

Asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96

Freistaat Sachsen y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas

«Ayudas de Estado — Compensación de las desventajas económicas que resultan de la división de Alemania — Grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Desarrollo económico regional — Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en el sector de los vehículos de motor»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 15 de diciembre de 1999. II-3670

Sumario de la sentencia

1. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Actos que las afectan directa e individualmente — Decisión de la Comisión dirigida a un Estado miembro y que declara la incompatibilidad de una ayuda con el mercado común — Recurso de la autoridad regional que concedió dicha ayuda — Admisibilidad*
[Tratado CE, art. 173 (actualmente art. 230 CE, tras su modificación)]

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas en favor de las regiones afectadas por la división de Alemania — Alcance de la excepción — Interpretación estricta — Desventajas económicas causadas por el aislamiento resultante del trazado de la frontera entre las dos zonas*
[Tratado CE, art. 92, ap. 2, letra c) [actualmente art. 87 CE, ap. 2, letra c), tras su modificación]]
3. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Deber de colaboración del Estado miembro que solicita una excepción*
[Tratado CE, art. 92, ap. 2 (actualmente art. 87 CE, ap. 2, tras su modificación)]
4. *Actos de las Instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Decisión que se inscribe en la línea de Decisiones anteriores — Motivación sucinta*
[Tratado CE, art. 190 (actualmente art. 253 CE)]
5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro — Interpretación estricta — Perturbación que afecta al conjunto de la economía del Estado miembro de que se trata*
[Tratado CE, art. 92, ap. 3, letra b) [actualmente art. 87 CE, ap. 3, letra b), tras su modificación]]
6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Facultad de apreciación de la Comisión — Control jurisdiccional — Límites*
[Tratado CE, art. 92, ap. 3 (actualmente art. 87 CE, ap. 3, tras su modificación)]
7. *Ayudas otorgadas por los Estados — Prohibición — Excepciones — Ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común — Ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de regiones determinadas — Apreciación por la Comisión — Obligación de tomar en consideración los efectos de la ayuda a nivel comunitario*
[Tratado CE, art. 92, ap. 3, letras a) y c) [actualmente art. 87 CE, ap. 3, letras a) y c), tras su modificación]]
8. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Establecimiento de directrices sobre ayudas en un sector económico — Inexistencia de efecto vinculante a falta de acuerdo de los Estados miembros — Consideración por la Comisión para la aplicación de los artículos 92 del Tratado (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 del Tratado (actualmente artículo 88 CE) — Procedencia*
[Tratado CE, art. 92 (actualmente art. 87 CE, tras su modificación) y art. 93 (actualmente art. 88 CE)]

9. *Ayudas otorgadas por los Estados — Decisión de la Comisión — Apreciación de la legalidad en función de la información disponible en el momento de adoptarse la Decisión — Consideración de la evolución previsible de la competencia*
[Tratado CE, arts. 92, ap. 1, y 173 (actualmente arts. 87 CE, ap. 1, y 230 CE, tras su modificación)]
10. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Obligación de adoptar una postura en un plazo razonable — Posibilidad de recurso por omisión en caso de abstención*
[Tratado CE, art. 92 (actualmente art. 87 CE, tras su modificación) y arts. 93 y 175 (actualmente arts. 88 CE y 232 CE)]
11. *Ayudas otorgadas por los Estados — Examen por la Comisión — Posibilidad de recurrir a criterios operativos preestablecidos — Vulneración de las prerrogativas del Consejo — Inexistencia — Distinción entre inversiones «en emplazamientos de nueva creación» y «de ampliación» — Calificación que corresponde al Derecho comunitario*
[Tratado CE, art. 92 (actualmente art. 87 CE, tras su modificación) y art. 93 (actualmente art. 88 CE)]

1. Una entidad infraestatal que goza de personalidad jurídica con arreglo a su Derecho nacional puede presentar un recurso de anulación al amparo del artículo 173 del Tratado (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación) contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un Reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, la afecten directa e individualmente.

como considera oportuno sus competencias propias y se ve obligada a incoar el procedimiento administrativo de recuperación de las ayudas concedidas, que sólo ella es competente para poner en marcha a nivel nacional.

Esta entidad infraestatal debe considerarse directamente afectada por dicha Decisión, ya que las autoridades nacionales, destinatarias de la Decisión, no ejercieron ninguna facultad de apreciación al comunicársela.

