

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Tercera ampliada)
de 13 de septiembre de 1995 *

En los asuntos acumulados T-244/93 y T-486/93,

TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, sociedad alemana, con domicilio social en Deggendorf (Alemania), representada por los Sres. Walter Forstner, Lutz Radtke y Karl-Heinz Schupp, Abogados de Deggendorf, asistidos por el Sr. Michael Schweizer, Catedrático de la Universidad de Passau, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Stein, Bayerische Landesbank International SA, 7-9, boulevard Royal,

parte demandante,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat, y Bernd Kloke, Regierungsrat, ambos del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agentes,

parte coadyuvante,

contra

* Lengua de procedimiento: alemán.

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Antonino Abate, Consejero Jurídico Principal, Bernhard Jansen y Bernard Langeheine, miembros del Servicio Jurídico, y Claus Michael Happe, funcionario nacional adscrito a la Comisión, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Meinhard Hilf, Catedrático de la Universidad de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación del artículo 2 de la Decisión 91/391/CEE de la Comisión, de 26 de marzo de 1991, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno alemán a la empresa Deggendorf GmbH productora de hilo de poliamida y poliéster situada en Deggendorf (Baviera) (DO L 215, p. 16), y del artículo 2 de la Decisión 92/330/CEE de la Comisión, de 18 de diciembre de 1991, relativa a una ayuda concedida por la República Federal de Alemania en favor de Textilwerke Deggendorf (DO 1992, L 183, p. 36),

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

integrado por los Sres.: J. Biancarelli, Presidente; R. Schintgen, C.P. Briët, R. García-Valdecasas y C.W. Bellamy, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de enero de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

Hechos y procedimiento

- 1 Durante el período 1981/1983, la demandante, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (en lo sucesivo, «TWD»), sociedad que desarrolla sus actividades en el sector de las fibras sintéticas, obtuvo ayudas estatales, que inicialmente no fueron notificadas a la Comisión, consistentes en una subvención de 6,12 millones de DM a cargo del Gobierno federal alemán y en un préstamo de 11 millones de DM concedido, en condiciones favorables, por el Land de Baviera (en lo sucesivo, «ayudas TWD I»). Con posterioridad a una notificación tardía, efectuada en marzo y julio de 1985 por las autoridades alemanas ante los reiterados requerimientos de la Comisión, esta Institución adoptó, el 21 de mayo de 1986, la Decisión 86/509/CEE, relativa a las ayudas concedidas por la República Federal de Alemania y por el Land de Baviera a un fabricante de hilos de poliamida y poliéster situado en Deggendorf (DO L 300, p. 34; en lo sucesivo, «Decisión TWD I»), haciendo constar que las discutidas ayudas eran, por una parte, ilegales, ya que el Gobierno alemán no las había comunicado a la Comisión, contraviniendo el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, y, por otra parte, incompatibles con el mercado común, en la medida en que no reunían ninguna de las condiciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, sobre todo porque eran contrarias al código de ayudas al sector de las fibras e hilos sintéticos (en lo sucesivo, «código sectorial»). La Decisión ordenó la restitución de las ayudas controvertidas. Al no haberse interpuesto recurso judicial contra ella, la Decisión TWD I adquirió firmeza.

- 2 El 19 de marzo de 1987, el Bundesministerium für Wirtschaft revocó los certificados relativos a la subvención de 6,12 millones de DM concedida por el Gobierno federal alemán, a fin de recuperar dicha subvención de conformidad con lo dispuesto en la Decisión TWD I. Pero la demandante impugnó esta revocación ante los Tribunales contencioso-administrativos nacionales, interponiendo un recurso ante el Verwaltungsgericht Köln, para más tarde formular, contra la resolución de éste, recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.

- 3 El 31 de octubre de 1989, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión un segundo plan de ayudas en favor de la demandante, que englobaba una nueva subvención, de 4,52 millones de DM, y la concesión de dos préstamos en condiciones favorables, respectivamente de 6 y 14 millones de DM (en lo sucesivo, «ayudas TWD II»). El 26 de marzo de 1991, la Comisión adoptó la Decisión 91/391/CEE, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno alemán a la empresa Deggendorf GmbH productora de hilo de poliamida y poliéster situada en Deggendorf (Baviera) (DO L 215, p. 16; en lo sucesivo, «Decisión TWD II»). Los artículos 1 y 2 de la Decisión TWD II están redactados de la siguiente manera:

«Artículo 1

Las ayudas en forma de subvención por un importe de 4.520.000 marcos alemanes y de dos préstamos en condiciones favorables por valor de 6 y 14 millones de marcos alemanes, escalonados en períodos de doce y ocho años, respectivamente, a un tipo de interés del 5 %, con un período de dos años exentos de amortización, destinadas a la empresa Deggendorf y notificadas a la Comisión por carta de las autoridades alemanas de 31 de octubre de 1989 son compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado CEE.

Artículo 2

Las autoridades alemanas suspenderán la entrega de las ayudas contempladas en el artículo 1 a la empresa Deggendorf hasta que hayan procedido a la recuperación de las ayudas incompatibles contempladas en el artículo 1 de la Decisión 86/509/CEE.»

- 4 La Decisión TWD II no fue impugnada por la República Federal de Alemania, pero la demandante, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de junio de 1991, interpuso un recurso, registrado con el número C-161/91, solicitando la anulación del artículo 2 de dicha Decisión.

5 En el ínterin, las autoridades alemanas habían notificado a la Comisión, el 25 de febrero de 1991, un tercer plan de ayudas en favor de la empresa demandante, en forma de dos préstamos con bonificación de interés (en lo sucesivo, «ayudas TWD III»). Estas ayudas estaban relacionadas con las inversiones que habían de realizarse en la empresa Pietsch, especializada en la fabricación de cortinas de fibra textil, empresa que había sido comprada por la sociedad demandante. El 18 de diciembre de 1991, la Comisión adoptó la Decisión 92/330/CEE, relativa a una ayuda concedida por la República Federal de Alemania en favor de Textilwerke Deggendorf (DO 1992, L 183, p. 36; en lo sucesivo, «Decisión TWD III»), cuyo articulado está redactado en términos similares a los del articulado de la Decisión TWD II. El articulado de la Decisión TWD III es del siguiente tenor:

«Artículo 1

Las ayudas en forma de préstamos con bonificación de interés de 2,8 y 3 millones de marcos alemanes y de una duración de quince y ocho años, respectivamente, concedidos a un tipo del 4,5 % y con un período de carencia de tres años, otorgadas a la empresa Textilwerke Deggendorf GmbH y notificadas por las autoridades alemanas a la Comisión mediante carta de 25 de febrero de 1991, son compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado CEE.

Artículo 2

Las autoridades alemanas aplazarán la entrega de las ayudas mencionadas en el artículo 1 de la presente Decisión a la empresa Deggendorf hasta que ésta haya reembolsado las ayudas incompatibles con el mercado común, contempladas en el artículo 1 de la Decisión 86/509/CEE.

Artículo 3

El Gobierno alemán comunicará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

[...]»

- 6 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de abril de 1992, la República Federal de Alemania interpuso un recurso, registrado con el número C-110/92, solicitando la anulación de los artículos 2 y 3 de la Decisión TWD III.
- 7 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de mayo de 1992, la demandante interpuso un recurso, registrado con el número C-220/92, solicitando la anulación del artículo 2 de la Decisión TWD III.
- 8 Mediante auto de 12 de marzo de 1993, se acordó la acumulación del asunto C-161/91 (relativo a la Decisión TWD II) y de los asuntos C-110/92 y C-220/92 (relativos a la Decisión TWD III) a efectos del procedimiento y de la sentencia.
- 9 Con arreglo a la Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 8 de junio de 1993, por la que se modifica la Decisión 88/591/CECA, CEE, Euratom, por la que se crea el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (DO L 144, p. 21), el Tribunal de Justicia decidió, mediante auto de 15 de septiembre de 1993, separar el asunto C-110/92, Alemania/Comisión, de los asuntos C-161/91 y C-220/92, TWD/Comisión, y, mediante auto de 27 de septiembre de 1993, remitió al Tribunal de Primera Instancia los asuntos acumulados C-161/91 y C-220/92. Estos asuntos fueron registrados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia con los números T-244/93 y T-486/93, respectivamente.

