

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 15 de diciembre de 1999 *

En los asuntos acumulados T-132/96 y T-143/96,

Freistaat Sachsen, representado por los Sres. Karl Pfeiffer y Jochim Sedemund, Abogados de Berlín, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Aloyse May, 31, Grand-rue,

y

Volkswagen AG y **Volkswagen Sachsen GmbH**, sociedades alemanas, con domicilio social en Wolfsburg y Mosel (Alemania), respectivamente, representadas por el Sr. Michael Schütte, Abogado de Berlín, y la Sra. Martina Maier, Abogada de Düsseldorf, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^{es} Bonn y Schmitt, 62, avenue Guillaume,

partes demandantes,

apoyadas por

República Federal de Alemania, representada inicialmente por el Sr. Ernst Röder, y posteriormente por el Sr. Wolf-Dieter Plessing, Ministerialräte del Bundesministerium der Finanzen, en calidad de Agentes, asistidos por el Sr. Thomas Oppermann, profesor de la Universidad de Tübingen, Graurheindorferstraße 108, Bonn (Alemania),

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: alemán.

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada inicialmente por los Sres. Paul Nemitz y Anders Jessen, miembros del Servicio Jurídico, y posteriormente por el Sr. Nemitz, en calidad de Agentes, asistidos por los Sres. Hans-Jürgen Rabe, Georg Berrisch y Marco Núñez Müller, Abogados 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,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. John Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por la Sra. Sarah Moore, Barrister de Inglaterra y el País de Gales, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte coadyuvante,

que tienen por objeto la anulación parcial de la Decisión 96/666/CE de la Comisión, de 26 de junio de 1996, relativa a una ayuda concedida por Alemania

al grupo Volkswagen y destinada a las plantas de Mosel y Chemnitz (DO L 308, p. 46),

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

integrado por los Sres.: A. Potocki, Presidente; K. Lenaerts, C.W. Bellamy, J. Azizi y A.W.H. Meij, Jueces;

Secretario: Sr. A. Mair, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 Mediante escrito de 31 de diciembre de 1988, la Comisión comunicó a los Estados miembros que, durante su reunión de 22 de diciembre de 1988 y a raíz de su decisión de 19 de julio de 1988 de establecer unas directrices comunitarias generales sobre ayudas estatales en el sector de los vehículos de motor (en lo

sucesivo, «directrices comunitarias»), sobre la base del artículo 93, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 1), había aprobado los requisitos para la aplicación de dichas directrices, que se reproducían en un documento adjunto al escrito. Solicitó a los Estados miembros que le comunicasen su aceptación de estas directrices en el plazo de un mes.

- 2 Las directrices comunitarias fueron objeto de una comunicación (89/C 123/03) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1989, C 123, p. 3). En su punto 2.5 se establece que «entrarán en vigor el 1 de enero de 1989», y que «permanecerán vigentes durante dos años».

- 3 Según su punto 1, párrafo cuarto, el objetivo de las directrices comunitarias es, en particular, imponer una disciplina más estricta en la concesión de ayudas en el sector de los vehículos de motor, para garantizar que no se producirá una distorsión de la competitividad por competencia desleal. La Comisión destaca en este punto que sólo puede adoptar medidas eficaces si puede examinar las distintas ayudas antes de que se hagan efectivas.

- 4 A tenor del punto 2.2, párrafo primero, de las directrices comunitarias:

«En virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, deberán notificarse previamente todas las medidas de ayuda que vayan a conceder las autoridades públicas a las empresas que trabajen en el sector de los vehículos de motor en virtud de un programa autorizado de ayuda cuando el coste del proyecto que vaya a subvencionarse supere los 12 millones de ecus. Por lo que respecta a las ayudas que se vayan a conceder al margen de un régimen autorizado de ayuda, cualquier proyecto de este tipo, independientemente de su coste y de la importancia de la ayuda, queda evidentemente sujeto sin excepción a la obligación de notificación en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. Si la ayuda no está directamente vinculada a un proyecto concreto, deberá

también notificarse aun cuando se haga efectiva con arreglo a un programa ya autorizado por la Comisión. Los Estados miembros informarán a la Comisión, con tiempo suficiente para que ésta pueda remitirles sus observaciones al respecto, de todos los planes de concesión de ayudas o de todas las modificaciones de los mismos.»

- 5 En el punto 3 de las directrices comunitarias, relativo a las normas para el enjuiciamiento de las ayudas, la Comisión precisa, en particular, lo siguiente:

«— Ayudas de carácter regional

[...]

La Comisión reconoce la importante contribución que puede suponer para el desarrollo regional la instalación de nuevas unidades de producción de motores o piezas para vehículos y/o la expansión de las actividades ya existentes en las regiones desfavorecidas. Por este motivo, la Comisión adopta por lo general una actitud positiva en relación con las ayudas a la inversión concedidas con objeto de contribuir a superar los desequilibrios estructurales en las zonas desfavorecidas de la Comunidad. Dichas ayudas suelen concederse automáticamente de acuerdo con un procedimiento previamente autorizado por la Comisión. Al exigir la notificación previa de tales ayudas, la Comisión debería poder comparar el supuesto desarrollo regional (esto es, promoción de un desarrollo duradero de la región mediante la creación de puestos de trabajo viables, establecimiento de vínculos con la economía nacional y comunitaria) con los posibles efectos

adversos que puedan producirse sobre el sector en conjunto (tales como la aparición de importantes problemas de saturación). Este proceso de análisis no trata de poner en tela de juicio la gran importancia de estas ayudas para afianzar el proceso de cohesión comunitario; lo que se pretende es que se tengan en cuenta otras facetas del interés de la Comunidad, como por ejemplo el desarrollo del sector global.

[...]»

- 6 Tras comunicarle el Gobierno alemán que había decidido no aplicar las directrices comunitarias, la Comisión adoptó, de conformidad con el artículo 93, apartado 2, del Tratado, la Decisión 90/381/CEE, de 21 de febrero de 1990, por la que se modifican los regímenes de ayuda alemanes al sector del automóvil (DO L 188, p. 55; en lo sucesivo, «Decisión 90/381»). El artículo 1 de esta Decisión dispone:

«1. A partir del 1 de mayo de 1990, la República Federal de Alemania notificará a la Comisión, en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, todas las ayudas concedidas a proyectos cuyo coste supere los 12 millones de ecus, en el marco de los regímenes de ayudas enumeradas en el Anexo y que deben concederse a empresas del sector de los vehículos de motor, tal y como éste queda definido en el punto 2.1 de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor. Las notificaciones se llevarán a cabo de acuerdo con los requisitos establecidos en los puntos 2.2 y 2.3 de dichas directrices. La República Federal de Alemania enviará además informes anuales sobre dichas ayudas, de conformidad con las directrices.

2. Además de la lista (no exhaustiva) de los regímenes de ayudas enumerados en el Anexo, la República Federal de Alemania deberá cumplir también las obligaciones contempladas en el apartado 1 con respecto a todos los demás regímenes de ayudas existentes que no figuren en el Anexo que pudieren beneficiar al sector afectado por las directrices.

3. Las ayudas a empresas del sector de los vehículos de motor que ejerzan su actividad en Berlín, concedidas en virtud del Berlín Förderungsgesetz, quedan excluidas de la obligación de notificación previa establecida en las directrices, pero deberán mencionarse en los informes anuales que deberán presentarse.»

- 7 Mediante escrito de 2 de octubre de 1990 dirigido al Gobierno alemán, la Comisión autorizó el régimen de ayudas regionales previsto para el año 1991 en el decimonoveno programa marco adoptado sobre la base de la Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» de 6 de octubre de 1969 (Ley alemana sobre actividades de interés común: «Mejora de la estructura económica regional»; en lo sucesivo, «Ley sobre actividades de interés común»), recordando al mismo tiempo la necesidad de tener en cuenta, a la hora de ejecutar las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales. El propio decimonoveno programa marco señala (parte I, punto 9.3, p. 43) que la Comisión:

«ha adoptado decisiones que prohíben la concesión de ayudas de Estado a determinados sectores aunque hayan sido adoptadas en el marco de programas autorizados (de ayudas regionales, por ejemplo), o la supeditan a la autorización previa de cada uno de los proyectos subvencionados [...]

Tales normas existen en los siguientes ámbitos:

a) [...]

— el sector de los vehículos de motor, si el coste de una operación subvencionada supera los 12 millones de ECU.»

8 El 3 de octubre de 1990 se produjo la reunificación política de Alemania, que dio lugar a la adhesión a la República Federal de Alemania de cinco nuevos Länder (Estados federados) surgidos de la antigua República Democrática Alemana, entre ellos el Freistaat Sachsen.

9 Mediante escrito de 31 de diciembre de 1990, la Comisión comunicó a los Estados miembros que consideraba necesario prorrogar las directrices comunitarias.

10 Esta decisión de la Comisión también fue objeto de una comunicación (91/C 81/05) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1991, C 81, p. 4). Esta comunicación señala, en particular, lo siguiente:

«[...] la Comisión estima necesario proceder a la renovación de las directrices sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor. La única modificación decidida por la Comisión consiste en ampliar la obligación de notificación previa a la que estaba sujeta la República Federal de Alemania a Berlín (oeste) y al territorio de la antigua República Democrática Alemana (el apartado 3 del artículo 1 de la Decisión de la Comisión de 21.2.1990, tal como aparece publicado en el DO L 188 de 20.7.1990, ya no será válido a partir del 1.1.1991).

Al cabo de dos años dichas directrices serán revisadas por la Comisión. En el caso de que se estime necesaria la introducción de modificaciones (o la supresión de las directrices) corresponderá a la Comisión decidir al respecto, tras consultar con los Estados miembros.»

- 11 Mediante escritos de 5 de diciembre de 1990 y de 11 de abril de 1991 dirigidos al Gobierno alemán, la Comisión autorizó la aplicación de la Ley sobre actividades de interés común a los nuevos Länder, recordando de nuevo la necesidad de tener en cuenta, a la hora de ejecutar las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales. Asimismo, mediante escrito de 9 de enero de 1991, autorizó la extensión de los regímenes de ayudas regionales existentes a los nuevos Länder, precisando que debían respetarse las disposiciones de las directrices comunitarias.

- 12 El 23 de diciembre de 1992, la Comisión decidió que «las directrices no [serían] modificadas» y que seguirían siendo válidas hasta la siguiente revisión que organizase. Esta decisión fue objeto de una comunicación (93/C 36/06) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1993, C 36, p. 17).

- 13 En la sentencia de 29 de junio de 1995, España/Comisión (C-135/93, Rec. p. I-1651, apartado 39), el Tribunal de Justicia declaró que dicha decisión debía interpretarse «en el sentido de que sólo prorrogó las Directrices hasta la próxima revisión de las mismas, que debía producirse, como las anteriores, al cabo de un nuevo período de aplicación de dos años», que expiraba el 31 de diciembre de 1994.

- 14 Tras el pronunciamiento de esta sentencia, la Comisión, mediante escrito de 6 de julio de 1995, informó a los Estados miembros de que, en interés de la Comunidad, había decidido, el 5 de julio de 1995, prorrogar su decisión de 23 de diciembre de 1992, con efectos retroactivos a partir del 1 de enero de 1995, de modo que las directrices comunitarias seguían siendo de aplicación sin interrupción alguna. La Comisión precisaba que esta prórroga se aplicaría hasta que finalizase el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 1, del Tratado, que había decidido iniciar de forma simultánea (véase el apartado 15

infra). Esta decisión, que fue objeto de una comunicación (95/C 284/03) que se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1995, C 284, p. 3), fue anulada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 1997, España/Comisión (C-292/95, Rec. p. I-1931).

- 15 Por otra parte, la Comisión, mediante un segundo escrito de 6 de julio de 1995, comunicó a los Estados miembros su decisión de 5 de julio de 1995 de proponerles, a raíz de la sentencia de 29 de junio de 1995, España/Comisión, antes citada, la reintroducción de las directrices comunitarias por un período de dos años, aportando algunas modificaciones y, en particular, un aumento del umbral de notificación a 17 millones de ECU (véase la comunicación 95/C 284/03, antes citada). El nuevo texto de las directrices comunitarias propuesto preveía, en su punto 2.5, que «Las medidas adecuadas entrarán en vigor una vez que todos los Estados miembros hayan manifestado su acuerdo, o como máximo el 1 de enero de 1996. Todos los proyectos de ayuda que no hayan recibido aún la autorización definitiva de las autoridades públicas competentes en tal fecha deberán notificarse previamente.» Mediante escrito de 15 de agosto de 1995, el Gobierno alemán manifestó su acuerdo respecto de esta reintroducción de las directrices comunitarias.

Hechos que originaron el litigio

- 16 La entrada en vigor el 1 de julio de 1990 de la unión económica, monetaria y social entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana provocó el hundimiento de la demanda y de la producción de vehículos Trabant en Sajonia. Con el fin de mantener la industria automovilística de esta región, Volkswagen AG (en lo sucesivo, «Volkswagen») entabló negociaciones con el Treuhandanstalt (organismo público encargado de reestructurar las empresas de la antigua República Democrática Alemana; en lo sucesivo, «THA»), que desembocaron en un acuerdo de principio en octubre de 1990. Este acuerdo preveía, en particular:

— la creación de una empresa común encargada de mantener los empleos («Beschäftigungsgesellschaft»), la Sächsische Automobilbau GmbH (en lo

sucesivo, «SAB»), en cuyo capital social el THA participaba inicialmente en un 87,5 % y Volkswagen en un 12,5 %;

- la asunción por parte de SAB de los talleres de pintura (entonces en fase de construcción) y de montaje final existentes en Mosel (en lo sucesivo, «Mosel I»);

- la asunción por parte de Volkswagen Sachsen GmbH (en lo sucesivo, «VW Sachsen»), filial al 100 % de Volkswagen, de una planta de producción de motores existente en Chemnitz (en lo sucesivo, «Chemnitz I»);

- la asunción por parte de VW Sachsen de la producción de culatas en el centro de producción de Eisenach, y

- la construcción por parte de VW Sachsen de una nueva fábrica de automóviles en Mosel que realizase las cuatro actividades principales de la fabricación, a saber, el prensado, la fabricación de carrocerías, la pintura y el montaje final (en lo sucesivo, «Mosel II»), y de una nueva planta de producción de motores en Chemnitz (en lo sucesivo, «Chemnitz II»).

17 Originariamente se acordó que la asunción y la reestructuración de Mosel I y de Chemnitz I sería una solución provisional, destinada a evitar el desempleo de la mano de obra existente, a la espera de la entrada en funcionamiento de Mosel II y de Chemnitz II, prevista para 1994.

18 Mediante escrito de 19 de septiembre de 1990, la Comisión solicitó al Gobierno alemán que le notificase, de conformidad con las directrices comunitarias, las ayudas de Estado a estos proyectos de inversión. Mediante escritos de 14 de diciembre de 1990 y de 14 de marzo de 1991, la Comisión insistió en que estas

ayudas no podían concederse sin que le hubieran sido notificadas y sin haber recibido su autorización. Esta cuestión fue incluida también en el orden del día de dos reuniones bilaterales celebradas en Bonn los días 31 de enero y 7 de febrero de 1991.

- 19 El 22 de marzo de 1991, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (Ministerio de Economía y Trabajo) del Freistaat Sachsen aprobó, sobre la base de la Ley sobre actividades de interés común, dos Decretos que preveían la concesión a VW Sachsen de determinadas subvenciones a la inversión para Mosel II y Chemnitz II (en lo sucesivo, «Decretos de 1991»). El importe previsto de estas subvenciones ascendía a un total de 757 millones de DEM para Mosel II, que serían abonados mediante pagos fraccionados entre 1991 y 1994, y de 147 millones de DEM para Chemnitz II, que serían abonados mediante pagos fraccionados entre 1991 y 1996.

- 20 El 18 de marzo de 1991, el Finanzamt Zwickau-Land (Delegación de Hacienda de Zwickau-Land) decidió conceder a VW Sachsen determinadas primas a la inversión, de conformidad con la Investitionszulagengesetz (Ley alemana sobre primas a la inversión) de 1991.

- 21 El grupo Volkswagen solicitó también la posibilidad de realizar amortizaciones extraordinarias, de conformidad con la Fördergebietsgesetz (Ley alemana sobre regiones subvencionables) de 1991.

- 22 Mediante escrito de 25 de marzo de 1991, las autoridades alemanas facilitaron a la Comisión alguna información sobre las ayudas contempladas en los apartados 19 a 21 *supra*, indicando al mismo tiempo que no disponían aún de datos más precisos, y que estaba previsto conceder dichas ayudas en el marco de los regímenes de ayudas autorizados por la Comisión para los nuevos Länder. Mediante escrito de 17 de abril de 1991, la Comisión señaló que el escrito de las

autoridades alemanas de 25 de marzo de 1991 constituía una notificación con arreglo a las disposiciones del artículo 93, apartado 3, del Tratado, pero que era necesario completar la información.

- 23 Mediante escrito de 29 de mayo de 1991, las autoridades alemanas alegaron, en particular, que las directrices comunitarias no eran aplicables a los nuevos Länder entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 1991. Puesto que las ayudas controvertidas se habían aprobado antes del 31 de marzo de 1991, la Comisión sólo podía examinarlas en relación con el régimen de ayudas regionales (véase el apartado 7 *supra*). La Comisión rechazó las alegaciones de las autoridades alemanas durante una reunión celebrada el 10 de julio de 1991 y solicitó información complementaria detallada mediante escrito de 16 de julio de 1991. Tras la respuesta del Gobierno alemán de 17 de septiembre de 1991, la Comisión formuló una nueva serie de preguntas mediante escrito de 27 de noviembre de 1991.
- 24 En octubre y diciembre de 1991, el grupo Volkswagen recibió subvenciones a la inversión para Mosel II y Chemnitz II por importe de 360,8 millones de DEM, y primas a la inversión por un importe de 10,6 millones de DEM.
- 25 Mediante decisión de 18 de diciembre de 1991 (DO 1992, C 68, p. 14; en lo sucesivo, «decisión de incoar el procedimiento de examen»), notificada al Gobierno alemán el 14 de enero de 1992, la Comisión inició, de conformidad con el artículo 93, apartado 2, del Tratado, el procedimiento de examen de la compatibilidad con el mercado común de las distintas ayudas destinadas a financiar las inversiones en Mosel I y II, en Chemnitz I y II y en la fábrica de Eisenach.

26 En esta decisión, la Comisión declaró, en particular:

«[...] las ayudas propuestas por las autoridades de su país dan origen a preocupaciones importantes por las razones siguientes:

- no han sido objeto de la adecuada notificación a la Comisión, con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE;
- la intensidad, aparentemente alta, de la ayuda propuesta para un programa que comprende una significativa ampliación de capacidad dentro del mercado automovilístico comunitario podría dar lugar a distorsiones injustas de la competencia;
- hasta la fecha, no se han presentado suficientes datos para justificar la combinación de la relativamente alta intensidad de la ayuda regional con la concesión por parte del THA, por un lado, de una ayuda indirecta a la inversión, y por otro de una ayuda de funcionamiento temporal, por causa de los problemas estructurales y económicos con que [el grupo Volkswagen] se encuentra indudablemente en los nuevos Estados federados; por el contrario, la intensidad global de la ayuda podría ser desproporcionadamente alta e incompatible con los criterios de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales para el sector».

27 Mediante escrito de 29 de enero de 1992, el Gobierno alemán se declaró dispuesto a suspender todos los pagos de ayudas hasta que concluyera el procedimiento de examen.

