismo y la finalidad de la Decisión controvertida lo permitían.
- 134 Este análisis es conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que consideró, en su sentencia *Valsabbia y otros/Comisión*, antes citada, apartado 49, lo siguiente: «En verdad, la Comisión está obligada en virtud del artículo 3 del Tratado a actuar en interés común, pero ello no quiere decir que deba actuar en interés de todos los sujetos sin excepción, porque su función no implica que sólo pueda actuar cuando no se vea afectado ningún interés. Por el contrario, debe actuar apreciando los diversos intereses y evitando las consecuencias perjudiciales si la decisión que vaya a adoptar lo permite razonablemente. La Comisión puede, en interés común, hacer uso de su facultad de decisión según lo exijan las circunstancias, incluso en perjuicio de determinados intereses particulares».
- 135 De ello se deduce que la alegación de las demandantes, según la cual la Decisión controvertida viola el principio de no discriminación, debe desestimarse.

Sobre el quinto motivo, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de las partes

- 136 Las partes demandantes estiman que la Decisión controvertida incumple la obligación de motivación prevista por el artículo 15 del Tratado, y ello desde varios puntos de vista.
- 137 En primer lugar, la Decisión controvertida no contiene ninguna motivación en lo que se refiere a la posibilidad de que la Comisión autorice las ayudas de que se trata, que son incompatibles con el Código de ayudas vigente, fuera de las condiciones y de los procedimientos establecidos por dicho Código.
- 138 En segundo lugar, la Comisión no indica, en la Decisión controvertida, cuáles de los objetivos de los artículos 2 y 3 del Tratado contempla al autorizar la concesión de ayudas a Ilva.
- 139 En tercer lugar, la Comisión tampoco motivó de manera satisfactoria el carácter indispensable de las ayudas autorizadas en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las condiciones de aplicación de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado. No tiene en cuenta el hecho de que se han concedido a Ilva ayudas cuantiosas en varias ocasiones con la condición de que restablezca su viabilidad en un plazo determinado por medio de un programa de reestructuración, y que la empresa nunca ha cumplido esa obligación.
- 140 Por último, la Comisión no indicó en la Decisión controvertida la razón por la que una reducción de capacidades de un importe de 2 millones de toneladas anuales como contrapartida de ayudas de 2.600 millones de ECU sería razonable y suficiente. Además, dicha Decisión no contiene ninguna mención del examen, por parte de la Comisión, de las consecuencias de las ayudas sobre la competencia, así como del riesgo de discriminación con respecto a las demás empresas siderúrgicas.

- 141 La Comisión, apoyada por la República Italiana, recuerda que la medida de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que el acto haya sido adoptado (véase, a título de ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de enero de 1973, Países Bajos/Comisión, 13/72, Rec. p. 27). En el presente asunto, la motivación es suficiente, tanto por el contexto global de la Decisión impugnada como por la participación de las demandantes en las reflexiones de la Comisión sobre la reestructuración de la siderurgia comunitaria.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 142 El cuarto guión del párrafo segundo del artículo 5 del Tratado prevé que la Comunidad «hará públicos los motivos de su acción». El párrafo primero del artículo 15 precisa que «las Decisiones, las Recomendaciones y los Dictámenes de la Comisión deberán ser motivados y se referirán a los dictámenes preceptivamente recabados». De estas disposiciones, así como de los principios generales del Tratado CECA, se desprende que la Comisión tiene una obligación de motivación cuando adopta Decisiones generales o individuales, cualquiera que sea la base jurídica elegida a tal efecto.
- 143 Según jurisprudencia reiterada, la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el Juez comunitario pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes. Debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, y sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, antes citada, apartado 230). Además, la motivación de un acto debe apreciarse en función, entre otras cosas, «del interés que los destinatarios u otras personas afectadas por el acto, en el sentido del párrafo segundo del artículo 33 del Tratado CECA, puedan tener en recibir explicaciones» (sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión, asuntos acumulados 172/83 y 226/83, Rec. p. 2831, apartado 24).