- 10 Mediante auto de 13 de diciembre de 1993, el Tribunal de Justicia, con arreglo al párrafo tercero del artículo 47 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, suspendió el procedimiento en el asunto C-110/92 hasta que el Tribunal de Primera Instancia dicte sentencia en los asuntos acumulados T-244/93 y T-486/93.
- 11 En el ínterin, en el marco del procedimiento nacional relativo a las ayudas TWD I (véase el apartado 2 *supra*), el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, mediante resolución recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de mayo de 1992, remitió a éste una cuestión prejudicial con objeto de determinar, básicamente, si la demandante podía alegar ante los Tribunales nacionales, por vía de incidente, la ilegalidad de la Decisión TWD I, siendo así que había dejado transcurrir el plazo previsto en el artículo 173 del Tratado CEE, y, con carácter subsidiario, si dicha Decisión era conforme a Derecho. En su sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Rec. p. I-833), el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «El órgano jurisdiccional nacional está vinculado por una Decisión de la Comisión adoptada basándose en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado cuando, ante la ejecución de dicha Decisión por parte de las autoridades nacionales, el beneficiario de las ayudas, destinatario de las medidas de ejecución, interpone ante dicho órgano jurisdiccional un recurso en cuyo apoyo invoca la ilegalidad de la Decisión de la Comisión sin que dicho destinatario de las ayudas haya interpuesto contra dicha Decisión un recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado o sin haberlo interpuesto dentro de los plazos establecidos, a pesar de que el Estado miembro le haya informado por escrito de la Decisión de la Comisión.»
- 12 Mediante auto de 22 de marzo de 1994, el Tribunal de Primera Instancia, con arreglo al párrafo segundo del artículo 42 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, admitió la intervención de la República Federal de Alemania en el asunto T-486/93 en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.
- 13 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Tercera ampliada) decidió iniciar la fase oral en los asuntos acumulados T-244/93 y T-486/93 sin previo recibimiento a prueba. No obstante, en el marco de las medidas de ordenación del procedimiento, el Tribunal formuló algunas preguntas escritas a la Comisión, a fin de esclarecer los cálculos de ésta relativos a la cuantía de las ayudas controvertidas. La Comisión contestó mediante escrito de 14 de diciembre de 1994.

- 14 El 10 de enero de 1995 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

- 15 En el asunto T-244/93, la parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 1991, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno alemán a la empresa Deggendorf GmbH productora de hilo de poliamida y poliéster situada en Deggendorf (Baviera), en la medida en que su artículo 2 impone a las autoridades alemanas la obligación de suspender el pago de las ayudas contempladas en el artículo 1 de la Decisión hasta la recuperación efectiva de las ayudas contempladas en el artículo 1 de la Decisión 86/509/CEE de la Comisión, de 21 de mayo de 1986, consideradas incompatibles con el mercado común.

— Por consiguiente, anule pura y simplemente la Decisión de la Comisión de 26 de marzo de 1991.

— Condene en costas a la demandada.

- 16 En el asunto T-486/93, la parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 2 de la Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 1991.

— Condene en costas a la Comisión.

17 En este último asunto, la parte coadyuvante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 2 de la Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 1991.

— Condene en costas a la Comisión.

18 En ambos asuntos, la parte demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Fondo

19 En su demanda en el asunto T-244/93, la parte demandante alega, en lo esencial, tres motivos. El primer motivo se basa en la incompetencia de la Comisión para adoptar el artículo 2 de la Decisión TWD II. En su segundo motivo, la demandante alega que el artículo 2 de la Decisión TWD II le impide invocar en el Derecho nacional el principio de protección de la confianza legítima y constituye, por consiguiente, una injerencia injustificada en el ordenamiento jurídico nacional. En su tercer motivo, la demandante mantiene que no disfruta de ninguna ventaja competitiva como consecuencia de las ayudas TWD I, porque los fondos fueron utilizados y los préstamos, reembolsados.

- 20 En su réplica en el asunto T-244/93, la demandante alega, en lo esencial, dos motivos adicionales, basados, en primer lugar, en el hecho de que al menos una parte de las ayudas TWD I cumplía los requisitos de fondo para ser declarada legal, y, en segundo lugar, en la violación del principio de proporcionalidad, por cuanto la Comisión no autorizó que, previa deducción del importe de las ayudas TWD I, se abonara el saldo de las ayudas TWD II.
- 21 En su recurso en el asunto T-486/93, la demandante alega, en lo esencial, seis motivos. El primer motivo se basa en la incompetencia de la Comisión para adoptar el artículo 2 de la Decisión TWD III. El segundo motivo se basa en la desviación de poder, por cuanto, al adoptar el artículo 2 de la Decisión TWD III, la Comisión pretendió presionar a la demandante, a fin de que ésta no pudiera prevalerse de los derechos que le corresponden en el sistema jurídico nacional, y usurpó las competencias de un Estado miembro. Mediante su tercer motivo, la demandante mantiene que no disfruta de ninguna ventaja competitiva como consecuencia de las ayudas TWD I, puesto que, por una parte, se observaron los requisitos de la Decisión TWD I y, por otra, ella constituyó una reserva en previsión del posible resultado del procedimiento nacional. El cuarto motivo se basa en la violación del principio de proporcionalidad, por cuanto la Comisión no autorizó que se abonara la diferencia entre el total de las ayudas TWD II y TWD III, por una parte, y el importe de las ayudas TWD I, por otra. El quinto motivo se basa en el hecho de que al menos una parte de las ayudas TWD I cumplía los requisitos de fondo para ser declarada legal. Por último, en su sexto motivo, la demandante alega que la devolución de las ayudas TWD I está excluida en virtud del Derecho alemán, único aplicable a la pretensión de devolución.
- 22 Procede examinar conjuntamente aquellos motivos que son comunes a ambos asuntos. Procede asimismo agrupar algunos de los motivos, en la medida en que éstos se solapan. Así pues, este Tribunal de Primera Instancia considera oportuno examinar los motivos de la demandante agrupados de la siguiente manera:
- En primer lugar, los motivos basados en la incompetencia de la Comisión y en la violación de los principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.

- En segundo lugar, los motivos basados en la inexistencia de ventaja competitiva derivada de las ayudas TWD I.
- En tercer lugar, los motivos basados en la violación del principio de proporcionalidad.
- En cuarto lugar, los motivos basados en la legalidad de las ayudas TWD I.

Sobre los motivos basados en la incompetencia de la Comisión y en la violación de los principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros

Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

- 23 La demandante alega que no existe fundamento jurídico para la suspensión del pago de las ayudas TWD II y TWD III ordenada por el artículo 2 de la parte dispositiva de las Decisiones impugnadas. Además, la demandante invoca, en lo esencial, la violación, por parte de la Comisión, de los principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, alegando, en particular, que el artículo 2 de ambas Decisiones constituye «una injerencia injustificada» en el ordenamiento jurídico nacional.
- 24 Según la demandante, cuando la Comisión adopta una Decisión en el marco de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, dispone ciertamente de una amplia facultad de apreciación, pero esta facultad debe ejercerse en la forma que exige el Derecho comunitario. Si la Comisión tenía la intención de emplear un medio coactivo para obligar a la República Federal de Alemania a reclamar la devolución de las ayudas TWD I, dicha Institución debía haber utilizado, según la demandante, el procedimiento del artículo 169 del Tratado CEE o el previsto en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en lugar del procedimiento de

autorización condicional, que no está previsto en el Tratado (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 1992, *British Aerospace y Rover/Comisión*, C-294/90, Rec. p. I-493, apartados 11 y ss.). Del mismo modo, la posibilidad de «modificar» la ayuda, prevista en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, sólo se refiere a las ayudas incompatibles con el mercado común, lo que, según las propias Decisiones, no sucede en el caso de autos.

