

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
(Sala Primera ampliada)  
de 24 de octubre de 1997 \*

En el asunto T-239/94,

**Association des aciéries européennes indépendantes (EISA)**, asociación belga, con sede en Bruselas, representada por M<sup>e</sup> Alexandre Vandencastele, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>e</sup> Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. Michel Nolin y Ben Smulders, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

apoyadas por

**Consejo de la Unión Europea**, representado por los Sres. Rüdiger Bandilla y Stephan Marquardt, respectivamente Director y administrador del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Alessandro Morbilli, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

\* Lengua de procedimiento: francés.

**República Federal de Alemania**, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y Bernd Kloke, Oberregierungsrat del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania, 20-22, avenue Emile Reuter,

**República Italiana**, representada por el Sr. Umberto Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

e

**Ilva Laminati Piani SpA**, sociedad italiana, con domicilio social en Roma, representada por los Sres. Aurelio Pappalardo, Abogado de Trapani, y Massimo Merola, Abogado de Roma, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M<sup>e</sup> Alain Lorang, 51, rue Albert 1<sup>er</sup>,

partes coadyuvantes,

que tiene por objeto que se anulen las Decisiones 94/256/CECA a 94/261/CECA de la Comisión, de 12 de abril de 1994, relativas a las ayudas que varios Estados miembros tienen previsto conceder a empresas siderúrgicas establecidas en sus territorios respectivos (DO L 112, respectivamente, pp. 45, 52, 58, 64, 71 y 77),

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

integrado por el Sr. A. Saggio, Presidente; el Sr. A. Kalogeropoulos, la Sra. V. Tiili,  
y los Sres. A. Potocki y R.M. Moura Ramos, Jueces;

Secretario: Sr. H. Jung;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de  
febrero de 1997;

dicta la siguiente

**Sentencia**

**Marco jurídico**

- 1 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en lo sucesivo, «Tratado») prohíbe, en principio, las ayudas de Estado a empresas siderúrgicas, declarando, en la letra c) de su artículo 4, incompatibles con el mercado común del carbón y del acero y, por consiguiente, prohibidas en las condiciones previstas en dicho Tratado «las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma».
- 2 Los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado dicen lo siguiente:

«En todos los casos no previstos en el presente Tratado en que resulte necesaria una Decisión o una Recomendación de la Comisión para alcanzar, durante el

funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4, dicha Decisión podrá tomarse o dicha Recomendación podrá formularse con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo.

La misma Decisión o Recomendación, tomada o formulada de igual forma, determinará eventualmente las sanciones aplicables.»

- 3 Para responder a las exigencias de la reestructuración del sector de la siderurgia, la Comisión se basó en las disposiciones mencionadas del artículo 95 del Tratado para establecer, a partir de principios de los años ochenta, un régimen comunitario de ayudas por el que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia en ciertos casos enumerados exhaustivamente. Este régimen ha sido objeto de sucesivas adaptaciones con el fin de hacer frente a las dificultades coyunturales de la industria siderúrgica. Así pues, el Código comunitario de ayudas a la siderurgia, vigente durante el período considerado en el presente asunto, es el quinto de la serie y fue establecido mediante la Decisión n° 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia (DO L 362, p. 57; en lo sucesivo, «Código de ayudas»). De sus considerandos se desprende que establece, al igual que los Códigos anteriores, un sistema comunitario destinado a abarcar ayudas, específicas o no, concedidas por los Estados, cualquiera que sea su forma. Este Código no autoriza ni las ayudas de funcionamiento ni las ayudas a la reestructuración, salvo que se trate de ayudas para el cierre.

### Hechos que originaron el litigio

- 4 Frente a la agravación de la situación económica y financiera en el sector siderúrgico, la Comisión presentó un plan de reestructuración en su Comunicación SEC(92) 2160 final al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 1992, titulada «Hacia un fortalecimiento de la competitividad de la industria siderúrgica. Necesidad de una nueva reestructuración.» Este plan se basaba en la cons-

tatación del mantenimiento de un exceso de capacidad de carácter estructural y pretendía principalmente realizar, sobre la base de una participación voluntaria por parte de las empresas siderúrgicas, una reducción sustancial y definitiva de capacidades de producción del orden de 19 millones de toneladas como mínimo. Para ello, preveía un conjunto de medidas de acompañamiento en el ámbito social, así como estímulos financieros, incluidas ayudas comunitarias. Paralelamente, la Comisión dio un mandato de exploración a un experto independiente, el Sr. Braun, antiguo Director General de la Dirección General de Industria de la Comisión, cuya misión esencial consistía en hacer una lista de los proyectos de cierre de empresas del sector siderúrgico durante el período previsto en la Comunicación mencionada, que comprendía los años 1993 a 1995. El Sr. Braun presentó su informe, de fecha 29 de enero de 1993, titulado «Las reestructuraciones en curso o previstas en la industria siderúrgica», después de haber mantenido contactos con los dirigentes de unas setenta empresas.

- 5 En sus conclusiones de 25 de febrero de 1993, el Consejo acogió favorablemente los grandes rasgos del programa presentado por la Comisión tras el informe Braun, para obtener una reducción sustancial de las capacidades de producción. La reestructuración duradera del sector siderúrgico debía ser facilitada por «un conjunto de medidas de acompañamiento, limitadas en el tiempo y estrictamente respetuosas con las normas relativas al control de ayudas estatales», entendiéndose, en lo que respecta a las ayudas de Estado, que «la Comisión [confirmaba] su firme apoyo a una aplicación rigurosa y objetiva del Código de ayudas para que las posibles excepciones que pudiera proponer al Consejo, en virtud del artículo 95 [del Tratado] contribuyan plenamente al necesario esfuerzo global de reducción de capacidades. El Consejo se pronunciará en breve sobre dichas propuestas con arreglo a criterios objetivos.»
  
- 6 En este orden de ideas, el Consejo y la Comisión indicaron en su declaración conjunta recogida en el acta del Consejo de 17 de diciembre de 1993 —que menciona el acuerdo global obtenido en el seno del Consejo a efectos de emitir su dictamen conforme con arreglo a los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, sobre las ayudas de Estado a las empresas públicas Sidenor (España), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Alemania), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, España), Ilva (Italia), EKO Stahl AG (Alemania) y Siderurgia Nacional (Portugal)— que «[consideraban] que el único medio de llegar a tener una siderurgia comunitaria sana, competitiva en el mercado mundial, [era] poner definitiva-

mente fin a las subvenciones públicas a la siderurgia y cerrar las instalaciones no rentables. Al dar su acuerdo unánime a las propuestas con arreglo al artículo 95 que se le [habían] presentado, el Consejo [reafirmaba] su interés en la aplicación estricta del Código de ayudas [...] y, a falta de autorización en virtud del Código, en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA. Sin perjuicio del derecho de todo Estado miembro a solicitar una Decisión con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA, y de conformidad con sus conclusiones de 25 de febrero de 1993, el Consejo se [declaraba] firmemente resuelto a evitar toda nueva excepción con arreglo al artículo 95 para ayudas en favor de una empresa particular.»

- 7 El Consejo emitió su dictamen conforme el 22 de diciembre de 1993, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, sobre la concesión de las referidas ayudas destinadas a acompañar la reestructuración o la privatización de las empresas públicas interesadas.
- 8 En este contexto jurídico y fáctico, y para facilitar una nueva reestructuración de la industria siderúrgica, la Comisión adoptó, el 12 de abril de 1994, tras el mencionado dictamen conforme del Consejo, seis Decisiones individuales basadas en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, por las que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado que no respondían a los criterios que permiten, con arreglo al mencionado Código de ayudas, establecer excepciones a la letra c) del artículo 4 del Tratado. La Comisión autorizaba respectivamente, en estas seis Decisiones, la concesión de las ayudas que Alemania tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt (Decisión 94/256/CECA; DO L 112, p. 45; en lo sucesivo, «Decisión 94/256»), las ayudas que Portugal tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica Siderurgia Nacional (Decisión 94/257/CECA; DO L 112, p. 52), las ayudas que España tenía previsto conceder a la empresa pública de siderurgia integral Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (Decisión 94/258/CECA; DO L 112, p. 58; en lo sucesivo, «Decisión 94/258»), la concesión por Italia de ayudas de Estado a las empresas siderúrgicas del sector público (grupo siderúrgico Ilva) (Decisión 94/259/CECA; DO L 112, p. 64; en lo sucesivo, «Decisión 94/259»), las ayudas que Alemania tenía previsto conceder a la empresa siderúrgica Sächsische Edelstahlwerke GmbH, Freital/Sajonia (Decisión 94/260/CECA; DO L 112, p. 71) y las ayudas que España tenía previsto conceder a Sidenor, empresa productora de aceros especiales (Decisión 94/261/CECA; DO L 112, p. 77).