144 En el presente asunto, procede examinar sucesivamente los diversos motivos de las demandantes relativos a una supuesta insuficiencia de motivación de la Decisión controvertida. En lo que respecta, en primer lugar, a las razones por las que la Comisión estimaba que tenía la facultad de autorizar las referidas ayudas, al margen de lo dispuesto en el Código de ayudas, sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, esta Decisión contiene una motivación suficiente, en los puntos I y IV, que expone de manera clara y detallada que, frente al fuerte deterioro del mercado del acero y a las graves dificultades surgidas en este sector en varios Estados miembros, entre ellos Italia, la Comunidad se encontraba en una situación imprevista que justificaba recurrir a dicho artículo.

145 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las razones por las que la Comisión consideró que la ayuda en cuestión, cuya finalidad era el restablecimiento de la viabilidad de la empresa beneficiaria, concurría al logro de los objetivos del Tratado, debe señalarse que dichas razones se exponen en el punto IV y se desarrollan a lo largo de toda la motivación de la Decisión. Más concretamente del punto IV se desprende que, según la Comisión, la razón por la que el saneamiento de Ilva debe considerarse conforme a los objetivos definidos por los artículos 2 y 3 del Tratado viene dada por las graves dificultades que atraviesa el sector siderúrgico, en este caso en Italia, desde la segunda mitad de 1990. Dado que la repercusión tanto económica como social, en el sector siderúrgico del Estado miembro de que se trata, del restablecimiento de la viabilidad de dicha empresa era manifiesta en el período de crisis descrito en esta Decisión, la falta de especificación formal de las disposiciones concretas de los artículos 2 y 3, cuya aplicación se persigue más especialmente, en el presente asunto, no puede considerarse como una insuficiencia de motivación. Por otra parte, en los puntos V y VI de la motivación, la Comisión precisa que la Decisión controvertida pretende especialmente contribuir a un ajuste estructural del sector mediante reducciones de capacidad. Señala también que uno de los objetivos perseguidos por los diversos requisitos que impone consiste en restringir al máximo los efectos de las referidas ayudas sobre la competencia. En tales circunstancias, el Tribunal de Primera Instancia estima que la motivación de la Decisión controvertida era suficiente para permitir a la demandante identificar los objetivos del Tratado que dicha Decisión pretendía perseguir y para apreciar si el saneamiento de Ilva era conforme a esos objetivos.

146 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la aptitud de la ayuda de que se trata para permitir el saneamiento de la empresa beneficiaria de la ayuda, el Tribunal de

Primera Instancia considera que la Decisión controvertida indica claramente los medios por los que, según la Comisión, debe restablecerse la viabilidad de Ilva, cuando enumera, especialmente en el punto II de los motivos, las diversas partes del plan de reestructuración apoyado por dicha ayuda. De ello se desprende explícitamente que el restablecimiento de la viabilidad de Ilva se persigue a través de la privatización del grupo, que constituye el objetivo esencial contemplado por dicha ayuda, y mediante un nuevo programa de organización especialmente por medio de la escisión de su actividad esencial en dos nuevas sociedades según un esquema expuesto en la Decisión.

- 147 Además, la Comisión precisa, en la Decisión controvertida (punto III de los motivos), que, en el marco de su examen del plan de reestructuración notificado por el Gobierno italiano, utilizó los mismos criterios que ya impuso durante la precedente reestructuración del sector siderúrgico comunitario. Por tanto, tales criterios no podían ser ignorados por los operadores económicos de dicho sector y, especialmente, por las demandantes. En tales circunstancias, al especificar los principales aspectos del plan de reestructuración mencionado, la Decisión controvertida indicó suficientemente las razones por las que la ayuda de que se trata permitiría, según la Comisión, dotar a Ilva de una estructura sana y viable.
- 148 De ello resulta que, en contra de las alegaciones de las demandantes, los motivos por los cuales, según la Comisión, las referidas ayudas llegarían a alcanzar los objetivos perseguidos, a diferencia de las ayudas concedidas a Ilva durante el período 1988-1991, se desprenden claramente de la Decisión impugnada. En el punto II de los motivos de dicha Decisión, la Comisión presenta además un balance de esas ayudas anteriores, que, «en unas condiciones de mercado normales y mediante una estricta ejecución y una gestión rigurosa», habrían debido garantizar la viabilidad de la empresa. Señala que, a pesar del enorme esfuerzo de reestructuración realizado, el objetivo perseguido no pudo ser alcanzado por Ilva, la cual, desde 1991, siguió acumulando déficit. En el punto IV de los motivos de la Decisión, la Comisión relaciona esa situación con el fuerte deterioro del mercado del acero, que éste experimenta desde la segunda mitad de 1990, para justificar la adopción de la Decisión objeto del litigio en virtud del artículo 95 del Tratado.
- 149 Además, la motivación de la Decisión controvertida, en lo que respecta a la viabilidad de la empresa beneficiaria, es muy ampliamente completada y desarrollada