- 25 Por otra parte, la demandante alega que es a los Estados miembros a quienes incumbe recuperar las ayudas ilegales y que TWD puede impugnar ante los Tribunales nacionales la recuperación de las ayudas TWD I, invocando la protección de la confianza legítima (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de septiembre de 1983, *Deutsche Milchkontor*, asuntos acumulados 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633). En tales circunstancias, la relación que las Decisiones impugnadas establecen entre las ayudas TWD I, por una parte, y las ayudas TWD II y TWD III, por otra, constituye una injerencia injustificada en el ordenamiento jurídico nacional. En efecto, la suspensión del pago de las ayudas TWD II y TWD III impide a TWD invocar su confianza legítima en Derecho nacional porque, aun suponiendo que obtenga satisfacción en el proceso nacional iniciado, nunca podrá recibir las ayudas TWD II y TWD III.
- 26 Por otra parte, al hacer constar en las Decisiones TWD II y TWD III que no disponía «de ningún medio coercitivo para acelerar el cumplimiento o hacer ejecutar su Decisión de 1986», la Comisión pretendió ejercer una presión económica sobre TWD, a fin de obtener la devolución de las ayudas TWD I, lo que constituye, según la demandante, una desviación de poder y una usurpación de las competencias de un Estado miembro. Puesto que el procedimiento de recuperación se rige por el Derecho nacional, la Comisión no puede, sin esperar a la decisión del Juez nacional, imponer a TWD la obligación de devolver las ayudas TWD I, y tampoco puede, por consiguiente, someter su autorización a una condición.
- 27 En cuanto a su posición en Derecho nacional, la demandante alega que, en lo que atañe a los dos préstamos concedidos por el Land de Baviera, la devolución resulta ahora imposible. Al no haber reclamado el Land de Baviera la devolución de las ayudas de que se trata, tal devolución resulta ahora excluida por el artículo 48 de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Ley federal de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG»), el cual dispone que la revocación de un acto administrativo

irregular deberá efectuarse dentro del plazo de un año a partir del momento en que la Administración tenga conocimiento de las circunstancias que justifiquen tal medida.

28 En lo que atañe a las ayudas concedidas por el Gobierno federal, la demandante precisa que ella invocó la protección de su confianza legítima, así como las disposiciones de la VwVfG, en el marco del recurso que interpuso ante el Verwaltungsgericht Köln y, posteriormente, en su recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. La demandante alegó que en ningún momento se la había informado de que las disposiciones comunitarias se oponían a las ayudas TWD I, de manera que, cuando se realizaron las inversiones y se adoptaron las correspondientes resoluciones administrativas nacionales, pudo confiar en su carácter duradero. Por otra parte, el plazo de un año previsto en el artículo 48 de la VwVfG ya ha finalizado para las autoridades federales alemanas, las cuales, según la demandante, sabían que las Decisiones que concedieron las ayudas TWD I eran ilegales desde su adopción.

29 Aunque, con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), la protección de la confianza legítima no puede aplicarse a las ayudas concedidas con infracción del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, según la demandante existen casos en los que la empresa puede tener confianza en la legalidad de los actos y en los que, en última instancia, corresponderá al Tribunal de Justicia determinar si resulta aplicable el principio de confianza legítima. Alega que así sucede en el caso de autos, puesto que el código sectorial no se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, y la demandante no tuvo, pues, conocimiento de él hasta 1985, con posterioridad a la solicitud y concesión de las ayudas TWD I, y puesto que las autoridades alemanas le aseguraron que tales ayudas eran legales. La previa publicación del código sectorial en el *Boletín de las Comunidades* no podía bastar para generar en la demandante la obligación de conocerlo.

30 La parte coadyuvante, en el asunto T-486/93, no niega que la Comisión puede tener en cuenta una ventaja competitiva ilícita obtenida por la demandante, pero estima que, en el caso de autos, carece de importancia la cuestión de en qué medida la Comisión puede tener en cuenta los efectos del mantenimiento de las ayudas TWD I.

Dado que la Decisión TWD III declaró la compatibilidad de las ayudas TWD III con el mercado común, tales ayudas no pueden ser objeto de una prohibición de ejecución. Así pues, añade la parte coadyuvante, la condición suspensiva carece de fundamento jurídico; como medida restrictiva de los derechos de los interesados, hubiera requerido una habilitación en virtud del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1965, Lemmerz-Werke/Alta Autoridad, 111/63, Rec. pp. 835 y ss., especialmente p. 852), ya que la Comisión no está autorizada a aplicar procedimientos que no estén previstos por éste (sentencia British Aerospace y Rover/Comisión, antes citada, apartado 14). Las disposiciones del párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado tienen por efecto que el Estado miembro debe suprimir o modificar una ayuda cuya incompatibilidad haya sido declarada, pero no que el Estado no deba entregar una ayuda cuya compatibilidad haya sido declarada.

31 Por lo demás, añade la parte coadyuvante, la ventaja conferida a la demandante por las ayudas TWD I, suponiendo que exista todavía, no es sino la consecuencia de su derecho a impugnar la recuperación de tales ayudas, y la relación que establece la Comisión sería incompatible con los principios de un Estado de Derecho en el supuesto de que la demandante obtenga satisfacción en el proceso nacional iniciado. Al estar la recuperación sujeta al Derecho nacional, la Comisión debe asumir las consecuencias de ello y no está autorizada a eludir tales consecuencias mediante procedimientos no previstos por el Tratado. A lo sumo podría interponer un recurso por incumplimiento contra la República Federal de Alemania.

32 En efecto, de la Decisión TWD III se desprende, según la parte coadyuvante, que la Comisión utiliza la condición suspensiva como sanción, a falta de otro medio coactivo para la ejecución de la Decisión TWD I. La imposición de una sanción de este tipo carece de fundamento jurídico. Ha de tenerse en cuenta, añade la parte coadyuvante, que las sanciones afectan de un modo especialmente importante a la situación jurídica de los particulares y requieren, por consiguiente, un fundamento claro y exento de ambigüedad (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de septiembre de 1984, Könecke, 117/83, Rec. p. 3291, apartados 16 y 17).

33 La parte demandada alega que las ayudas TWD II y TWD III eran, en sí mismas, compatibles con el mercado común, pero que debían tomarse en consideración todos los factores que pudieran tener influencia en el efecto de tales ayudas y, en

particular, el hecho de que la empresa demandante continuara estando en posesión de las ayudas TWD I, ayudas declaradas incompatibles por una Decisión de 1986 que había adquirido firmeza (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 1991, Italia/Comisión, C-261/89, Rec. p. I-4437, apartado 20). Según se desprende claramente de las Decisiones TWD II y TWD III, el efecto de las nuevas ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, acumulado al de las antiguas ayudas TWD I no recuperadas, supondría para la demandante una ventaja excesiva e indebida que perjudicaría gravemente al interés común.

34 La Comisión añade que las Decisiones TWD II y TWD III se basan en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 y en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Las ayudas TWD II y TWD III están prohibidas por el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, pero pueden considerarse compatibles con el mercado común, en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, si las ayudas TWD I son devueltas. Tal Decisión es la menos severa para la demandante, puesto que, si la Comisión no tuviera la facultad de suspender el pago de las nuevas ayudas, se vería inmediatamente obligada a declararlas totalmente incompatibles con el mercado común.

35 La citada sentencia *British Aerospace y Rover/Comisión*, remite ciertamente a la Comisión a la posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia prevista en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, pero también, en el apartado 10 de los fundamentos de Derecho, alude a la posibilidad de modificar la ayuda de que se trate, prevista en el párrafo primero del mismo apartado. Según la Comisión, la solución adecuada en este caso era una modificación de las nuevas ayudas consistente en suspender el pago de éstas hasta que hubiera desaparecido la ventaja competitiva ilícita de que disfrutaba la empresa demandante.