- 9 Estas autorizaciones iban acompañadas, con arreglo al dictamen conforme del Consejo, «de obligaciones que corresponden a reducciones netas de capacidades por un mínimo de 2 millones de toneladas de acero bruto y por un máximo de 5,4 millones de toneladas de laminados en caliente (prescindiendo de la construcción de un tren de bandas anchas en Sestao y de una alza de la capacidad de EKO Stahl por encima de las 900.000 toneladas después de mediados de 1999)», según la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 13 de abril de 1994 [COM(94) 125 final], destinada a establecer un balance intermedio de la reestructuración siderúrgica y a presentar sugerencias destinadas a consolidar este proceso, en el espíritu de las conclusiones del Consejo de 25 de febrero de 1993, antes citadas.

## Procedimiento

- 10 En este contexto, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 6 de junio de 1994, la Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) solicitó, en virtud del artículo 33 del Tratado, la anulación de las seis Decisiones de 12 de abril de 1994, antes mencionadas.
- 11 Mediante escrito separado, registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el mismo día, la demandante presentó también, en virtud del artículo 39 del Tratado, una demanda de suspensión de la ejecución del artículo 1 de las Decisiones impugnadas, en la medida en que declaraban compatibles con el buen funcionamiento del mercado común las ayudas en cuestión y, por tanto, las autorizaban. Dicha demanda fue desestimada mediante auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 15 de julio de 1994, EISA/Comisión (T-239/94 R, Rec. p. II-703).
- 12 Paralelamente, fueron interpuestos otros dos recursos, uno por la sociedad British Steel plc, contra las Decisiones 94/258 y 94/259, de 12 de abril de 1994, antes citadas, por las que se autorizaba respectivamente la concesión de ayudas de Estado a

la empresa CSI y al grupo siderúrgico Ilva (asunto T-243/94), y otro, por las empresas Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG y Hoogovens Groep BV contra la Decisión 94/259, por la que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado al grupo siderúrgico Ilva (asunto T-244/94).

- 13 En el presente asunto, la República Federal de Alemania, el Consejo, la República Italiana e Ilva Laminati Piani SpA (en lo sucesivo, «Ilva») presentaron en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia, respectivamente los días 14, 24 y 28 de octubre y 2 de noviembre de 1994, una demanda para intervenir en el litigio en apoyo de las pretensiones de la parte demandada. Mediante autos de 25 y 28 de noviembre y de 15 de diciembre de 1994, el Presidente de la Sala Segunda ampliada del Tribunal de Primera Instancia admitió dichas intervenciones en apoyo de las pretensiones de la parte demandada.
- 14 El 21 de diciembre de 1994, la Comisión, mediante la Decisión 94/1075/CECA, relativa a las ayudas que Alemania tiene previsto conceder a la empresa siderúrgica EKO Stahl GmbH, Eisenhüttenstadt (DO L 386, p. 18), revocó la Decisión 94/256, relativa a dicha empresa.
- 15 El 3 de diciembre de 1996, el Tribunal de Primera Instancia formuló a la Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 64 del Reglamento de Procedimiento, determinadas cuestiones a las que ésta respondió dentro del plazo señalado.
- 16 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. Se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia en la vista de 25 de febrero de 1997.

### **Pretensiones de las partes**

- 17 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule las Decisiones 94/256 a 94/261, de 12 de abril de 1994, antes citadas.
  - Condene en costas a la Comisión.
- 18 La parte demandada, apoyada por el Consejo y por la República Italiana, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso.
  - Condene en costas a la demandante.
- 19 La República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Desestime el recurso en la medida en que tiene por objeto la anulación de las Decisiones 94/256 y 94/260, de 12 de abril de 1994, antes citadas.
- 20 Ilva solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Acuerde la admisión del recurso, pero lo desestime.
  - Condene a la parte demandante al pago de la totalidad de las costas, incluidas las de Ilva.

## Sobre la admisibilidad del recurso

### *Alegaciones de las partes*

- 21 Con el fin de demostrar la admisibilidad de su recurso, la demandante mantiene que, en contra de lo que alega el Gobierno alemán, las Decisiones impugnadas la afectan en el sentido del párrafo segundo del artículo 33 del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens/Comisión, asuntos acumulados 172/83 y 226/93, Rec. p. 2831, y de 6 de diciembre de 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen-und Stahlindustrie/Comisión, C-180/88, Rec. p. I-4413). Además, precisa que varios de sus miembros tienen una producción en competencia directa con la producción de las dos empresas alemanas beneficiarias de las ayudas de que se trata, así como con la de sus compradores.
- 22 La República Federal de Alemania cuestiona la legitimación de la demandante, ya que, según ella, no ha demostrado que las Decisiones impugnadas lesionen sus propios intereses o los de las empresas que representa. Concretamente, los miembros de EISA no son competidores de las empresas EKO Stahl y Sächsische Edelmetallwerke, en la medida en que no fabrican los mismos productos.

### *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 23 Antes de examinar la procedencia de la causa de inadmisión invocada por la República Federal de Alemania, el Tribunal de Primera Instancia estima necesario apreciar su admisibilidad a la luz del Reglamento de Procedimiento.
- 24 La parte demandada no invocó esta causa de inadmisión en la fase escrita. Pues bien, las conclusiones de una demanda de intervención no pueden tener otro fin

que apoyar las conclusiones de una de las partes del litigio [párrafo segundo del artículo 34 y párrafo primero del artículo 46 del Estatuto (CECA) del Tribunal de Justicia]. Además, el coadyuvante debe aceptar el litigio en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención (apartado 3 del artículo 116 del Reglamento de Procedimiento).

- 25 De ello resulta que la República Federal de Alemania, parte coadyuvante, no está legitimada para proponer una excepción de inadmisibilidad y que, por tanto, el Tribunal de Primera Instancia no está obligado a examinar los motivos invocados por ella a este respecto (véase, sobre este extremo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1993, CIRFS y otros/Comisión, C-313/90, Rec. p. I-1125).
- 26 No obstante, en virtud del artículo 113 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede examinar de oficio en cualquier momento las causas de inadmisión de la demanda por motivos de orden público, incluidas las invocadas por las partes coadyuvantes (véanse, a este respecto, las sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 1990, Neotype Techmaslexport/Comisión y Consejo, asuntos acumulados C-305/86 y C-160/87, Rec. p. I-2945, y de 15 de junio de 1993, Matra/Comisión, C-225/91, Rec. p. I-3203).
- 27 En el presente asunto, la causa de inadmisión invocada por la República Federal de Alemania plantea una cuestión de orden público, en la medida en que afecta a la legitimación de la demandante, así como a su acceso a los medios de impugnación, y, por tanto, según la jurisprudencia mencionada, puede ser examinada de oficio por el Tribunal de Primera Instancia.
- 28 En este contexto, este Tribunal señala que es jurisprudencia reiterada que las asociaciones, en el sentido del artículo 48 del Tratado, que agrupan a empresas del sector siderúrgico y que tienen por finalidad representar los intereses comunes de sus miembros, resultan afectadas —en el sentido del párrafo segundo del artículo 33 del Tratado— por Decisiones que autorizan el pago de ayudas de Estado a empresas competidoras (véase la sentencia *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comisión*, antes citada, apartado 23).

- 29 EISA es una asociación que agrupa a empresas siderúrgicas europeas independientes, lo que permite presumir que las empresas siderúrgicas públicas beneficiarias de las ayudas autorizadas por las Decisiones controvertidas son empresas competidoras de las empresas miembros de EISA. Pues bien, como afirmó la demandante, no ha sido discutido ni por la parte demandada ni por las partes coadyuvantes, con excepción de la República Federal de Alemania, que las empresas representadas por EISA están efectivamente en competencia con las empresas siderúrgicas públicas a las que se han concedido las ayudas autorizadas por las Decisiones objeto del litigio. En cuanto a la República Federal de Alemania, se limitó a mantener que «no parece» que los miembros de EISA fabriquen los mismos productos que EKO Stahl o que Sächsische Edelstahlwerke, pero sin presentar argumentos suficientes para cuestionar la condición de competidores de las empresas representadas por EISA.
- 30 De ello se deduce que debe declararse la admisibilidad del recurso interpuesto por EISA.

