

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de marzo de 1994 *

En el asunto C-188/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (República Federal de Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

TWD Textilwerke Deggendorf GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland, representada por el Bundesminister für Wirtschaft,

una decisión prejudicial sobre el carácter definitivo, por lo que respecta al beneficiario de las ayudas por ella contempladas, de la Decisión 86/509/CEE de la Comisión, de 21 de mayo de 1986, relativa a las ayudas concedidas por la República Federal de Alemania y por el Land de Baviera a un fabricante de hilos

* Lengua de procedimiento: alemán.

de poliamida y poliéster situado en Deggendorf (DO L 300, p. 34), una vez expirado el plazo para la interposición del recurso establecido por el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado CEE, así como sobre la validez de esta misma Decisión,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; J. C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (Ponente), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, por el Sr. Walter Forstner, Abogado de Deggendorf, asistido por el Profesor Michael Schweitzer;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat en el Bundesministerium für Wirtschaft, y Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. Philippe Pouzoulet, sous-directeur en la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Jean-Louis Falconi, secrétaire des Affaires étrangères en la direction des affaires juridiques del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Antonino Abate, Consejero Jurídico principal, y Claus Michael Happe, funcionario en comisión de servicios en la Comisión en el marco de los intercambios con los funcionarios nacionales, en calidad de Agentes, asistidos por el Profesor Meinhard Hilf, de la Universidad de Hamburgo;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de TWD Textilwerke Deggendorf GmbH, representada por el Sr. Karl-Heinz Schupp, Abogado de Deggendorf, y de la Comisión, representada por el Sr. Antonino Abate, asistido del Sr. Bernd Langeheine, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, expuestas en la vista de 29 de junio de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 18 de marzo de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de mayo siguiente, el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre el carácter definitivo, por lo que respecta al beneficiario de las ayudas por ella contempladas, de la Decisión 86/509/CEE de la Comisión, de 21 de mayo de 1986, relativa a las ayudas concedidas por la República Federal de Alemania y por el Land de Baviera a un fabricante de hilos de poliamida y poliéster situado en Deggendorf (DO L 300, p. 34), una vez expirado el plazo para la interposición del recurso establecido por el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado CEE, así como sobre la validez de esta misma Decisión.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre la empresa alemana TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (en lo sucesivo, «TWD») y el Bundesminister für Wirtschaft. Dicha empresa, productora de hilos de poliamida y de poliéster, recibió de la República Federal de Alemania, entre 1981 y 1983, subvenciones, una de ellas por importe de 6,12 millones de DM, de conformidad con el programa conjunto de ayudas regionales del Gobierno federal y los Länder y en virtud del programa de ayudas regionales de Baviera. La mencionada subvención fue concedida en virtud de certificaciones expedidas mediante decisiones del Bundesminister für Wirtschaft adoptadas con arreglo al artículo 2 de la ley alemana relativa a los incentivos a la inversión.

- 3 Como quiera que la República Federal de Alemania no había notificado ninguna de estas medidas a la Comisión, ésta incoó, en 1985, el procedimiento previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, a cuyo término adoptó la Decisión 86/509, antes citada. Mediante dicha Decisión, dirigida a la República Federal de Alemania, la Comisión declaró que las ayudas concedidas a un fabricante de hilos de poliamida y de poliéster situado en Deggendorf —en el presente caso, TWD— se habían concedido infringiendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado y, por consiguiente, eran ilegales. Declaró que dichas ayudas eran asimismo incompatibles con el mercado común en virtud del artículo 92 del Tratado CEE. En consecuencia, requirió a la República Federal de Alemania para que reclamase la restitución de las ayudas.

- 4 Mediante escrito de 1 de septiembre de 1986, el Bundesminister für Wirtschaft dio traslado a TWD, para su conocimiento, de una copia de la Decisión 86/509, indicándole que contra tal Decisión podía interponer un recurso con arreglo al artículo 173 del Tratado. Ni la República Federal de Alemania ni TWD impugnaron la Decisión ante el Tribunal de Justicia.

- 5 Mediante resolución de 19 de marzo de 1987, el Bundesminister für Wirtschaft revocó las certificaciones expedidas con arreglo al artículo 2 de la ley relativa a los

incentivos a la inversión, que constituían la base jurídica de las subvenciones federales, basándose en que eran ilegales y debían ser restituidas, conforme a la Decisión de la Comisión.

- 6 El 16 de abril de 1987, TWD recurrió contra dicha resolución ante el Verwaltungsgericht Köln, que desestimó su recurso mediante sentencia de 21 de diciembre de 1989.
- 7 El 21 de febrero de 1990, TWD interpuso recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen contra la referida sentencia. La recurrente mantuvo, en particular, que los incentivos a la inversión obtenidos entre 1981 y 1983 eran parcialmente compatibles con el mercado común, de modo que la Decisión 86/509 de la Comisión era, al menos en parte, ilegal. En opinión de TWD, la ilegalidad de la Decisión podía invocarse incluso después de expirar el plazo establecido en el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado.
- 8 En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Vincula a un órgano jurisdiccional nacional una Decisión, adoptada por la Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, cuando el perceptor de la ayuda y destinatario del acto interno de ejecución apela ante dicho órgano jurisdiccional contra la ejecución de la referida Decisión por las autoridades nacionales alegando que la Decisión de la Comisión es contraria a Derecho, sin haber interpuesto el interesado, o no haberlo hecho dentro de plazo, el recurso contemplado en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, a pesar de que el Estado miembro le había notificado por escrito la Decisión de la Comisión?