36 Según la Comisión, las Decisiones TWD II y TWD III no contienen dos decisiones autónomas, una que declara compatibles las ayudas y otra que suspende el pago de éstas. En ambos casos, se trata de una sola decisión que hace constar que las ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, sólo serán compatibles y podrán ser pagadas cuando la demandante haya devuelto las ayudas TWD I, pues el objetivo es restablecer la situación anterior, con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión* (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 66.

- 37 La Comisión considera que la autorización condicional de las ayudas TWD II y TWD III no constituye ni un medio de coacción o de presión económica, ni la manifestación de una desviación de poder. El único modo de imponer efectivamente la aplicación de la Decisión TWD I, que ya es firme, sería un procedimiento por infracción del Tratado. La única finalidad de las Decisiones TWD II y TWD III es impedir el pago de nuevas ayudas que falseen la competencia en el mercado común y sean, por ello, contrarias a Derecho. La posible existencia de una confianza legítima en Derecho nacional no puede obligar a la Comisión a conculcar las normas del Tratado, autorizando el pago de nuevas ayudas que, de mantenerse las ayudas TWD I, falsearían la competencia y no serían compatibles con el mercado común.
- 38 Por otra parte, añade la Comisión, de la resolución del Verwaltungsgericht Köln de 21 de diciembre de 1989 se desprende que la demandante no puede invocar una confianza legítima con respecto a las ayudas otorgadas por el Gobierno federal. En Derecho alemán, la confianza legítima sólo nace, en tales circunstancias, si el interesado tuvo en un primer momento confianza y actuó luego en función de dicha confianza, mientras que, en el caso de autos, TWD llevó a cabo la mayor parte de sus inversiones antes de recibir las ayudas TWD I. Por lo demás, añade la Comisión, no puede existir confianza legítima si el interesado conocía la ilegalidad del acto, o si la ignoraba por negligencia grave; según la resolución del Verwaltungsgericht Köln, TWD habría debido saber que las ayudas eran ilícitas. Por otra parte, la revocación de los certificados expedidos por el Bundesministerium für Wirtschaft se efectuó dentro del plazo de un año previsto por el artículo 48 de la VwVfG, plazo que no pudo haber empezado a correr antes del 1 de septiembre de 1986.
- 39 Por lo que se refiere a las ayudas recibidas del Land de Baviera, la Comisión afirma que la empresa demandante sabía que ese Land estaría obligado a retirarlas, y no pudo tener confianza legítima en el hecho de que las autoridades bávaras tendrían un comportamiento contrario al Derecho comunitario y renunciarían a exigir la restitución de las ayudas.
- 40 La demandada añade que, en cualquier caso, la aplicación del Derecho nacional no puede hacer prácticamente imposible la aplicación de la Decisión TWD I. En el caso de autos se dan las condiciones definidas en las citadas sentencias Deutsche Milchkontor (Rec. 1983, pp. 2633 y ss., especialmente pp. 2665 y 2666), y Comisión/Alemania (apartado 17), lo que tiene como consecuencia que no puedan

aplicarse las disposiciones de la VwVfG. Por otra parte, añade la Comisión, de la citada sentencia Comisión/Alemania (apartado 14), se desprende que un agente económico no puede depositar una confianza legítima en ayudas otorgadas sin observar el procedimiento previsto por el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

- 41 En cualquier caso, el Juez nacional no puede, sin haber consultado al Tribunal de Justicia, admitir una confianza legítima en el mantenimiento de ayudas contrarias al Derecho comunitario (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 16). Ahora bien, si el Tribunal de Justicia hubiera declarado, en el marco de un procedimiento prejudicial, que la demandante pudo legítimamente confiar en el carácter regular de las ayudas TWD I, incluso con respecto al Derecho comunitario, la suspensión del pago de las ayudas TWD II y TWD III habría quedado automáticamente sin objeto. Sin embargo, concluye la Comisión, eso no sucede en el caso de autos.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 42 Procede examinar las cuestiones suscitadas por dichos motivos en dos etapas, a saber, en primer lugar, la relativa a la competencia de la Comisión para adoptar el artículo 2 de las Decisiones TWD II y TWD III, y, en segundo lugar, la relativa a la supuesta violación de los principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.

— Sobre la competencia de la Comisión para adoptar el artículo 2 de las Decisiones TWD II y TWD III

- 43 El Tribunal de Primera Instancia recuerda, en primer lugar, que el artículo 1 de la parte dispositiva de cada una de las dos Decisiones hace constar que las ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, «son compatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92 del Tratado CEE». No obstante, según el artículo 2 de dichas

partes dispositivas, las autoridades alemanas deberán suspender la entrega a TWD de las ayudas contempladas en el artículo 1 hasta que hayan procedido a la recuperación de las ayudas incompatibles contempladas en el artículo 1 de la Decisión TWD I.

44 Los argumentos de la demandante y de la parte coadyuvante sobre la cuestión relativa a la competencia de la Comisión se basan, principalmente, en el hecho de que el artículo 1 de una y otra Decisión declaró las ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, compatibles con el mercado común. Según aquéllas, la Comisión carece de competencia para suspender el pago de unas ayudas así declaradas compatibles con el mercado común.

45 A la vista de tales argumentos, y a fin de dilucidar si la Comisión era competente para adoptar las Decisiones impugnadas, procede determinar, en primer lugar, el contenido y el alcance de dichas Decisiones. En particular, debe examinarse la relación entre las partes dispositivas y las exposiciones de motivos de las Decisiones de que se trata.

46 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que la parte dispositiva de un acto debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que llevaron a la adopción de éste (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 1992, SIV y otros/Comisión, asuntos acumulados T-68/89, T-77/89 y T-78/89, Rec. p. II-1403, apartado 320).

47 Por lo que se refiere a la Decisión TWD II, el Tribunal de Primera Instancia comprueba que, después de haber declarado, al final de la parte IV, que las ayudas TWD II «podrán acogerse a las exenciones previstas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92» del Tratado, la Comisión prosigue, en el primer considerando de la parte V, en los términos siguientes:

«Al decidir si a una ayuda puede aplicársele alguna de las exenciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la Comisión debe tener en cuenta las

principales circunstancias que puedan influir en los efectos de aquélla sobre las condiciones comerciales de la Comunidad.»

48 Más adelante, después de recordar los antecedentes del caso de autos, la Comisión hace constar que

«El efecto acumulativo de las ayudas ilegales que [TWD] viene negándose a reembolsar desde 1986 y las nuevas ayudas de inversión [es decir, las ayudas TWD II] darían a esta empresa unas ventajas indebidas y excesivas que afectarían de forma negativa a los intercambios comerciales hasta producir un efecto contrario al interés común.» (Parte V, séptimo considerando);

así como lo siguiente:

«Como consecuencia de esta situación, la empresa se ha enriquecido injustificadamente, y seguirá haciéndolo hasta el reembolso efectivo de las ayudas concedidas de forma ilegal.

Por todo ello, aunque las ayudas previstas en la actualidad [...] deben considerarse compatibles con el mercado común, la Comisión considera que procede suspender su pago hasta que se produzca el reembolso de las ayudas incompatibles a que se refería la Decisión de 1986 [...]

Por otra parte, la Comisión no dispone de ningún medio para acelerar el cumplimiento o hacer ejecutar su Decisión de 1986, lo que hace aún más necesaria la suspensión del pago de las presentes ayudas.

Además, conviene señalar que la Comisión, en su comunicación con arreglo al apartado 2 del artículo 93, había expuesto ya el doble efecto de distorsión de la competencia debido al no reembolso de las antiguas ayudas incompatibles por parte de [TWD]. Ahora bien, ni el Gobierno alemán ni la empresa rebatieron el argumento o efectuaron observación alguna al respecto» (considerandos noveno a duodécimo).