28 Mediante escrito de 24 de abril de 1992, la Comisión solicitó a las autoridades alemanas, al THA y a Volkswagen que le facilitasen información complementa-

ria. Tras una reunión de 28 de abril de 1992 y tras los escritos de la Comisión de los días 14 de mayo, 5 de junio, 21 de agosto y 17 de noviembre de 1992, las autoridades alemanas proporcionaron información adicional mediante escritos de 20 de mayo, 3 y 12 de junio, 20 y 29 de julio, 8 y 25 de septiembre, 16 y 21 de octubre, 4 y 25 de noviembre de 1992, y Volkswagen mediante escritos de 15 de junio y 30 de octubre de 1992, 12 y 20 de junio de 1993. Las partes se reunieron también los días 16 de junio, 9 de septiembre, 12 y 16 de octubre y 3 de diciembre de 1992, 8 y 11 de junio de 1993.

- 29 El 13 de enero de 1993, Volkswagen decidió aplazar gran parte de las inversiones inicialmente previstas en las fábricas de Mosel y de Chemnitz, previendo entonces que el taller de pintura y la planta de montaje final de Mosel II no entrarían en funcionamiento hasta 1997, y la unidad de producción de motores de Chemnitz II, hasta 1996. La Comisión aceptó revisar su apreciación sobre la base de los nuevos proyectos de inversión de Volkswagen.
- 30 El 30 de marzo de 1993, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los Decretos de 1991 (en lo sucesivo, «Decretos de 1993»). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 708 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 195 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.
- 31 Algunos detalles de los nuevos proyectos de inversión de Volkswagen se presentaron a la Comisión durante una conversación celebrada el 5 de mayo de 1993. Mediante escrito de 6 de junio de 1993, Alemania comunicó también alguna información sobre estos proyectos, que Volkswagen completó mediante escritos de 24 de junio y 6 de julio de 1993 y por fax de 10 de noviembre de 1993. Estos nuevos datos se examinaron, además, durante unas conversaciones celebradas los días 18 de mayo, 10 junio, 2 y 22 de julio de 1993. Se facilitó

nueva información sobre la capacidad de producción prevista por Volkswagen en un escrito del Gobierno alemán de 15 de febrero y mediante fax de 25 de febrero de 1994.

- 32 La Comisión recabó también nuevos datos sobre estos proyectos durante una inspección de las plantas a comienzos del mes de abril de 1994 y durante las conversaciones celebradas los días 11 de mayo, 2, 7 y 24 de junio de 1994. Además, durante estas conversaciones se le entregó alguna documentación, y las autoridades alemanas y Volkswagen le enviaron más los días 10 de mayo, 30 de junio, 4 y 12 de julio de 1994.
- 33 El 24 de mayo de 1994, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los Decretos de 1991 y de 1993 (en lo sucesivo, «Decretos de 1994»). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 648 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 167 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.
- 34 Mediante convenio de 21 de junio de 1994, completado el 1 de noviembre de 1994, Volkswagen adquirió del THA el 87,5 % del capital social de SAB que no poseía aún.
- 35 El 27 de julio de 1994, la Comisión adoptó la Decisión 94/1068/CE, relativa a las ayudas a la inversión del grupo Volkswagen en los nuevos Estados federados (DO L 385, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión Mosel I»). En esta Decisión (punto IV,

párrafo cuarto, de los considerandos), la Comisión declaró, en particular, lo siguiente:

«En el procedimiento incoado, la Comisión consideró de forma global todos los proyectos de inversión de Volkswagen en Sajonia, con la intención de adoptar también una decisión global sobre los elementos de ayuda. En 1993, Volkswagen aplazó las inversiones en las nuevas plantas, pero declaró que ello no afectaría a la técnica de fabricación, los gastos de personal ni otros factores importantes. Sin embargo, una inspección de las plantas realizada ese mismo año puso de manifiesto, como lo confirmaron los expertos, que aquella afirmación era insostenible. Volkswagen alegó también frente a la Comisión que entretanto los planes antiguos habían quedado desfasados y que se estaban elaborando nuevos planes. Los planes para las nuevas fábricas de motores y vehículos Mosel II y Chemnitz II están estrechamente vinculados al desarrollo del Golf A 4, que comenzará a fabricarse cuando Mosel II comience su producción, es decir, en 1997. La versión definitiva de los nuevos planes no podrá presentarse hasta finales de 1994. Al parecer, contienen cambios sustanciales de la tecnología y estructura de producción. Es evidente que ha desaparecido el vínculo inicial entre las inversiones en las anteriores plantas de la Treuhand y los planes de construcción de nuevas plantas. Por ello, la Comisión ha resuelto estudiar en un primer momento únicamente las ayudas de reestructuración de las antiguas plantas —ya que con la información de que dispone puede obtener una idea clara al respecto— y aplazar el examen de los proyectos de nuevas plantas hasta que Volkswagen y el Gobierno alemán presenten los planes definitivos de inversión y ayudas.»

- 36 De la Decisión Mosel I se desprende que los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I se modernizaron y transformaron según el acuerdo celebrado con el THA (véase el apartado 16 *supra*). Durante un período inicial que abarcó hasta 1992, Mosel I fue utilizada para el montaje final de los modelos VW Polo y Golf A 2, cuyos elementos se fabricaban en otras plantas del grupo Volkswagen y se enviaban a Mosel en piezas sueltas. A partir del mes de julio de 1992, la utilización conjunta de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I, cuya transformación acababa de finalizar, y de la nueva planta de carrocerías de Mosel II, que acababa de entrar en funcionamiento, permitió iniciar la producción del

modelo Golf A 3 en Mosel, realizándose las operaciones de prensado en otras plantas. Posteriormente, en enero de 1993, la logística se transfirió del centro de producción de Wolfsburg a Mosel I, y en las cercanías se instalaron nuevas empresas de proveedores, capaces de suministrar las piezas necesarias a Mosel I y Chemnitz I. La nueva prensa de Mosel II comenzó a funcionar en marzo de 1994, cerca de Mosel I.

- 37 En estas circunstancias, la Comisión, en el artículo 1 de la Decisión Mosel I, declaró compatibles con el mercado común distintas ayudas concedidas hasta finales de 1993, fecha en que la reestructuración debía haber finalizado, por un importe de hasta 487,3 millones de DEM para Mosel I y 84,8 millones de DEM para Chemnitz I. En cambio, determinadas ayudas concedidas posteriormente fueron declaradas incompatibles con el mercado común y, en particular, las calificadas de ayudas para inversiones de modernización y de reposición que, según la Decisión Mosel I, no pueden ser autorizadas con arreglo a las directrices comunitarias (véase la Decisión Mosel I, puntos IX y X).
- 38 Posteriormente, el Gobierno alemán informó verbalmente a la Comisión, en varias ocasiones, sobre los retrasos producidos en la construcción de Mosel II y Chemnitz II. En un escrito de 12 de abril de 1995, la Comisión recordó a las autoridades alemanas que estaban obligadas a comunicarle los proyectos de Volkswagen para estas nuevas plantas, con el fin de que pudiese examinar las ayudas relacionadas con ellas. Este escrito no tuvo respuesta. Mediante escrito de 4 de agosto de 1995, la Comisión solicitó la presentación urgente de la información necesaria, y anunció que, en caso de que Alemania no respondiese a esta solicitud, adoptaría una decisión provisional, a la espera de una ulterior decisión definitiva, sobre la base de los datos de que disponía. En respuesta a este escrito, el Gobierno alemán comunicó a la Comisión, mediante escrito de 22 de agosto de 1995, que los proyectos de inversión de Volkswagen aún no estaban concluidos.
- 39 El 31 de octubre de 1995, la Comisión adoptó la Decisión 96/179/CE, por la que se insta al Gobierno alemán a que facilite toda la documentación, información y

datos relativos a los nuevos proyectos de inversión del grupo Volkswagen en los nuevos Estados federados alemanes y a las ayudas que vayan a concederse (DO 1996, L 53, p. 50).

- 40 A raíz de esta Decisión, durante una conversación mantenida el 20 de noviembre de 1995 se comunicaron a la Comisión algunos datos sobre estos proyectos y sobre la capacidad de producción. Estos datos fueron confirmados mediante escrito de 13 de diciembre de 1995 y aclarados durante una inspección de las plantas, los días 21 y 22 de diciembre de 1995. El 15 de enero de 1996, la Comisión formuló más preguntas a las autoridades alemanas. Después de una conversación celebrada el 23 de enero de 1996, la mayor parte de la información pendiente se facilitó mediante escritos de 1 y 12 de febrero de 1996.
- 41 El 21 de febrero de 1996, el Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit del Freistaat Sachsen aprobó dos Decretos por los que se modificaban los Decretos de 1991, 1993 y 1994 (en lo sucesivo, «Decretos de 1996»). El importe total de las subvenciones a la inversión previstas desde entonces para Mosel II ascendía a 499 millones de DEM, con pagos fraccionados entre 1991 y 1997, y a 109 millones de DEM para Chemnitz II, con pagos fraccionados entre 1992 y 1997.
- 42 Mediante escrito de 23 de febrero de 1996, la Comisión recordó a las autoridades alemanas que aún le faltaban algunos datos. Éstos se le comunicaron durante una conversación mantenida el 25 de marzo de 1996, y se discutieron con posterioridad los días 2 y 11 de abril de 1996. El 29 de mayo de 1996 se celebró una nueva conversación.

- 43 El 26 de junio de 1996, la Comisión adoptó la Decisión 96/666/CE, relativa a una ayuda concedida por Alemania al grupo Volkswagen y destinada a las plantas de Mosel y Chemnitz (DO L 308, p. 46; en lo sucesivo, «Decisión»). Su parte dispositiva establece lo siguiente:

«Artículo 1

Se consideran compatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y con la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE las siguientes ayudas previstas por Alemania en favor de los distintos proyectos de inversión de Volkswagen AG en Sajonia:

- una ayuda concedida por Alemania [al grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel (Mosel II) y Chemnitz (Chemnitz II) en forma de subvenciones a la inversión por un importe de hasta 418,7 millones de marcos alemanes,

- una ayuda concedida por Alemania [al grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel (Mosel II) y Chemnitz (Chemnitz II) en forma de primas a la inversión por un importe de hasta 120,4 millones de marcos alemanes.

Artículo 2

Se consideran incompatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE y con la letra c) del apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE y,

por tanto, no podrán ser concedidas las siguientes ayudas previstas por Alemania en favor de los distintos proyectos de inversión de Volkswagen AG en Sajonia:

- la ayuda a la inversión prevista en favor [del grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel II y Chemnitz II en forma de amortizaciones extraordinarias sobre inversiones, conforme a la Ley alemana de regiones subvencionables, por un valor nominal de 51,67 millones de marcos alemanes,

- la ayuda a la inversión prevista en favor [del grupo Volkswagen] para sus proyectos de inversión en Mosel II en forma de subvenciones a la inversión por valor de 189,1 millones de marcos alemanes, cantidad que excede del importe mencionado en el primer guión del artículo 1.

Artículo 3

Alemania garantizará que la capacidad de las plantas de Mosel no superará en 1997 el nivel de 432 unidades/día [...]

Además, Alemania presentará y analizará con la Comisión un informe anual sobre la ejecución de las inversiones subvencionables por valor de 2.654,1 millones de marcos alemanes en Mosel II y Chemnitz II y sobre los pagos de ayuda realmente efectuados, para garantizar que la intensidad de ayuda efectiva

combinada, expresada como equivalente bruto de subvención, no supere el 22,3 % en el caso de Mosel II y el 20,8 % en el de Chemnitz II [...]

Artículo 4

Alemania comunicará a la Comisión, en el plazo de un mes a partir de la notificación de la presente Decisión, las medidas adoptadas para ajustarse a la misma.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.»

- 44 A raíz de un escrito del Presidente del Consejo de administración de Volkswagen al Presidente del Gobierno del Freistaat Sachsen de 8 de julio de 1996, el Freistaat Sachsen pagó a Volkswagen, en julio de 1996, la cantidad de 90,7 millones de DEM en concepto de subvenciones a la inversión que habían sido declaradas incompatibles con el mercado común por la Decisión.

Procedimiento

- 45 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 26 de agosto y 13 de septiembre de 1996, el Freistaat Sachsen, por una

- parte, y Volkswagen y VW Sachsen, por otra, interpusieron sendos recursos de anulación parcial de la Decisión, registrados, respectivamente, con los números T-132/96 y T-143/96.
- 46 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de septiembre de 1996, la República Federal de Alemania interpuso un recurso de anulación parcial de la Decisión, registrado con el número C-301/96.
- 47 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de septiembre de 1996, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra la República Federal de Alemania, tras el pago por parte del Freistaat Sachsen de 90,7 millones de DEM en concepto de ayudas declaradas incompatibles con el mercado común por la Decisión. Este recurso se inscribió en el registro del Tribunal de Justicia con el número C-302/96.
- 48 Mediante demanda separada, presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de noviembre de 1996, la Comisión propuso, en el asunto T-132/96, una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.
- 49 Mediante auto de 4 de febrero de 1997, el Tribunal de Justicia suspendió el procedimiento en el asunto C-301/96, Alemania/Comisión, hasta el pronunciamiento de las sentencias del Tribunal de Primera Instancia.
- 50 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia los días 13 y 19 de febrero de 1997, la República Federal de Alemania y el Reino Unido, respectivamente, solicitaron intervenir en los asuntos T-132/96 y T-143/96.

- 51 Mediante escritos de 10 de abril y 17 de julio de 1997 y 26 de mayo de 1998, las partes demandantes solicitaron que se diera tratamiento confidencial a determinados datos respecto del Reino Unido.
- 52 Mediante auto de 26 de marzo de 1998, el Presidente del Tribunal de Justicia archivó el asunto C-302/96, haciéndolo constar en el registro.
- 53 El 29 de junio de 1998, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) mantuvo una reunión informal con las partes.
- 54 Mediante auto de 30 de junio de 1998, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) acordó unir al examen del fondo la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.
- 55 Mediante autos de 1 y 3 de julio de 1998, el Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia admitió la intervención de la República Federal de Alemania y del Reino Unido en los asuntos T-132/96 y T-143/96 en apoyo, respectivamente, de las pretensiones de las partes demandantes y de la parte demandada. El Presidente también acogió parcialmente las peticiones de tratamiento confidencial.
- 56 Mediante auto de 7 de julio de 1998, el Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia acordó acumular los asuntos T-132/96 y T-143/96 a efectos de la fase escrita, de la fase oral y de la sentencia.
- 57 Mediante escritos recibidos entre el 17 y el 22 de julio de 1998 en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda

ampliada) en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, las partes principales, así como la República Federal de Alemania, se pronunciaron sobre las posibles consecuencias en el desarrollo de los asuntos T-132/96 y T-143/96 y, en particular, por lo que se refiere al objeto del litigio, de la solución amistosa producida en el asunto C-302/96.

- 58 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral. En la vista celebrada el 30 de junio de 1999 se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal de Primera Instancia, a excepción del Reino Unido, dispensado de hacerlo.

Pretensiones de las partes

- 59 El Freistaat Sachsen solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 2 de la Decisión.

— Condene en costas a la Comisión.

- 60 Volkswagen y VW Sachsen solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 2 de la Decisión.

- Anule el artículo 3 de la Decisión, en la medida en que la intensidad de las ayudas, expresada como equivalente bruto de subvención, se limita al 22,3 % en el caso de Mosel II y al 20,8 % en el de Chemnitz II.

 - Anule el artículo 1 de la Decisión, en la medida en que el importe de las subvenciones a la inversión declarado compatible con el mercado común se limita a 418,7 millones de DEM.

 - Condene en costas a la Comisión.
- 61 La República Federal de Alemania apoya las pretensiones de las partes demandantes.
- 62 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia, en el asunto T-132/96, que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso y, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

 - Condene en costas al Freistaat Sachsen.
- 63 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia, en el asunto T-143/96, que:
- Desestime el recurso por infundado.

— Condene solidariamente en costas a Volkswagen y a VW Sachsen.

64 El Reino Unido apoya las pretensiones de la Comisión.

65 Durante la vista de 30 de junio de 1999, las demandantes en el asunto T-143/96 solicitaron al Tribunal de Primera Instancia que declare que el recurso ha quedado sin objeto por lo que se refiere a la anulación del artículo 2, primer guión, de la Decisión, que declara incompatibles con el mercado común ayudas a la inversión concedidas en forma de amortizaciones extraordinarias sobre inversiones, y aplique, a este respecto, el artículo 87, apartado 6, del Reglamento de Procedimiento. El Tribunal de Primera Instancia tomó nota también de que, en opinión de la Comisión, esta solicitud debía interpretarse como un desistimiento parcial y dar lugar a la aplicación del artículo 87, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre la admisibilidad del recurso en el asunto T-132/96

Alegaciones de las partes

66 En apoyo de su excepción de inadmisibilidad, la Comisión sostiene, en primer lugar, que, en el marco del régimen sobre ayudas de Estado, una entidad territorial como el Freistaat Sachsen no tiene, *a priori*, legitimación para interponer recurso al amparo del artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), ya que el artículo 93 de dicho Tratado sólo contempla a los Estados miembros como sujetos de Derecho frente a la Comunidad.

- 67 La Comisión destaca, en particular, que el artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación), en su apartado 1, así como el artículo 93, en su apartado 2, se refieren a las ayudas «otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales»; que la obligación de notificación prevista en el artículo 93, apartado 3, del Tratado incumbe únicamente al Estado miembro afectado; que éste es el único implicado en el procedimiento del artículo 93, apartado 2, del Tratado; que si la Comisión decide que una ayuda es incompatible con el mercado común, la obligación de suprimirla o modificarla sólo le incumbe a él, y que, en caso de incumplimiento de esta obligación, el recurso de la Comisión al amparo del artículo 93, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado únicamente se dirige contra el Estado miembro.
- 68 En consecuencia, reconocer legitimación para interponer recurso a una entidad territorial iría en detrimento de la responsabilidad exclusiva del Estado miembro en materia de ayudas financiadas con fondos públicos, y podría dar lugar a conflictos de intereses entre la entidad territorial y el Estado miembro de que se trate, que ni la Comisión ni el Juez comunitario estarían facultados para resolver.
- 69 En cualquier caso, desde el punto de vista del Derecho comunitario el Freistaat Sachsen y la República Federal de Alemania son en parte idénticos, y aquél no puede ser considerado «otra persona» en relación con ésta sin modificar el régimen de la legitimación para interponer recurso establecido en el artículo 173 del Tratado.
- 70 La Comisión añade que la admisibilidad del recurso controvertido daría lugar necesariamente a una proliferación de estas acciones, aumentaría la inseguridad jurídica, menoscabaría el sistema previsto en los artículos 92 y 93 del Tratado, y pondría por tanto en peligro la ejecución de las Decisiones sobre ayudas de Estado.
- 71 La Comisión sostiene, en segundo lugar, que el Freistaat Sachsen no tiene interés para ejercitar la acción con arreglo al artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado,

por la doble razón de que, por una parte, la ayuda concedida por éste en el presente caso estaba prevista en las leyes federales, y, por otra, la República Federal de Alemania goza de legitimación para interponer recurso al amparo del artículo 173, párrafo segundo, del Tratado. No puede por tanto admitirse que el Freistaat Sachsen tenga un interés para ejercitar la acción distinto del de Alemania, quien, por otro lado, también interpuso recurso de anulación contra la Decisión (asunto C-301/96).