- 2) En el caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera pregunta en sentido negativo:

¿Es total o parcialmente inválida la Decisión 86/509/CEE de la Comisión, de 21 de mayo de 1986 (DO L 300, de 24 de octubre de 1986, p. 34), por cuanto, en contra de la opinión mantenida por la Comisión, las ayudas son total o parcialmente compatibles con el mercado común?»

- 9 En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional señala que la procedencia de la demanda ante ella pendiente depende de la validez de la Decisión de la Comisión antes citada, pero que dicha cuestión de validez se plantea solamente en el supuesto de que el órgano jurisdiccional nacional pueda tener en cuenta, en su caso, la ilegalidad de la Decisión a pesar de haber expirado el plazo para recurrir establecido en el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado. La segunda cuestión se plantea, por consiguiente, únicamente para el caso de una respuesta negativa a la primera, que tiene carácter previo.

Primera cuestión

- 10 El problema que se plantea al órgano jurisdiccional nacional es el de si, en las circunstancias de hecho y de Derecho que concurren en el asunto principal, ha precluido o no para la sociedad recurrente la posibilidad de invocar la ilegalidad de dicha Decisión como fundamento para un recurso interpuesto contra el acto administrativo mediante el cual la autoridad nacional, en ejecución de la Decisión de la Comisión, revocó las certificaciones que constituían la base jurídica de las subvenciones que le habían sido concedidas.
- 11 El órgano jurisdiccional nacional destaca que la Decisión de la Comisión no fue impugnada por la recurrente en el asunto principal, beneficiaria de la ayuda que constituía el objeto de la Decisión, aun cuando le había sido trasladada una copia

de dicha Decisión por el Bundesminister für Wirtschaft y de que éste le indicó expresamente que podía interponer un recurso contra dicha Decisión ante el Tribunal de Justicia.

- 12 Ha de responderse a la cuestión planteada teniendo en cuenta estas circunstancias.
- 13 Hay que recordar, primeramente, la reiterada jurisprudencia según la cual una Decisión que no haya sido impugnada por su destinatario dentro de los plazos establecidos por el artículo 173 del Tratado adquiere firmeza frente a aquél (véase, en primer lugar, la sentencia de 17 de noviembre de 1965, Collotti/Tribunal de Justicia, 20/65, Rec. p. 1045).
- 14 Ha de recordarse, a continuación, que la empresa beneficiaria de una ayuda individual que sea objeto de una Decisión de la Comisión, adoptada con base en el artículo 93 del Tratado, está legitimada para interponer un recurso de anulación con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, aun cuando la Decisión se dirija a un Estado miembro (sentencia de 17 de septiembre de 1989, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671). En virtud del párrafo tercero del mismo artículo, la expiración del plazo para recurrir en él previsto produce para una empresa en tales circunstancias el mismo efecto de caducidad que para el Estado miembro destinatario de la Decisión.
- 15 Según acuñada jurisprudencia, tras la expiración del plazo fijado en el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado, un Estado miembro deja de estar legitimado para poner en cuestión la validez de una Decisión que le haya sido dirigida con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado (véanse las sentencias de 12 de octubre de 1978, Comisión/Bélgica, 156/77, Rec. p. 1881, y de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131).

- 16 Esta jurisprudencia, que excluye, para el Estado miembro destinatario de una Decisión adoptada en virtud del párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la posibilidad de volver a cuestionar la validez de aquélla, en el marco del recurso por incumplimiento previsto en el párrafo segundo del mismo precepto, se basa, entre otras, en la consideración de que los plazos para recurrir tienen el objetivo de garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos comunitarios que surtan efectos jurídicos.
- 17 Pues bien, las mismas exigencias de seguridad jurídica llevan a excluir la posibilidad de que el beneficiario de una ayuda, objeto de una Decisión de la Comisión adoptada con base en el artículo 93 del Tratado, que podría haber impugnado dicha Decisión y que haya dejado transcurrir el plazo imperativo establecido al respecto por el párrafo tercero del artículo 173 del Tratado, cuestione la legalidad de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de un recurso interpuesto contra las medidas de ejecución de tal Decisión, adoptadas por las autoridades nacionales.
- 18 En efecto, admitir que, en tales circunstancias, el interesado pueda oponerse ante el órgano jurisdiccional nacional, a la ejecución de la Decisión basándose en la ilegalidad de ésta, sería tanto como reconocerle la facultad de obviar el carácter definitivo que frente a él tiene la Decisión una vez expirados los plazos para recurrir.
- 19 Es cierto que, en su sentencia de 21 de mayo de 1987, *Walter Rau Lebensmittelwerke y otros* (asuntos acumulados 133/85, 134/85, 135/85 y 136/85, Rec. p. 2289), invocada por el Gobierno francés en sus observaciones, el Tribunal de Justicia declaró que la posibilidad de interponer un recurso directo, en virtud del párrafo segundo del artículo 173 del Tratado, contra una decisión de una Institución comunitaria no excluye la de interponer ante un órgano jurisdiccional nacional un recurso contra un acto de una autoridad nacional que ejecuta dicha Decisión, alegando la ilegalidad de la misma.