por los documentos que obran en autos. La Comisión presentó el texto íntegro de su Comunicación de 15 de diciembre de 1993 al Consejo [doc. SEC(93) 2089 final], en la que solicitaba el dictamen conforme del Consejo con arreglo al párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Dicha Comunicación, que recoge en parte el contenido de una Comunicación anterior de 10 de noviembre de 1993 [doc. SEC(93) 1745 final], contiene un análisis detallado de las condiciones de viabilidad de la empresa beneficiaria de las ayudas de que se trata (véase el apartado 92 *supra*).

- 150 Por último, procede desestimar, en cuarto lugar, la imputación según la cual la motivación es insuficiente en lo que respecta, por un lado, al carácter adecuado de las reducciones de capacidades impuestas como contrapartida de las ayudas de que se trata y, por otro lado, a la limitación de las distorsiones de la competencia a que da lugar. Como ya se ha considerado (véanse los apartados 93 y 113 *supra*), estos diversos aspectos fueron ampliamente examinados en la Decisión objeto del litigio.
- 151 Del conjunto de las consideraciones expuestas resulta que la Decisión controvertida no es ilegal por una supuesta insuficiencia de su motivación.

Sobre el sexto motivo, basado en la ilegalidad del procedimiento decisorio

- 152 Este motivo se compone de dos partes. La Decisión controvertida difiere del dictamen conforme del Consejo. Además, no respeta el procedimiento establecido por los artículos 97 y siguientes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»).

Sobre la supuesta violación del dictamen conforme del Consejo

Alegaciones de las partes

- 153 Las demandantes mantienen que la Decisión controvertida no respeta el dictamen conforme emitido por el Consejo. El plazo del 30 de junio de 1994, impuesto a Ilva para el cumplimiento de sus obligaciones de reducción de capacidades y de cierre de establecimientos, previsto en la Comunicación de 15 de diciembre de 1993 en la que se basa el dictamen del Consejo, no se recoge en la parte dispositiva de la Decisión controvertida. Únicamente se menciona en los considerandos de dicha Decisión como mero elemento del programa de reestructuración presentado por el Gobierno italiano.
- 154 Por su parte, la Comisión niega que la Decisión controvertida difiera del dictamen conforme del Consejo. Si bien el plazo del 30 de junio de 1994 no se menciona expresamente en la parte dispositiva de la Decisión, esta última insiste en la necesidad de respetar el programa de reestructuración, al que hace referencia el párrafo octavo del punto II que menciona dicho plazo. Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la motivación constituye uno de los elementos esenciales de un acto jurídico (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 131/86, Rec. p. 905, apartado 37).
- 155 Ilva señala, por su parte, que el plazo fijado por el Consejo para el cierre de las instalaciones de que se trata figura en la motivación de la Decisión. Añade que respetó dicho plazo, de modo que no se puede negar que su mención en la motivación de la Decisión es suficiente para alcanzar el objetivo perseguido.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 156 Las partes demandantes estiman que la Decisión controvertida fue adoptada infringiendo el dictamen conforme del Consejo, prescrito imperativamente por el

párrafo primero del artículo 95 del Tratado, ya que el plazo del 30 de junio de 1994 para el cumplimiento por parte de Ilva de su obligación de reducir sus capacidades de producción en las instalaciones de Tarento figura en la Comunicación de la Comisión de 15 de diciembre de 1993 (punto 3.3.4, p. 24), en la que se basa el dictamen del Consejo de 22 de diciembre de 1993, pero no se encuentra en la parte dispositiva de la Decisión controvertida, recogiéndose sólo en su motivación (párrafo octavo del punto II).