- 72 El hecho de que el Freistaat Sachsen tenga la cualidad de «Estado», según el ordenamiento constitucional interno de la República Federal de Alemania, no tiene ninguna incidencia en el ordenamiento jurídico comunitario. El Tratado CE no concede ningún derecho particular a los Länder, salvo aquellos que eventualmente les confiere el artículo 198 A (actualmente artículo 263 CE, tras su modificación) en el marco del Comité de las Regiones. De ello no se deriva, por tanto, que el Freistaat Sachsen, como persona jurídica, tenga automáticamente legitimación para interponer recurso en Derecho comunitario (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 1988, *Exécutif régional wallon y Glaverbel/Comisión*, asuntos acumulados 62/87 y 72/87, Rec. pp. 1573 y ss., especialmente p. 1581, punto 13; las conclusiones del Abogado General Sr. Van Gerven en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/Consejo*, C-70/88, Rec. pp. I-2041 y ss., especialmente pp. I-2052 y I-2063, y las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1993, *Gibraltar/Consejo*, C-298/89, Rec. pp. I-3605 y ss., especialmente p. I-3621, puntos 38 a 51).
- 73 Por otra parte, una ayuda a la inversión en forma de amortizaciones extraordinarias concedida con arreglo a la *Fördergebietsgesetz* se basa exclusivamente en la *Gesetz über Sonderabschreibungen und Abzugsbeträge im Fördergebiet* (Ley federal sobre amortizaciones extraordinarias y deducciones en las regiones subvencionables), cuya aplicación corresponde, de conformidad con el artículo 87 de la *Grundgesetz* (Ley Fundamental), a la Administración tributaria. Lo mismo ocurre con las primas fiscales a la inversión (*Investitionszulagengesetz*, 1993). Asimismo, la Ley sobre actividades de interés común, que sirve de fundamento a las subvenciones a la inversión controvertidas, es una Ley federal que se basa en el artículo 91 A de la Ley Fundamental, que, en principio, confía a los diferentes Länder «la mejora de la estructura económica regional», pero en estrecha cooperación con el Bund (Estado federal) (véase la sentencia del

Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, 248/84, Rec. p. 4013, apartados 2 y ss.), que asume la mitad de los gastos. Por otra parte, según el artículo 85 de la Ley Fundamental, el Gobierno federal puede aprobar disposiciones administrativas de carácter general, dar instrucciones a las autoridades del Land y enviarles delegados y exigir informes y la presentación de expedientes. Esto demuestra, por una parte, que el Bund sigue interviniendo en la fase de ejecución de las actividades de interés común, y, por otra, que el Bund y los Länder tienen intereses idénticos cuando se trata de mejorar la estructura económica regional. El Freistaat Sachsen no puede por tanto demostrar en qué se distinguen sus intereses de los de Alemania (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1986, DEFI/Comisión, 282/85, Rec. p. 2469, apartado 18). En el presente caso, la protección jurídica queda garantizada por el hecho de que la propia República Federal de Alemania interpuso un recurso.

74 La Comisión sostiene, en tercer lugar, que la Decisión no afecta directa ni individualmente al Freistaat Sachsen.

75 No lo afecta directamente porque, por una parte, en ningún momento participó en el procedimiento administrativo, a diferencia de las demás partes demandantes, y porque, por otra parte, su obligación de conceder las subvenciones a la inversión se basa en una Ley federal. El hecho de que, según el artículo 9 de la Ley sobre actividades de interés común, la ejecución del programa marco se confíe a los Länder, y que el Bund reembolse la mitad de los gastos, no modifica en absoluto esta conclusión. En cualquier caso, la Decisión no sólo afecta a las subvenciones a la inversión, sino también a otros incentivos concedidos por el Bund. Se trata de una Decisión única sobre el conjunto de las ayudas, dirigida exclusivamente a la República Federal de Alemania.

76 El Freistaat Sachsen tampoco se ve individualmente afectado. En efecto, no se encuentra en una situación de hecho que lo caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, lo individualiza de manera análoga a la de un destinatario (véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1984, Commune de Differdange y otros/Comisión, 222/83, Rec. pp. 2889 y ss., especialmente pp. 2898 y 2905).

- 77 La Comisión destaca, por último, que la situación que se da en el presente caso es igual a la descrita por el Tribunal de Primera Instancia en su auto de 16 junio de 1998, Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo (T-238/97, Rec. p. II-2271). Por el contrario, las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, Rec. p. II-717), y de 15 de junio de 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión (T-288/97, Rec. p. II-1871), no son aplicables al presente caso, ya que, en primer lugar, las ayudas a la inversión en forma de amortizaciones extraordinarias son concedidas por las autoridades federales y en virtud de la legislación federal; en segundo lugar, las subvenciones a la inversión se basan en la ley federal, y el Freistaat Sachsen no ejerce competencias propias ni goza de ninguna facultad de apreciación en la materia; y, en tercer lugar, la Decisión no impone al Freistaat Sachsen la obligación de reclamar la devolución de las ayudas controvertidas, sino que simplemente prohíbe que se abonen.
- 78 El Reino Unido sostiene, en esencia, las alegaciones de la Comisión.
- 79 El Freistaat Sachsen rechaza las alegaciones invocadas por la Comisión. Sostiene, en esencia, que la Comisión lo alentó a interponer el recurso; que las decisiones sobre la concesión de las ayudas controvertidas forman parte de su competencia exclusiva según el Derecho alemán; que él mismo financió, al menos parcialmente, estas ayudas; que sus representantes participaron en el procedimiento administrativo, y que, en cualquier caso, la Decisión lo afecta directa e individualmente.
- 80 La República Federal de Alemania sostiene, en esencia, las alegaciones del Freistaat Sachsen.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 81 Hay que señalar, con carácter preliminar, que el Freistaat Sachsen, al gozar de personalidad jurídica con arreglo al Derecho alemán, puede presentar un recurso de anulación al amparo del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado, según el cual toda persona física o jurídica puede interponer un recurso 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 (véase la sentencia *Vlaams Gewest/Comisión*, antes citada, apartado 28, y la jurisprudencia citada, y el auto *Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo*, antes citado, apartado 43).
- 82 Al ser la República Federal de Alemania la destinataria de la Decisión, debe comprobarse si ésta afecta directa e individualmente al Freistaat Sachsen.
- 83 A este respecto, procede recordar que los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden alegar que los afecta individualmente en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado si esta decisión los atañe en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que los caracteriza frente a cualquier otra persona y, por ello, los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, *Plaumann/Comisión*, 25/62, Rec. pp. 199 y ss., especialmente p. 223, y de 28 de enero de 1986, *Cofaz y otros/Comisión*, 169/84, Rec. p. 391, apartado 22). En efecto, el objetivo de esta disposición es asegurar también la protección jurídica de quien, no siendo el destinatario del acto controvertido, se ve afectado por él como si fuese su destinatario (sentencia *Commune de Differdange y otros/Comisión*, antes citada, apartado 9).
- 84 En el presente caso, la Decisión se refiere a ayudas otorgadas por el Freistaat Sachsen, en parte mediante fondos propios. No sólo afecta a actos de los que el Freistaat Sachsen es el autor, a saber, los Decretos de 1991, 1993, 1994 y 1996,

sino que, además, le impide ejercer como considera oportuno sus competencias propias (véanse las sentencias Vlaams Gewest/Comisión, antes citada, apartado 29, y Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, antes citada, apartado 31).

- 85 En efecto, de los apartados 2 a 4 de la sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, antes citada, invocada por la Comisión, se desprende que, en la República Federal de Alemania, las ayudas regionales son concedidas, en principio, por los distintos Länder, aun cuando, tras una modificación de la Ley Fundamental introducida en 1969, un nuevo artículo 91 A prevé que el Bund contribuye también a la mejora de la estructura económica regional. En virtud de la Ley sobre actividades de interés común, aprobada sobre la base de este artículo 91 A, se han venido elaborando programas de ayudas en forma de programas marco adoptados con regularidad desde 1972 conjuntamente por el Bund y los Länder. Las ayudas concedidas con arreglo a estos programas marco son financiadas simultáneamente por el Bund y por los Länder. En paralelo a los programas marco adoptados en virtud de la Ley sobre actividades de interés común, los Länder pueden también establecer programas de ayudas regionales en favor de las empresas que inviertan en su territorio.
- 86 Además, la Decisión tiene por efecto obligar al Freistaat Sachsen a incoar el procedimiento administrativo de recuperación de las ayudas concedidas, que sólo él es competente para poner en marcha a nivel nacional. A este respecto, en la vista se tomó nota, a petición de la Comisión, de que se habían reembolsado al propio Freistaat Sachsen una parte de las ayudas.
- 87 A diferencia de lo que sostiene la Comisión, la situación del Freistaat Sachsen no puede asimilarse a la de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el asunto en el que recayó el auto Comunidad Autónoma de Cantabria/Consejo, antes citado, puesto que la individualización invocada por esta entidad regional se limitaba a las repercusiones socioeconómicas en su territorio del acto impugnado.

- 88 De ello se desprende que la Decisión afecta individualmente al Freistaat Sachsen, en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado.
- 89 Por otra parte, aunque la destinataria de la Decisión es la República Federal de Alemania, las autoridades nacionales no ejercieron ninguna facultad de apreciación al comunicarla al Freistaat Sachsen.
- 90 El acto impugnado también lo afecta, pues, directamente, en el sentido del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company y otros/Comisión*, asuntos acumulados 41/70, 42/70, 43/70 y 44/70, Rec. p. 411, apartados 26 a 28; de 29 de marzo de 1979, *NTN Toyo Bearing Company y otros/Consejo*, 113/77, Rec. p. 1185, apartado 11, y de 26 de abril de 1988, *Apesco/Comisión*, 207/86, Rec. p. 2151, apartado 12).
- 91 Por lo que se refiere a la cuestión de si el interés del Freistaat Sachsen para impugnar la Decisión no está comprendido en el interés del Estado alemán (véase la sentencia *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión*, antes citada, apartado 34), de cuanto precede se desprende que su posición no puede compararse a la del demandante en el asunto en el que recayó la sentencia *DEFI/Comisión*, antes citada. En dicho asunto, el Gobierno francés gozaba de la facultad de determinar la gestión y la política del comité DEFI y, por tanto, de definir también los intereses que éste debía defender. Por el contrario, las subvenciones a la inversión controvertidas en el presente caso constituyen medidas adoptadas por el Freistaat Sachsen en virtud de la autonomía legislativa y financiera de que goza directamente conforme a la Constitución alemana.
- 92 De ello se deduce que el Freistaat Sachsen tiene un interés para impugnar la Decisión distinto del del Estado alemán y que, por tanto, está facultado para interponer recurso contra ella al amparo del artículo 173, párrafo cuarto, del Tratado.

- 93 Por lo que se refiere a los demás motivos y alegaciones invocados por la Comisión en apoyo de su excepción de inadmisibilidad, procede desestimarlos por razones idénticas a las expuestas en los apartados 37 a 49 de la sentencia Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisión, antes citada.
- 94 Por todos estos motivos, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión.

Sobre el fondo

- 95 En apoyo de sus pretensiones en el asunto T-143/96, Volkswagen y VW Sachsen formulan, en esencia, cuatro motivos, basados, respectivamente, en la desnaturalización de los hechos, que asimilan a un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 173 del Tratado; en la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado; en diversas infracciones del artículo 92, apartado 3, del Tratado, y en la violación del principio de protección de la confianza legítima. También alegan varias faltas de motivación de la Decisión. En apoyo de sus pretensiones en el asunto T-132/96, el Freistaat Sachsen formula dos motivos basados, respectivamente, en la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado y del artículo 92, apartado 3, del Tratado.
- 96 Debe señalarse, sin embargo, que el motivo basado en la desnaturalización de los hechos por la Comisión, tal como ha sido expuesto por las demandantes, carece de contenido autónomo en relación con los demás motivos del recurso. Además, una desnaturalización de los hechos no puede calificarse de « vicio sustancial de forma » en el sentido del artículo 173 del Tratado. Por otra parte, la calificación que las partes den a sus motivos y alegaciones no vincula al Tribunal de Primera Instancia.

97 En el presente caso, procede examinar la totalidad de los motivos y alegaciones de los recursos agrupándolos en tres rúbricas principales, referidas a las vulneraciones alegadas, en primer lugar, del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado; en segundo lugar, del artículo 92, apartado 3, del Tratado, y, en tercer lugar, del principio de protección de la confianza legítima. Las alegaciones relativas a la desnaturalización de los hechos y el motivo basado en la falta de motivación de la Decisión pueden ser objeto, en cualquier caso, de un examen exhaustivo aunque se incluyan formalmente en una u otra de estas tres rúbricas, como han admitido las partes demandantes en sus observaciones escritas sobre el informe para la vista.

I. Sobre la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

Alegaciones de las partes

98 Según las partes demandantes, la Comisión vulneró el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado al señalar, en el punto X, párrafo tercero, de la Decisión, que la excepción que prevé «ha de ser objeto de una interpretación restrictiva y no debería aplicarse a las ayudas regionales destinadas a proyectos de nuevas inversiones». La Comisión rehusó por tanto examinar si en el presente caso se cumplían los requisitos para la aplicación de esta disposición, y se limitó a hacer referencia a consideraciones de oportunidad, cuando, por tratarse de una excepción legal a la prohibición de ayudas de Estado prevista en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, no disponía de ningún margen de apreciación (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 17; las conclusiones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. pp. I-959 y ss., especialmente p. I-979, punto 19, en lo sucesivo, «sentencia Tubemeuse II», y las conclusiones del Abogado General Sr. Lenz en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión, 102/87, Rec. pp. 4067 y ss., especialmente p. 4075, apartado 25).

- 99 En primer lugar, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado sigue siendo aplicable tras la reunificación de Alemania en 1990, incluso en las regiones no contiguas a la antigua frontera.
- 100 En segundo lugar, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado es aplicable a los nuevos Länder. En efecto, esta disposición menciona de manera general las regiones afectadas por la división de Alemania, sin distinguir entre este y oeste.
- 101 Las partes demandantes destacan que el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no se suprimió cuando se firmó el Tratado de Maastricht, que se introdujo una disposición equivalente en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y que, al celebrarse el Tratado de Amsterdam, esta disposición se volvió a incluir sin modificación en el nuevo artículo 87 CE, apartado 2, letra c). Según el Freistaat Sachsen, la única interpretación evidente de la voluntad manifestada de este modo por las Altas Partes Contratantes es que dicha disposición se aplica a todas las regiones de Alemania que, debido a los daños económicos que el régimen comunista ha provocado en ellas, siguen estando, desde el punto de vista del desarrollo económico, muy atrasadas respecto de las demás regiones de la República Federal.
- 102 A este respecto, el Freistaat Sachsen cuestiona la negativa persistente de la Comisión a aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a los nuevos Länder desde 1990. Destaca la contradicción de esta postura con la adoptada por la Comisión en su Decisión de 11 de diciembre de 1964 relativa a las ayudas destinadas a facilitar la integración del Sarre en la economía de la República Federal de Alemania (*Bulletin de la Communauté économique européenne* n° 2-1965, p. 33; en lo sucesivo, «Decisión sobre el Sarre»).
- 103 En tercer lugar, el Gobierno alemán reclamó durante el procedimiento administrativo que se aplicase el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

[véase el punto V, párrafo primero, número 1), de la Decisión]. Al tratarse de una excepción legal a la prohibición prevista en el artículo 92, apartado 1, del Tratado, le correspondía a la Comisión probar que en el presente caso no se cumplían los requisitos para su aplicación, y no al Gobierno alemán demostrar lo contrario. Pues bien, la Comisión se negó a conocer información más detallada o a abordar esta cuestión, a pesar de un escrito de 1 de junio de 1992 del Comisario Sir Leon Brittan al Gobierno alemán, en el que señalaba que su servicio examinaría la posibilidad de aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Al actuar de esta manera, la Comisión incumplió también la obligación que le incumbe de averiguar por sí misma los hechos pertinentes (sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1966, Consten y Grundig/Comisión, asuntos acumulados 56/64 y 58/64, Rec. pp. 429 y ss., especialmente p. 501, y de 14 de febrero de 1978, United Brands/Comisión, 27/76, Rec. p. 207, apartados 267 y 268; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de marzo de 1992, Hüls/Comisión, T-9/89, Rec. p. II-499, apartados 66 a 68).

104 En cuarto lugar, la motivación de la Decisión a este respecto (punto X, párrafo tercero) no responde a las exigencias de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y es por tanto insuficiente para justificar la inaplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en el presente caso (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 1963, Alemania/Comisión, 24/62, Rec. pp. 131 y ss., especialmente p. 155; de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartados 23 y 24; de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, C-364/90, Rec. p. I-2097, apartados 44 y 45, y de 24 de octubre de 1996, Alemania y otros/Comisión, asuntos acumulados C-329/93, C-62/95 y C-63/95, Rec. p. I-5151, apartados 36 y 53). No basta, a este respecto, con que el destinatario de una Decisión tenga la posibilidad de hallar los motivos de ésta en Decisiones anteriores (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de marzo de 1983, Control Data Belgium/Comisión, 294/81, Rec. pp. 911 y ss., especialmente p. 932).

105 Las partes demandantes alegan que el vicio de motivación de que adolece la Decisión en este punto no puede ser corregido en el escrito de contestación, ya que la Decisión no está motivada, ni siquiera de forma rudimentaria (sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento, 195/80, Rec. p. 2861, apartado 22, y de 12 de noviembre de 1985, Krupp/Comisión, 183/83, Rec. p. 3609, apartado 21; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 2 de julio de 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Comisión, T-61/89, Rec.

p. II-1931, apartados 131 y 137). En cualquier caso, la afirmación realizada en el escrito de contestación, según la cual se excluye la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en los nuevos Länder por razones territoriales, contradice la recogida en la Decisión.

- 106 En quinto lugar, la propia motivación de la Decisión es contradictoria, en la medida en que la Comisión excluye la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado basándose en que el presente caso se refiere a un «proyecto de nuevas inversiones», mientras que en su examen de la ayuda con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado señala que no se trata de una «nueva inversión», sino de una «inversión de ampliación».
- 107 En sexto lugar, el Freistaat Sachsen, en especial en la parte de su territorio que comprende la ciudades de Zwickau y Chemnitz, cumple los requisitos establecidos en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, ya que estuvo completamente aislado de Alemania occidental desde el punto de vista económico. El Freistaat Sachsen remite, a este respecto, a un dictamen Von Dohnanyi/Pohl, que demuestra que la mala situación económica de los nuevos Länder resulta de la división de Alemania.
- 108 Para determinar las desventajas derivadas de esta partición, es necesario comparar la situación económica de Sajonia antes y después de aquélla. En cambio, las consecuencias del sistema político y económico que se instauró en la República Democrática Alemana son inoperantes a efectos del presente recurso.
- 109 Pues bien, antes de la división de Alemania existía en la región, en Zwickau y en Chemnitz, una importante industria automovilística, y en particular la empresa Auto Union AG. A raíz de la partición, las ventas de vehículos en los mercados tradicionales, situados en Alemania occidental y en el resto de Europa, se interrumpieron por completo. Auto Union AG instaló entonces nuevas plantas en

Ingolstadt, en Baviera. Como consecuencia de ello, y a pesar de que existían mercados limitados en Europa oriental, la producción de vehículos y de motores en Zwickau y Chemnitz se hundió. Sin la división de Alemania, Auto Union AG, en la actualidad Audi, podría haber permanecido en la región y sería tan próspera como lo es hoy en día.

- 110 En estas circunstancias, la totalidad de las ayudas controvertidas, destinadas a facilitar la instalación de una fábrica de automóviles y de una fábrica de motores en Sajonia, es «necesaria», en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, puesto que las desventajas que resultan de la división de Alemania subsisten. En el presente caso, únicamente la perspectiva de recibir la totalidad de estas ayudas impulsó a Volkswagen a invertir en la reintroducción de una industria automovilística comparable, por su importancia, a la que existía en la región antes de la partición. Las inversiones de Volkswagen son, por otro lado, una señal para animar a otros empresarios a invertir en la región.
- 111 En séptimo lugar, la negativa de la Comisión a aplicar el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en la Decisión Mosel I no es pertinente, puesto que ni el Gobierno alemán ni Volkswagen tuvieron la posibilidad de impugnar esta Decisión ante los tribunales, al haberse declarado las ayudas controvertidas, en lo fundamental, compatibles con el mercado común.
- 112 Por consiguiente, la Comisión aplicó indebidamente en la Decisión los criterios del artículo 92, apartado 3, del Tratado, y, en particular, los de las directrices comunitarias, que son esencialmente diferentes de los que debería haber aplicado con arreglo al artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.

