

## Asuntos acumulados T-111/01 y T-133/01

**Saxonia Edelmetalle GmbH y J. Riedemann, en condición  
de administrador judicial de la sociedad ZEMAG GMBH,**

**contra**

**Comisión de las Comunidades Europeas**

«Ayudas de Estado — Reestructuración — Ayudas abusivas — Recuperación de las  
ayudas — Artículo 88 CE, apartado 2 — Reglamento (CE) n° 659/1999»

Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera ampliada) de 11 de  
mayo de 2005 . . . . . II - 1585

### Sumario de la sentencia

1. *Ayudas otorgadas por los Estados — Procedimiento administrativo — Obligación de la  
Comisión de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones — Forma y  
contenido del emplazamiento*

*[Art. 88 CE, ap. 2; Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, arts. 6, ap. 1, y 16]*

2. *Ayudas otorgadas por los Estados — Procedimiento administrativo — Obligación de la Comisión de interrogar a los interesados en caso de que el Estado miembro no responda a su requerimiento de información — Inexistencia*  
[Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, arts. 13, ap. 1, 14 y 16]
3. *Recurso de anulación — Motivos — Motivos que pueden ser invocados contra una decisión de la Comisión en materia de ayudas estatales — Motivos que no fueron invocados durante el procedimiento administrativo — Distinción entre motivos de Derecho, admisibles, y motivos de hecho, inadmisibles*  
(Arts. 88 CE, ap. 2, y 230 CE)
4. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayudas autorizadas por la Comisión — Utilización abusiva por parte del beneficiario — Carga de la prueba que incumbe a la Comisión — Negativa del Estado miembro interesado a atender el requerimiento de información — Consecuencias*  
[Art. 88 CE, ap. 2; Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, arts. 1, letra g), 13 y 16]
5. *Ayudas otorgadas por los Estados — Ayudas autorizadas por la Comisión — Utilización abusiva por parte del beneficiario — Facultad de apreciación de la Comisión — Control jurisdiccional — Límites*
6. *Ayudas otorgadas por los Estados — Recuperación de una ayuda ilegal — Obligación que se deriva de la ilegalidad — Objeto — Restablecimiento de la situación anterior — Aplicación mutatis mutandis en caso de ayuda abusiva*  
[Art. 88 CE, ap. 2; Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, arts. 1, letra g), 14 y 16]
7. *Actos de las instituciones — Motivación — Obligación — Alcance — Negativa a tener en cuenta, en una decisión por la que se ordena la devolución de una ayuda ilegal, los datos aportados por el Estado miembro interesado en respuesta a un requerimiento*  
[Art. 253 CE; Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, arts. 10, ap. 3, y 13, ap. 1]

1. El procedimiento de control de las ayudas estatales es, habida cuenta de su sistema general, un procedimiento abierto contra el Estado miembro responsable, en virtud de sus obligaciones comunitarias, de la concesión de la ayuda y no contra el o los beneficiarios de la ayuda.

El concepto de «interesados», en el sentido del artículo 88 CE, apartado 2, se refiere a un conjunto indeterminado de destinatarios. De esta consideración se deduce que el artículo 88 CE, apartado 2, no exige un emplazamiento individual de sujetos en particular. Su único objeto es obligar a la Comisión a

actuar de manera que todas las personas potencialmente interesadas queden advertidas y tengan ocasión de alegar sus argumentos. En estas circunstancias, la publicación de un anuncio en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* constituye un medio adecuado para dar a conocer a todos los interesados la incoación de un procedimiento. Por consiguiente, esta interpretación confiere esencialmente a los interesados la función de fuentes de información para la Comisión en el marco del procedimiento administrativo incoado con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2.

Como quiera que la Comisión, mediante una comunicación publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, instó a los beneficiarios de las ayudas inicialmente autorizadas en virtud de una decisión anterior, a presentar sus observaciones sobre la posible infracción de la decisión en cuestión debido a la utilización de tales ayudas de forma contraria a ésta, y que dichos beneficiarios no hicieron uso de esa posibilidad, la Comisión no vulneró ninguno de sus derechos.

(véanse los apartados 47, 48, 50, 51 y 53)

Ciertamente, el mero hecho de ser informado de la incoación de un procedimiento formal no basta para que alguien pueda hacer valer sus observaciones eficazmente. A este respecto, se desprende del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE], aplicable también, en virtud del artículo 16 de ese Reglamento, a las ayudas abusivas, que la decisión de incoar el procedimiento de investigación formal, pese al carácter necesariamente provisional de la apreciación que lleva implícita, debe ser suficientemente precisa para permitir a las partes interesadas participar eficazmente en el procedimiento de investigación formal en el que tendrán la oportunidad de hacer valer sus argumentos. A tal fin, basta que las partes interesadas puedan conocer el razonamiento adoptado por la Comisión.

2. Del artículo 13, apartado 1, del Reglamento nº 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE], se desprende que cuando el Estado miembro no atiende al requerimiento de la Comisión de aportar determinados datos, la Comisión tiene la potestad de poner fin al procedimiento de investigación formal y adoptar la decisión por la que se declara la compatibilidad o incompatibilidad de la ayuda con el mercado común basándose en la información disponible. Dicha decisión puede exigir, en las condiciones previstas en el artículo 14 del Reglamento nº 659/1999, que se recupere la ayuda ya pagada de su beneficiario. A tenor del artículo 16 del Reglamento nº 659/1999, lo dispuesto en los artículos 13 y 14 se aplicará *mutatis mutandis* en los casos de ayuda abusiva.