### Sobre el objeto de la pretensión de anulación

#### *Alegaciones de las partes*

- 31 En lo que respecta a la pretensión de anulación de la Decisión 94/256, relativa a la empresa EKO Stahl AG (en lo sucesivo, «EKO»), la República Federal de Alemania mantiene que carece ya de objeto, dado que la Comisión revocó dicha Decisión mediante la Decisión 94/1075, de 21 de diciembre de 1994, antes citada.
- 32 La demandante señala que, aun suponiendo que la Decisión 94/256 relativa a EKO haya sido revocada por la Comisión, la pretensión de anulación de dicha Decisión no carece sin embargo de objeto, en la medida en que la demandante tiene interés en que el Tribunal de Primera Instancia declare la ilegalidad de las Decisiones individuales por las que se autoriza la concesión de ayudas de Estado de funcionamiento sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, con el fin de evitar posibles repeticiones de esta práctica.

- 33 La Comisión confirma que, mediante su Decisión 94/1075, de 21 de diciembre de 1994, antes citada, procedió a la «revocación-derogación» de su Decisión 94/256 y que, por esta razón al haber quedado sin objeto el recurso de anulación en lo que respecta a la Decisión 94/256, no procede que el Tribunal de Primera Instancia se pronuncie.

### *Apreciación del Tribunal de Primera Instancia*

- 34 Este Tribunal considera que la tesis de la parte demandante es infundada. Según jurisprudencia reiterada, no procede pronunciarse sobre un recurso de anulación cuando la Decisión impugnada ha sido revocada, lo que la ha hecho inaplicable (véase, a título de ejemplo, el auto del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 1983, Ferriere San Carlo/Comisión, 75/83, Rec. p. 3123). Pues bien, consta que la Decisión controvertida ha sido revocada, haciéndose así inaplicable. Por lo tanto, el recurso de anulación formulado por EISA contra la Decisión 94/256 carece ya de objeto, sin que proceda examinar las razones que llevaron a la Comisión a revocar dicha Decisión.
- 35 Por consiguiente, no procede pronunciarse sobre la parte del recurso que tiene por objeto la anulación de la Decisión 94/256.

### **Sobre el fondo del recurso**

- 36 La demandante invoca, en apoyo de su pretensión de anulación, dos motivos basados, por un lado, en la violación del Tratado y del Código de ayudas, así como en una desviación de poder y, por otro lado, en el carácter supuestamente retroactivo de las Decisiones controvertidas.

*Sobre el primer motivo, basado en la violación del Tratado y del Código de ayudas, así como en una desviación de poder*

- 37 En este primer motivo la demandante invoca, en primer lugar, la inobservancia de la prohibición de las ayudas de Estado supuestamente establecida por el Tratado y por el Código de ayudas, así como una desviación de poder; en segundo lugar, la infracción de los requisitos de aplicación del párrafo primero del artículo 95 del Tratado y, en tercer lugar, la violación del principio de no discriminación establecido por el Tratado.

#### Alegaciones de las partes

- 38 La demandante señala, en primer lugar, que, en las Decisiones impugnadas, la Comisión reconoce expresamente que las ayudas de que se trata son incompatibles con el Tratado y con el Código de ayudas. Pues bien, añade, dicha Institución no tenía derecho a establecer excepciones a la prohibición de las ayudas establecidas por dichos textos, basándose en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado. En efecto, la adopción de las Decisiones controvertidas constituye una verdadera modificación del Tratado y habría requerido una enmienda previa de éste, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo N del Tratado de la Unión Europea, tras la derogación del artículo 96 del Tratado CECA, con efecto de 1 de noviembre de 1993, por el punto 21 del artículo H de dicho Tratado.
- 39 A este respecto, la demandante alega que, al conceder una serie de excepciones individuales, sin precisar las circunstancias que la llevaron a no atenerse a las disposiciones del Código de ayudas en beneficio de las cinco empresas destinatarias de las Decisiones controvertidas, la Comisión se arrogó una facultad demasiado vaga y demasiado general, que va más allá de las modificaciones del Tratado contempladas en el artículo 95, tanto en su párrafo primero como en sus párrafos tercero y cuarto, y que, en cualquier caso, no permite comprobar si se reúnen los requisitos de aplicación de dichas disposiciones.

- 40 En particular, las Decisiones impugnadas no se refieren a un caso no previsto por el Tratado, en la medida en que, por el contrario, éste prohíbe expresamente las ayudas de Estado en la letra c) de su artículo 4. La demandante rechaza la argumentación de la Comisión según la cual las Decisiones controvertidas no autorizan ayudas de Estado prohibidas por la letra c) del artículo 4 del Tratado, sino ayudas comunitarias. A este respecto, alega que de las Decisiones impugnadas se desprende expresamente que éstas aprueban ayudas nacionales y no ayudas comunitarias. Es evidente que la acción de la Comisión se limitaba a autorizar, con ciertas condiciones, a los Estados miembros afectados a conceder a sus empresas una ayuda cuyo importe y modalidades determinaron ellos mismos, fuera de cualquier marco comunitario. Al no atenerse con ello, incluso con un fin supuestamente conforme a los objetivos del Tratado, a la prohibición de las ayudas de Estado establecida por el Tratado, las Decisiones controvertidas vulneran el principio de una Comunidad de Derecho.
- 41 En este orden de ideas, la demandante estima que el carácter individual de las excepciones a la prohibición de las ayudas de Estado establecida por el Tratado, concedidas por las Decisiones impugnadas, demuestra que no tienen por objeto resolver un caso no previsto por el Tratado, a efectos de alcanzar los objetivos que define, sino resolver las dificultades con que se encuentran determinadas empresas para someterse a las normas del Tratado, cuya observancia se impone a sus competidores. Efectivamente, la finalidad de estas Decisiones es legalizar ciertas ayudas de Estado que no podían inscribirse en el marco legal definido por el Tratado. Además, aun cuando el problema en cuestión pudiera considerarse como un caso no previsto por el Tratado, lo que la demandante niega, la utilización de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado para adoptar Decisiones individuales con el fin de resolver un problema general constituye una desviación de poder. En efecto, tal utilización es contraria a uno de los objetivos fundamentales del Tratado, a saber, la igualdad de trato de los operadores económicos.
- 42 La demandante mantiene a continuación que las Decisiones controvertidas no reúnen los requisitos para la aplicación del párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Al autorizar ayudas de funcionamiento, estas Decisiones no se inscriben en el marco del funcionamiento del mercado común del acero y no tienen la finalidad de conseguir uno de los objetivos de la Comunidad. Además, no son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos.

43 En primer lugar, la demandante alega que las Decisiones impugnadas no se inscriben en el marco del funcionamiento del mercado común del acero y no tienden a la consecución de uno de los objetivos de la Comunidad definidos en los artículos 2, 3 y 4, como exige el párrafo primero del artículo 95 del Tratado. En efecto, dichas Decisiones pretenden mantener artificialmente producciones excedentarias por medio de ayudas de funcionamiento. En apoyo de su tesis, la demandante señala, en primer lugar, que las Decisiones impugnadas no contienen las informaciones necesarias para llegar a la conclusión de la viabilidad de los planes de reestructuración presentados por los Estados miembros afectados. Por otra parte, la demandante expresa sus dudas sobre el valor de las declaraciones según las cuales las ayudas de que se trata son las últimas ayudas de funcionamiento autorizadas, debido a que, en el pasado, la Comisión ya tuvo que anular compromisos de este tipo. A este respecto, señala que, en sus conclusiones de 17 de diciembre de 1993, el Consejo precisó que se declaraba resuelto a evitar cualquier nueva excepción en lo que respecta a ayudas en favor de una empresa concreta. La demandante denuncia las dificultades —aparecidas desde la presentación de los primeros informes de los Estados miembros, tal como se desprende de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 21 de junio de 1994, titulada «Relanzamiento de la reestructuración siderúrgica comunitaria», antes citada— con las que se encontró la Comisión en el ejercicio de su control de la observancia de los requisitos impuestos por las Decisiones impugnadas.