- 113 La República Federal de Alemania suscribe, en esencia, las alegaciones de las partes demandantes y se remite, además, a sus escritos en el asunto C-301/96.
- 114 En un escrito de 9 de diciembre de 1992 referido al presente asunto, el Canciller federal, Sr. Kohl, indicó al Presidente de la Comisión, Sr. Delors, que el Gobierno alemán «[consideraba] que, para los asuntos pendientes en la actualidad ante la Comisión de las Comunidades Europeas, es determinante el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado CEE». A pesar de su desacuerdo con la Comisión sobre la aplicación de esta disposición a los nuevos Länder, la República Federal de Alemania cooperó con la Comisión en el marco del procedimiento administrativo, ya que, en otros asuntos, ésta se había mostrado comprensiva respecto de la difícil situación económica en dichos Länder, de modo que había sido posible alcanzar compromisos. No obstante, el Gobierno alemán formuló explícitamente una reserva para subrayar que, en su opinión, según una correcta interpretación del Tratado debía aplicarse la disposición controvertida.
- 115 La República Federal de Alemania insiste en que se trata de una excepción legal y que, cuando se dan los requisitos previstos en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, la ayuda es compatible *ex lege* con el mercado común. Por otra parte, de conformidad con el artículo 93, apartado 2, del Tratado, el examen de la Comisión debería limitarse a comprobar que las autoridades nacionales que concedieron las ayudas no aplicaron los criterios del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado «de manera abusiva».
- 116 Contrariamente al artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado, relativo a las ayudas en caso de desastres naturales u otros acontecimientos similares, el artículo 92, apartado 2, letra c), no tiene por objeto «reparar los perjuicios», sino «compensar» las consecuencias de la división de Alemania. Esta redacción más flexible tiene en cuenta la situación económica compleja ligada a las

desventajas que resultan de esta partición. Hace referencia a todas las medidas destinadas a crear, en los nuevos Länder, estructuras económicas y sociales comparables a las que existen en las demás regiones de Alemania.

- 117 Según el Gobierno alemán, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado engloba todo el territorio de los nuevos Länder. Las «desventajas económicas» consideradas en el presente asunto «resultan», manifiestamente, de la división de Alemania, tal como se desprende de la comparación de la producción alemana de automóviles en Sajonia antes de 1939 (aproximadamente el 27 % en 1936) con la de 1990 (aproximadamente el 5 %). Este descenso se debe principalmente a la pérdida de los mercados tradicionales en el Oeste y a su sustitución forzosa por los del Comecon en un sistema económico ineficaz.
- 118 El Gobierno alemán destaca, por último, que las inversiones de Volkswagen en Sajonia ascendían en 1996 a un total de 3.500 millones de DEM, aproximadamente, y generaban en torno a veintitrés mil empleos. Estas inversiones tienen, por tanto, una importancia capital para los trabajos de reconstrucción en los nuevos Länder.
- 119 La Comisión sostiene que verificó efectivamente si el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado era aplicable al presente caso. Estaba facultada, no obstante, para descartar su aplicación basándose en los mismos motivos que los contenidos en la Decisión Mosel I.
- 120 En primer lugar, el Gobierno alemán no cumplió, durante el procedimiento administrativo, con la obligación de aportar todas las pruebas que permitiesen verificar si concurrían los requisitos de la excepción solicitada (sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada, apartado 18, y conclusiones del Abogado General Sr. Capotorti en el mismo asunto, p. 2693, punto 6; sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 20; conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, antes citada, p. 4025, punto 8). Ni el Gobierno alemán ni Volkswagen reclamaron la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado

después del mes de febrero de 1993, y en ningún momento presentaron pruebas concretas que justificasen que se cumplieran los requisitos exigidos en esta disposición, ni siquiera después de que la Comisión, en la Decisión Mosel I, rechazase su aplicación al presente caso.

- 121 En segundo lugar, al tratarse de una excepción, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado debería interpretarse de manera restrictiva (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 1960, *Barbara Erzbergbau y otros/Alta Autoridad*, asuntos acumulados 3/58 a 18/58, 25/58 y 26/58, Rec. pp. 366 y ss., especialmente pp. 408 y 409).
- 122 En tercer lugar, el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado exige un vínculo de causalidad directo entre la desventaja económica que debe compensarse y la división de Alemania. Pues bien, desde la reunificación las consecuencias directas de esta división prácticamente han desaparecido, puesto que se han restablecido las comunicaciones por tren y carretera y los mercados tradicionales son de nuevo accesibles. Por consiguiente, desde 1990, esta disposición sólo se aplica en determinados casos excepcionales.
- 123 La Comisión sostiene que el mantenimiento de la disposición del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam se explica por el veto en contra de su supresión formulado por la República Federal de Alemania. Ni del Tratado de la Unión Europea ni del Tratado de Amsterdam se desprende voluntad alguna de dar al nuevo artículo 87 CE, apartado 2, letra c), un significado distinto al de la interpretación originaria del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Por otro lado, las partes demandantes no explican por qué dicha disposición debería abarcar, en lo sucesivo, no sólo las consecuencias de la división de Alemania, sino también las repercusiones de la economía planificada de la República Democrática Alemana y las consecuencias de la introducción de la economía de mercado tras la reunificación del país.

- 124 En cuarto lugar, la Comisión alega que, incluso antes de la reunificación de Alemania, sólo ciertas regiones desfavorecidas de la antigua República Federal debido a su proximidad inmediata con la frontera podían recibir ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Se trataba principalmente de las regiones limítrofes de la zona este («Zonenrand») y de Berlín Oeste. La reunificación de Alemania no modificó en nada este principio. Aun cuando pudiese justificarse, en determinados casos excepcionales, la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a regiones limítrofes situadas a ambos lados de la antigua frontera, y por lo tanto al «Zonenrand» de la antigua República Democrática Alemana, la Comisión sostiene que esta disposición no permite fomentar de manera general y amplia el desarrollo de los nuevos Länder.
- 125 En quinto lugar, la Comisión destaca la coherencia de sus anteriores Decisiones. Desde la reunificación de Alemania sólo se ha basado en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en dos Decisiones [Decisión 92/465/CEE de la Comisión, de 14 de abril de 1992, relativa a una ayuda concedida por el Estado federado de Berlín a Daimler-Benz AG Alemania (DO L 263, p. 15; en lo sucesivo, «Decisión Daimler-Benz»), y Decisión de la Comisión de 13 de abril de 1994, relativa a una ayuda a productores de recipientes de vidrio y de porcelana de Tettau (DO C 178, p. 24; en lo sucesivo, «Decisión Tettau»)], referidas a casos en los que seguían percibiéndose las consecuencias directas del trazado de la frontera entre las dos zonas. En sus demás Decisiones sobre ayudas a los nuevos Länder, la Comisión no recurrió al artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. Por lo que se refiere a la Decisión sobre el Sarre, la Comisión destaca que éste ya era un Land cuando entró en vigor el Tratado CEE. Por otra parte, de la lectura del *Bulletin de la CEE* nº 2-1965 no se deduce que estas ayudas se hayan autorizado en virtud del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, y no con arreglo al artículo 92, apartado 2, letra b), del Tratado.
- 126 En sexto lugar, la mala situación económica general de los nuevos Länder no es una consecuencia directa de la división de Alemania, sino del sistema político de la antigua República Democrática Alemana y de la propia reunificación y, en especial, de la pérdida de los mercados de estos Länder en el marco del Comecon

y de las relaciones con la antigua URSS, de la entrada en vigor de la unión monetaria, económica y social alemana, de la equiparación de los niveles salariales de Alemania oriental con los de Alemania occidental y de la inseguridad jurídica relativa, en particular, a los derechos de propiedad sobre los inmuebles.

- 127 En cualquier caso, la industria automovilística existente en Zwickau y en Chemnitz sufrió un retroceso antes del final de la Segunda Guerra mundial, al igual que la de otros países europeos.
- 128 Por último, dado que sus Decisiones anteriores nunca habían sido impugnadas, la Comisión no tenía ninguna razón para motivar con más detalle la Decisión en relación con la inaplicabilidad del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 129 A tenor del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, 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».
- 130 Esta disposición, lejos de haber sido derogada implícitamente tras la reunificación alemana, fue mantenida en vigor tanto por el Tratado de Maastricht, celebrado el 7 de febrero de 1992, como por el Tratado de Amsterdam, celebrado el 2 de octubre de 1997. Además, se introdujo una disposición idéntica en el artículo 61, apartado 2, letra c), del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, celebrado el 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3).

- 131 Habida cuenta del alcance objetivo de las normas de Derecho comunitario, cuya autoridad y eficacia deben garantizarse, no puede presumirse que esta disposición haya quedado sin objeto desde la reunificación de Alemania, como sostuvo la Comisión durante la vista, contradiciendo su propia práctica administrativa (véanse, en particular, las Decisiones Daimler-Benz y Tettau).
- 132 Debe destacarse, sin embargo, que, 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), del Tratado, debe interpretarse de manera estricta.
- 133 Además, como ha destacado el Tribunal de Justicia, a la hora de interpretar una disposición de Derecho comunitario 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 (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, Rec. pp. 3781 y ss., especialmente p. 3792, y de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brenner, 337/82, Rec. pp. 1051 y ss., especialmente p. 1062).
- 134 En el presente caso, los términos «división de Alemania» se refieren, históricamente, al establecimiento, en 1948, de la línea de partición entre las dos zonas. Por tanto, 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, por ejemplo, el hecho de que determinadas regiones quedaran convertidas en enclaves (véase la Decisión Daimler-Benz), la ruptura de las vías de comunicación (véase la Decisión Tettau), 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 (véase, en este sentido, pero en relación con el artículo 70, párrafo cuarto, del Tratado CECA, la sentencia Barbara Erzbergbau y otros/Alta Autoridad, antes citada, p. 409).
- 135 Por el contrario, la tesis de las partes demandantes y del Gobierno alemán 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.

- 136 En efecto, las desventajas económicas que sufren globalmente los nuevos Länder no han sido causadas por la división de Alemania, en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado. En sí misma, la división de Alemania únicamente ha tenido consecuencias marginales en el desarrollo económico de una y otra zona, a las que, por otra parte, afectó inicialmente de igual manera, y no ha impedido el posterior desarrollo favorable de la economía de los antiguos Länder.
- 137 Por tanto, es obligado llegar a la conclusión de que 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.
- 138 De cuanto precede se deduce también que la Comisión no cometió ningún error de Derecho al enunciar de manera general, en el punto X, párrafo tercero, de la Decisión, que la excepción prevista en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado no debería aplicarse a las ayudas regionales destinadas a proyectos de nuevas inversiones y que las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 3, letras a) y c), del Tratado y las directrices comunitarias le permiten actuar de forma adecuada ante los problemas de los nuevos Länder.
- 139 A este respecto, las partes señalan, de manera incorrecta, la existencia de una contradicción en la motivación debido a que la Comisión, en otros puntos de la Decisión, calificó las inversiones controvertidas como «inversiones de amplia-

ción». En efecto, la expresión «ayudas regionales destinadas a proyectos de nuevas inversiones» se utiliza como respuesta a una alegación de carácter general formulada por el Gobierno alemán [véase el punto V, párrafo primero, número 1), de la Decisión], y, por consiguiente, no hace referencia de manera específica a las ayudas a los proyectos de inversión de Volkswagen en Mosel II y Chemnitz II, sino a todas las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico general de los nuevos Länder.

- 140 Por lo demás, en lo que atañe a la cuestión de si las ayudas controvertidas, además de su carácter de ayudas al desarrollo económico del Freistaat Sachsen, están destinadas específicamente a compensar desventajas que resultan de la división de Alemania, procede recordar que 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 (sentencia de 28 de abril de 1993, Italia/Comisión, antes citada, apartado 20).
- 141 Pues bien, ningún dato del expediente presentado al Tribunal de Primera Instancia permite establecer que el Gobierno alemán o las partes demandantes formularon alegaciones específicas, durante el procedimiento administrativo, con vistas a probar la existencia de un vínculo de causalidad entre la situación de la industria automovilística sajona tras la reunificación alemana y la división de Alemania.
- 142 Por tanto, la Comisión señala fundadamente que las partes no aportaron datos concretos que pudiesen justificar la aplicación del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado en el presente caso.
- 143 Es cierto que las partes demandantes y el Gobierno alemán, que en este punto se remitió a sus escritos presentados en el asunto C-301/96, sostuvieron ante el Tribunal de Primera Instancia que la prueba de las desventajas económicas causadas a Sajonia por la división de Alemania se deducía de la comparación de

la producción alemana de automóviles en esta región antes de 1939 con la de 1990. Según estas partes, el retroceso relativo de la industria automovilística sajona respecto de la de Alemania occidental en general se debió, en particular, a la partición del mercado alemán y a la consiguiente pérdida correlativa de los mercados tradicionales de esta industria en el Oeste.

144 Aunque pueda invocarse ante el Tribunal de Primera Instancia sin haber sido planteada durante el procedimiento administrativo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 31, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq/Comisión, T-37/97, Rec. p. II-859, apartado 93), esta alegación debe desestimarse.

145 En efecto, aun suponiendo que hayan existido obstáculos al comercio entre las dos Alemanias que hayan provocado la pérdida de los mercados tradicionales de la industria automovilística sajona, esto no significa, sin embargo, que la mala situación económica de esta industria en 1990 sea consecuencia directa de esta pérdida de mercados, causada, en cualquier caso, por la división de Alemania en 1948. Las dificultades expuestas por las partes demandantes derivan, principalmente, de la diferente organización económica del propio régimen de Alemania oriental, que no «resulta de la división de Alemania», en el sentido del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.

146 Por tanto, la comparación de la situación de la industria automovilística sajona antes de 1939 con la de 1990 no basta, por sí sola, para demostrar la existencia de un vínculo suficientemente directo entre las desventajas económicas que sufría esta industria cuando se concedieron las ayudas controvertidas y la «división de Alemania» en el sentido de esta disposición.

147 Por lo que se refiere a la Decisión sobre el Sarre, ninguna de las partes la ha presentado o solicitado en el marco del presente procedimiento. Las partes

demandantes no han logrado demostrar que dicha Decisión refleje un enfoque distinto de la Comisión en el pasado, y que este supuesto enfoque afecte a la validez de las apreciaciones jurídicas realizadas en 1996.

- 148 En consecuencia, las partes demandantes y coadyuvante no han aportado pruebas que permitan llegar a la conclusión de que la Comisión superó los límites de su facultad de apreciación al considerar que las ayudas controvertidas no cumplían los requisitos que permiten beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado.
- 149 Por lo que se refiere a la alegación basada en la falta de motivación, es preciso recordar que la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado CE (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 (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de noviembre de 1997, Cipeke/Comisión, T-84/96, Rec. p. II-2081, apartado 46).
- 150 En este caso, la Decisión sólo contiene una exposición sucinta de los motivos por los que la Comisión rehusó aplicar la excepción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a los hechos del presente asunto.
- 151 No obstante, debe destacarse que esta Decisión se adoptó en un contexto que el Gobierno alemán y las partes demandantes conocen bien, y que se inscribe en la línea de una práctica consolidada en materia de Decisiones, en particular, respecto de estas partes. Una Decisión de esta naturaleza puede motivarse de manera sucinta (sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 1975,

Papiers peints/Comisión, 73/74, Rec. p. 1491, apartado 31, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de octubre de 1994, Fiatagri y New Holland Ford/Comisión, T-34/92, Rec. p. II-905, apartado 35).

- 152 En efecto, en sus relaciones con la Comisión, el Gobierno alemán se ha referido en varias ocasiones, desde 1990, al artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado, insistiendo en la importancia de esta disposición para la recuperación de la antigua Alemania oriental (véase, en particular, el escrito del Canciller Kohl al Presidente Delors de 9 de diciembre de 1992, antes citado).
- 153 Las tesis defendidas a este respecto por el Gobierno alemán han sido rechazadas en distintos escritos o Decisiones de la Comisión [véase, en particular, la comunicación de la Comisión en virtud del artículo 92, apartado 2, del Tratado CEE dirigida a los demás Estados miembros y terceros interesados, relativa a la propuesta del Gobierno alemán de conceder una ayuda de Estado al grupo Opel en apoyo de sus planes de inversión en los nuevos Estados federados (DO 1993, C 43, p. 14); la comunicación de la Comisión en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, dirigida a los demás Estados miembros y terceros interesados en relación con las ayudas que Alemania tiene previsto conceder a la empresa Rhône-Poulenc Rhotex GmbH (DO 1993, C 210, p. 11); la Decisión 94/266/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 1993, relativa a la ayuda propuesta en favor de SST- Garngesellschaft GmbH, Turingia (DO 1994, L 114, p. 21); la Decisión Mosel I, y la Decisión 94/1074/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 1994, relativa a una propuesta de concesión de ayuda por parte de las autoridades alemanas a la empresa Textilwerke Deggendorf GmbH, Turingia (DO L 386, p. 13)].
- 154 A este respecto, debe concederse especial importancia a la Decisión Mosel I, por la que la Comisión declaró incompatibles con el mercado común algunas de las ayudas controvertidas, por un importe de 125,2 millones de DEM, después de haber descartado, por motivos idénticos a los recogidos en la Decisión, que estas ayudas pudiesen estar comprendidas en la excepción del artículo 92, apartado 2,

letra c), del Tratado. Es preciso señalar, además, que ni las partes demandantes ni las autoridades alemanas interpusieron recurso contra esta Decisión anterior.

- 155 Si bien es cierto que la Comisión, las autoridades alemanas y las partes demandantes mantuvieron numerosos contactos entre la adopción de la Decisión Mosel I y la adopción de la Decisión, que pusieron de manifiesto sus divergencias de opinión persistentes sobre la aplicabilidad del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado a las ayudas controvertidas (véanse los puntos V y VI de la Decisión), debe destacarse también que en este contexto no se formuló ninguna alegación específica o nueva, en particular, respecto de la existencia de un vínculo de causalidad entre la situación de la industria automovilística sajona tras la reunificación alemana y la división de Alemania (véase el apartado 141 *supra*).
- 156 En estas circunstancias, debe considerarse que las partes demandantes y coadyuvante estaban suficientemente informadas sobre los motivos de la Decisión, y que, a falta de alegaciones más específicas, la Comisión no estaba obligada a motivarla con más detalle.
- 157 De todo cuanto precede se deduce que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado y en una falta de motivación.

II. Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado

- 158 Las partes demandantes invocan diversas infracciones del artículo 92, apartado 3, del Tratado, algunas basadas en la lógica interna del artículo, otras basadas específica y respectivamente en las letras a) y b) de dicha disposición. Procede examinar, en primer lugar, la infracción del artículo 92, apartado 3, letra b).

Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado

Alegaciones de las partes

- 159 Las partes demandantes sostienen que la Comisión vulneró el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, al no examinar los requisitos para la aplicación de esta disposición. Hacen referencia al punto X, párrafo segundo, de la Decisión, según el cual:

«La excepción de la letra b) del apartado 3 del artículo 92 obviamente no es aplicable en el caso de Alemania. Si bien la unificación ha tenido repercusiones negativas en la economía de Alemania, éstas no son suficientes, por sí solas, para aplicar la mencionada disposición a un régimen de ayudas. La última vez que la Comisión reconoció que un régimen de ayudas remediaba una grave perturbación de la economía de un Estado miembro fue en el año 1991, cuando autorizó una ayuda para un programa de privatizaciones en Grecia. En la correspondiente Decisión dejó constancia de que el programa de privatizaciones era parte integrante de las obligaciones que se habían contraído en virtud de la Decisión 91/306/CEE del Consejo, de 4 de marzo de 1991, con objeto de sanear la economía griega en su conjunto. La situación de Alemania, en cambio, es muy distinta.»