- 157 No se discute que la fecha de 30 de junio de 1994 figuraba en el programa de reorganización y de privatización del grupo Ilva, ratificado por el Instituto nazionale per la ricostruzione industriale (IRI) en septiembre de 1993 y comunicado por el Gobierno italiano a la Comisión mediante escrito de 13 de diciembre de 1993 (véase el punto II de los motivos de la Decisión de que se trata). Tampoco se discute que esa fecha figuraba en el punto 3.3.4, p. 24 de la Comunicación de la Comisión al Consejo de 15 de diciembre de 1993, en la que se basó el dictamen del Consejo, y que no figura en la parte dispositiva de la Decisión 94/259, sino únicamente en su motivación (punto II).
- 158 Ahora bien, aun cuando el artículo 95 prevé que la Decisión de la Comisión debe tomarse «con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad», no determina las modalidades según las cuales la Comisión debe solicitar el dictamen: en particular, no precisa claramente si la Comisión debe presentar un proyecto de Decisión al Consejo. La práctica decisoria de la Comisión consiste, desde los años sesenta, en presentar al Consejo una Comunicación que recoge los elementos fundamentales del programa nacional de ayudas, así como las grandes líneas de acción prevista. El procedimiento utilizado para la adopción de la Decisión relativa a Ilva respeta esta línea de conducta.
- 159 Las partes demandantes no cuestionan la práctica que consiste en presentar al Consejo una Comunicación de un proyecto de Decisión. Únicamente alegan que un elemento importante de la Comunicación presentada al Consejo no fue recogido en la parte dispositiva de la Decisión controvertida.

- 160 Este motivo podría dar lugar a la anulación de la Decisión controvertida por vicios sustanciales de forma sólo en el supuesto de que el Consejo no hubiese dado su dictamen favorable si hubiera sabido que la Comisión incluiría la fecha de 30 de junio de 1994 en la motivación en lugar de en la parte dispositiva de la Decisión que iba a adoptar (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, así como la sentencia Skibsværftsforeningen y otros/Comisión, antes citada, apartado 243).
- 161 Ahora bien, el propio Consejo afirma que «precisó [...] determinadas condiciones de concesión de las ayudas, elementos que la Comisión [...] tuvo en cuenta» y que «apoyó sin reservas el contenido de las medidas» adoptadas por la Comisión.
- 162 El Tribunal de Primera Instancia deduce de ello que el dictamen conforme del Consejo se refería a la esencia de la propuesta de acción prevista por la Comisión, dejando a ésta cierto margen de acción en cuanto a la forma precisa que debía tener la Decisión final. Pues bien, la parte dispositiva de la Decisión controvertida (apartado 1 del artículo 1, apartado 1 del artículo 4 y artículo 6), insiste en la necesidad absoluta de respetar el programa de reestructuración que se describe en el punto II de los motivos de la Decisión, el cual menciona expresamente la fecha de 30 de junio de 1994. En tales circunstancias, no se puede pretender válidamente que la Decisión controvertida difiere en un punto fundamental de lo que fue aprobado por el Consejo.
- 163 De ello se desprende que la Decisión 94/259 no es ilegal por una pretendida infracción del dictamen conforme del Consejo.

Sobre la supuesta infracción del artículo 97 del Acuerdo EEE

Alegaciones de las partes

- 164 Las partes demandantes mantienen que la Comisión no respetó el procedimiento decisorio previsto en los artículos 97 y siguientes del Acuerdo EEE, que exigen, entre otras cosas, que la Parte Contratante de que se trata informe a las demás Partes Contratantes de las modificaciones de su legislación interna, y que el Comité Mixto del EEE decida que la legislación modificada no afecta al correcto funcionamiento del Acuerdo. La obligación de respetar dicho procedimiento resulta de lo dispuesto en el artículo 27 del Acuerdo EEE en relación con el artículo 5 del Protocolo 14. Dado que estas normas forman parte integrante del Derecho comunitario y vinculan a los órganos de la Comunidad, en el marco del ejercicio de la facultad de apreciación que se les confiere, su infracción constituye, según las demandantes, una desviación de poder.
- 165 Según la Comisión, la referencia a los artículos 97 y siguientes del Acuerdo EEE no es pertinente. Por un lado, la Decisión controvertida no constituye un caso de modificación de la legislación. Por otro lado, una eventual infracción de las normas de procedimiento contempladas por el Acuerdo EEE no podría generar ningún derecho individual para las partes demandantes. En cualquier caso, tal infracción sólo podría ser invocada en el marco del EEE y no en el del presente litigio.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 166 A este respecto, debe señalarse que las disposiciones del Acuerdo EEE invocadas por las demandantes contienen normas de procedimiento que se refieren a las relaciones entre las partes contratantes en el marco de dicho Acuerdo, y cuya infracción está sujeta a un régimen específico de vigilancia (artículo 108 y siguientes del