44 En tales circunstancias, las Decisiones impugnadas van en contra de la consecución de la mayor parte de los objetivos definidos por los mencionados artículos del Tratado, al mantener artificialmente empresas no viables, lo que prolonga la situación de exceso de capacidad como origen de una crisis estructural que afecta a la totalidad del sector. De este modo, las referidas Decisiones no permiten el establecimiento de condiciones que garanticen el reparto más racional de la producción, contempladas en el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado. Además, las ayudas de que se trata dan lugar a una mejora de la posición de las empresas beneficiarias en el mercado, gracias a una política de producción y/o de precios subvencionados. Al contribuir a falsear de manera artificial las condiciones de competencia, dichas ayudas no pueden asegurar un nivel de precios que permita las amortizaciones necesarias y una remuneración normal de los capitales invertidos [letra c) del artículo 3 del Tratado], el mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción [letra d) del artículo 3], la equiparación de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores [letra e) del artículo 3], el desarrollo de los intercambios internacionales [letra f) del artículo 3], o la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de

la calidad [letra g) del artículo 3]. En efecto, la concesión de ayudas a algunas empresas siderúrgicas compromete gravemente la viabilidad de las otras empresas, debido a que se mantiene artificialmente en actividad a sus competidores. A este respecto, la demandante señala que, si bien es cierto que el Código de ayudas vigente durante el período 1980-1985 preveía la posibilidad de conceder ayudas de funcionamiento, los efectos de tales ayudas sobre la situación competitiva de las empresas estaban estrictamente limitados, a la sazón, por el control de la producción y de los precios establecido por la Comisión, de 1980 a 1988, en el marco del régimen de crisis manifiesta a que se refiere el artículo 58 del Tratado.

- 45 En segundo lugar, las Decisiones controvertidas no son necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos, como exige el párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Desde esta perspectiva, la demandante rechaza la argumentación de la Comisión según la cual dichas Decisiones se inscriben en el marco de una política general de reducciones de capacidades, junto a las que figuran medidas de acompañamiento, en la línea del informe Braun de 29 de enero de 1993, antes citado. Señala que una política general de este tipo podía llevarse a cabo con los instrumentos legislativos y reglamentarios existentes. Como el Código de ayudas autoriza expresamente las ayudas para el cierre, habría podido obtenerse una reducción de capacidades mediante medidas sociales de acompañamiento destinadas a reducir las cargas de las empresas en caso de cierre. Esta era, además, la solución preconizada en el informe Braun que denuncia, según la demandante, las consecuencias perjudiciales que resultan de las intervenciones financieras de los poderes públicos, semejantes a la que han sido autorizadas en el presente asunto por las Decisiones impugnadas. Por otra parte, la demandante precisa que nunca estuvo asociada a la elaboración del plan de reestructuración aprobado por el Consejo, que, en contra de lo que alega dicha Institución, no fue elaborado «conjuntamente con la industria siderúrgica».
- 46 Por último, la demandante estima que las Decisiones impugnadas dan lugar a una discriminación entre productores, lo que es contrario a la letra b) del artículo 4 del Tratado. Discute, en primer lugar, que el cierre de capacidades de producción por parte de las empresas beneficiarias de las ayudas, contemplado en el artículo 3 de las Decisiones controvertidas, demuestre que no existe discriminación alguna entre esas empresas y los demás productores del sector siderúrgico. En particular, la reducción de capacidades de 750.000 toneladas anuales por cada 1.000 millones de ECU de ayuda concedida, aplicada en las Decisiones controvertidas, es especial-

mente favorable, si se la compara con la de 516.000 toneladas por 400.000 ECU, que sólo se pagarán después del cierre, prevista en el marco de las discusiones entre la Comisión y Bresciani, empresa siderúrgica privada italiana. Además, en el presente asunto, del cuadro relativo a las reducciones de capacidades previstas en las Decisiones impugnadas, presentado por la Comisión, se desprende que la mayor parte de los cierres están programados para el final del período durante el cual se conceden las ayudas. De este modo, la competitividad de las empresas beneficiarias se incrementa artificialmente en ese período. Por otra parte, ciertas reducciones están ampliamente compensadas por nuevas inversiones. Estas dan lugar a un aumento de capacidad de 900.000 toneladas, tanto para CSI como para Siderurgia Nacional. Además, otras reducciones afectan a capacidades más nominales que reales. Esto es lo que ocurre en el caso de Ilva, con 300.000 toneladas por lo menos.

47 Señala también que la discriminación consiste asimismo en el hecho de que las empresas beneficiarias de las ayudas de que se trata pueden, con motivo de su reestructuración, reducir sus cargas financieras hasta un nivel que llegue por lo menos al 3,5 % del volumen de negocios anual, lo que corresponde a la media para las empresas siderúrgicas comunitarias (artículo 4 de la Decisión 94/256 y artículo 3 de las demás Decisiones controvertidas). Las Decisiones impugnadas permiten así reducir artificialmente a la media comunitaria las cargas financieras de empresas no viables y que, por ello, tendrían un porcentaje de endeudamiento mucho más alto. La demandante añade que la supuesta discriminación puede imputarse a los Estados miembros afectados, como sugiere la Comisión, aun cuando las ayudas de que se trata provengan de esos Estados. Antes de adoptar cualquier Decisión sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95, la Comisión está obligada a comprobar que no da lugar a ninguna discriminación contraria a los objetivos contemplados en la letra b) del artículo 4 del Tratado.

48 La Comisión, apoyada por las partes coadyuvantes, niega que las ayudas autorizadas por las Decisiones objeto del litigio sean incompatibles con el Tratado. Reconoce que dichas ayudas, tal como habían sido notificadas por los Estados miembros de que se trata, eran incompatibles con dicho Tratado en virtud de la letra c) del artículo 4, antes citada, del mismo Tratado y del Código de ayudas, como ayudas nacionales, teniendo en cuenta que no entraban en el ámbito de aplicación de dicha Decisión. Sin embargo, precisa que las referidas ayudas fueron «comunitarizadas» por las Decisiones controvertidas que las autorizan basándose en los párra-

fos primero y segundo del artículo 95, tras someterlas a condiciones estrictas, por lo que dichas ayudas pueden ser consideradas compatibles con el funcionamiento del mercado común.

- 49 La Comisión explica que estaba facultada para adoptar las Decisiones impugnadas sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado. Alega que, a pesar de la adopción de Códigos de ayudas a la siderurgia cada vez más estrictos, la industria siderúrgica de la Comunidad atraviesa, desde principios de los años noventa, por «su período más difícil desde la primera mitad de los años ochenta», tal como resulta de los considerandos de las cinco Decisiones impugnadas. En su sentencia de 3 de octubre de 1985, Alemania/Comisión (214/83, Rec. p. 3053), el Tribunal de Justicia reconoció que una situación de crisis es una situación no prevista por el Tratado que puede justificar una intervención con arreglo a los párrafos primero y segundo del artículo 95 de dicho Tratado. El único límite que el Tribunal de Justicia ha fijado a la acción de la Comisión consiste en que, no obstante, esta última «no puede autorizar ayudas cuya concesión pueda ocasionar una discriminación manifiesta entre el sector público y el sector privado. En efecto, en semejante caso, la concesión de las ayudas de que se trata provocaría distorsiones a la competencia en grado perjudicial para el interés común» (sentencia de 24 de febrero de 1987, Falck/Comisión, 304/85, Rec. p. 871, apartado 27). En el presente asunto, las ayudas autorizadas por las Decisiones controvertidas no dan lugar a ninguna discriminación, en la medida en que la Comisión supeditó esas autorizaciones al requisito de que las cargas financieras netas de las empresas beneficiarias no fueran inferiores al 3,5 % (y al 3,2 % para la empresa AST) de su volumen de negocios anual, lo que corresponde a la media actual para las empresas siderúrgicas comunitarias. Por otra parte, al subordinar la autorización de las referidas ayudas a medidas de compensación proporcionales, en forma de importantes reducciones de capacidades, las Decisiones impugnadas se inscriben en un plan de reestructuración global aplicado también en interés de las empresas privadas.

- 50 La Comisión señala que la demandante no ha discutido que puedan concederse ayudas comunitarias sobre la base del artículo 95 del Tratado en el marco de Decisiones generales. La única cuestión que se plantea es, por tanto, si unas ayudas para el cierre parcial, que no eran subvencionables en lo que respecta al Código de ayudas, podían ser objeto de Decisiones individuales de aprobación sobre la base de esas disposiciones. Una aprobación *ad hoc*, según el procedimiento establecido por

el artículo 95, sería posible, siempre que persiga la misma finalidad y vaya acompañada de los mismos requisitos que las ayudas autorizadas en el marco de los Códigos sucesivos. La Comisión estima que así ocurre en el presente asunto, en la medida en que las Decisiones impugnadas imponen los tres requisitos esenciales que acompañan a la concesión de ayudas de Estado en el sector de la siderurgia, según la práctica constantemente seguida por dicha Institución desde 1980. En particular, la Comisión comprobó, sobre la base de informes elaborados por expertos independientes en la mayoría de los casos, que las ayudas autorizadas garantizarían la viabilidad financiera de la empresa beneficiaria. El importe de la ayuda se limitó a lo estrictamente necesario. Por último, la ayuda tenía una contrapartida, en forma de reducciones de capacidades proporcionadas al importe de la ayuda, con el fin de ser conforme al interés común.