- 160 Las partes demandantes estiman, en primer lugar, que esta motivación es insuficiente. La Comisión se limitó a repetir una fórmula tipo que figuraba en Decisiones anteriores (véase, en particular, la Decisión Mosel I). La Decisión no aborda, en absoluto, la cuestión crucial, que consiste en saber si, en las circunstancias concretas del presente caso, las ayudas sirven para poner remedio a una grave perturbación en la economía de la República Federal de Alemania. Por otro lado, la Decisión no explica cuáles son las diferencias entre el presente asunto y el programa de privatizaciones en Grecia que, según la Comisión, justifican la inaplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.

- 161 En segundo lugar, la Comisión no examinó seriamente la cuestión de la aplicabilidad del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, a pesar de que el Gobierno alemán invocó esta disposición en varias ocasiones durante el procedimiento administrativo, alegando que los problemas de integración y de transformación de la antigua economía planificada de los nuevos Länder en economía de mercado provocaban una grave perturbación en su economía.
- 162 En tercer lugar, las partes demandantes sostienen que en el presente caso se cumplen los requisitos para la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado. Basta demostrar, a este respecto, que las ayudas controvertidas están destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Land (véase la sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada, apartados 20 a 25). Pues bien, el Freistaat Sachsen se caracterizó, sobre todo en 1991, por un producto nacional bruto especialmente bajo en comparación con la media europea, y por una tasa de desempleo particularmente elevada. Por otra parte, la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado no está excluida en los casos en que las ayudas consideradas estén destinadas a una sola empresa, y tampoco depende de la importancia de esta empresa en la economía nacional. Esta alegación, formulada por la Comisión en el escrito de contestación presentado en el asunto T-143/96, es, en cualquier caso, extemporánea y no admisible.
- 163 La Comisión señala, en primer lugar, que dispone de una amplia facultad discrecional a la hora de realizar las apreciaciones de orden económico y social previstas por el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado (sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada, apartado 24).
- 164 Alega, en segundo lugar, que, al hacer referencia a la ayuda concedida al programa de privatizaciones en Grecia, que se autorizó en cumplimiento de una Decisión del Consejo y que afectaba a la economía de este Estado miembro en su conjunto, recordaba simplemente los requisitos exigidos habitualmente para

aplicar el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado. No existe, por tanto, infracción del artículo 190 del Tratado.

- 165 En tercer lugar, la Comisión sostiene que en el presente caso no se cumplen los requisitos para la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 166 Según el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado, pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas «destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro».

- 167 Del contexto y de la lógica interna de esta disposición 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. Por otro lado, la sentencia Philip Morris/Comisión, antes citada, invocada por las partes demandantes en apoyo de su tesis, no se pronuncia, en absoluto, sobre este punto.

- 168 De ello se desprende que la alegación de las partes demandantes debe desestimarse por inoperante, ya que éstas se limitan a hacer referencia al estado de la economía del Freistaat Sachsen, sin alegar siquiera una grave perturbación de la economía de la República Federal de Alemania en su conjunto.

- 169 Por otra parte, la cuestión de si la reunificación alemana provocó una grave perturbación en la economía de la República Federal de Alemania implica complejas valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario, y que entran en el ejercicio de la amplia facultad de apreciación de que goza la Comisión en el ámbito del artículo 92, apartado 3, del Tratado (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 26). El control ejercido por el Juez debe, a este respecto, 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 (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 56, y de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión, T-149/95, Rec. p. II-2031, apartado 63).
- 170 En el presente caso, las partes demandantes no han aportado ninguna prueba concreta que demuestre que la Comisión cometió un error manifiesto de apreciación al considerar que, aunque fuesen reales, las repercusiones desfavorables de la reunificación de Alemania sobre la economía alemana no constituían por sí solas un motivo para aplicar el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado a un régimen de ayudas.
- 171 Por lo que se refiere a la motivación de la Decisión, a pesar de ser sucinta resulta suficiente en relación con el contexto del asunto, con sus precedentes, en particular la Decisión Mosel I, y con la inexistencia de alegaciones específicas durante el procedimiento administrativo. A este respecto, las consideraciones desarrolladas en los apartados 140 a 142 y 149 a 156 *supra* son aplicables, *mutatis mutandis*, a la motivación de la negativa de la Comisión a aplicar, en el presente caso, la excepción prevista en el artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado.
- 172 De cuanto precede se desprende que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado y en una falta de motivación.

Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado

Alegaciones de las partes

- 173 Las partes demandantes sostienen que la Comisión vulneró el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado, según el cual las «ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo» podrán considerarse compatibles con el mercado común.
- 174 En primer lugar, Sajonia es una de las regiones contempladas por esta disposición, como admitió implícitamente la Comisión en el punto XII, párrafo primero, de la Decisión. Pues bien, esta última no contiene ningún análisis sobre la eventual aplicación del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado. Al rehusar pronunciarse sobre este extremo, la Comisión no hizo uso de su facultad de apreciación e infringió esta norma.
- 175 En segundo lugar, según las partes demandantes, si bien los requisitos del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado son más estrictos que los del artículo 92, apartado 3, letra c), para determinar las regiones que pueden beneficiarse de estas excepciones, el artículo 92, apartado 3, letra a), por el contrario, no exige que no se alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común (sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, antes citada, apartado 19). Se trata por tanto de una disposición especial, cuya aplicación debe examinarse con carácter prioritario a la del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado.
- 176 En tercer lugar, el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado permite a las autoridades nacionales ofrecer al inversor que quiera establecerse en una región particularmente desfavorecida un incentivo especial (complemento de ayuda o

«top up») que vaya más allá de la simple compensación de las desventajas regionales. Aunque en el marco de un examen con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado no se puedan excluir por completo las consideraciones relativas al sector económico (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, C-169/95, Rec. p. I-135), las partes demandantes sostienen que, en el caso de las ayudas a las regiones económicamente débiles en el sentido de esta disposición, hay que dar mayor importancia al desarrollo regional, mientras que, en el caso de las regiones contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, tienen mayor peso las consideraciones de carácter sectorial. En el primer caso es admisible, por tanto, una intensidad de ayuda más elevada.

- 177 En consecuencia, la referencia que se hace en la Decisión a la existencia de un exceso de capacidad de producción en el sector de los vehículos de motor no basta para excluir la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado. Se trata tan sólo de una consideración que debe tenerse eventualmente en cuenta a la hora de ejercitar la facultad de apreciación que implica esta norma. Por otra parte, las decisiones en las que se ejercita una facultad de apreciación exigen una motivación especialmente amplia y detallada (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1960, Präsident y otros/Alta Autoridad, asuntos acumulados 36/59, 37/59, 38/59 y 40/59, Rec. pp. 857 y ss., especialmente pp. 891 y ss.; conclusiones del Abogado General Sr. Roemer en el asunto en el que recayó la sentencia Consten y Grundig/Comisión, antes citada, p. 507), en particular en los casos de decisiones sobre ayudas de Estado que deben beneficiar a empresas determinadas (conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto en el que recayó la sentencia de 14 de octubre de 1987, Alemania/Comisión, antes citadas, p. 4027).
- 178 La Comisión sostiene que examinó efectivamente si las ayudas podían autorizarse con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado, como se deduce de los puntos X, párrafo tercero, y XII, párrafo primero, de la Decisión.
- 179 Destaca, en primer lugar, que, en el caso de Alemania, su política consiste en fijar el límite máximo de intensidad de las ayudas regionales (es decir, la importancia relativa de la ayuda en relación con el importe de la inversión, expresada en

porcentaje) en el 35 % para las regiones contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado, y en el 18 % para las contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Pues bien, la Decisión autoriza ayudas de una intensidad del 22,3 % para Mosel II y del 20,8 % para Chemnitz II. Es por tanto evidente que la Comisión aplicó el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado a los hechos del presente asunto.

180 Al tiempo que reconoce que los nuevos Länder son regiones facultadas para recibir ayudas con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado, la Comisión invoca, en segundo lugar, la amplia facultad de apreciación de que dispone en esta materia (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartados 23 y ss.). En particular, puede tener en cuenta los efectos de la ayuda considerada sobre el sector económico afectado en el conjunto de la Comunidad, incluido el riesgo de crear un exceso de capacidad de producción, y la proporcionalidad entre el importe de la ayuda y las desventajas regionales.

181 En tercer lugar, la Comisión destaca que la Decisión expone con detalle que las ayudas controvertidas agravarán el exceso de capacidad existente en el sector de los vehículos de motor, por lo que son contrarias al interés comunitario. Por tanto, motivó suficientemente su negativa a autorizar estas ayudas al amparo del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado más allá de los límites aceptados.

182 Por último, la Comisión sostiene que la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado no debe tener prioridad sobre la del artículo 92, apartado 3, letra c). Añade que las regiones comprendidas en el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado se caracterizan por el hecho de que en ellas los inversores deben hacer frente a desventajas en costes de inversión más importantes que en las regiones contempladas en el artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado. Dado que, en un caso como el presente, estas desventajas se toman en consideración en el análisis de costes y beneficios, a efectos de calcular el importe total de la ayuda que puede ser autorizado por la Comunidad, se tiene en cuenta, por consiguiente, que las regiones comprendidas en el artículo 92,

apartado 3, letra a), del Tratado gozan de preferencia para la concesión de las ayudas. Hay que descartar, por tanto, que una aplicación paralela de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado prive a la disposición de la letra a) de su ámbito de aplicación propio.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 183 En el punto X, párrafo primero, de la Decisión, la Comisión comienza recordando la tesis del Gobierno alemán según la cual las tres excepciones previstas respectivamente en los artículos 92, apartado 2, letra c); 92, apartado 3, letra b), y 92, apartado 3, letra a), del Tratado, son aplicables en el presente caso. En los dos párrafos siguientes, la Comisión indica los motivos que la llevan a excluir la aplicación del artículo 92, apartado 3, letra b), y del artículo 92, apartado 2, letra c), a las ayudas controvertidas. En la segunda frase del tercer párrafo, la Comisión indica que «las condiciones de excepción recogidas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 y, por cuanto se refiere al sector económico afectado, las directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a la industria automovilística le permiten actuar de forma adecuada ante los problemas de los nuevos Estados federados».
- 184 De ello se desprende que la Comisión aceptó la aplicabilidad a las ayudas controvertidas no sólo del artículo 92, apartado 3, letra c), sino también del artículo 92, apartado 3, letra a), como confirma la inclusión del contenido de este último artículo en el punto XII, párrafo primero, de la Decisión. En efecto, la Comisión reconoce en él que los nuevos Länder constituyen «una región subdesarrollada», donde existe «un bajo nivel de vida» y donde «la tasa de desempleo es extraordinariamente elevada y sigue su tendencia al alza». Señala, a continuación, que se autorizaron cuantiosas ayudas a la inversión y de otro tipo para «contribuir al desarrollo de la región».
- 185 Por otra parte, la Comisión sostuvo en sus escritos, sin que las partes demandantes ni el Gobierno alemán la contradijesen, que en el presente caso

admitió una intensidad de ayuda superior a aquella que ha venido aceptando en los casos de aplicación del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado a ayudas regionales en Alemania. A este respecto, explicó que las desventajas específicas que deben afrontar los inversores en las regiones comprendidas en el artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado se toman en consideración en el análisis de costes y beneficios, a efectos de fijar el importe total de la ayuda que puede ser autorizado, de modo que sus cálculos tienen en cuenta que estas regiones gozan de preferencia para la concesión de las ayudas.

186 Por tanto, carece de fundamento la alegación según la cual la Comisión no quiso aplicar a las ayudas controvertidas la disposición más favorable del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado.

187 Por lo demás, debe destacarse que, en la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia rechazó explícitamente la tesis defendida por las partes demandantes en su demanda, al considerar (en el apartado 17) que la diferencia de redacción entre las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado «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». El Tribunal de Justicia señaló también (en el apartado 20) que «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».

188 En estas circunstancias, las alegaciones de las partes demandantes que critican la referencia hecha en la Decisión al exceso de capacidad existente en el sector de los vehículos de motor son manifiestamente infundadas, habida cuenta de la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión en el marco del artículo 92,

apartado 3, del Tratado (véase también la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión, antes citada, apartado 18). Así ocurre, en particular, con los complementos de ayuda o «top up», respecto de los cuales la Comisión señala, en el punto XI, párrafo quinto, de la Decisión, que, al evaluar las ayudas regionales a la industria automovilística, estos complementos generalmente «se autorizan, salvo que la inversión pueda causar problemas en cuanto a las capacidades del sector afectado. En tal caso, la ayuda se limita estrictamente a la compensación neta de las desventajas regionales.»

189 Por último, debe señalarse que la Comisión motivó debidamente, en particular, en los puntos X, XI y XII de la Decisión, la apreciación que realizó en virtud del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado.

190 De cuanto precede resulta que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado y en una falta de motivación.

Sobre la vulneración de la lógica interna del artículo 92, apartado 3, del Tratado

191 Las partes demandantes formulan, en esencia, cinco alegaciones.

Sobre la necesidad de un examen *ex ante* y sobre la aplicabilidad de las directrices comunitarias

— Alegaciones de las partes

192 Las partes demandantes sostienen que, para pronunciarse sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado común, la Comisión debe tener en cuenta los datos de que dispone en el momento de conceder la ayuda de que se trate (examen *ex ante*) y no en el momento de adoptar su decisión (examen *ex post*). Invocan, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartados 43 y 45 (en lo sucesivo, «sentencia Boussac»), y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de octubre de 1996, Skibsværftsforeningen y otros/Comisión (T-266/94, Rec. p. II-1399, apartados 96 y 98). Formulan, además, las siguientes alegaciones:

— si el artículo 93, apartado 3, del Tratado prevé que se informe con antelación a la Comisión de todo proyecto de ayuda, es precisamente para permitirle examinar *ex ante* su conformidad con el mercado común;

— el momento determinante para apreciar la compatibilidad de una ayuda con el mercado común es aquel en que produce sus efectos sobre la competencia (véase, por lo que se refiere al reembolso de una ayuda, la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 26);

— la apreciación de la existencia de una ayuda de Estado, y, más en particular, la aplicación del criterio del inversor privado en una economía de mercado, debe hacerse *ex ante* (sentencias del Tribunal de Justicia Boussac, apartados 43 a 45; Tubemeuse II, y de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, Rec. p. I-1603, apartado 19);

- el enfoque *ex post* es contrario al principio del Estado de Derecho. Si la situación fáctica y jurídica determinante para apreciar una ayuda fuese la que existe en el momento de adoptar la decisión de la Comisión, ésta podría elegir el momento más conveniente según el resultado deseado. Por otra parte, los criterios deben ser previsibles, lo que no está garantizado en un enfoque *ex post*.
- 193 De ello resulta, según las partes demandantes, que la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común debe apreciarse en la fecha de su concesión, a saber, el 22 de marzo de 1991, y no en la fecha de adopción de la Decisión, en 1996. Este enfoque también es aplicable a la parte de las ayudas que aún no se había abonado cuando se adoptó la Decisión. En efecto, todos los tramos de una ayuda concedida en una sola Decisión y en virtud de un único proyecto deben apreciarse en función de un mismo marco jurídico y fáctico.
- 194 A continuación, las partes demandantes sostienen, en primer lugar, que las ayudas controvertidas formaban parte de un programa de ayudas regionales ya autorizado, y que la Comisión no podía por tanto analizar su conformidad con las directrices comunitarias. En su opinión, la Comisión tenía únicamente la facultad limitada de examinar si estas ayudas cumplían los requisitos de dicho programa.
- 195 En el presente caso, las subvenciones a la inversión se concedieron de manera definitiva mediante los Decretos de 1991 (véase el apartado 19 *supra*). Las modificaciones introducidas con posterioridad en los Decretos no afectaron al fondo de éstos, sino que simplemente redujeron el importe de las ayudas, atenuando así sus consecuencias negativas sobre la competencia. Por lo que se refiere a las primas a la inversión, fueron objeto de un compromiso firme el 18 de marzo de 1991 (véase el apartado 20 *supra*).
- 196 Todas estas ayudas se concedieron en el marco del decimonoveno programa marco adoptado sobre la base de la Ley sobre actividades de interés común. Pues bien, este programa ya había sido autorizado por la Comisión, como se deduce

del punto VIII, párrafo cuarto, de la Decisión. De ello se desprende que la cláusula incluida en los Decretos de 1991, según la cual las ayudas se concedían sujetas a la autorización de la Comisión, carecía de objeto.

197 Las partes demandantes rechazan, por otra parte, la alegación contenida en el escrito de contestación según la cual la Comisión, al autorizar los programas de ayudas generales, se reservó expresamente el derecho a verificar el cumplimiento de los artículos 92 y 93 del Tratado. Le reprochan que no les haya transmitido los supuestos documentos que contenían esta reserva, y sostienen que su presentación en la fase de la dúplica es extemporánea e inadmisibile.

198 Aun admitiendo que la autorización por parte de la Comisión del decimonoveno programa marco contuviese una reserva según la cual las disposiciones de las directrices comunitarias debían respetarse, las partes demandantes alegan que estas directrices no eran aplicables en marzo de 1991, fecha de la concesión definitiva de las ayudas controvertidas.

199 En efecto, del punto 2.5 de las directrices comunitarias, en su versión publicada en 1989, se desprende que éstas debían aplicarse durante un período de dos años, a partir del 1 de enero de 1989. Por tanto, las directrices comunitarias estuvieron vigentes hasta el 31 de diciembre de 1990. La República Federal de Alemania no se mostró de acuerdo con su reintroducción hasta abril de 1991, tras la concesión definitiva de las ayudas controvertidas.

200 Las partes demandantes añaden, a este respecto, las siguientes precisiones:

— La Decisión 90/381, de 21 de febrero de 1990, antes citada, que obligaba a la República Federal de Alemania a notificar a la Comisión las ayudas superiores a una determinada cuantía, «con arreglo» a las directrices

comunitarias, no era aplicable a los nuevos Länder, que no formaban parte aún de este Estado miembro, y no puede haber prorrogado dichas directrices más allá de su período de vigencia original, que expiraba el 31 de diciembre de 1990.

- La decisión de prorrogar las directrices comunitarias, que a partir de ese momento se extendieron a los nuevos Länder, se publicó en el DO C 81, de 26 de marzo de 1991, disponible el 27 de marzo de 1991, es decir, tras la concesión definitiva de las ayudas controvertidas. Las directrices comunitarias no podían aplicarse retroactivamente, porque su texto no lo prevé y porque es contrario al principio de seguridad jurídica fijar el inicio de la validez de un acto comunitario en un momento anterior a su publicación (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1991, Crispoltoni, C-368/89, Rec. p. I-3695, apartado 17).

- No se ha determinado la fecha de adopción de la decisión que prorrogó las directrices comunitarias. Además, es dudoso que esta decisión se haya adoptado válidamente. En efecto, el escrito de la Comisión a los Estados miembros tiene fecha de 31 de diciembre de 1990, siendo así que la Comisión no celebra reuniones a finales de año. Por otra parte, el texto publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (DO 1991, C 81, p. 4) no corresponde al recibido por el Gobierno alemán.

- El escrito de la Comisión en el que se propone al Gobierno alemán prorrogar las directrices comunitarias no fue recibido por dicho Gobierno hasta el 8 de enero de 1991, como lo prueba el sello de entrada de la representación permanente de Alemania ante las Comunidades Europeas. En esta fecha, la validez de las antiguas directrices comunitarias ya había expirado, y la propuesta de la Comisión debía por tanto entenderse como una propuesta de reintroducción de estas directrices, que no podían aplicarse retroactivamente sin el consentimiento de los Estados miembros (véanse las sentencias España/

Comisión, de 29 de junio de 1995, antes citada, apartado 24, y de 15 de abril de 1997, antes citada, apartados 28 y ss.).