A este respecto, resulta individualmente afectada por una Decisión de la Comisión dirigida a un Estado miembro, por la que se declaran determinadas ayudas de Estado incompatibles con el mercado común, la entidad infraestatal que otorgó las ayudas, en parte mediante fondos propios, y que, a causa de la Decisión, no puede ejercer

Por otra parte, su interés para impugnar esta Decisión es distinto del del Estado miembro del que forma parte.

2. Dado que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado [actualmente artículo 87 CE, apartado 2, letra c), tras su modificación], según el cual son compatibles con el mercado común «las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división», fue mantenido en vigor por el Tratado de Maastricht y por el Tratado de Amsterdam, y dado que se introdujo una disposición idéntica en el artículo 61, apartado 2, letra c), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, no puede presumirse que esta disposición haya quedado sin objeto desde la reunificación de Alemania.

Sin embargo, al tratarse de una excepción al principio general de incompatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado común enunciado en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, el artículo 92, apartado 2, letra c), debe interpretarse de manera estricta. Además, a la hora de interpretarlo debe tenerse en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte.

A este respecto, los términos «división de Alemania» se refieren, históricamente, al establecimiento, en 1948, de la línea de partición entre las dos zonas, por lo que las «desventajas económicas que resultan de tal división» sólo pueden hacer referencia a las desventajas económicas causadas

por el aislamiento provocado por el establecimiento o el mantenimiento de esta frontera, como el hecho de que determinadas regiones quedaran convertidas en enclaves, la ruptura de las vías de comunicación, o la pérdida de los mercados naturales de ciertas empresas que, en consecuencia, precisan apoyo, ya sea para poder adaptarse a las nuevas condiciones o para poder superar esta desventaja.

La interpretación según la cual el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado permite compensar íntegramente el indudable retraso económico que sufren los nuevos Länder, hasta que éstos hayan alcanzado un nivel de desarrollo comparable al de los antiguos Länder, no tiene en cuenta ni el carácter excepcional de esta disposición ni su contexto y los objetivos que persigue. En efecto, las diferencias en el desarrollo de los antiguos y los nuevos Länder se explican por causas distintas a la división de Alemania por sí sola, y, en particular, por los diferentes regímenes político-económicos instaurados en cada Estado a un lado y otro de la frontera.

3. El Estado miembro que solicita autorización para conceder ayudas no obstante lo dispuesto en las normas del Tratado tiene un deber de colaboración con la Comisión, en virtud del cual está obligado, en particular, a aportar todos los datos que permitan a dicha Institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada.

4. La motivación exigida por el artículo 190 del Tratado (actualmente artículo 253 CE) ha de reflejar clara e inequívocamente 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 obstante, una Decisión adoptada en un contexto que las partes conocen bien, y que se inscribe en la línea de una práctica consolidada en materia de Decisiones, puede motivarse de manera sucinta.

Por otra parte, la motivación de un acto debe apreciarse en función, entre otras cosas, del interés que el destinatario u otras personas afectadas puedan tener en recibir explicaciones, en particular, cuando han desempeñado un papel activo en el procedimiento de elaboración del acto impugnado y conocen las razones de hecho y de Derecho que condujeron a la Comisión a adoptar su decisión.

Además, la Comisión no está obligada a responder, en la motivación de una Decisión, a todos los puntos de hecho y de Derecho invocados por los interesados, siempre que tenga en cuenta todas las circunstancias y todos los elementos pertinentes del caso. Por consiguiente, en el caso particular de una Decisión en

materia de ayudas de Estado, en la medida en que las partes demandantes hayan participado directamente en el procedimiento administrativo de elaboración de la Decisión, ni el hecho de que la Decisión no contenga las cifras detalladas del análisis de costes y beneficios de la inversión prevista, ni el hecho de que este análisis no se haya adjuntado a la Decisión, constituyen un incumplimiento de la obligación de motivación.

5. Del contexto y de la lógica interna del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado [actualmente artículo 87 CE, apartado 3, letra b), tras su modificación], según el cual pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro, se desprende que esta perturbación debe afectar al conjunto de la economía del Estado miembro de que se trate, y no únicamente a la de una región o parte de su territorio. Esta solución es conforme, por otra parte, con la necesidad de interpretar estrictamente una excepción como la disposición del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.