49 La Comisión llega a la conclusión de que

«[las ayudas TWD II] son compatibles con el mercado común, pero no podrán concederse hasta que [TWD] haya reembolsado las ayudas recibidas entre 1981 y 1983 y que son objeto de la Decisión 86/509/CEE de la Comisión» (decimotercer considerando).

50 La motivación de la Decisión TWD III es casi idéntica a la de la Decisión TWD II (véase, en particular, el último considerando de la parte III, así como el considerando primero y los considerandos décimo a decimocuarto de la parte IV de la Decisión TWD III).

51 Este Tribunal de Primera Instancia estima que, en tales circunstancias, las Decisiones TWD II y TWD III, consideradas una y otra globalmente, deben ser interpretadas en el sentido de que la Comisión llegó a la conclusión de la incompatibilidad con el mercado común de las nuevas ayudas TWD II y TWD III en tanto no se hubieran devuelto las antiguas ayudas TWD I. En efecto, en las exposiciones de motivos de las dos Decisiones impugnadas, la Comisión consideró que el efecto acumulado de las antiguas ayudas TWD I y de las nuevas ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, consistiría en alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común. Así pues, el sentido de las Decisiones impugnadas es que las nuevas ayudas TWD II y TWD III, consideradas en sí mismas, pueden ser compatibles con el mercado común, pero no pueden ser autorizadas en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado sin haber eliminado antes el efecto acumulado de las antiguas ayudas TWD I y de las nuevas ayudas TWD II y TWD III.

- 52 De lo anterior se deduce que las partes dispositivas de las Decisiones impugnadas no pueden interpretarse en el sentido que sostienen la parte demandante y la parte coadyuvante, a saber, como una declaración incondicional de compatibilidad con el mercado común (artículo 1), a la que se habría añadido una condición suspensiva ilícita (artículo 2). Por el contrario, este Tribunal de Primera Instancia estima que de la mera lectura de las Decisiones impugnadas se desprende que la Comisión no habría declarado la compatibilidad de las nuevas ayudas TWD II y TWD III de la manera en que lo hizo en el artículo 1 de las partes dispositivas de que se trata, sin la condición recogida en el artículo 2. En efecto, la finalidad del artículo 2 de las partes dispositivas que se discuten es, precisamente, hacer posible la declaración de compatibilidad recogida en el artículo 1.
- 53 En estas circunstancias, procede examinar, en segundo lugar, si la Comisión era competente para adoptar Decisiones acompañadas de condiciones relativas a la concesión de ayudas con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.
- 54 El Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, serán incompatibles con el mercado común todas las ayudas estatales contempladas en dicha disposición, salvo las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92. Según el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93, si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobare que una ayuda estatal no es compatible con el mercado común en virtud del artículo 92, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine.
- 55 Este Tribunal de Primera Instancia considera que la mencionada facultad de la Comisión, consistente en decidir que una ayuda se «modifique», implica necesariamente que la Decisión de la Comisión por la que se autorice una ayuda en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado pueda ir acompañada de condiciones destinadas a garantizar que las ayudas autorizadas no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- 56 Por otra parte, según ha declarado el Tribunal de Justicia en la citada sentencia Italia/Comisión (apartado 20), cuando la Comisión examina la compatibilidad de una ayuda de Estado con el mercado común, debe tener en cuenta todos los datos pertinentes, incluyendo en su caso el contexto ya valorado en una Decisión

anterior así como las obligaciones que la citada Decisión pudo imponer a un Estado miembro. De ello se deduce que la Comisión era competente para tener en cuenta, por una parte, el eventual efecto acumulado de las antiguas ayudas TWD I y de las nuevas ayudas TWD II y TWD III, y, por otra parte, el hecho de que las ayudas TWD I, declaradas contrarias a Derecho por la Decisión TWD I, no habían sido devueltas.

57 Queda por examinar si, tal como afirman la parte demandante y la parte coadyuvante, la Comisión siguió un procedimiento no previsto en el Tratado y si las únicas vías procesales que en las circunstancias del caso de autos podía utilizar la Comisión eran los recursos por incumplimiento previstos en el artículo 169 o en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

58 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia hace constar que, a diferencia de la situación considerada en la sentencia *British Aerospace y Rover/Comisión*, antes citada, en el caso de autos la Comisión siguió debidamente el procedimiento de emplazamiento a los interesados contemplado en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, antes de adoptar las Decisiones impugnadas.

59 El Tribunal de Primera Instancia considera, asimismo, que la finalidad de los recursos por incumplimiento previstos por el Tratado no coincide con la del artículo 2 de las partes dispositivas de las Decisiones impugnadas. En efecto, en el caso de autos el objetivo de un recurso por incumplimiento sería declarar una infracción del Tratado relacionada con la inobservancia de la Decisión TWD I. Sin embargo, tal como acertadamente ha alegado la Comisión, las Decisiones TWD II y TWD III se refieren a las condiciones con sujeción a las cuales podrían concederse nuevas ayudas a TWD, ayudas que ésta en modo alguno estaba obligada a solicitar. En este contexto, la finalidad del artículo 2 de las partes dispositivas de que se trata no es hacer constar el incumplimiento de la Decisión TWD I, sino impedir el pago de nuevas ayudas que falseen la competencia en forma contraria al interés común.

60 De lo anterior se deduce que la Comisión no siguió procedimientos no previstos por el Tratado y que los recursos por incumplimiento no eran las únicas vías procesales de que disponía la Comisión en el caso de autos.

61 En cuanto a las alegaciones de la parte demandante y de la parte coadyuvante según las cuales la Comisión incurrió en desviación de poder, sobre todo por el hecho de que, en las Decisiones impugnadas, afirmara que «no dispone de ningún medio para acelerar el cumplimiento o hacer ejecutar su Decisión de 1986, lo que hace aún más necesaria la suspensión del pago de las presentes ayudas» (véase el apartado 26 *supra*), constituye reiterada jurisprudencia que el concepto de desviación de poder tiene un alcance muy preciso y se refiere al hecho de que una autoridad administrativa utilice sus facultades para fines distintos de los que determinaron su atribución. Una Decisión sólo está viciada de desviación de poder cuando resulte, en función de indicios objetivos, pertinentes y concordantes, que fue adoptada para conseguir unos fines distintos de los alegados (véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de febrero de 1995, Frederiksen/Parlamento, T-106/92, RecFP p. II-99).

62 Pues bien, este Tribunal de Primera Instancia ha indicado ya que la finalidad del artículo 2 de las partes dispositivas de que se trata es garantizar que la competencia en el mercado común no resulte falseada debido al pago de las nuevas ayudas TWD II y TWD III antes de que se hayan devuelto las antiguas ayudas TWD I (véase el apartado 59 *supra*). De ello se deduce que las Decisiones impugnadas no se adoptaron para conseguir fines distintos de los alegados y que, por consiguiente, no incurren en desviación de poder (véanse los apartados 64 a 68 *infra*).

63 Este Tribunal de Primera Instancia llega a la conclusión de que la Comisión era competente para adoptar el artículo 2 de las partes dispositivas de las Decisiones impugnadas.

— Sobre la supuesta violación de los principios que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros

64 Este motivo, según el cual el artículo 2 de las partes dispositivas de que se trata constituye una «injerencia injustificada» en el ordenamiento jurídico nacional, en la medida en que ordena suspender la entrega de las ayudas TWD II y TWD III hasta que se haya procedido a la recuperación de las ayudas TWD I, básicamente imputa

a la Comisión el haber infringido las normas que rigen el reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, en la medida en que dicha Institución, por una parte, ignoró la existencia de un litigio nacional relativo al mismo objeto y, por otra, violó el principio de confianza legítima invocado en dicho litigio, tal como se define en el Derecho administrativo nacional de que se trata.