— Las directrices comunitarias no son vinculantes por sí solas para los Estados miembros si éstos no dan su consentimiento. Pues bien, en el presente caso la República Federal de Alemania se opuso desde el principio a las directrices comunitarias (véase la Decisión 90/381); el 7 de febrero de 1991, el Staatssekretär del Bundeswirtschaftsministerium (Secretario de Estado del Ministerio federal de Economía) expuso al Comisario encargado de los asuntos de competencia la posición de su Gobierno, según la cual las directrices comunitarias no eran aplicables a los nuevos Länder, y la República Federal de Alemania no prestó finalmente su consentimiento hasta abril de 1991.

201 La Comisión sostiene, en esencia, que estaba facultada para aplicar las directrices comunitarias tal como estaban vigentes en junio de 1996 y para tener en cuenta las circunstancias de hecho existentes en la fecha de adopción de la Decisión. En efecto, en el presente caso las partes demandantes modificaron sus proyectos de manera fundamental a partir de marzo de 1991, y los Decretos de concesión también fueron modificados en varias ocasiones hasta febrero de 1996. No es posible, por tanto, que la Comisión debiese examinar, en 1996, la compatibilidad de las ayudas en relación con la situación existente en 1991, cuando, entretanto, todos los parámetros pertinentes se habían modificado sustancialmente.

202 La Comisión considera, por otra parte, que las ayudas controvertidas se le debían notificar con vistas a su autorización previa.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

203 A diferencia de lo que sostienen las partes demandantes, las medidas de ayuda controvertidas no pueden considerarse comprendidas en un programa de ayudas

regionales ya autorizado por la Comisión, y, por tanto, exentas de la obligación de notificación previa.

204 En efecto, al referirse, en el decimonoveno programa marco adoptado sobre la base de la Ley sobre actividades de interés común, a determinados sectores en los que cada uno de los proyectos subvencionados quedaba sujeto a la obligación de autorización previa de la Comisión (véase el apartado 7 *supra*), Alemania hizo constar que la autorización de las ayudas regionales contempladas en este programa marco no abarcaba dichos sectores y, en particular, el sector de los vehículos de motor, si el coste de una operación subvencionada superaba los 12 millones de ECU.

205 Esto queda confirmado, en particular, por el escrito de la Comisión de 2 de octubre de 1990, por el que se autoriza el régimen de ayudas regionales previsto para el año 1991 en el decimonoveno programa marco (véase el apartado 7 *supra*), y por su escrito de 5 de diciembre de 1990, por el que se autoriza la aplicación de la Ley sobre actividades de interés común a los nuevos Länder (véase el apartado 11 *supra*), en los que la Comisión llamó expresamente la atención del Gobierno alemán sobre la necesidad de tener en cuenta, al hacer efectivas las medidas previstas, las directrices comunitarias existentes en determinados sectores industriales; por sus escritos de 14 de diciembre de 1990 y 14 de marzo de 1991, en los que insistió en que las ayudas a las nuevas inversiones de Volkswagen no podían concederse sin haberle sido notificadas y sin haber recibido su autorización (véase el apartado 18 *supra*); y por el hecho de que cada uno de los Decretos de 1991 prevé que está «sujeto a la autorización de la Comisión». Las partes demandantes sostienen, de manera incorrecta, que esta mención carece de objeto debido a la autorización ya obtenida en virtud de la aprobación del decimonoveno programa marco. En efecto, esta última no abarca el sector de los vehículos de motor, como acaba de destacarse en el apartado 204 *supra*. Por otro lado, las partes demandantes se equivocan al sostener que la presentación, como anexo al escrito de dúplica, de los escritos antes mencionados, es extemporánea e inadmisibile. En efecto, por una parte dichos escritos se citan tanto en el punto II de la Decisión como en la decisión de incoar el procedimiento de examen. Por otra parte, se presentaron como respuesta a una alegación formulada por primera vez en el escrito de réplica.

- 206 Teniendo en cuenta los elementos antes descritos, aun suponiendo que la aplicación de las directrices comunitarias se hubiera suspendido entre los meses de enero y abril de 1991, este hecho no puede tener como consecuencia jurídica que las ayudas al sector de los vehículos de motor deban considerarse cubiertas por la autorización del decimonoveno programa marco. En este caso, por el contrario, debe considerarse que el artículo 93, apartado 3, del Tratado seguía siendo plenamente aplicable a dichas ayudas.
- 207 De cuanto precede se desprende que, en cualquier caso, las ayudas controvertidas estaban sujetas a la obligación de notificación previa a la Comisión, y que no podían ejecutarse antes de que hubiese recaído una decisión definitiva en el procedimiento.
- 208 Por el contrario, la cuestión de si las directrices comunitarias eran o no vinculantes para Alemania en marzo de 1991 carece de pertinencia a efectos del presente litigio.
- 209 A este respecto, debe destacarse que, aunque las normas de las directrices comunitarias, como «medidas apropiadas» propuestas por la Comisión a los Estados miembros sobre la base del artículo 93, apartado 1, del Tratado, carecen de carácter vinculante y sólo se imponen a éstos si han prestado su consentimiento (véase la sentencia de 15 de abril de 1997, España/Comisión, antes citada, apartados 30 a 33), 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 y 93 del Tratado.
- 210 Debe añadirse, no obstante, que la tesis de las partes demandantes, según la cual el examen, en 1996, de la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común sólo podía basarse en elementos de apreciación existentes en 1991, no tiene ningún apoyo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del

Tribunal de Primera Instancia. Así, en las sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión (234/84, Rec. p. 2263), apartado 16, y de 26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión (C-241/94, Rec. p. 4551), apartado 33, el Tribunal de Justicia señaló que la legalidad de una Decisión en materia de ayudas se debe examinar en función de la información de que podía disponer la Comisión en el momento en que la adoptó. El Tribunal de Primera Instancia declaró lo mismo en la sentencia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/Comisión (asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405), apartado 81.

211 Por otra parte, el artículo 92, apartado 1, del Tratado prohíbe, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, todas las ayudas «que falseen o amenacen falsear la competencia». De ello se desprende que la Comisión, cuando comprueba la existencia de una ayuda en el sentido de esta disposición, 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.

212 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, haya ejecutado las medidas proyectadas antes de que haya recaído una decisión definitiva en el procedimiento de examen, carece de incidencia a este respecto.

213 No puede acogerse la alegación de las partes demandantes según la cual esta práctica es incompatible con el principio de seguridad jurídica. En efecto, debe recordarse que, aunque el procedimiento preliminar de examen establecido en el artículo 93, apartado 3, del Tratado 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 estimó en dos meses [sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz/Comisión, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 4; véase, también, el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1)]. 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 CE (actualmente artículo 232 CE).

- 214 Además, en el presente caso no se plantea la cuestión de una posible violación del principio de seguridad jurídica. En efecto, el plazo transcurrido entre la fecha de adopción de los primeros Decretos de concesión (marzo de 1991) y la de la Decisión (el 26 de junio de 1996) es imputable, en primer lugar, a la falta de notificación completa de las medidas controvertidas; en segundo lugar, a las sucesivas modificaciones introducidas por las partes demandantes en sus proyectos, que provocaron, a su vez, sucesivas modificaciones de los Decretos de concesión; y, en tercer lugar, a las considerables dificultades que tuvo la Comisión para obtener del Gobierno alemán y de las partes demandantes la información necesaria para adoptar una decisión (véanse los apartados 16 a 42 *supra*).
- 215 En particular, de la Decisión Mosel I se desprende que, a comienzos de 1993, la Comisión estaba en condiciones de adoptar una decisión sobre todos los proyectos de inversiones de Volkswagen, tal como se le habían presentado inicialmente. A petición expresa de Volkswagen, presentada el 31 de enero de 1993, la Comisión limitó su apreciación a las ayudas relativas a Mosel I y Chemnitz I. A continuación hubo que esperar que, en 1995, la Comisión amenazase a las autoridades alemanas con adoptar una decisión sobre la base del expediente incompleto de que disponía para que finalmente se le comunicase la información que necesitaba. En definitiva, la Comisión sólo tuvo la posibilidad de adoptar una decisión con total conocimiento de causa en el transcurso del año 1996.
- 216 Entretanto, los proyectos iniciales de las partes demandantes habían sido modificados en tres ocasiones, y, en consecuencia, los Decretos de 1991 habían

sido modificados por los Decretos de 1993, 1994 y 1996. Aunque las partes no estén de acuerdo sobre la amplitud de estas sucesivas modificaciones, consta que supusieron, al menos, una considerable reducción de la dimensión de los proyectos, y, sobre todo, el aplazamiento en tres o cuatro años de la entrada en funcionamiento de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y de Chemnitz II.

- 217 En consecuencia, las partes demandantes no tienen razón al sostener que la Comisión estaba obligada a examinar los proyectos elaborados sucesivamente en 1993, 1994 o 1996 en función únicamente de los elementos de apreciación de que disponía en 1991. Por el contrario, la Comisión tuvo fundadamente en cuenta, en su apreciación, las modificaciones producidas.
- 218 Por lo demás, aun suponiendo que la Comisión hubiese autorizado, en un principio, las ayudas concedidas en los Decretos de 1991, habría podido reexaminarlas legítimamente en el momento de su modificación, de conformidad con el artículo 93, apartado 3, del Tratado, según el cual la Comisión deberá ser informada de los proyectos dirigidos a modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Por tanto, suponiendo que no haya habido un exceso de capacidad en el sector de los vehículos de motor en 1991, la Comisión habría podido, en principio, tener en cuenta el exceso de capacidad producido a partir de 1993.
- 219 De cuanto precede se desprende que deben desestimarse en su totalidad las alegaciones de las partes demandantes relativas, por una parte, a la necesidad de un examen *ex ante*, y, por otra, a la inaplicabilidad de las directrices comunitarias.

Sobre la calificación de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y de Chemnitz II como «inversiones de ampliación»

— Alegaciones de las partes

- 220 El Freistaat Sachsen sostiene que, al realizar una distinción entre inversiones de ampliación y nuevas inversiones que no figura en las directrices comunitarias, la Comisión violó el principio de equilibrio institucional (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 1990, Parlamento/Consejo, antes citada, apartados 21 y 22, y de 2 de marzo de 1994, Parlamento/Consejo, C-316/91, Rec. p. I-625, apartados 11 y ss.). En efecto, en virtud del artículo 94 del Tratado CE (actualmente artículo 89 CE), le corresponde al Consejo adoptar los Reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado.
- 221 Las partes demandantes sostienen, por otro lado, que es erróneo calificar de «inversiones de ampliación» los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y Chemnitz II. Si se hubiesen calificado de «inversiones en emplazamientos de nueva creación», como la planta de carrocerías y la prensa de Mosel II, todas las subvenciones a la inversión habrían sido declaradas compatibles con el mercado común.
- 222 En primer lugar, las partes demandantes sostienen que la calificación de «inversión de ampliación» sólo se aplica en caso de ampliación de una fábrica existente. En el presente caso, Mosel II se construyó en un campo, sus edificios e instalaciones son completamente nuevos y están separados materialmente de Mosel I, y fueron construidos por una sociedad diferente de la que construyó esta última. Además, Mosel I está destinada a ser cerrada cuando entren en funcionamiento todas las partes de Mosel II. A lo largo de todo el procedimiento administrativo y en la propia Decisión, la Comisión se refirió siempre a las «nuevas plantas» o a los «nuevos proyectos de inversión» de las demandantes. Por tanto, Mosel II debe ser considerada una inversión en un emplazamiento de nueva creación, al igual que Chemnitz II.

- 223 En segundo lugar, Mosel II y Chemnitz II responden también a la definición de inversión «en un emplazamiento de nueva creación» dada en el punto XII, párrafo octavo, de la Decisión. A este respecto, la Comisión realiza una distinción incorrecta entre la planta de carrocerías y de prensa de Mosel II, por una parte, y los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y Chemnitz II, por otra, siendo así que el proyecto, considerado en su conjunto, constituye una inversión en un emplazamiento de nueva creación.
- 224 Las partes demandantes destacan que Mosel II y Chemnitz II constituyen un proyecto único, aunque realizado en varias etapas. La concepción de base de este proyecto, a saber, la construcción de una fábrica de automóviles que realice las cuatro operaciones principales de la fabricación (prensado, fabricación de carrocerías, pintura y montaje final), con una fábrica de motores en las cercanías, no sufrió ninguna modificación respecto del proyecto inicial de 1991, a pesar del espaciamiento en el tiempo, la reducción de la cantidad invertida y la reducción de la capacidad de producción y del importe de la ayudas.
- 225 Las partes demandantes insisten en que los locales de producción se construyeron como estaba planeado. La planta de carrocerías y la prensa de Mosel II se realizaron según lo previsto, en 1992 y 1994; respectivamente. La puesta en funcionamiento del taller de montaje final simplemente se aplazó de 1994 a 1996, y la del taller de pintura de 1994 a 1997. Únicamente el centro de logística, que no forma parte de las unidades de producción, no se construyó como estaba previsto, es decir, por Volkswagen, en el emplazamiento de Mosel, sino por una empresa tercera a algunos kilómetros de la planta.
- 226 Las partes demandantes añaden que la tecnología utilizada en Mosel II es más moderna que la prevista inicialmente, que se ha simplificado y automatizado la producción, y que se ha aumentado la productividad, en particular, recurriendo a proveedores cualificados en las cercanías, así como mediante la contratación externa de determinados servicios. Destacan, no obstante, que el proyecto de inversión no ha sido modificado en su contenido, sino que simplemente se ha adaptado al progreso técnico.

- 227 No puede deducirse de la solución adoptada con carácter provisional, consistente en el envío de carrocerías desde la parte de Mosel II ya terminada a Mosel I, que Mosel II no sea una inversión en un emplazamiento de nueva creación. A este respecto, la Comisión incurrió en un error al considerar que esta solución había permitido crear en Mosel, en 1994, una planta «en pleno funcionamiento», compuesta por los talleres de montaje y de pintura de Mosel I y por la prensa y la planta de carrocerías de Mosel II.
- 228 Mosel I y II nunca se planearon ni se construyeron con la finalidad de formar una fábrica de automóviles integrada. Existen entre ellas diferencias técnicas considerables que hacen que una integración duradera de Mosel I en el proceso de producción de Mosel II sea absurda desde el punto de vista económico.
- 229 A la Comisión le constaba perfectamente que Mosel I sólo era una solución provisional y que estaba destinada a ser cerrada. Las partes demandantes se refieren al punto IX, párrafo noveno, de la Decisión Mosel I, según el cual «[en] el origen de esta solución transitoria se encuentra la conclusión de que, hasta que estuviera terminada la nueva planta Mosel II, era imprescindible mantener y formar una mano de obra especializada en la región».
- 230 Con arreglo a esta solución provisional, el 23 de diciembre de 1996 se abandonó el montaje en Mosel I, y el taller de pintura se cerró en marzo de 1997. El montaje del modelo Passat B 5 se inició en Mosel II en octubre de 1996. Sólo se utiliza aún una pequeña parte de los edificios de Mosel I para los trabajos de acabado y para almacenar piezas sueltas procedentes de otras fábricas del grupo. No está prevista la integración de Mosel I en Mosel II.
- 231 Por otra parte, el mantenimiento en funcionamiento de las instalaciones de Mosel I tras la finalización de Mosel II, o su reapertura, están descartados por razones de índole a la vez técnica y económica.

- 232 Por otro lado, la Comisión cometió un error de hecho al indicar que las empresas de Volkswagen en Sajonia son rentables desde 1994 (punto XII, párrafo noveno, de la Decisión). Por el contrario, Volkswagen transfirió a VW Sachsen una cantidad de 367 millones de DEM para compensar sus pérdidas de 1994 a 1996. La Comisión tuvo conocimiento de estos hechos. Las partes demandantes añaden que no existe ninguna relación entre la productividad de una fábrica y su índice de explotación, por una parte, y su rentabilidad, por otra. En cualquier caso, la supuesta rentabilidad de las instalaciones de Mosel en 1994 no tuvo ninguna incidencia en el procedimiento administrativo, y ni las partes demandantes ni la República Federal de Alemania tuvieron la posibilidad de expresar su opinión sobre esta cuestión.
- 233 Las partes demandantes consideran carente de pertinencia el hecho de que, en 1996, hubiesen eliminado ya ciertas desventajas típicas de una inversión en un emplazamiento de nueva creación. Volkswagen, con vistas a la construcción de Mosel II, realizó esfuerzos financieros destinados a desarrollar la infraestructura, la organización logística y la estructura de los proveedores. Por otra parte, en la Decisión Mosel I no se tomaron en consideración las desventajas iniciales, de modo que la Comisión debió tener en cuenta, en la Decisión, todas las desventajas ligadas a las inversiones en Mosel II.
- 234 Por lo que se refiere a la formación de los trabajadores de Mosel I para las necesidades de Mosel II, las partes demandantes destacan que la técnica de pintura tradicional utilizada en Mosel I (a base de disolventes) presenta diferencias considerables respecto de la utilizada en Mosel II (a base de agua). Lo mismo sucede con la cadena de montaje final. La tecnología altamente avanzada de las instalaciones de Mosel II, así como la técnica de control informatizada, requieren, según ellas, un dominio particular de las máquinas muy diferente de los conocimientos utilizados en Mosel I.
- 235 Por lo que se refiere a los proveedores, mientras que en 1990 no estaba instalado en las proximidades ninguno que respondiese a las necesidades de Volkswagen, gracias a los esfuerzos de ésta en relación con Mosel II, en 1994, existían ocho proveedores que suministraban en régimen «just-in-time», y a finales de 1997 había once proveedores de este tipo, que suministraban trece grupos de piezas por módulos. No obstante, estos proveedores no se instalaron cerca de Mosel y de

Chemnitz debido al mantenimiento provisional de Mosel I y Chemnitz I, sino únicamente por la perspectiva que ofrecían a largo plazo Mosel II y Chemnitz II.

236 La Comisión sostiene que el dato determinante para calificar los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II fue la decisión de Volkswagen, en 1993, de dividir este proyecto en cuatro unidades diferentes, cuya construcción y puesta en funcionamiento debía producirse en momentos distintos. La Comisión considera que las desventajas ligadas a los costes de explotación deben tenerse en cuenta para cada una de estas unidades por separado desde el momento de su puesta en funcionamiento.

237 Según la Comisión, Volkswagen dispone de una fábrica de automóviles en Mosel operativa desde julio de 1992, fecha de la entrada en funcionamiento de la planta de carrocerías de Mosel II, puesto que no es estrictamente necesaria una unidad de prensa *in situ*. En cualquier caso, a partir de 1994, a más tardar, Volkswagen podía comenzar a fabricar vehículos, con piezas suministradas por sus proveedores, en sus talleres de prensa (en funcionamiento desde marzo de 1994) y en su planta de carrocerías (en funcionamiento desde julio de 1992) de Mosel II, y terminarlos en los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I, situados a proximidad en el mismo terreno industrial.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

238 Debe señalarse que el examen de la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común, de conformidad con las directrices comunitarias, consistió principalmente en evaluar los costes netos adicionales que provocaría la instalación en el emplazamiento elegido respecto de la instalación en una zona central no desfavorecida de la Comunidad.

239 Por lo que se refiere al cálculo de los costes de explotación, la Comisión realiza una distinción entre las inversiones denominadas «en emplazamientos de nueva creación», para las que toma en consideración los costes adicionales durante un período de cinco años, y las inversiones denominadas «de ampliación», para las que sólo toma en consideración los costes de explotación adicionales durante un período de tres años.