- 51 En tales circunstancias, la Comisión niega que la facultad que ejerció al adoptar las Decisiones controvertidas fuese demasiado vaga y general para inscribirse en el marco definido por el artículo 95 del Tratado. Reconoce, como señala la demandante, que «las Decisiones impugnadas no establecen un marco reglamentario que permita a cualquier empresa que se encuentre en las condiciones objetivas descritas por la normativa disfrutar de una excepción a la prohibición establecida en la letra c) del artículo 4 del Tratado». No obstante, esas Decisiones individuales proceden de la misma lógica que los diversos Códigos establecidos desde 1980 e imponen condiciones suficientemente claras y precisas, de modo que las imputaciones formuladas por la demandante carecen de todo fundamento.
- 52 En particular, la Comisión mantiene que, en contra de lo que alega la demandante, la finalidad de las Decisiones impugnadas es alcanzar los objetivos de la Comunidad, como exigen los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado. Recuerda que previó, sobre la base del informe Braun, antes citado, dos acciones paralelas y complementarias que consistían, por un lado, en elaborar un programa de reducciones de capacidades de, por lo menos, 19 millones de toneladas y, por otro lado, en establecer medidas de acompañamiento referentes al ámbito social, a la mejora de las estructuras y la estabilización del mercado y de las relaciones exteriores sobre la base de las disposiciones existentes, a saber, especialmente el Código de ayudas, el artículo 46, la letra a) del artículo 53 y el artículo 56 del Tratado (anexo 9 del escrito de contestación), para facilitar la aplicación de dicho programa. Al contemplar la supresión programada de excesos de capacidad en el marco de un plan global, el saneamiento de las empresas afectadas y, por tanto, la preservación de millares de empleos, las Decisiones impugnadas persiguen los objetivos definidos en los artículos 2 y 3 del Tratado.

- 53 La Comisión rechaza también las críticas de la demandante relativas al mecanismo de vigilancia. Alega en particular que los informes de los Estados miembros no son relevantes en el presente asunto, ya que la validez de una Decisión no puede verse afectada por actos posteriores a su adopción.
- 54 El Consejo señala, por su parte, que las Decisiones impugnadas constituyen una parte esencial del plan de reestructuración, elaborado por la Comisión, de concierto con la industria siderúrgica en vista de las nuevas dificultades aparecidas en el sector siderúrgico. Las Decisiones impugnadas se refieren a ayudas que, si bien no están previstas por el Tratado, contribuyen al logro de sus objetivos, especialmente a un saneamiento del mercado por medio de cierres parciales de instalaciones de producción en el marco de un programa de reducción definitiva de capacidades. Por tanto, estas ayudas deberían considerarse ayudas comunitarias que no están prohibidas por la letra c) del artículo 4 del Tratado, que prohíbe las ayudas estatales por la única razón de que tales ayudas pueden, en principio, dar lugar a distorsiones de competencia contrarias a los objetivos del Tratado. En el presente asunto, esta disposición no se opone, por tanto, a la autorización de las ayudas de que se trata, en virtud del párrafo primero del artículo 95 del Tratado. Al adoptar las Decisiones impugnadas, la Comisión no rebasó los límites de las facultades que le confiere dicho artículo.
- 55 La República Federal de Alemania recuerda que las Decisiones impugnadas se inscriben en el marco del programa actual de reestructuración de la siderurgia comunitaria, adoptado por el Consejo en sus conclusiones de 25 de febrero de 1993. Dichas Decisiones están legalmente basadas en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, en la medida en que se refieren a una situación que no está prevista ni por el Tratado ni por el Código de ayudas, no sólo debido a la agravación de la situación del mercado siderúrgico, sino también porque las empresas alemanas de que se trata estaban sometidas, antes de finales de 1990, a una economía dirigida y planificada. El Gobierno alemán destaca también el paralelismo entre el Código de ayudas y las Decisiones impugnadas, en la medida en que pretenden alcanzar los objetivos fundamentales del Tratado. En ambos casos, corresponde al Estado miembro decidir, según las normas nacionales, sobre la concesión de ayudas financiadas por el presupuesto nacional y elegir las empresas beneficiarias, aun cuando las ayudas son atribuidas con arreglo al Código de ayudas. En lo que res-

pecta a las reducciones de capacidades impuestas en las Decisiones controvertidas, son conformes a la relación habitual de 750.000 toneladas por cada mil millones de ECU de ayudas. Además, dichas Decisiones no colocan a las empresas beneficiarias en una situación privilegiada con respecto a las empresas competidoras, en la medida en que limitan la cuantía de las ayudas autorizadas a lo estrictamente necesario, se oponen a una reducción del endeudamiento más allá del nivel habitual en el sector y prevén una autofinanciación adecuada por parte de los inversores privados.

- 56 La República Italiana mantiene, por su parte, que las ayudas en cuestión no son incompatibles con el mercado común del acero, en la medida en que resultan necesarias para el logro de los objetivos de la Comunidad definidos por los artículos 2, 3 y 4 del Tratado. Explica que las intervenciones financiadas con recursos estatales no son, en sí mismas, contrarias al Tratado, dado que persiguen los objetivos que éste define. En particular, el artículo 4, que coloca a las ayudas de Estado al mismo nivel que los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas, prohíbe únicamente la concesión de ayudas de Estado en el marco de una política estatal de protección de las empresas nacionales. La inexistencia de una prohibición general de las ayudas estatales es confirmada por el hecho de que el artículo 5 del Tratado incluye las medidas de apoyo financiero a las empresas entre los medios accesibles a la Comunidad en el cumplimiento de su misión. Pues bien, señala el Gobierno italiano, el criterio que permite determinar si una ayuda es lícita no reside en la fuente de su financiación, estatal o comunitaria, sino en su conformidad con los objetivos del Tratado. En el presente asunto, las graves crisis de la siderurgia europea hacían necesaria una acción de la Comunidad para proteger tanto la producción como el empleo. En este contexto, a falta de normativa específica prevista por el Tratado, la Comisión estaba facultada para basarse en el párrafo primero del artículo 95 del Tratado para autorizar las ayudas de que se trata.

- 57 Ilva mantiene que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el párrafo primero del artículo 95 tiene la finalidad de establecer un sistema de excepción especial al Tratado CECA con el fin de permitir a la Comisión hacer frente a situaciones imprevistas que justifican ciertas modificaciones puntuales y temporales del Tratado ya sea en forma de una sola medida individual o en forma de una Decisión que cree un marco normativo para un número indeterminado de aplica-

ciones. Sin embargo, a este respecto, la adopción de un marco normativo general no es necesaria, cuando la situación no lo exige, ya que el texto del párrafo primero del artículo 95 no hace ninguna referencia a ello. De todos modos, en el presente asunto, la Resolución del Consejo de 25 de febrero de 1993, antes citada, proporciona un marco de ese tipo. Desde esta perspectiva, Ilva mantiene que no se puede reconocer un carácter exhaustivo al Código de ayudas. Este sólo pretende fijar las condiciones fundamentales en las que determinadas categorías de ayudas bien específicas pueden ser consideradas compatibles con el Tratado. No se opone en absoluto a la adopción de decisiones complementarias que autoricen ayudas que no correspondan a esas categorías o no reúnan los requisitos previstos, cuando, tras un examen detallado de dichas ayudas, la Comisión considere que tienden al logro de alguno de los objetivos del Tratado y que se cumplen los demás requisitos para la aplicación del párrafo primero del artículo 95.

58 En el presente asunto, las referidas ayudas permiten reestructurar las empresas afectadas y reducir las capacidades de producción. Tienden así a evitar que en las economías de los Estados miembros haya perturbaciones persistentes y graves, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado. Por otra parte, el saneamiento de las empresas consideradas permitiría proteger millares de empleos, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 2 y con la letra e) del artículo 3 del Tratado y potenciar al máximo la eficacia de su capacidad de producción, objetivo contemplado en las letras d) y g) del artículo 3, observando los principios de buena gestión económica enunciados en la letra c) del artículo 3.

59 Por último, Ilva niega el carácter discriminatorio de las ayudas de que se trata. La situación de las empresas beneficiarias de las ayudas autorizadas por las Decisiones impugnadas se diferencia suficientemente de la de sus competidoras en el momento de la autorización de las ayudas, lo que excluye cualquier discriminación, de conformidad con una jurisprudencia reiterada (sentencia Alemania/Comisión, antes citada). Además, en cualquier caso, tal discriminación no se debe a la Comisión, sino más bien a los Estados miembros, a los que corresponde la iniciativa de solicitar a la Comisión que autorice las ayudas (sentencia Falck/Comisión, antes citada).

## Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

— Sobre la supuesta inobservancia de la prohibición de las ayudas de Estado y la desviación de poder

- 60 La demandante mantiene, fundamentalmente, que, al autorizar las referidas ayudas, en las Decisiones individuales controvertidas, la Comisión utilizó las facultades que le confieren los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, con el fin de eludir la prohibición de las ayudas de Estado establecida por el Tratado y por el Código de ayudas. Su tesis se basa en la premisa de que dicho Código —cuya validez no impugna formalmente— define de manera vinculante y exhaustiva las categorías de ayudas de Estado que pueden autorizarse.
- 61 A este respecto, procede recordar previamente el contexto jurídico en el que se inscriben las Decisiones impugnadas. La letra c) del artículo 4 del Tratado prohíbe, en principio, las ayudas de Estado, dentro de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, en la medida en que puedan impedir que se alcancen los objetivos esenciales de la Comunidad definidos por el Tratado, en particular, el establecimiento de un régimen de libre competencia. A tenor de esta disposición, «se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedarán por consiguiente suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad en las condiciones previstas en el presente Tratado: [...] c) las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados [...] cualquiera que sea su forma».
- 62 No obstante, la existencia de tal prohibición no significa que toda ayuda estatal en el ámbito de la CECA deba ser considerada incompatible con los objetivos del Tratado. La letra c) del artículo 4, interpretada a la luz del conjunto de los objetivos del Tratado, tal como están definidos por sus artículos 2 a 4, no pretende impedir la concesión de ayudas de Estado que puedan contribuir a que se alcancen los objetivos del Tratado. Reserva a las Instituciones comunitarias la facultad de apreciar la compatibilidad con el Tratado y, en su caso, de autorizar la concesión de tales ayudas, en el ámbito en el que se aplica el Tratado. Este análisis es confirmado por la sentencia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad* (30/59, Rec. p. 1), en la que el Tribunal de Justicia consideró que, así como determinadas ayudas financieras no estatales a empresas

productoras de carbón o de acero, autorizadas por el apartado 2 del artículo 55 y por el apartado 2 del artículo 58 del Tratado, sólo pueden ser atribuidas por la Comisión o con su autorización expresa, del mismo modo la letra c) del artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que confiere a las Instituciones comunitarias una competencia exclusiva en el ámbito de las ayudas dentro de la Comunidad (Fundamentos de Derecho, Capítulo B. I.1. b, noveno considerando, párrafo sexto, p. 43).

- 63 En el sistema del Tratado, la letra c) del artículo 4 no se opone, por tanto, a que la Comisión autorice, con carácter de excepción, ayudas previstas por los Estados miembros y compatibles con los objetivos del Tratado, basándose en los párrafos primero y segundo del artículo 95, a efectos de hacer frente a situaciones imprevistas (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1962, Países Bajos/Alta Autoridad, 9/61, Rec. p. 413).
- 64 En efecto, las referidas disposiciones del artículo 95 facultan a la Comisión para adoptar una Decisión o una Recomendación con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad y previa consulta al Comité Consultivo CEECA, en todos los casos no previstos en el Tratado en que resulte necesaria esa Decisión o esa Recomendación para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4. Prevé que la misma Decisión o Recomendación, tomada o formulada de igual forma, determinará eventualmente las sanciones aplicables. De ello se sigue que, en la medida en que, a diferencia de lo que sucede con el Tratado CEE, el Tratado CEECA no atribuye a la Comisión o al Consejo ninguna facultad específica para autorizar las ayudas de Estado, la Comisión está habilitada, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95, para tomar todas las medidas necesarias para la consecución de los objetivos del Tratado y, por tanto, para autorizar, siguiendo el procedimiento que establece, las ayudas que considere necesarias para alcanzar dichos objetivos.
- 65 Así pues, la Comisión es competente, a falta de disposición específica del Tratado, para adoptar cualquier Decisión general o individual necesaria para el logro de los objetivos de éste. Efectivamente, los párrafos primero y segundo del artículo 95, que le confieren esta competencia, no contienen ninguna precisión relativa al

alcance de las Decisiones que la Comisión puede adoptar. En este contexto, le corresponde apreciar, en cada caso, cuál de estos dos tipos de Decisiones generales o individuales, es el más adecuado para alcanzar el objetivo o los objetivos perseguidos.

- 66 En el ámbito de las ayudas de Estado, la Comisión utilizó el instrumento jurídico de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado según dos enfoques diferentes. Por un lado, adoptó Decisiones generales —los «Códigos de ayudas»— que prevén una excepción general a la prohibición de las ayudas de Estado en lo que respecta a algunas categorías de ayudas determinadas y, por otro lado, adoptó Decisiones individuales que autorizan algunas ayudas específicas con carácter excepcional.
- 67 En el presente asunto, el problema es, por tanto, determinar el objeto y el alcance respectivos del Código de ayudas y de las Decisiones individuales controvertidas.
- 68 A este respecto, procede recordar que el Código de ayudas aplicable durante el período afectado por las Decisiones impugnadas fue establecido por la Decisión n° 3855/91, de 27 de noviembre de 1991, antes citada. Se trataba del quinto Código de ayudas, que entró en vigor el 1 de enero de 1992 y que era aplicable hasta el 31 de diciembre de 1996, como preveía su artículo 9. Basado en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, este Código se inscribía explícitamente en la línea de los Códigos precedentes (véanse, en particular, las Decisiones de la Comisión n°s 3484/85/CECA, de 27 de noviembre de 1985, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia; DO L 340, p. 1; EE 08/03, p. 31, y 322/89/CECA, de 1 de febrero de 1989, que establece la normativa comunitaria en materia de ayudas a la industria siderúrgica; DO L 38, p. 8), en relación con los cuales puede, por tanto, ser interpretado. De sus motivos se desprende (véase especialmente el punto I de los motivos de la Decisión n° 3855/91) que su finalidad principal era «evitar que la siderurgia se vea privada de la posibilidad de acogerse a ayudas de investigación y desarrollo y a ayudas que le permitan adaptar sus instalaciones a las nuevas normas de protección del medio ambiente». Con el fin de reducir los excesos de capacidad de producción y de reequilibrar el mercado, autorizaba también, con ciertas condiciones, las «ayudas sociales para impulsar el cierre parcial de instalaciones y financiar el cese definitivo de todo tipo de actividades CECA de las empresas menos competitivas». Por último, prohibía expresamente

las ayudas de funcionamiento o de inversión, con excepción de las «ayudas regionales a la inversión en determinados Estados miembros». Podían obtener tales ayudas regionales las empresas establecidas en el territorio de Grecia, de Portugal o de la antigua República Democrática Alemana.

- 69 Las cinco Decisiones controvertidas fueron, por su parte, adoptadas por la Comisión sobre la base de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, a efectos, según sus motivos, de permitir la reestructuración de empresas siderúrgicas públicas con serias dificultades, en los Estados miembros afectados, en los que el sector siderúrgico atravesaba entonces su crisis más importante, debido al gran deterioro del mercado comunitario del acero. El objetivo esencial de las ayudas de que se trata, en el presente asunto, era el saneamiento de las empresas beneficiarias. La Comisión precisaba, en las Decisiones impugnadas, que la difícil situación que atravesaba la industria siderúrgica comunitaria se explicaba por factores económicos muy imprevisibles. Por tanto, consideraba que se encontraba ante una situación excepcional que no estaba específicamente prevista en el Tratado (punto IV de los motivos).
- 70 Así pues, la comparación del quinto Código de ayudas, por un lado, y de las dos Decisiones controvertidas, por otro lado, permite poner de manifiesto que estos actos diferentes tienen la misma base jurídica, a saber, los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, e introducen excepciones al principio de prohibición general de las ayudas, establecido por la letra c) del artículo 4 de dicho Tratado. Tienen un ámbito de aplicación diferente, ya que el Código se refiere de modo general a determinadas categorías de ayudas que considera compatibles con el Tratado, y las Decisiones controvertidas autorizan, por razones excepcionales y *una tantum*, ayudas que, en principio, no podrían ser consideradas compatibles con el Tratado.
- 71 Desde esta perspectiva, la tesis de la parte demandante según la cual el Código tiene carácter obligatorio, exhaustivo y definitivo, no puede ser acogida. En efecto, el Código sólo representa un marco jurídico vinculante para las ayudas compatibles con el Tratado enumeradas por él. En este ámbito, establece un sistema global

destinado a garantizar un trato uniforme, en el marco de un solo procedimiento, a todas las ayudas comprendidas en las categorías que define. La Comisión sólo está vinculada por este sistema cuando aprecia la compatibilidad con el Tratado de ayudas contempladas por el Código. No puede entonces autorizar tales ayudas mediante una Decisión individual contraria a las normas generales establecidas por dicho Código (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de marzo de 1979, NTN Toyo Bearing y otros/Consejo, «rodamientos de bolas», 113/77, Rec. p. 1185; ISO/Consejo, 118/87, Rec. p. 1277; Nippon Seiko y otros/Consejo y Comisión, 119/77, Rec. p. 1303; Koyo Seiko y otros/Consejo y Comisión, 120/77, Rec. p. 1337; Nachi Fujikoshi y otros/Consejo, 121/77, Rec. p. 1363, así como sus sentencias de 21 de febrero de 1984, Walzstahl-Vereinigung y Thyssen/Comisión, asuntos acumulados 140/82, 146/82, 221/82 y 226/82, Rec. p. 951; de 14 de julio de 1988, Peine-Salzgitter y Hoogovens/Comisión, asuntos acumulados 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 y 285/86, Rec. p. 4309, y CIRFS y otros/Comisión, antes citada).