Resulta de estas disposiciones que la Comisión no tiene la obligación de interrogar a las partes interesadas en el supuesto de que un Estado miembro no responda al requerimiento de información de la Comisión.

Esta interpretación puede extenderse, salvo en casos absolutamente excepcionales, a la hipótesis de que una empresa no haya participado en el procedimiento de investigación previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

(véanse los apartados 67 a 69)

(véase el apartado 58)

3. En el marco de un recurso de anulación interpuesto con arreglo al artículo 230 CE, la legalidad de un acto comunitario debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que el acto fue adoptado. En particular, las apreciaciones hechas por la Comisión deben examinarse únicamente en función de los elementos de que ésta disponía en el momento en que efectuó dichas apreciaciones.

De ello se desprende que cuando un demandante ha participado en el procedimiento de investigación previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, no puede invocar elementos de hecho que no eran conocidos por la Comisión y que no señaló a ésta en el procedimiento de examen. En cambio, nada le impide exponer, en contra de la Decisión final, un motivo jurídico no formulado en la fase del procedimiento administrativo.

4. De la lectura del artículo 88 CE, apartado 2, en relación con los artículos 1, letra g), y 16 del Reglamento nº 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE], se deduce que, en principio, incumbe a la Comisión demostrar que la totalidad o parte de las ayudas que ha autorizado previamente mediante una decisión anterior han sido utilizadas de manera abusiva por el beneficiario. En efecto, a falta de dicha prueba, tales ayudas deberían considerarse amparadas por su decisión anterior de aprobación.

No obstante, la remisión que el artículo 16 del Reglamento nº 659/1999 hace al artículo 13, autoriza a la Comisión, en el supuesto de que un Estado miembro incumpliese un requerimiento de información, a adoptar una decisión de conclusión del procedimiento de investigación formal basándose en la información disponible. Así pues, cuando un Estado miembro no facilita información suficientemente clara y precisa sobre la utilización de ayudas, y la Comisión, basándose en los

datos de que dispone, manifiesta tener dudas de que dicha utilización se ajuste a la decisión previa de aprobación, la Comisión está facultada para declarar que las ayudas de que se trata se han utilizado de manera abusiva.

(véanse los apartados 86 y 93)

5. Cuando el examen que debe llevar a cabo la Comisión implique la consideración y la apreciación de hechos y circunstancias económicas complejos, el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento y de motivación, de la exactitud material de los hechos, así como de la inexistencia de error manifiesto de apreciación y de desviación de poder, toda vez que el juez comunitario no puede sustituir la apreciación que haya hecho la Comisión por la suya propia. Así sucede cuando el examen de la Comisión consiste en saber si la totalidad o parte de las ayudas que ha autorizado previamente han sido utilizadas de manera abusiva por el beneficiario.

(véanse los apartados 90 y 91)

6. Conforme al Derecho comunitario, cuando la Comisión compruebe que

unas ayudas no son compatibles con el mercado común, puede ordenar al Estado miembro que las haya pagado que las recupere de sus beneficiarios. La supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad y tiene por objeto restablecer la situación anterior. Dicho objetivo se logra una vez que las ayudas de que se trata, más, en su caso, los intereses de demora, han sido devueltas por el beneficiario o, en otros términos, por las empresas que las han disfrutado efectivamente. A través de esta devolución, el beneficiario pierde, en efecto, la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda. De ello se deduce que el principal objetivo del reembolso de una ayuda de Estado pagada ilegalmente es eliminar la distorsión de la competencia provocada por la ventaja competitiva procurada por la ayuda ilegal.

No podría ser de otro modo, en principio, por lo que se refiere a la devolución de ayudas pagadas por un Estado miembro que, a tenor de una decisión adoptada por la Comisión, se consideran abusivas, en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, y del artículo 1, letra g), del Reglamento n° 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE]. A este respecto, basta declarar que el artículo 16 del Reglamento n° 659/1999 dispone, en particular, que el artículo 14 de ese mismo Reglamento, en la medida en que exige la recuperación de la ayuda

declarada ilegal de su beneficiario, es de aplicación *mutatis mutandis* en caso de ayuda abusiva. Por consiguiente, para eliminar la distorsión de la competencia originada por la ventaja competitiva que una ayuda abusiva procura, dicha ayuda debe, en principio, recuperarse de la empresa que efectivamente disfrutó de ella, que puede ser distinta de la empresa designada como beneficiaria en la decisión por la que se autorizó la ayuda.

(véanse los apartados 111 a 115 y 125)

7. Para cumplir las prescripciones del artículo 253 CE, la motivación de una decisión debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez comunitario pueda ejercer su control. Si bien no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, debe no obstante apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.

A este respecto, aunque en el marco de un requerimiento adoptado por la Comisión con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88 CE], ésta puede, en virtud del artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, adoptar una decisión de concluir el procedimiento de investigación basándose en la información disponible «si un Estado miembro incumple un requerimiento de información», la Comisión no está, sin embargo, dispensada de explicar conforme a Derecho los motivos por los que considera que los datos facilitados por un Estado miembro, en respuesta al requerimiento de información, no pueden tenerse en cuenta en la Decisión final que decide adoptar. En efecto, tal situación no puede asimilarse a aquella en que un Estado miembro no facilita información alguna a la Comisión en respuesta a un requerimiento adoptado con arreglo al artículo 10, apartado 3, del Reglamento nº 659/1999, hipótesis en la que la motivación puede limitarse a recordar la falta de respuesta del Estado miembro a dicho requerimiento.

(véanse los apartados 138 y 145)