240 Según el punto XII, párrafo octavo, de la Decisión:

«[L]a expresión “proyecto de nueva creación” no significa simplemente que la planta esté ubicada en unos terrenos nuevos, sino que, desde la óptica de la empresa inversora, se ha de tratar de un emplazamiento completamente nuevo y aún sin desarrollar. En consecuencia, la empresa se enfrentará a los siguientes problemas extraordinarios que caracterizan esta situación por oposición a la ampliación de una planta existente: ausencia de una infraestructura adecuada, de una logística organizada, falta de personal específicamente formado para los fines concretos de la empresa en cuestión, así como inexistencia de una estructura de proveedores. Sin embargo, si estos servicios pueden ser asumidos por una planta del mismo grupo situada en las proximidades, el proyecto se considerará una ampliación, incluso si realmente está ubicado en un emplazamiento nuevo. Esta definición comunitaria difiere del concepto de nueva inversión, que puede estar determinado por la legislación nacional. Dado que un proyecto en un emplazamiento de nueva creación definido de esta manera presenta problemas más importantes y el período hasta la consecución de la plena capacidad y, por tanto, de la rentabilidad es más prolongado, puede estar justificado que se calculen por un período más largo las desventajas en los costes de explotación.»

241 A diferencia de lo que sostiene el Freistaat Sachsen, la Comisión no vulnera el principio de equilibrio institucional al realizar esta distinción. La facultad de adoptar los Reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado, que el artículo 94 del Tratado 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.

- 242 En el presente caso, la Comisión consideró que la planta de carrocerías y el taller de prensa de Mosel II eran inversiones en un emplazamiento de nueva creación. Por consiguiente, al efectuar el análisis de costes y beneficios tomó en consideración sus costes de explotación durante un período de cinco años, a saber, de 1993 a 1997 (en el caso de la planta de carrocerías) y de 1994 a 1998 (en el caso del taller de prensa). Por el contrario, los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y Chemnitz II fueron calificados de inversiones de ampliación, de modo que se tuvieron en cuenta sus costes de explotación durante un período de tres años, a saber, de 1997 a 1999.
- 243 A este respecto, la Comisión señala, en el punto XII, párrafos noveno y décimo, de la Decisión:

«En el presente caso, la Comisión hubo de tener en cuenta que las diferentes partes de la planta a que se refiere el proyecto de inversión en Mosel iban a entrar en funcionamiento en distintos momentos. Por tanto, las dificultades iniciales de cada una de estas partes del proyecto también se plantearán en momentos diferentes. La Comisión también tomó en consideración que, debido a los retrasos en la ejecución del proyecto, había cambiado la propia naturaleza del mismo. Gracias a la instalación de la prensa y de la planta de carrocerías y a su vinculación a la antigua fábrica Mosel I, en 1994 ya se había erigido en este emplazamiento una planta de vehículos en pleno funcionamiento. Así lo pone de manifiesto también la rentabilidad de la empresa VW en Sajonia desde 1994.

Las futuras inversiones en los nuevos talleres de pintura y montaje final en Mosel II no representan, por tanto, inversiones en un emplazamiento de nueva creación, sino la ampliación de capacidades existentes. Los inconvenientes típicos de los proyectos en un emplazamiento nuevo sólo se dan en escasa medida, puesto que ya existe una estructura de proveedores [...] se ha creado una infraestructura y se ha mantenido gran parte de la plantilla de Mosel I. Lo mismo cabe decir respecto de la fábrica de motores Chemnitz II. Al igual que en otros casos de ampliación de capacidades, el aumento de la producción en estas plantas se está produciendo a gran velocidad. En tanto que las autoridades alemanas y VW proponían inicialmente un análisis para el período 1998-2002 respecto de todos los proyectos en Mosel y Chemnitz, la Comisión evaluó las desventajas en el funcionamiento de los proyectos en emplazamientos de nueva creación sobre la

base de un período de cinco años (1993-1997 en el caso de la planta de carrocerías y 1994-1998 en el caso del taller de prensa), y las relacionadas con las ampliaciones, a partir de un período de tres años (1997-1999 por lo que se refiere al taller de pintura, al montaje final y a Chemnitz II). Asimismo, tuvo en cuenta que la prensa y la planta de carrocerías ampliarán simultáneamente (1997-1999) su capacidad, pasando de 432 a 750 vehículos/día para garantizar un pleno suministro al nuevo taller de pintura y a la planta de montaje final de Mosel II. Por esta razón, en el análisis se tomaron en consideración, por cuanto se refiere a este período (1997-1999), otras desventajas adicionales en los costes de explotación resultantes de la ampliación.»

- 244 Tal como se ha expuesto anteriormente, la cuestión de si los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y Chemnitz II deben calificarse de inversiones de ampliación o de inversiones en emplazamientos de nueva creación forma parte de la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión al aplicar el artículo 92, apartado 3, del Tratado. El control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse, por tanto, a verificar la exactitud material de los hechos en que se basa la calificación controvertida y la inexistencia de error manifiesto en la apreciación de estos hechos (véase la sentencia Matra/Comisión, antes citada, apartados 23 a 28).
- 245 Debe destacarse, por otra parte, que 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 (véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, Siemens/Comisión, T-459/93, Rec. p. II-1675, apartado 76).
- 246 A este respecto, no se ha demostrado que la concepción de la Comisión sea manifiestamente errónea. Esta concepción descansa sobre la idea de que las desventajas ligadas a los costes de explotación de una nueva fábrica deben tenerse en cuenta a partir del momento de su puesta en funcionamiento o, cuando sus diferentes unidades de producción entran en funcionamiento escalonadamente, a partir del momento de la puesta en funcionamiento de cada una de ellas. Cada unidad debe, por tanto, ser evaluada por separado, de manera que se pueda tener

en cuenta el estado de la instalación en el momento de su entrada en funcionamiento. Esta concepción se ajusta a la regla de interpretación estricta de las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas de Estado establecido en el artículo 92, apartado 1, del Tratado.

247 En el presente caso, las partes demandantes, contrariamente a lo previsto en sus proyectos iniciales, pusieron en funcionamiento los cuatro talleres de Mosel II en momentos diferentes entre 1992 y 1997. En estas circunstancias, las alegaciones formuladas por estas partes no bastan para invalidar la conclusión de la Comisión según la cual los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y Chemnitz II no pueden calificarse de inversiones en emplazamientos de nueva creación, puesto que, a partir de 1994, a más tardar, existía en Mosel una unidad de producción de automóviles en pleno funcionamiento compuesta por los talleres de pintura y de montaje final de Mosel I (en cuya modernización las partes demandantes invirtieron más de 414 millones de DEM, y que la Decisión Mosel I describe como una «moderna planta de pintura y montaje»), por la planta de carrocerías y el taller de prensa de Mosel II (que entraron en funcionamiento en julio de 1992 y en marzo de 1994, respectivamente), y por Chemnitz I. Como señala la Comisión, sin que nadie lo discuta, la capacidad de producción de este complejo es de 100.656 vehículos por año desde 1992, y en él se construyeron 34.000 vehículos del nuevo modelo Golf A 3 en 1992, 71.800 en 1993, 90.100 en 1994 y 100.100 en 1995.

248 Es cierto que las partes demandantes sostuvieron que las inversiones en Mosel II y Chemnitz II forman parte de un proyecto único, y que la combinación de Mosel I/ Chemnitz I y la primera parte de Mosel II sólo es una solución provisional. Debe recordarse, sin embargo, que el grupo Volkswagen recibió ayudas considerables, por importe de 487,3 millones de DEM para Mosel I y de 84,8 millones de DEM para Chemnitz I (véase la Decisión Mosel I). Estas ayudas le permitieron disfrutar de una fábrica de automóviles en pleno funcionamiento en 1994, a más tardar, y comenzar la producción a partir de ese mismo año. Si no se le hubiesen concedido, todos sus proyectos en Mosel II y en Chemnitz II habrían sido calificados de inversiones en emplazamientos de nueva creación, pero, en cambio, la nueva fábrica no habría podido entrar en funcionamiento tan rápidamente y sus inversiones habrían sido más costosas, ya que habría tenido que desarrollar,

de todas formas, la infraestructura, la logística, la mano de obra y la red de proveedores. En definitiva, la tesis de las partes demandantes, si se admitiese, daría lugar a que el grupo Volkswagen se beneficiase dos veces del régimen de inversiones en emplazamientos de nueva creación respecto del mismo proyecto de construcción de una fábrica de automóviles.

- 249 Además, como señala la Comisión, las inversiones no sirven, en primer lugar, para recibir ayudas de Estado, sino para asegurarse futuras ganancias. Por consiguiente, un inversor que logra eliminar más rápidamente ciertos inconvenientes ligados a su inversión, acelerando la entrada en funcionamiento de determinadas partes de su proyecto, no debería considerarse «penalizado» por una disminución de las ayudas que puede recibir, puesto que sus costes de explotación relacionados con la infraestructura disminuyen y sus condiciones de producción mejoran.
- 250 Por tanto, la Comisión no cometió ningún error manifiesto de apreciación al calificar los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II, así como Chemnitz II, de «ampliaciones de una planta existente». En efecto, en estas circunstancias es inexacto sostener que estos talleres de Mosel II y Chemnitz II se construyeron «en emplazamientos de nueva creación». Por el contrario, como sostiene la Comisión, el grupo Volkswagen ya había eliminado, en 1996, ciertas desventajas típicas de una inversión en un emplazamiento de nueva creación, en el sentido en que se utiliza esta expresión en la Decisión.
- 251 En particular, de los autos se desprende que, ya en el año 1994, y a más tardar en 1997, disponía *in situ* de una infraestructura adecuada, de una logística organizada, de mano de obra formada según sus necesidades y de una estructura de proveedores bien establecida.
- 252 Como señala la Comisión, el hecho de que la mano de obra de Mosel I transferida a Mosel II, es decir, alrededor de mil trescientos treinta trabajadores, haya debido recibir una determinada formación antes de poder trabajar en los nuevos modelos

de vehículos, o según las nuevas técnicas de producción, no significa que esta mano de obra careciese de formación en el sentido de la definición de inversiones en emplazamientos de nueva creación.

- 253 Por lo que se refiere a los proveedores, debe señalarse que, según el documento presentado como Anexo B 4 a la demanda en el asunto T-143/96, a finales de 1995 existían en Mosel ciento veintinueve proveedores de piezas (de los cuales ocho suministraban en régimen «just-in-time») y doscientos sesenta y siete proveedores en el ámbito de la construcción, del equipamiento y de los servicios, que en conjunto empleaban a veintidós mil trabajadores. Según este mismo documento, el número de proveedores locales había pasado de ninguno en 1990 a ochenta y siete en junio de 1993. La Comisión sostuvo, sin que nadie lo discutiese, que esto representa una proporción de proveedores locales del 30 %, lo que supera con creces la media europea en el sector de los vehículos de motor.
- 254 Las consideraciones precedentes no pueden quedar invalidadas por el error de hecho supuestamente cometido por la Comisión a la hora de apreciar la rentabilidad de las empresas de Volkswagen en Sajonia desde 1994. En efecto, por una parte el supuesto error no está demostrado, puesto que de las cuentas anuales de estas empresas, presentadas como anexo al escrito de dúplica en el asunto T-143/96, se desprende que éstas obtuvieron un resultado de explotación positivo de 49,4 millones de DEM en 1994, 170 millones de DEM en 1995 y 209 millones de DEM en 1996. Por otra parte, la Comisión señala, fundadamente, que la rentabilidad de una nueva fábrica de automóviles sólo es un indicio, entre otros, para determinar si dicha fábrica debe considerarse una inversión en un emplazamiento de nueva creación o una inversión de ampliación. A este respecto, procede señalar que la Decisión sólo contempla la rentabilidad de las empresas de Volkswagen en Sajonia como una simple confirmación de que Mosel I y los talleres de prensa y la planta de carrocerías de Mosel II formaban, a partir de 1994, una fábrica de automóviles completa y en funcionamiento.
- 255 Por otra parte, la cuestión de si las instalaciones de Mosel I se mantendrán o no en funcionamiento tras la finalización de Mosel II carece de pertinencia a efectos del presente análisis.

- 256 Por lo que se refiere a Chemnitz II, las partes demandantes no han formulado ninguna alegación concreta que pueda cuestionar la apreciación de la Comisión según la cual se trataba de una inversión de ampliación de Chemnitz I. La Comisión, por su parte, señaló que la transferencia de la producción de las distintas piezas de motor de Chemnitz I a Chemnitz II tuvo lugar progresivamente entre 1996 y 1998, de modo que las dos plantas produjeron, cada una en paralelo, piezas de motor esenciales (véase el Anexo B 10 a la demanda en el asunto T-143/96).
- 257 De cuanto precede se desprende que deben desestimarse las alegaciones formuladas por las partes demandantes para oponerse a la calificación de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y de Chemnitz II de «inversiones de ampliación».

Sobre el cálculo de los costes y beneficios de la inversión

— Alegaciones de las partes

- 258 Las partes demandantes sostienen que el análisis de costes y beneficios de la inversión se realizó sobre la base de documentos incompletos y que se motivó de manera insuficiente y/o errónea.
- 259 Alegan, en primer lugar, que la Comisión no tuvo en cuenta algunos documentos esenciales. En efecto, la Comisión sólo comunicó al perito que nombró para realizar este análisis, el Sr. Sterk, la documentación transmitida por Volkswagen en enero de 1996. Pues bien, esta documentación sólo era un complemento de los documentos presentados por Volkswagen en mayo de 1993 y en mayo de 1994.

La documentación de 1996 era por tanto incompleta y podía inducir a error al perito.

260 Durante una reunión celebrada el 29 de mayo de 1996, Volkswagen tuvo conocimiento de que el perito no disponía de los documentos de 1993 y 1994, y se los comunicó directamente. No obstante, del breve plazo que medió entre el envío de estos documentos y la adopción de la Decisión, el 26 de junio de 1996, así como de la propia Decisión, se desprende que éste no tuvo la posibilidad de estudiarlos.

261 A la vista del dictamen, presentado en la contestación a la demanda, las partes demandantes sostienen que el perito no tuvo tiempo de examinar con detenimiento los inconvenientes descritos en los apartados 6.1.1, 6.1.3 y 6.5.2 a 6.5.7 de dicho dictamen, y en particular la subvención para la conexión a la red de carreteras.

262 En segundo lugar, las partes demandantes sostienen que el punto XII, párrafos quinto, sexto, séptimo, undécimo, duodécimo y decimotercero de la Decisión no permite comprender el cálculo de los costes y beneficios realizado, por lo que la Decisión infringe el artículo 190 del Tratado.

263 Según ellas, aunque la Comisión no está obligada a exponer en la Decisión cada uno de los factores incluidos en el cálculo de los costes de inversión y de explotación adicionales, los más significativos deben indicarse y cuantificarse, al menos a grandes rasgos, y más aún si las ayudas declaradas incompatibles con el mercado común son considerables.

264 En tercer lugar, la Decisión no indica qué costes adicionales alegados por Volkswagen no se aceptaron. En particular, se evaluó que si a corto plazo los trabajadores de VW Sachsen dejaban de ser remunerados conforme al convenio

colectivo de la metalurgia de Sajonia y pasaban a serlo conforme al convenio colectivo de Volkswagen, se produciría un incremento de 161,6 millones de DEM en la carga salarial. Este riesgo constituye un elemento esencial que la Comisión ignoró por completo o descartó de manera incorrecta, sin hacer la más mínima mención en la Decisión. A este respecto, la explicación recogida en el escrito de contestación es extemporánea.

265 Las partes demandantes añaden que la Comisión cometió un error de hecho al declarar, en el punto XII, párrafo catorce, de la Decisión, que, durante el procedimiento administrativo, Volkswagen aceptó su análisis provisional de costes y beneficios.

266 En su escrito de réplica, las demandantes señalan que, gracias al escrito de contestación, pueden comprender el análisis de costes y beneficios efectuado por la Comisión. No obstante, esto es irrelevante respecto de la cuestión de si la propia Decisión está suficientemente motivada. Las demandantes reiteran que no es así, ya que el análisis de costes y beneficios no se adjuntó a la Decisión. Los secretos comerciales que contiene este análisis son los de las propias demandantes, y habría bastado, por tanto, que la Comisión se lo hubiese transmitido como parte integrante de la Decisión.

267 La Comisión señala, en particular, que encargó a la sociedad Plant Location International, filial de la sociedad de auditores Price Waterhouse, la preparación de un proyecto de análisis de costes y beneficios. Este proyecto fue verificado y, en la medida de lo necesario, corregido, por los servicios competentes de la Comisión. Volkswagen tuvo contacto con el Sr. Sterk, que se ocupó en última instancia de este asunto para Plant Location International, varios meses antes de la adopción de la Decisión, y en particular en las reuniones de los días 11 de abril y 29 de mayo de 1996. La documentación de 1996 que la Comisión facilitó al Sr. Sterk contenía toda la información pertinente. A este último, que había analizado la situación durante meses y que conocía por tanto el proyecto en todos sus

detalles, le fue posible examinar rápidamente y de manera completa los documentos de 1993 y 1994 que Volkswagen le envió con posterioridad.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 268 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la alegación relativa a la falta de motivación de la Decisión, al no permitir comprender el cálculo del análisis de costes y beneficios, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, 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 (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de julio de 1999, *Wirtschaftsvereinigung Stahl/Comisión*, T-106/96, Rec. p. II-2155, apartado 172). Procede recordar también que 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 (véase la sentencia *British Airways* y otros y *British Midland Airways/Comisión*, antes citada, apartado 94).
- 269 En el presente caso, se desprende de los autos que las partes demandantes participaron directamente en el procedimiento administrativo de elaboración de la Decisión. En particular, no cuestionaron que se les transmitieran los sucesivos proyectos de análisis de costes y beneficios realizados por la Comisión desde 1992 y se comentaran punto por punto con sus representantes y los del Gobierno alemán, en especial, durante las reuniones de los días 11 de abril y 29 de mayo de 1996 (véanse las actas de esas reuniones, Anexos B 9 y B 12 al escrito de contestación en el asunto T-143/96). Resulta, además, que el análisis de costes y beneficios definitivo sobre el que se basa la Decisión reproduce, en esencia, el

análisis contenido en los proyectos examinados durante esas reuniones, siendo las modificaciones introducidas, además, favorables a las partes demandantes.

- 270 Por consiguiente, ni el hecho de que la Decisión no contenga las cifras detalladas del análisis de costes y beneficios, ni el hecho de que este análisis no se haya adjuntado a la Decisión, constituyen un incumplimiento de la obligación de motivación prevista en el artículo 190 del Tratado.
- 271 Por otro lado, las partes demandantes no han demostrado que el experto de la Comisión no tuvo la posibilidad de pronunciarse sobre los documentos que se le comunicaron a finales de mayo y principios de junio de 1996. Debe destacarse, por el contrario, que el dictamen (Anexo 13 al escrito de contestación en el asunto T-143/96) lleva la anotación «January 22, 1996, revised June, 1996». Por lo demás, la Comisión señala, fundadamente, que el hecho de que algunos de los datos transmitidos no hayan sido considerados costes de inversión o de explotación adicionales no significa que estos datos no se hayan examinado. Es el caso, en particular, de la solicitud de las autoridades locales del reembolso de la subvención concedida a las demandantes, en 1994, para los gastos de conexión a la red de carreteras, respecto de la cual el experto, en el apartado 6.1.1 de su dictamen, discute —y rechaza— el punto de vista de las demandantes.
- 272 Por lo que se refiere a la alegación de las demandantes basada en que la Decisión no precisa qué costes adicionales no se aceptaron, coincide con la alegación basada en la falta de motivación, y debe desestimarse por las razones indicadas anteriormente. Por lo que se refiere, más en particular, al coste de 161,6 millones de DEM que podría derivarse de la futura aplicación del convenio colectivo de Volkswagen a los trabajadores de Mosel, la Comisión destacó fundadamente que se trataba de un riesgo hipotético cuya realización no podía apreciarse en el

momento de la adopción de la Decisión, y que no podía, por tanto, tenerse en cuenta en el análisis de costes y beneficios.