6. El control ejercido por el Juez comunitario sobre el ejercicio, por parte de la Comisión, de la amplia facultad de apreciación de que goza en el ámbito del artículo 92, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 87 CE,

apartado 3, tras su modificación), ejercicio que implica complejas valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario, debe limitarse a comprobar la observancia de las normas de procedimiento y de motivación, así como la exactitud material de los hechos, la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder. En particular, no le corresponde al Juez comunitario sustituir la apreciación económica de la Comisión por la suya propia.

7. La diferencia de redacción entre las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado (actualmente artículo 87 CE, apartado 3, tras su modificación) no puede llevar a considerar que la Comisión no deba tener en absoluto en cuenta el interés comunitario cuando aplica la letra a) del apartado 3 del artículo 92 y que deba limitarse a comprobar el carácter regional de las medidas de que se trate, sin evaluar su incidencia sobre el o los mercados correspondientes en el conjunto de la Comunidad.

La aplicación tanto de la letra a) como de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 exige que se tomen en consideración no sólo las implicaciones de carácter regional de las ayudas a que se refieren estas disposiciones del Tratado, sino también, conforme al apartado 1 del artículo 92, el impacto de tales ayudas sobre los intercambios entre los Estados miembros y, en consecuencia, las repercusiones sectoriales que pueden provocar en el ámbito comunitario.

8. Aunque las normas de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales en determinados sectores industriales, como medidas apropiadas propuestas por la Comisión a los Estados miembros sobre la base del artículo 93, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 1), carecen de carácter vinculante y sólo se imponen a éstos si han prestado su consentimiento, nada puede impedir a la Comisión examinar las ayudas que deben serle notificadas con arreglo a estas normas, en el marco del ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que dispone para la aplicación de los artículos 92 del Tratado (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 del Tratado.
9. La legalidad de una Decisión en materia de ayudas debe examinarse en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó.

Por otra parte, cuando la Comisión comprueba la existencia de una ayuda en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación), no está estrictamente vinculada por las condiciones de competencia existentes en la fecha de adopción de su Decisión. Debe realizar una evaluación desde una perspectiva dinámica, y tener en cuenta la evolución previsible de la competencia y los efectos que tendrá sobre ella la ayuda de que se trate.

De ello resulta que no puede reprocharse a la Comisión haber tenido en cuenta datos aparecidos con posterioridad a la adopción de un proyecto dirigido a conceder o modificar una ayuda. El hecho de que el Estado miembro interesado, incumpliendo sus obligaciones con arreglo al artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3), haya ejecutado las medidas proyectadas antes de que haya recaído una decisión definitiva en el procedimiento de examen, carece de incidencia a este respecto.

10. Aunque el procedimiento preliminar de examen establecido en el artículo 93, apartado 3, del Tratado (actualmente artículo 88 CE, apartado 3) debe proporcionar a la Comisión un plazo adecuado, esta última ha de obrar, no obstante, con la debida diligencia y tener en cuenta el interés de los Estados miembros en conocer rápidamente su postura en ámbitos en los que la necesidad de intervenir puede revestir urgencia a causa del efecto que estos Estados miembros esperan de las medidas de fomento proyectadas. La Comisión debe, por tanto, adoptar una postura en un plazo razonable, que el Tribunal de Justicia ha estimado en dos meses.

Por otra parte, la Comisión está sujeta al mismo deber general de diligencia cuando decide incoar el procedimiento

de examen contradictorio previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado, y su falta de actuación en este ámbito puede ser sancionada, en su caso, por el Juez comunitario en el marco de un procedimiento al amparo del artículo 175 del Tratado (actualmente artículo 232 CE).

11. La facultad de adoptar los Reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 del Tratado (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación) y 93 del Tratado (actualmente artículo 88 CE), que el artículo 94 del Tratado (actualmente artículo 89 CE) confiere al Consejo, no se ve afectada por el hecho de que la Comisión, al ejercitar la amplia facultad de apreciación de que dispone para aplicar estas disposiciones, recurra a criterios operativos preestablecidos, como los que sirven para distinguir las inversiones «en emplazamientos de nueva creación» de las inversiones «de ampliación».

Por otra parte, la calificación de una inversión como inversión «de ampliación» o, por el contrario, como inversión «en un emplazamiento de nueva creación», se realiza en un contexto comunitario, con independencia de la calificación dada por el Derecho contable o fiscal del Estado miembro en que se encuentre la empresa beneficiaria.