- 72 Por el contrario, las ayudas no comprendidas en las categorías exentas de la prohibición por las disposiciones del Código pueden disfrutar de una excepción individual a dicha prohibición si la Comisión estima, en el ejercicio de su facultad discrecional en virtud del artículo 95 del Tratado, que tales ayudas son necesarias para lograr los objetivos del Tratado. En efecto, el Código de ayudas sólo tiene por objeto autorizar de manera general, y con ciertas condiciones, excepciones a la prohibición de las ayudas en favor de determinadas categorías de estas últimas que enumera de forma exhaustiva. La Comisión no es competente en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, que se refieren únicamente a los casos no previstos por el Tratado (véase la sentencia Países Bajos/Alta Autoridad, antes citada, apartado 2), para prohibir ciertas categorías de ayudas, dado que tal prohibición ya está prevista por el propio Tratado en la letra c) de su artículo 4. Por tanto, las ayudas no comprendidas en las categorías que el Código exime de esta prohibición siguen sometidas exclusivamente a la letra c) del artículo 4. De ello resulta que, cuando, no obstante, tales ayudas resultan necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado, la Comisión está facultada para recurrir al artículo 95 del Tratado, con el fin de hacer frente a esa situación imprevista, en su caso, por medio de una Decisión individual (véanse los apartados 32 a 36 *supra*).

- 73 En el presente asunto, las Decisiones controvertidas —que autorizan ayudas de Estado a efectos de permitir la reestructuración de grandes grupos siderúrgicos

públicos en determinados Estados miembros— no entran en el ámbito de aplicación del Código de ayudas. Este introduce, con ciertas condiciones, excepciones de alcance general a la prohibición de las ayudas de Estado en lo que respecta exclusivamente a las ayudas para investigación y desarrollo, a las ayudas en favor de la protección del medio ambiente, a las ayudas para el cierre y a las ayudas regionales a las empresas siderúrgicas establecidas en el territorio o en una parte del territorio de determinados Estados miembros. Pues bien, en el presente asunto, las ayudas de funcionamiento y a la reestructuración controvertidas no están comprendidas evidentemente en ninguna de las categorías de ayudas mencionadas. De ello se desprende que las excepciones autorizadas por las Decisiones impugnadas no están supeditadas a las condiciones enunciadas por el Código de ayudas y tienen, por tanto, carácter complementario con respecto a éste a efectos de la persecución de los objetivos definidos por el Tratado (véanse los apartados 77 a 83 *infra*).

- 74 En tales circunstancias, las Decisiones controvertidas no pueden considerarse como excepciones injustificadas al quinto Código de ayudas, sino que constituyen actos cuya fuente, al igual que la de este último, es lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado.
- 75 Por tanto, la tesis de la parte demandante, según la cual las Decisiones impugnadas fueron adoptadas para favorecer a las empresas beneficiarias de las ayudas de que se trata, modificando de manera encubierta el Código de ayudas, carece de todo fundamento. En efecto, la Comisión no podía en ningún caso declinar, mediante la adopción del Código, la facultad que le atribuye el artículo 95 del Tratado de adoptar actos individuales para hacer frente a situaciones imprevistas. Como, en el presente asunto, el ámbito de aplicación del Código de ayudas no cubría la situación económica que había llevado a la Comisión a adoptar las Decisiones controvertidas, ésta estaba, en efecto, facultada para basarse en el artículo 95 del Tratado con el fin de autorizar las ayudas de que se trata, siempre y cuando se respetasen los requisitos de aplicación de dicha disposición.
- 76 Por todos los motivos que preceden, la imputación relativa a la inobservancia de la prohibición de las ayudas de Estado y a una desviación de poder debe desestimarse.

## — Sobre la supuesta infracción del párrafo primero del artículo 95 del Tratado

- 77 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como ya se ha señalado, la Comisión, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, tiene la facultad de autorizar ayudas de Estado dentro de la Comunidad, cada vez que la situación económica en el sector siderúrgico haga que la adopción de medidas de ese tipo sea necesaria para realizar algunos de los objetivos de la Comunidad.
- 78 Este requisito se cumple especialmente cuando el sector de que se trata se ve confrontado a situaciones de crisis excepcional. Bajo este aspecto, el Tribunal de Justicia señaló, en su sentencia *Alemania/Comisión*, antes citada, «el estrecho vínculo existente, en el marco de la aplicación del Tratado en tiempos de crisis, entre la concesión de ayudas a la industria siderúrgica y los esfuerzos de reestructuración que se exigen a esta industria» (apartado 30). La Comisión aprecia discrecionalmente, en el marco de dicha aplicación, la compatibilidad, con los principios fundamentales del Tratado, de las ayudas destinadas a acompañar las medidas de reestructuración.
- 79 En el presente asunto no se discute que, a principios de los años noventa, la siderurgia europea atravesó una crisis repentina y grave, debida a la acción combinada de varios factores tales como la recesión económica internacional, el cierre de los circuitos de exportación tradicionales, la rápida subida de la competencia de las empresas siderúrgicas de los países en vías de desarrollo y el rápido crecimiento de las importaciones comunitarias de productos de la siderurgia a partir de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). En el presente asunto, debe apreciarse, teniendo en cuenta este contexto de crisis, si las ayudas de que se trata eran necesarias, como exigen los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, para alcanzar los objetivos fundamentales del Tratado.
- 80 Las Decisiones controvertidas indican claramente, en el punto IV de sus motivos, que su objetivo es el saneamiento del sector siderúrgico en los Estados miembros interesados, con el fin de contribuir al logro de los objetivos del Tratado definidos en sus artículos 2 y 3. Tienden, para ello, a conferir una estructura sana y viable a las empresas beneficiarias de las ayudas que autorizan.

- 81 A este respecto, deben desestimarse las alegaciones de la demandante, que pone en duda que las Decisiones controvertidas tengan realmente la finalidad de restablecer la viabilidad de las empresas beneficiarias, debido, por un lado, a que no contienen las informaciones necesarias para llegar a la conclusión de que los planes de reestructuración comunicados por los Estados miembros afectados son idóneos para restablecer dicha viabilidad y, por otro lado, a que nada garantiza que la Comisión no autorizará, posteriormente, la concesión de nuevas ayudas a esas mismas empresas, como ya ha ocurrido en el pasado.
- 82 En efecto, el contexto histórico y la motivación de las Decisiones controvertidas revelan un análisis profundo de la situación de crisis actual de la siderurgia europea y de los medios más adecuados para hacer frente a ella. La Comisión había dado un mandato de exploración a un experto independiente, el Sr. Braun, cuya misión consistía en hacer una relación detallada de los proyectos de cierre de empresas del sector siderúrgico y cuyo informe fue presentado el 29 de enero de 1993. Este informe corroboraba los datos contenidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de noviembre de 1992 (véase el apartado 4 *supra*). Además, de los autos se desprende que la Comisión examinó minuciosamente, con la ayuda de expertos independientes, los planes de reestructuración que acompañaban a los proyectos de ayudas previstos por los Estados miembros afectados, desde el ángulo de su capacidad para asegurar la viabilidad de las empresas beneficiarias (punto III de los motivos de cada Decisión controvertida). Además, las Comunicaciones de la Comisión al Consejo, durante el procedimiento que llevó a la adopción de las Decisiones controvertidas, contienen también un examen detallado de las condiciones de viabilidad de la empresa beneficiaria de la ayuda en cuestión.
- 83 Además las Decisiones impugnadas indican claramente los principales aspectos de los planes de reestructuración destinados a ser aplicados gracias a la concesión de las ayudas de que se trata. De ellas se desprende que éstas pretenden facilitar la privatización de las empresas públicas beneficiarias de las referidas ayudas o de algunos de sus establecimientos, el cierre de las instalaciones no rentables, la reducción de ciertas capacidades excedentarias y la supresión de empleos —acompañada, en su caso, de medidas sociales destinadas a asegurar un equilibrio entre las consideraciones de orden social y las exigencias relacionadas con la rentabilidad futura de las empresas afectadas—. Estos diversos aspectos se exponen de manera precisa

y detallada (véase el punto II de los motivos de las Decisiones controvertidas). El conjunto de dichos aspectos hace que las Decisiones controvertidas tengan la finalidad de proporcionar a las empresas afectadas una estructura sana y rentable.