65 Así pues, procede examinar si puede influir en la legalidad de las Decisiones TWD II y TWD III la existencia de un litigio nacional en el que se hayan planteado las referidas cuestiones de Derecho nacional.

66 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia estima, en primer lugar, que la competencia de la Comisión para adoptar el artículo 2 de las partes dispositivas de que se trata no puede ponerse en tela de juicio por la mera existencia de un litigio nacional. En efecto, la legalidad de las Decisiones TWD II y TWD III no puede depender de cuestiones de Derecho nacional alemán, tales como la observancia por las autoridades alemanas del artículo 48 de la VwVfG. Por otra parte, la existencia de un litigio en el ámbito nacional no puede afectar a la competencia de la Comisión para adoptar cuantas medidas sean necesarias a fin de garantizar que no resulte falseada la competencia dentro de la Comunidad.

67 A este respecto, tal como ya ha señalado el Tribunal de Primera Instancia (véanse los apartados 59 a 62 *supra*), la finalidad del artículo 2 de dichas partes dispositivas no es impedir que la demandante ejercite sus derechos en el ordenamiento jurídico nacional, sino garantizar que la competencia en el mercado común no resulte falseada por el efecto acumulado de las ayudas de que se trata. Admitir la tesis de la demandante equivaldría a afirmar que la Comisión estaba obligada a infringir el Tratado, autorizando nuevas ayudas que podrían acentuar la distorsión de la competencia derivada del hecho de que las antiguas ayudas ilícitas no hubieran sido restituidas.

68 Por otra parte, las Decisiones impugnadas no suponen obstáculo alguno para que la actora siga adelante con el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, cosa que, por lo demás, la demandante ha hecho en el caso de autos. Además, el Tribunal de Primera Instancia considera que la demandante no puede quejarse de

una supuesta «presión», puesto que ella misma, de un modo plenamente voluntario, solicitó que se le concedieran las nuevas ayudas TWD II y TWD III, a pesar de que continuaba disfrutando de la ventaja competitiva obtenida mediante las ayudas declaradas ilegales por la Decisión TWD I.

69 En cualquier caso, este Tribunal de Primera Instancia recuerda que constituye reiterada jurisprudencia que las disposiciones del Derecho nacional no pueden aplicarse de tal manera que hagan prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario (véanse las citadas sentencias del Tribunal de Justicia Deutsche Milchkontor, apartado 22, y Comisión/Alemania, apartado 12). A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado, en particular, que, habida cuenta del carácter imperativo del control de las ayudas estatales que con arreglo al artículo 93 del Tratado efectúa la Comisión, las empresas beneficiarias de una ayuda sólo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando la misma se conceda con observancia del procedimiento que prevé dicho artículo. Por consiguiente, sólo en circunstancias excepcionales podrá el beneficiario de una ayuda ilegal invocar su confianza legítima. En tal supuesto, corresponderá al Juez nacional que conozca del asunto valorar las referidas circunstancias, en su caso después de haber planteado al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales de interpretación (véase la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartados 12 a 16).

70 Pues bien, en el caso de autos consta que las ayudas TWD I no fueron concedidas con observancia del procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. De lo anterior se deduce, conforme a la citada sentencia Comisión/Alemania (apartado 16), que la confianza legítima que la demandante invoca en el litigio nacional únicamente puede reconocérsele en circunstancias excepcionales. Consta también en autos que el órgano jurisdiccional nacional no ha planteado al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado, ninguna cuestión prejudicial dirigida a que se determine si tales circunstancias excepcionales, en el sentido del Derecho comunitario, existen en el caso de autos.

71 Este Tribunal de Primera Instancia considera que, por consiguiente, el ordenamiento jurídico comunitario no obligaba a la Comisión a esperar a la resolución del litigio nacional —en el cual, por lo demás, tras más de ocho años de procedimiento, todavía

no se ha acreditado la supuesta confianza legítima de la demandante— antes de adoptar el artículo 2 de las partes dispositivas objeto de controversia. Cualquier otra interpretación privaría de eficacia a los artículos 92 y 93 del Tratado.

72 Por otra parte, debe recordarse que el litigio nacional invocado por la demandante no se refiere a las ayudas TWD I concedidas por las autoridades bávaras. A este respecto, debe ponerse de relieve que, según afirma la propia demandante, sin haber sido contradicha ni por la parte coadyuvante ni por la parte demandada, las autoridades bávaras dejaron que transcurriera el plazo de un año previsto en el artículo 48 de la VwVfG sin haber adoptado ninguna medida para recuperar las ayudas objeto de controversia. Además, la parte demandante afirmó en la vista que las autoridades bávaras no quieren reclamar las ayudas controvertidas y que se han negado a emitir la necesaria orden de devolución.

73 En tales circunstancias, este Tribunal de Primera Instancia considera que, en cualquier caso, la demandante no puede invocar legítimamente, en Derecho comunitario, una confianza legítima basada en el hecho de que las autoridades bávaras no reclamaran la devolución de las ayudas TWD I en el plazo previsto por el Derecho nacional. En efecto, según ha declarado el Tribunal de Justicia en su sentencia Comisión/Alemania, antes citada (apartado 19), una disposición que prevea un plazo para la revocación de los actos administrativos declarativos de derechos debe ser aplicada de manera que se tenga plenamente en cuenta el interés comunitario y que no haga prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario.

74 De cuanto antecede se deduce que deben desestimarse los motivos basados en la falta de competencia de la Comisión para adoptar las Decisiones impugnadas y en la supuesta vulneración del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros.

Sobre los motivos basados en la inexistencia de ventaja competitiva derivada de las ayudas TWD I

Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

- 75 La demandante alega que actualmente no disfruta de ninguna ventaja competitiva derivada de las ayudas TWD I, puesto que los fondos ya han sido utilizados y los préstamos, reembolsados. Por lo demás, añade la demandante, la Comisión no expresa en cifras la ventaja competitiva cuya existencia declara y no resulta posible comprobar la afirmación, contenida en la Decisión TWD II, según la cual la acumulación de las ayudas TWD II y TWD III supone un subvención equivalente del 29 %.
- 76 En el asunto T-486/93, la demandante, apoyada por la parte coadyuvante, añade que la Comisión sobrestimó la ventaja competitiva de TWD derivada de las ayudas TWD I, puesto que dicha empresa constituyó una reserva de 6,12 millones de DM, incrementada con los intereses anuales, en previsión del eventual resultado del procedimiento nacional. Así pues, concluye la demandante, las ayudas TWD I carecen de incidencia contraria al interés comunitario.
- 77 La parte demandada subraya que le corresponde pronunciarse sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común en función de datos referidos a la Comunidad en su conjunto (sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, y de 24 de febrero de 1987, Deufl/Comisión, 310/85, Rec. p. 901) y teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes. La Comisión añade que su Decisión no incurre en ningún error de apreciación.
- 78 En las Decisiones impugnadas, la Comisión estimó necesario tener en cuenta todos los elementos que pudieran influir en el efecto de las ayudas TWD II y TWD III y, especialmente, el hecho de que la demandante estuviera todavía en posesión de las ayudas TWD I. Según la Comisión, el efecto acumulado de las dos series de ayudas falsea la competencia y vulnera gravemente el interés común, sobre todo en un

mercado como el del hilo de poliamida, caracterizado ya por una intensa competencia, una demanda estancada, fuertes inversiones de capital y reducidos márgenes comerciales.