- 273 Del acta de la reunión del día 29 de mayo de 1996 (Anexo 12 al escrito de contestación en el asunto T-143/96, p. 3) se desprende también que Volkswagen había reconocido que el análisis de la Comisión sobre el cálculo de los costes de explotación era razonable y podía aceptarse.
- 274 De cuanto precede se desprende que deben desestimarse las alegaciones de las partes demandantes relativas al cálculo de los costes y beneficios de la inversión.

Sobre los complementos de ayuda

— Alegaciones de las partes

- 275 Las partes demandantes sostienen que la Comisión cometió un error al rechazar la posibilidad, debido a problemas de exceso de capacidad en el sector de los vehículos de motor, de complementos de ayuda (top up) más allá de la mera compensación de los inconvenientes regionales.
- 276 La Comisión no abordó la cuestión realmente decisiva en el marco del artículo 92, apartado 3, letra c), del Tratado, que es la del fomento del establecimiento en una región desfavorecida. En el presente caso, únicamente los complementos de ayuda podrían llevar a los inversores a establecerse en

Mosel y Chemnitz. La Comisión tampoco tuvo en cuenta el hecho de que, según la propia Decisión, se crearán o mantendrán 3.600 puestos de trabajo, y que el establecimiento de proveedores locales, y otros efectos multiplicadores sobre la economía de los nuevos Länder, contribuirán indirectamente a crear otros 20.000.

- 277 Por otra parte, la propia Comisión reconoce que el sector de los vehículos de motor sólo tiene exceso de capacidad desde 1993. Dado que las ayudas deben apreciarse teniendo en cuenta la situación del mercado en el momento de su concesión, en marzo de 1991, no deberían haberse tomado en consideración estos problemas de exceso de capacidad, y los complementos de ayuda deberían, por consiguiente, haberse autorizado.
- 278 Además, la Decisión contiene una limitación de la capacidad de producción de Mosel II hasta 1997. Por ello, según las demandantes, la Comisión no podía negarse a admitir complementos de ayuda, al menos para los talleres de prensa y la planta de carrocerías.
- 279 Según la Comisión, la Decisión explica que los complementos de ayuda no se autorizan cuando la inversión contribuye a crear problemas de exceso de capacidad en el sector de que se trate. La Comisión examinó detenidamente el exceso de capacidad que existe en el sector de los vehículos de motor desde 1993, basándose en cifras concretas. En consecuencia, no era necesario apreciar por separado la necesidad de crear incentivos particulares para Mosel y Chemnitz.

— Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 280 Al ejercitar su facultad de apreciación, ya sea al amparo del artículo 92, apartado 2, letra c), o del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado, la

Comisión puede tener en cuenta las consecuencias de las ayudas sobre el sector de que se trate (sentencia Matra/Comisión, antes citada, apartado 26). De cuanto precede se desprende, por otra parte, que la Comisión actuó acertadamente al tener en cuenta todos los elementos existentes en el momento de adopción de la Decisión, en junio de 1996.

281 En el presente caso, del punto XII, párrafo primero, de la Decisión se desprende que la Comisión toma debidamente en consideración la necesidad de crear incentivos para invertir en las regiones desfavorecidas, como Mosel y Chemnitz. En efecto, en dicho párrafo señala que para contribuir al desarrollo regional se autorizaron cuantiosas ayudas a la inversión y de otro tipo, y que las regiones de Mosel y Chemnitz pudieron beneficiarse hasta abril de 1991 de ayudas a la inversión de hasta un 33 % de equivalente bruto de subvención, porcentaje que posteriormente se elevó hasta un 35 %.

282 No obstante, la Comisión precisa, en el punto XI, párrafo quinto, de la Decisión, que los complementos de ayuda o «top up» destinados a crear incentivos particulares para invertir en las regiones desfavorecidas no se autorizan cuando la inversión contribuye a crear problemas de capacidad en el sector afectado. Asimismo, en el punto XII, párrafo decimonoveno, de la Decisión, la Comisión destaca que, a la hora de aplicar las directrices comunitarias a los casos en que una inversión incide negativamente en un sector visto en su conjunto, su política consiste en limitar las ayudas estrictamente a los costes netos adicionales que el inversor debe soportar en una región desfavorecida.

283 Por otra parte, la Decisión expone, de manera precisa y detallada, los problemas de exceso de capacidad considerable que existen desde 1993 en el sector de la fabricación de automóviles (punto XII, párrafo decimoquinto), y en qué medida las inversiones consideradas acentuarán este exceso de capacidad (punto XII,

párrafo decimoctavo). La Comisión también contempla (en el punto XII, párrafos decimosexto y decimoséptimo) la limitación de la capacidad de producción de Mosel II.

- 284 Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden y la amplia facultad de apreciación de que dispone la Comisión en esta materia, deben desestimarse las alegaciones de las demandantes sobre los complementos de ayuda.

Sobre la determinación de las ayudas autorizadas

- 285 La Decisión declara, en el punto XII, párrafo decimonoveno, que son aceptables ayudas de una intensidad, expresada como equivalente bruto de subvención, del 22,3 % para Mosel II y del 20,8 % para Chemnitz II. Se señala que puede autorizarse la concesión, para Mosel II y Chemnitz II, de un importe de hasta 418,7 millones de DEM en forma de subvenciones a la inversión, y de un importe de hasta 120,4 millones de DEM en forma de primas a la inversión. Según el artículo 1 de la Decisión, la concesión de ayudas hasta estos importes es compatible con el mercado común. Según el artículo 2 de la Decisión, la concesión, para Mosel II y Chemnitz II, de 51,67 millones de DEM en forma de amortizaciones extraordinarias, y de 189,1 millones de DEM en forma de subvenciones a la inversión, es incompatible con el mercado común.
- 286 Según las partes demandantes, la Comisión infringió el artículo 190 del Tratado al no ser posible determinar, a partir del equivalente bruto de subvención en que se basó, los importes indicados en los artículos 1 y 2 de la Decisión. En efecto, la Decisión no precisa el factor de actualización utilizado por la Comisión. Aun conociendo este factor, sobre la base de la información proporcionada extemporáneamente en el escrito de contestación en el asunto T-143/96, resulta

imposible comprender con exactitud qué cálculo conduce a los importes indicados en los artículos 1 y 2 de la Decisión.

287 Esta alegación no puede acogerse. En efecto, como declaró el Tribunal de Primera Instancia anteriormente, las partes demandantes y el Gobierno alemán participaron directamente en el procedimiento administrativo, y tuvieron por tanto la posibilidad de discutir punto por punto los sucesivos proyectos de análisis de costes y beneficios realizados por la Comisión desde 1992. Aunque no aparecen en la Decisión, el método de cálculo de la actualización del equivalente bruto de subvención utilizado para obtener el importe de las ayudas autorizado y, en particular, el tipo de actualización (Nominal Discount Rate) del 7,5 %, figuran tanto en el análisis de costes y beneficios presentado como anexo al dictamen del experto de la Comisión como en el acta de la reunión de 29 de mayo de 1996.

288 Del conjunto de las consideraciones precedentes se desprende que deben desestimarse las alegaciones basadas en la infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado.

III. *Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima*

Alegaciones de las partes

289 Las partes demandantes sostienen que la Comisión violó el principio de protección de la confianza legítima al calificar los talleres de pintura y de

montaje final de Mosel II y Chemnitz II de inversiones de ampliación, y al tomar, por consiguiente, un período de referencia de tres años para el análisis de costes y beneficios. La Comisión les hizo concebir esperanzas fundadas de que examinaría las ayudas prometidas mediante un análisis de costes y beneficios basado en un período de cinco años.

290 La confianza de los operadores económicos merece protección cuando una Institución comunitaria les ha hecho concebir esperanzas fundadas respecto de su comportamiento futuro (sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 1987, Van den Bergh en Jurgens/Comisión, 265/85, Rec. p. 1155, apartado 44). Asimismo, los operadores económicos que han actuado sobre la base del Derecho existente están protegidos frente a una modificación ulterior de la apreciación que realizan las Instituciones sobre esta normativa (sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1989, Binder, 161/88, Rec. p. 2415, apartados 21 a 23; de 11 de diciembre de 1990, Spagl, C-189/89, Rec. p. I-4539, apartado 9, y Crispoltoni, antes citada, apartado 21).

291 En el presente caso, la Comisión calificó Mosel II y Chemnitz II de nuevas inversiones o inversiones en emplazamientos de nueva creación a lo largo de todo el procedimiento administrativo, de septiembre de 1990 a abril de 1996. Las partes demandantes alegan, a este respecto, los siguientes elementos:

— en su escrito de 19 de septiembre de 1990 al Gobierno alemán, la Comisión solicitó que se le notificasen todas las ayudas «para las nuevas inversiones de Volkswagen»;

- en el escrito en el que informa a dicho Gobierno de su decisión de incoar el procedimiento de examen, la Comisión diferenció el «mantenimiento de las unidades de producción existentes» (Mosel I) de la «construcción de una nueva planta adyacente» (Mosel II);

- durante los años 1992 a 1994, la Comisión efectuó un análisis de costes y beneficios para Mosel II y Chemnitz II que se basaba en un período de referencia de cinco años;

- en la Decisión Mosel I, la Comisión habla a menudo de las «nuevas plantas» de Mosel II y Chemnitz II, lo que demuestra que, a pesar de los retrasos en la realización del proyecto, no consideraba estas inversiones una extensión de Mosel I y Chemnitz I, sino nuevas inversiones;

- en su Decisión 96/179, de 31 de octubre de 1995, antes citada, la Comisión se refirió a estos proyectos como «nuevas inversiones».

292 Las partes demandantes cuestionan, por otra parte, que, durante la inspección de las plantas, los días 21 y 22 de diciembre de 1995, los funcionarios y el experto de la Comisión hayan explicado que los proyectos Mosel II y Chemnitz II no podían considerarse en su totalidad inversiones en emplazamientos de nueva creación. La única cuestión pertinente que se discutió en esa ocasión fue si las desventajas debían calcularse a partir de un único punto de partida, el de la finalización del

proyecto, o de varios, correspondientes a la finalización de cada uno de los talleres.

293 Tampoco es exacto alegar que, durante la reunión del día 11 de abril de 1996, las partes discutieron sobre la aplicación de un período de tres años para las desventajas ligadas a la explotación de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II. El análisis de costes y beneficios presentado por la Comisión el 16 de abril de 1996 se seguía basando en un período de cinco años.

294 Aunque durante la reunión de 29 de mayo de 1996 se discutiese sobre la aplicación de un período de tres años para las desventajas ligadas a la explotación de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II, del acta de dicha reunión se desprende claramente que las partes demandantes no habían aceptado esa idea en modo alguno.

295 Las partes demandantes destacan que nunca modificaron la concepción de sus proyectos. En cualquier caso, el espaciamiento de las inversiones en el tiempo era conocido desde principios de 1993. Por tanto, en el momento de la adopción de la Decisión Mosel I, en julio de 1994, la Comisión conocía las modificaciones de los proyectos Mosel II y Chemnitz II adoptadas por Volkswagen. Al adoptar la Comisión una Decisión independiente sobre las ayudas a Mosel I, Volkswagen entendió que consideraba que Mosel I y Mosel II eran dos proyectos distintos que debían tratarse por separado desde el punto de vista del régimen de las ayudas de

Estado. Las partes demandantes señalan, por otra parte, que la situación existente al adoptarse la Decisión era idéntica a la que existía al adoptarse la Decisión Mosel I. Los talleres de prensa y la planta de carrocerías de Mosel II estaban en funcionamiento, y las carrocerías que se fabricaban en ellos se pintaban en Mosel I, donde se realizaba el montaje final.

296 Las partes demandantes sostienen, además, que invirtieron cantidades considerables en Mosel II y Chemnitz II únicamente ante la perspectiva de que la Comisión calificase estas plantas de nuevas inversiones. Alegan que, en el momento de la adopción de la Decisión Mosel I, aún era posible parar por completo las inversiones en los talleres de pintura y montaje final y transferirlas a otro emplazamiento, añadiendo que habrían adoptado efectivamente esta decisión si hubiesen sabido, en ese momento, que la Comisión calificaría estos talleres de inversiones de ampliación.

297 La Comisión niega haber dado alguna vez la impresión de que calificaría Mosel II y Chemnitz II de inversiones en emplazamientos de nueva creación.

298 En cualquier caso, las partes demandantes no pueden invocar declaraciones anteriores a marzo de 1996, ya que éstas se basaban en un conocimiento incompleto de los hechos. En efecto, las partes demandantes y/o la República Federal de Alemania ocultaron información pertinente hasta el último momento,

de modo que la Comisión carecía de datos esenciales para apreciar los proyectos de inversiones.

- 299 Además, las partes demandantes no pueden invocar una confianza legítima, puesto que eran conscientes de que la Comisión podía rechazar una parte de las ayudas concedidas, y que se verían entonces obligadas a reembolsar las ayudas ya pagadas ilegalmente. Por otro lado, el balance anual de VW Sachsen de 31 de diciembre de 1995 muestra que las partes demandantes habían previsto esta posibilidad y habían constituido, por este motivo, reservas considerables.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 300 Según jurisprudencia reiterada, el derecho a reclamar la protección de la confianza legítima se extiende a todo particular que se encuentre en una situación de la que se desprenda que la Administración comunitaria le ha hecho concebir esperanzas fundadas (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de diciembre de 1994, Unifruit Hellas/Comisión, T-489/93, Rec. p. II-1201, apartado 51). Por el contrario, nadie puede invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima si la Administración no le ha dado unas garantías concretas (véanse las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/Consejo y Comisión, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 57, y de 29 de enero de 1998, Dubois et Fils/Consejo y Comisión, T-113/96, Rec. p. II-125, apartado 68).

301 En el presente caso, basta señalar que la Comisión nunca dio garantías de que las inversiones del grupo Volkswagen en Mosel II y en Chemnitz II se calificarían en su totalidad de inversiones «en emplazamientos de nueva creación».

302 El hecho de que la Comisión se haya referido a las «nuevas inversiones» o a las «nuevas instalaciones» de Volkswagen a lo largo de todo el procedimiento administrativo, entre 1990 y 1996, es irrelevante a este respecto, puesto que esta expresión se empleaba en su acepción usual y pretendía simplemente distinguir las inversiones en Mosel I de las de Mosel II, sin tomar posición sobre si las inversiones en esta última planta debían considerarse inversiones de ampliación o inversiones en un emplazamiento de nueva creación en el sentido de la Decisión.

303 Debe recordarse también que, en la decisión de incoar el procedimiento de examen, la Comisión comunicó al Gobierno alemán sus serias preocupaciones sobre la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común, debido, en particular, a su intensidad aparentemente alta (véase el apartado 26 *supra*).

304 En cualquier caso, la modificación fundamental introducida en los proyectos de las partes demandantes a principios de 1993, y las posteriores modificaciones de estos proyectos en 1994 y 1996, invalidaron las apreciaciones anteriores de la Comisión, y, por consiguiente, las garantías que hubiese podido dar sobre la

calificación de Mosel II y Chemnitz II como inversiones de ampliación o inversiones en emplazamientos de nueva creación.

305 Por otro lado, las partes demandantes no tenían fundamento para invocar ninguna confianza legítima, puesto que no habían proporcionado a la Comisión toda la información que necesitaba para pronunciarse con total conocimiento de causa. Por consiguiente, las declaraciones y el comportamiento de la Comisión anteriores al comienzo del año 1996 no pueden haber hecho concebir esperanzas legítimas a las partes demandantes.

306 Por lo demás, del acta de la reunión de 11 de abril de 1996 (Anexo B 9 al escrito de contestación en el asunto T-143/96, p. 4) se desprende que las conversaciones trataron, en particular, sobre si el análisis de costes y beneficios debía tener en cuenta, para los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II, costes de explotación adicionales durante un período de tres o de cinco años. Así, desde el momento en que dispuso de toda la información necesaria para su apreciación, la Comisión dio a entender que las inversiones de las partes demandantes en Mosel II y Chemnitz II podrían no ser calificadas en su totalidad de inversiones «en emplazamientos de nueva creación».

307 De cuanto precede se desprende que el motivo basado en la violación del principio de protección de la confianza legítima debe desestimarse por infundado.

308 Por consiguiente, los recursos deben desestimarse en su totalidad.

Costas

309 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. A tenor del artículo 87, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento, la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiere solicitado la otra parte. A tenor del artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas.

310 Según una correcta interpretación de estas disposiciones, las partes demandantes deberán soportar sus propias costas y las de la Comisión, salvo las ocasionadas a esta última por la intervención de la República Federal de Alemania. La República Federal de Alemania soportará sus propias costas. Soportará, además, las costas que su intervención haya ocasionado a la Comisión. El Reino Unido soportará sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

- 1) Tener por desistidas de su recurso a las partes demandantes en el asunto T-143/96 por lo que se refiere a la anulación del artículo 2, primer guión, de la Decisión 96/666/CE de la Comisión, de 26 de junio de 1996, relativa a una ayuda concedida por Alemania al grupo Volkswagen y destinada a las plantas de Mosel y Chemnitz.
- 2) Desestimar los recursos en todo lo demás.
- 3) Las partes demandantes cargarán con sus propias costas y con las costas en que haya incurrido la parte demandada, salvo las ocasionadas a la Comisión por la intervención de la República Federal de Alemania. La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas y con las que su intervención haya ocasionado a la Comisión. El Reino Unido cargará con sus propias costas.

Potocki

Lenaerts

Bellamy

Azizi

Meij

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de diciembre de 1999.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Potocki

Índice

| | |
|---|-----------|
| Marco jurídico | II - 3672 |
| Hechos que originaron el litigio | II - 3679 |
| Procedimiento | II - 3691 |
| Pretensiones de las partes | II - 3694 |
| Sobre la admisibilidad del recurso en el asunto T-132/96 | II - 3696 |
| Alegaciones de las partes | II - 3696 |
| Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3701 |
| Sobre el fondo | II - 3704 |
| I. Sobre la infracción del artículo 92, apartado 2, letra c), del Tratado | II - 3705 |
| Alegaciones de las partes | II - 3705 |
| Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3714 |
| II. Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, del Tratado | II - 3721 |
| Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, letra b), del Tratado | II - 3722 |
| Alegaciones de las partes | II - 3722 |
| Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3724 |
| Sobre la infracción del artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado | II - 3726 |
| Alegaciones de las partes | II - 3726 |
| Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3729 |
| Sobre la vulneración de la lógica interna del artículo 92, apartado 3, del Tratado | II - 3731 |
| Sobre la necesidad de un examen ex ante y sobre la aplicabilidad de las directrices comunitarias | II - 3732 |
| — Alegaciones de las partes | II - 3732 |
| —preciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3736 |
| Sobre la calificación de los talleres de pintura y de montaje final de Mosel II y de Chemnitz II como « inversiones de ampliación » | II - 3742 |
| — Alegaciones de las partes | II - 3742 |
| —preciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3746 |
| Sobre el cálculo de los costes y beneficios de la inversión | II - 3753 |
| — Alegaciones de las partes | II - 3753 |
| —preciación del Tribunal de Primera Instancia | II - 3756 |

FREISTAAT SACHSEN Y OTROS / COMISIÓN

| | |
|--|---------|
| Sobre los complementos de ayuda | II-3758 |
| — Alegaciones de las partes | II-3758 |
| — Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II-3759 |
| Sobre la determinación de las ayudas autorizadas | II-3761 |
| III. Sobre la violación del principio de protección de la confianza legítima | II-3762 |
| Alegaciones de las partes | II-3762 |
| Apreciación del Tribunal de Primera Instancia | II-3767 |
| Costas | II-3770 |