Acuerdo EEE) y de resolución de litigios (artículo 11 y siguientes del Acuerdo EEE). Sin que sea necesario preguntarse sobre la procedencia de la postura de la Comisión según la cual «una eventual infracción de las normas de procedimiento contempladas por el Acuerdo EEE no puede generar ningún derecho individual para las demandantes» basta con señalar, en el presente asunto, que la adopción de la Decisión controvertida no constituye, manifiestamente, un caso de modificación de la legislación comunitaria, en el sentido del apartado 1 de los artículos 97 y 99 del Acuerdo EEE, ya que se trata de un acto individual y no general.

Sobre el séptimo motivo, basado en la violación del derecho de defensa

Alegaciones de las partes

167 Las partes demandantes opinan que la Decisión controvertida viola el derecho de defensa. Aunque ello no esté expresamente previsto por el artículo 95 del Tratado, la Comisión debería haber requerido a los interesados para que presentaran sus observaciones en el marco de un procedimiento de consulta o, por lo menos, debería haber publicado en el Diario Oficial las solicitudes de autorización de ayudas que se le habían presentado, sin limitarse a comunicar simplemente que iniciaba un procedimiento contra Ilva. Tal obligación resulta de los principios generales de Derecho procesal, habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE (véase especialmente la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartados 15 a 18). Esta es la razón por la que el apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas prevé que la Comisión debe emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones antes de que se compruebe que una ayuda es incompatible con el Tratado; esta disposición debería aplicarse, con mayor razón, en los casos no cubiertos por el Código de ayudas.

168 Las partes demandantes impugnan la tesis de la Comisión según la cual no estaba obligada a oír a los competidores de Ilva antes de adoptar la Decisión debido al carácter excepcional de una Decisión *ad hoc* en el sentido del artículo 95 del Tratado, tesis que no es conciliable con el principio del Estado de Derecho y que va en contra de una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia. Además, el mero

conocimiento de la apertura del procedimiento de autorización, conocimiento obtenido indirectamente a través de Eurofer o en el marco del Comité Consultivo CECA, no es suficiente. Por un lado, las informaciones obtenidas por medio de Eurofer no permitieron conocer bien los detalles de los hechos del presente asunto, y, por otro lado, unas empresas aisladas no tienen ninguna posibilidad real, en el seno de dicho Comité Consultivo CECA, de hacer valer sus propias observaciones.

- 169 La Comisión, apoyada por la República Italiana, señala la inexistencia de normas que prevean la audiencia de los competidores en el marco de las Decisiones *ad hoc* con arreglo al párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Habida cuenta del carácter excepcional de esta Decisión, parece que tampoco están contempladas por la jurisprudencia relativa al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE. Tampoco hay infracción de las normas de procedimiento previstas en el artículo 6 del Código de ayudas. Cuando la Comisión se propone adoptar una Decisión negativa sobre proyectos de ayuda porque son incompatibles con la letra c) del artículo 4 del Tratado, el procedimiento debe iniciarse según las disposiciones del Código, mientras que, cuando la Comisión, con la aprobación del Consejo y tras haber oído al Comité Consultivo CECA, llega a la conclusión de que procede autorizar una ayuda con arreglo al artículo 95 del Tratado, el procedimiento aplicado debería ser entonces el establecido por esta última disposición, que no prevé ninguna audiencia previa de los competidores. Según la Comisión, las demandantes, en cualquier caso, tuvieron suficientemente la ocasión de expresarse en todas las fases del procedimiento, cuyo desarrollo completo pudieron seguir a través de Eurofer y en su calidad de miembros del Comité Consultivo CECA, que debe ser consultado en virtud del párrafo primero del artículo 95 del Tratado. De las actas de las reuniones del Comité Consultivo CECA resulta que los representantes de la mayoría de las demandantes estaban representados en el Comité Consultivo y que algunos de ellos dieron su opinión sobre el proyecto de concesión de las ayudas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 170 La Decisión controvertida fue adoptada sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado. Esta Disposición prevé el dictamen conforme del Consejo y la consulta obligatoria al Comité Consultivo CECA. No establece el derecho de los destinatarios de las Decisiones y de las personas interesadas a ser