- 79 En efecto, añade la Comisión, los excesos de capacidad existentes en la empresa de la demandante sólo pudieron crearse con las ayudas ilegales TWD I. Si se permitiera a la demandante conservar las ayudas TWD I y obtener, simultáneamente, las ayudas TWD II o TWD III para suprimir los excesos de capacidad creados mediante las ayudas ilegales, disfrutaría a la vez de subvenciones para la constitución de excesos de capacidad y de subvenciones para la supresión de éstos, resultando así doblemente recompensada por su pasado comportamiento, contrario al Derecho comunitario.
- 80 Según los cálculos de la Comisión, tal como se precisan por última vez en su carta de 14 de diciembre de 1994, en respuesta a las preguntas formuladas por este Tribunal de Primera Instancia, la demandante debe devolver al Gobierno federal alemán el capital de la prima de 6,12 millones de DM, junto con los correspondientes intereses a un tipo del 6 % (3,67 millones de DM a 31 de diciembre de 1993). Por lo que se refiere al préstamo concedido por el Land de Baviera, añade la Comisión, la ventaja no consiste en el importe del capital prestado, y ahora reembolsado, sino en la bonificación de intereses concedida, a saber, la diferencia entre el tipo del 5 % aplicado y el tipo vigente en el mercado, así como en el período de carencia de dos años. Basándose en un tipo de referencia del 7,5 %, dicha bonificación se elevaría a 1,44 millones de DM hasta el 31 de diciembre de 1993. De lo anterior se deduce, según la Comisión, que el importe total de las ayudas TWD I que debe devolverse asciende a 11,2 millones de DM.
- 81 En el asunto T-486/93, la Comisión añade que, aunque la demandante haya constituido en su balance una provisión (y no una «reserva») de 6,12 millones de DM para la devolución de la prima por inversión, dicho importe queda indirectamente a su disposición y podría ser conservado en función del resultado del procedimiento de recuperación. Por otra parte, la referida provisión tiene repercusiones financieras positivas para la demandante, al reducir sus cargas fiscales. Por lo demás, concluye la demandada, la discutida provisión no cubre las ventajas derivadas de la bonificación de intereses de los préstamos concedidos por las autoridades bávaras.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

82 Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que, según reiterada jurisprudencia, el apartado 3 del artículo 92 del Tratado confiere a la Comisión una facultad discrecional cuyo ejercicio implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario (véase la sentencia Deufil/Comisión, antes citada, apartado 18). Por consiguiente, el control del Tribunal de Primera Instancia sobre tal apreciación debe limitarse a la observancia de las normas de procedimiento, al carácter suficiente de la motivación, a la exactitud material de los hechos y a la inexistencia de error de apreciación manifiesto y de desviación de poder.

83 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que la demandante no ha demostrado que la Comisión haya rebasado manifiestamente los límites de su facultad de apreciación al declarar, en las dos Decisiones impugnadas, que la demandante disfrutaba de una ventaja competitiva derivada de la no devolución de las ayudas TWD I y que las ayudas TWD II y TWD III, respectivamente, acumuladas a las ayudas TWD I, falseaban la competencia en una medida contraria al interés comunitario. En efecto, consta en autos que la demandante no ha devuelto ni la prima por inversión de 6,12 millones de DM concedida por el Gobierno alemán, ni los intereses devengados desde que dicha cantidad fue puesta a su disposición. Por otra parte, la circunstancia de que se hayan reembolsado los préstamos concedidos por el Land de Baviera no basta por sí sola para paliar la distorsión de la competencia, puesto que la demandante no ha devuelto la bonificación de intereses que acompañaba a tales préstamos. Así pues, la demandante continúa disfrutando de la ventaja competitiva ilícita resultante de las ayudas TWD I, que se eleva, según la Comisión, a más de 11 millones de DM. Por lo demás, la demandante no ha aportado datos que demuestren que los cálculos de la Comisión, tal como se presentaron con carácter definitivo en su carta de 14 de diciembre de 1994, eran inexactos.

84 Por lo que se refiere a la alegación de la demandante —formulada únicamente en el asunto T-486/93— basada en el hecho de que constituyó en su balance una reserva de 6,12 millones de DM, junto con los intereses, este Tribunal de Primera Instancia manifiesta, en primer lugar, que la demandante no ha contradicho la afirmación de la Comisión según la cual la demandante no estableció en su balance una «reserva» sino una provisión, en previsión del eventual resultado del procedimiento nacional. A juicio de este Tribunal de Primera Instancia, tal provisión no equivale a la

devolución de las ayudas controvertidas. En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia considera que la demandante no ha aportado datos que demuestren que la referida provisión tiene por efecto privarla de la ventaja competitiva ilícita derivada de las ayudas TWD I. En tercer lugar, dicha provisión no cubre las ventajas derivadas de la bonificación de intereses de los préstamos concedidos por las autoridades bávaras.

- 85 De lo anterior se deduce que la demandante no ha demostrado la existencia de un error de apreciación manifiesto por parte de la Comisión y que, por consiguiente, deben desestimarse los motivos basados en la inexistencia de ventaja competitiva derivada de las ayudas TWD I.

Sobre los motivos basados en la violación del principio de proporcionalidad

Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

- 86 En su réplica en el asunto T-244/93, la demandante alega que la Comisión violó el principio de proporcionalidad, al supeditar la entrega de todas las ayudas TWD II a la devolución de las ayudas TWD I. Habría podido obtener el mismo resultado, y menoscabar así en menor medida los derechos de la demandante, autorizando el pago de las ayudas TWD II previa deducción del importe de las ayudas TWD I.

- 87 En su recurso en el asunto T-486/93, la demandante alega que, suponiendo que la Comisión fuera competente para utilizar «un medio coercitivo», habría agotado esta posibilidad con la Decisión TWD II, es decir, antes de adoptar la Decisión TWD III; para respetar el principio de proporcionalidad, habría que sumar las ayudas TWD II y TWD III, deducir de este total el importe de las ayudas TWD I y autorizar el pago de la diferencia.

- 88 La demandante propone alcanzar este objetivo a través del siguiente método de cálculo: del importe de la subvención a que se refiere la Decisión TWD II y del capital de cada uno de los préstamos a los que aluden las Decisiones TWD II y TWD III, debería deducirse una proporción del importe por reembolsar de las ayudas TWD I, calculada a *prorrata* de los referidos importes. Las cantidades así obtenidas (más de 21 millones de DM en relación con los más de 30 millones de DM aprobados por las Decisiones TWD II y TWD III) podrían abonarse legalmente en forma de ayudas. Debería tenerse en cuenta, además, el hecho de que, al no haber recibido las ayudas TWD III no abonadas, la demandante hubo de procurarse la financiación de las inversiones de que se trata en el mercado libre, lo que le ocasionó determinadas pérdidas.
- 89 En el asunto T-486/93, la demandante alega en la réplica que, para calcular el valor de las ayudas consistentes en préstamos en condiciones favorables, la Comisión habría debido basarse en el tipo de referencia del 7,5 % utilizado a la sazón por el Gobierno federal, y no en el del 9,5 %.
- 90 En su dúplica en el asunto T-244/93, la parte demandada duda de la aplicabilidad del principio de proporcionalidad a una Decisión que no implica sanción alguna. Según ella, la Decisión TWD II significa sencillamente que sólo podrán pagarse a la demandante nuevas ayudas, a las que no tiene ningún derecho, cuando no produzcan distorsiones de la competencia. En cualquier caso, puesto que el importe de las ayudas TWD I que han de devolverse es superior al de las ayudas TWD II, no existe manifiestamente vulneración del principio de proporcionalidad. En efecto, concluye la Comisión, el valor de las ayudas TWD I era de 11,2 millones de DM y el de las ayudas TWD II se elevaba a 5,77 millones de DM el 31 de diciembre de 1993 (Anexo I a la carta de la Comisión de 14 de diciembre de 1994).
- 91 En su escrito de contestación en el asunto T-486/93, la parte demandada alega que los cálculos de la demandante, destinados a demostrar una violación del principio de proporcionalidad (véase el apartado 88 *supra*), son erróneos, sobre todo porque la demandante sumó la prima por inversión y los importes totales de los préstamos, cuando habría debido tener en cuenta la prima por inversión y la bonificación de intereses concedida en relación con los préstamos. Del mismo modo, añade la Comisión, es erróneo el cálculo de las pérdidas de la demandante, sobre todo

porque ésta no tuvo en cuenta la ventaja competitiva actual derivada de la no devolución de las ayudas TWD I.