- 20 Pero, según resulta del informe para la vista de los citados asuntos, cada una de las demandantes en el asunto principal había interpuesto ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación contra la Decisión de que se trataba. Por consiguiente, en la sentencia citada, el Tribunal de Justicia no se pronunció, ni tenía que pronunciarse, sobre los efectos de caducidad vinculados a la expiración de los plazos para recurrir. Pues bien, la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional en el presente asunto se refiere precisamente a este punto.
- 21 También se distingue el asunto de autos del que dio lugar a la sentencia de 27 de septiembre de 1983, *Universität Hamburg* (216/82, Rec. p. 2771).
- 22 En esta última sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que un demandante, cuya solicitud de admisión en franquicia había sido denegada por un acto de una autoridad nacional adoptado sobre la base de una Decisión de la Comisión dirigida al conjunto de los Estados miembros, debía tener la posibilidad, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al Derecho nacional contra la denegación de su solicitud, de alegar la ilegalidad de la Decisión de la Comisión que servía de base a la Decisión nacional adoptada en su contra.
- 23 En la referida sentencia, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta la circunstancia de que la denegación por parte de la autoridad nacional constituía el único acto dirigido directamente al interesado que con seguridad llegó oportunamente a su conocimiento y que podía impugnar judicialmente sin topar con dificultades para acreditar su interés en el ejercicio de la acción. El Tribunal de Justicia consideró que, en tales circunstancias, la posibilidad de alegar la ilegalidad de la Decisión de la Comisión estaba impuesta por un principio general del Derecho que ha quedado recogido en el artículo 184 del Tratado CEE, esto es, el principio que garantiza a cualquiera de las partes el derecho de cuestionar, para obtener la anulación de una Decisión que le afecte directa e individualmente, la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la Decisión

impugnada, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 173 del Tratado, un recurso directo contra dichos actos, cuya consecuencias ha de soportar sin haber podido solicitar su anulación (véase la sentencia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión, 92/78, Rec. p. 777).

24 Pues bien, en el presente asunto se ha acreditado que la recurrente en el asunto principal tuvo pleno conocimiento de la Decisión de la Comisión y que indudablemente podría haberla impugnado en virtud del artículo 173 del Tratado.

25 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que, en circunstancias de hecho y de Derecho como las que concurren en el asunto principal, la firmeza de la Decisión adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 93 del Tratado en relación con la empresa beneficiaria de la ayuda vincula al órgano jurisdiccional nacional, en virtud del principio de seguridad jurídica.

26 Procede, pues, responder a la primera cuestión planteada que el órgano jurisdiccional nacional está vinculado por una Decisión de la Comisión adoptada con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado cuando, ante la ejecución de dicha Decisión por parte de las autoridades nacionales, el beneficiario de las ayudas, destinatario de las medidas de ejecución, interpone ante dicho órgano jurisdiccional un recurso en cuyo apoyo invoca la ilegalidad de la Decisión de la Comisión sin que dicho destinatario de las ayudas haya interpuesto contra dicha Decisión un recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado o sin haberlo interpuesto dentro de los plazos establecidos, a pesar de que el Estado miembro le haya informado por escrito de la Decisión de la Comisión.

Segunda cuestión

- 27 Al haber planteado el órgano jurisdiccional nacional la segunda cuestión únicamente para el caso de que se diera respuesta afirmativa a la primera, no procede responder a aquélla.

Costas

- 28 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán y francés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mediante resolución de 18 de marzo de 1992, declara:

El órgano jurisdiccional nacional está vinculado por una Decisión de la Comisión adoptada con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado cuando, ante la ejecución de dicha Decisión por parte de las autoridades nacionales, el beneficiario de las ayudas, destinatario de las medidas de ejecución,

interpone ante dicho órgano jurisdiccional un recurso en cuyo apoyo invoca la ilegalidad de la Decisión de la Comisión sin que dicho destinatario de las ayudas haya interpuesto contra dicha Decisión un recurso con arreglo al párrafo segundo del artículo 173 del Tratado o sin haberlo interpuesto dentro de los plazos establecidos, a pesar de que el Estado miembro le haya informado por escrito de la Decisión de la Comisión.

Due	Moitinho de Almeida	Díez de Velasco	Kakouris
Joliet	Schockweiler		Rodríguez Iglesias
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de marzo de 1994.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

O. Due