oídos. Por su parte, el apartado 4 del artículo 6 del quinto Código de ayudas establece tal derecho, al prever que, «si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprueba que una ayuda no es compatible con las disposiciones de la presente Decisión, informará al Estado miembro interesado de su decisión». Esta disposición estaba incluida en todos los Códigos de ayudas que precedieron al vigente, a partir del primero (véase, a este respecto, la Decisión n° 257/80/CECA de la Comisión, de 1 de febrero de 1980, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas específicas a la siderurgia, DO L 29, p. 5).

171 Las partes demandante estiman que la Comisión vulneró el derecho de defensa, en la medida en que, incluso a falta de una disposición expresa del artículo 95 del Tratado, debería haber iniciado un procedimiento contradictorio en lo que respecta a ellas, según el modelo del artículo 6 del quinto Código de ayudas. Buscan también establecer un paralelismo entre el artículo 95 del Tratado CECA y el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, con el fin de sentar un principio general que obligaría a la Comisión a asociar sistemáticamente a los interesados al procedimiento cada vez que tiene que apreciar la compatibilidad de una ayuda estatal con el Tratado.

172 Sin que sea necesario examinar la cuestión de si existe un principio general de Derecho comunitario que atribuya a los interesados el derecho a ser oídos durante un procedimiento decisorio en materia de ayudas de Estado, debe señalarse que, en el marco del procedimiento de adopción de las Decisiones controvertidas con arreglo al párrafo primero del artículo 95 del Tratado, que prevé la consulta al Comité Consultivo CECA, las partes demandantes, tuvieron, en cualquier caso, la ocasión de hacer valer su posición en el seno de dicho Comité. En efecto, en virtud del artículo 18 del Tratado, éste está compuesto por miembros que representan a los productores, trabajadores, consumidores y comerciantes. Pues bien, de la lista de los miembros de dicho Comité (anexo 5 de la dúplica) se desprende que tres de las demandantes, a saber Wirtschaftvereinigung Stahl, Preussag Stahl y Hoogovens Groep, estaban representadas en el nivel más alto en el seno del Comité. En cuanto a Thyssen Stahl, pudo hacer valer su posición por medio de la asociación Wirtschaftvereinigung Stahl, en la que desempeñaba una función importante, como afirma la Comisión sin que la interesada la contradiga en este punto preciso. No se niega que la cuestión de las ayudas a Ilva fue largamente discutida en el seno del Comité y que los representantes de las partes demandantes estaban presentes y dieron su opinión sobre las medidas propuestas por la Comisión, bien a título individual o bien por medio de la asociación Wirtschaftvereinigung Stahl.

- 173 Además, consta que las demandantes había podido dar a conocer su postura sobre las referidas ayudas, en el presente asunto, antes de la adopción de la Decisión impugnada, en el marco del procedimiento iniciado con arreglo al apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas, cuando la República Italiana aún no había comunicado a la Comisión el nuevo programa de reorganización y de privatización del grupo Ilva (punto II de la motivación de la Decisión impugnada). El referido procedimiento concluyó simultáneamente a la adopción de dicha Decisión, tal como resulta del punto VIII de ésta.
- 174 De ello se deduce que, en cualquier caso, la Decisión controvertida no es ilegal por un supuesto incumplimiento de la obligación de iniciar el procedimiento contradictorio.
- 175 De cuanto precede resulta que el recurso de anulación debe desestimarse.

Costas

- 176 Según el apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. De todo lo expuesto resulta que se desestiman las pretensiones de las demandantes en las que se solicita la anulación de la Decisión controvertida. Dado que la Comisión e Ilva, parte coadyuvante que interviene en su apoyo, así lo han solicitado, procede condenar a las partes demandantes al pago de las costas de aquéllas.
- 177 Según el párrafo primero del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por consiguiente, el Consejo y la República Italiana, partes coadyuvantes, deberán soportar sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar a las partes demandantes al pago de las costas de la parte demandada y de Ilva Laminati Piani SpA, parte coadyuvante.**
- 3) **El Consejo y la República Italiana cargarán cada uno con sus propias costas.**

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Potocki

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de octubre de 1997.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Saggio