- 92 En la fase de dúplica en el asunto T-486/93, la demandada admite que debe tomarse como base de cálculo un tipo de interés del 7,5 %, como mantiene la demandante, pero que, al aplicarse dicho tipo también a los préstamos TWD II y TWD III, la relación entre las subvenciones TWD I y las subvenciones suspendidas sigue siendo prácticamente la misma. A 31 de diciembre de 1993, la ventaja financiera de las ayudas TWD I era de cerca de 11,2 millones de DM y la de las ayudas TWD II y TWD III, de cerca de 6,1 millones de DM, a saber, 5,77 millones para las ayudas TWD II y 0,348 millones para las ayudas TWD III (véase la carta de la Comisión de 14 de diciembre de 1994). Según la Comisión, la ventaja competitiva proporcionada por las ayudas TWD I es, de hecho, superior a la subvención equivalente, si se tienen en cuenta factores tales como las repercusiones fiscales positivas, el incremento de liquidez, las ventajas materiales derivadas de las ayudas, las inversiones intermedias, las posibilidades de obtención de créditos suplementarios o los intereses sobre la provisión constituida por la demandante.
- 93 Por último, la Comisión afirma que ha admitido siempre que podría llegar un momento en que el valor de las ayudas denegadas excediera de la ventaja competitiva ilegal de la demandante, pero que en el caso de autos todavía no se ha llegado a ese punto. Por consiguiente, añade, no se plantea la cuestión de si la Comisión ha vulnerado el principio de proporcionalidad.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 94 En el asunto T-244/93, la demandante no ha desarrollado ni expresado en cifras la argumentación que introdujo en la fase de réplica y según la cual la Comisión habría debido autorizar el pago de las ayudas TWD II previa deducción de las ayudas TWD I. Por consiguiente, este Tribunal de Primera Instancia hace constar que, en ese asunto, la demandante no ha aportado ningún dato que pueda acreditar que la Decisión TWD II ha violado el principio de proporcionalidad.

- 95 En lo relativo al asunto T-486/93, este Tribunal de Primera Instancia ha podido comprobar que son erróneos los cálculos en los que la demandante basa su argumentación (véase el apartado 88 *supra*). En efecto, tal como acertadamente alega la Comisión, para determinar el valor de las ayudas controvertidas deben sumarse la prima por inversión y la bonificación de intereses, mientras que, en sus cálculos, la demandante ha sumado la prima por inversión y los importes totales de los préstamos. Del mismo modo, las supuestas pérdidas de la demandante no toman en consideración el hecho de que la demandante continúa disfrutando de la ventaja competitiva ilícita derivada de las ayudas TWD I.
- 96 De lo anterior resulta que los cálculos expuestos por la demandante no demuestran en modo alguno que el importe de las ayudas TWD II y TWD III sea superior a las ayudas TWD I. Antes al contrario, los Abogados de la demandante no negaron en la vista que, en el momento de la adopción de las Decisiones TWD II y TWD III, el valor de las ayudas contempladas en esas Decisiones era inferior al valor de la ventaja competitiva ilícita de las ayudas TWD I. Por lo demás, según las cifras presentadas por la Comisión, que la demandante no ha refutado, el valor de la ventaja competitiva ilícita de las ayudas TWD I sigue siendo claramente superior al valor de las ayudas TWD II y TWD III, incluso si se aplica un tipo de referencia del 7,5 %.
- 97 Al no haber demostrado la demandante el carácter fundado de la premisa en la que se basa su argumentación, a saber, que el total de las ayudas TWD II y TWD III era superior al valor de las ayudas TWD I, ha de llegarse a la conclusión de que, en cualquier caso, deben desestimarse los motivos basados en la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre los motivos basados en la legalidad de las ayudas TWD I

Exposición sucinta de las alegaciones de las partes

- 98 En su réplica en el asunto T-244/93 y en su recurso en el asunto T-486/93, la demandante alega que una parte de las ayudas TWD I reunía los requisitos de fondo para

poder ser declarada compatible con el mercado común, cuando menos en lo relativo a la renovación de las operaciones de texturado, el saneamiento de la tintorería y la compra de tricotosas. En efecto, si las ayudas TWD II relativas a la producción de hilo y a la fabricación de género de punto son globalmente legales, lo mismo debiera ocurrir con las actividades similares subvencionadas por las ayudas TWD I. Por lo demás, añade la demandante, la renovación de las operaciones de texturado, el saneamiento de la tintorería y la compra de tricotosas no provocaron ningún incremento de la producción.

99 Por otra parte, añade la demandante, la Comisión aprobó otras ayudas otorgadas en 1988 para inversiones de la misma naturaleza, efectuadas entre 1985 y 1987. La demandante presenta como prueba una nota del Bundesministerium für Wirtschaft de 7 de abril de 1988, en la que se da cuenta de una conversación telefónica con un funcionario de la Comisión. Así pues, en 1988 la Comisión decidió que ayudas idénticas, según la demandante, a las ayudas TWD I habían de incluirse en el sector «textiles» y no en el sector «fibras».

100 Según la demandante, en la medida en que la ilegalidad de las ayudas TWD I por defecto de notificación es puramente formal, el intento de imponer su devolución constituye una desviación de poder, pues la Comisión nunca ha exigido la devolución de ayudas en tales circunstancias.

101 Al ser, según ella, aplicable por analogía el artículo 184 del Tratado CEE, la demandante se considera autorizada para invocar aún, en esta fase del procedimiento, la ilegalidad de la Decisión TWD I (véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, Rec. p. 777). La demandante alega que, aunque pudo haber impugnado directamente la Decisión TWD I, no fue informada de su trascendencia económica real hasta después de haber tenido conocimiento de la Decisión TWD II.

- 102 La parte demandada alega que la Decisión TWD I se hizo firme el 1 de noviembre de 1986, una vez finalizado el plazo para recurrir previsto en el artículo 173 del Tratado. Al no haber interpuesto la demandante recurso dentro de plazo contra la Decisión TWD I, sus alegaciones deben ser declaradas inadmisibles y carentes de pertinencia. Con carácter subsidiario, la Comisión mantiene que las ayudas TWD I eran ilegales no sólo por razones de forma, sino también de fondo. En efecto, añade la Comisión, las inversiones TWD I incrementaron la capacidad de producción de hilo de la demandante, con infracción del código sectorial, mientras que las inversiones TWD II y TWD III se refieren a otros mercados suplementarios del hilo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 103 Este Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en la sentencia de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que la demandante no podía invocar ante el órgano jurisdiccional nacional la ilegalidad de la Decisión TWD I porque no había interpuesto dentro de plazo contra dicha Decisión un recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado (véase el apartado 11 *supra*). Este Tribunal de Primera Instancia estima que sucede lo mismo en el caso de autos. En efecto, la excepción de ilegalidad prevista en el artículo 184 del Tratado no puede ser invocada por una persona física o jurídica que, habiendo tenido la posibilidad de interponer recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173, no lo haya hecho dentro del plazo allí previsto (véase la sentencia Simmenthal/Comisión, antes citada, apartado 39).

- 104 De lo anterior resulta que deben desestimarse, en cualquier caso, los motivos basados en la legalidad de las ayudas TWD I.

105 De cuanto antecede se deduce que los recursos deben ser desestimados en su totalidad, sin que resulte necesario pronunciarse sobre la admisibilidad, en el asunto T-244/93, de los motivos planteados por primera vez en la fase de réplica.

Costas

106 A tenor del 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. Por haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por la demandante, procede condenarla en costas. Con arreglo al apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte coadyuvante soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) Desestimar los recursos.

2) La parte demandante cargará con sus propias costas y con las de la parte demandada.

3) La parte coadyuvante cargará con sus propias costas.

Biancarelli

Schintgen

Briët

García-Valdecasas

Bellamy

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de septiembre de 1995.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

J. Biancarelli