- 84 En tales circunstancias, el hecho de sugerir —limitándose a invocar la ineficacia de determinadas ayudas anteriores, sin examinar las medidas concretas de reestructuración previstas en las Decisiones controvertidas para garantizar la viabilidad de las empresas beneficiarias— que las ayudas de que se trata no permitirán probablemente alcanzar los resultados esperados no constituye más que una anticipación de carácter puramente especulativo e hipotético. En cuanto a las alegaciones de la demandante relativas a elementos posteriores a la adopción de las Decisiones impugnadas, mencionados especialmente en la Comunicación de 21 de junio de 1994, en cualquier caso —aun suponiendo que sean fundados, lo que no se ha demostrado— son irrelevantes a efectos de determinar la legalidad de dichas Decisiones, que no puede verse afectada por elementos posteriores a su adopción.
- 85 Tras haber establecido que las Decisiones controvertidas pretenden efectivamente garantizar la viabilidad de las empresas beneficiarias de las ayudas en cuestión, procede comprobar si, en el contexto de la crisis que atraviesa la industria siderúrgica (véanse los apartados 77 a 79 *supra*), esa finalidad participa de los objetivos definidos por el Tratado en sus artículos 2 y 3, especialmente invocados en la motivación de dichas Decisiones.
- 86 Desde esta perspectiva, debe recordarse previamente que, habida cuenta de la diversidad de los objetivos fijados por el Tratado, la función de la Comisión consiste en garantizar la conciliación permanente de esos diferentes objetivos, utilizando su facultad discrecional con el fin de llegar a la satisfacción del interés común, de conformidad con una jurisprudencia reiterada (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad, 9/56, Rec. pp. 9 y ss., especialmente p. 43; de 21 de junio de 1958, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Alta Autoridad, 8/57, Rec. pp. 223 y ss., especialmente p. 242, y de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi y Dillinger

Hüttenwerke/Comisión, asuntos acumulados 351/85 y 360/85, Rec. p. 3639, apartado 15). Especialmente, en la sentencia de 18 de marzo de 1980, Valsabbia y otros/Comisión (asuntos acumulados 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 y 85/79, Rec. p. 907), apartado 55, el Tribunal de Justicia consideró que, «si la necesidad de compromiso entre los diversos objetivos se impone ya en una situación normal de mercado, hay que admitirla *a fortiori* en una situación de crisis que justifica la adopción de medidas excepcionales que se desvían incluso de las reglas normales de funcionamiento del mercado común del acero y que dejan de lado evidentemente determinados objetivos del artículo 3 del Tratado, aunque sólo sea el de la letra c), que impone velar por la fijación de precios al nivel más bajo posible».

87 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia constata que las Decisiones controvertidas concilian diversos objetivos del Tratado, con el fin de proteger intereses mayores. En efecto, la racionalización de la industria siderúrgica europea a través del saneamiento de determinados grupos, el cierre de las instalaciones obsoletas o poco competitivas, la reducción de las capacidades excedentarias, la privatización del grupo Ilva con el fin de asegurar su viabilidad y la supresión de empleos en una medida «razonable» —según la expresión utilizada por la Comisión— a que se refieren dichas Decisiones, concurren para realizar los objetivos del Tratado, teniendo en cuenta la sensibilidad del sector siderúrgico y el hecho de que el mantenimiento, incluso la agravación de la crisis, habrían podido provocar, en las economías de los Estados miembros de que se trata, problemas sumamente graves y persistentes. No se discute que este sector tiene, en varios Estados miembros, una importancia esencial, debido a la localización de las instalaciones siderúrgicas en regiones caracterizadas por una situación de subempleo y a la magnitud de los intereses económicos en juego. En este contexto, unas posibles decisiones de cierre y de supresión de puestos de trabajo, así como la toma de control de las empresas interesadas por sociedades privadas que actúen exclusivamente según la lógica del mercado, habrían podido crear, a falta de medidas de apoyo de la autoridad pública, serias dificultades de orden público, especialmente agravando el problema del desempleo y pudiendo crear una grave situación de crisis económica y social.

88 En tales circunstancias, al pretender resolver tales dificultades mediante el saneamiento de las empresas siderúrgicas beneficiarias de las ayudas en cuestión, las Decisiones controvertidas tienden innegablemente a garantizar «la continuidad del empleo» y a evitar «provocar, en las economías de los Estados miembros, pertur-

baciones fundamentales y persistentes», como exige el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado. Además, persiguen los objetivos establecidos por el artículo 3, relativos, entre otras cosas, al «mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción» [letra d)] y a la promoción de «la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad, en condiciones tales que descarten toda protección frente a las industrias competidoras» [letra g)]. En efecto, tienden a racionalizar la industria siderúrgica europea especialmente a través del cierre definitivo de instalaciones obsoletas o poco competitivas y la reducción irreversible de las capacidades de producción de determinados productos con el fin de hacer frente a la situación del exceso de capacidad (véase el artículo 2 de las Decisiones controvertidas). Dichas Decisiones se inscriben así, junto con las otras cuatro Decisiones individuales, antes citadas, por las que se autorizan ayudas de Estado y que fueron adoptadas el mismo día, en el marco de un programa global de reestructuración permanente del sector siderúrgico y de reducción de las capacidades de producción en la Comunidad (véanse los apartados 4 a 6 *supra*). Desde esta perspectiva, procede señalar que la finalidad de las ayudas de que se trata no es asegurar la pura y simple supervivencia de las empresas beneficiarias —lo que sería contrario al interés común— sino restablecer su viabilidad limitando al mínimo la incidencia de las ayudas sobre la competencia y velando por la observancia de las normas de competencia leal.

- 89 De ello resulta que las Decisiones controvertidas pretenden proteger el interés común, de conformidad con los objetivos del Tratado. Por lo tanto, la tesis de la demandante según la cual estas Decisiones son incompatibles con la mayor parte de los objetivos definidos por los artículos 2 y 3 del Tratado, debe ser desestimada.
- 90 En cuanto a la alegación de la demandante, según la cual las ayudas en cuestión no son necesarias para alcanzar los objetivos que persiguen, también debe desestimarse. En efecto, de los autos se desprende que las cinco Decisiones controvertidas se inscriben en el marco de un programa global de reestructuración de la industria siderúrgica y de reducción de la capacidad de producción en la Comunidad (véanse los apartados 4 a 6 *supra*). Pues bien, no puede imputarse a la Comisión el no haber utilizado, en el marco de dicho programa, otros medios que crearan distorsiones supuestamente menores que las ayudas de que se trata, con el fin de restablecer la viabilidad de las empresas afectadas. Incluso suponiendo que hubiese soluciones alternativas que pudieran preverse y aplicarse en la práctica, lo que no se ha demostrado, la existencia de tales opciones no bastaría por sí misma para

probar que las referidas ayudas no son necesarias en el sentido del párrafo primero del artículo 95 del Tratado ni para viciar las Decisiones controvertidas, dado que la solución elegida por la Comisión no adolece ni de error manifiesto de apreciación ni de desviación de poder. En efecto, no corresponde al Tribunal de Primera Instancia ejercer un control sobre la procedencia de la elección efectuada por la Comisión, so pena de sustituir la apreciación de los hechos de dicha Institución por la suya propia.

- 91 De todo ello resulta que la demandante no formula ninguna alegación convincente que pueda poner en duda que las Decisiones controvertidas fueron adoptadas de conformidad con los requisitos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado.

— Sobre la supuesta violación del principio de no discriminación.

- 92 Según la demandante, el carácter discriminatorio de las Decisiones controvertidas se deriva especialmente del hecho de que, por un lado, no imponen reducciones de capacidades suficientes como contrapartida de las ayudas de que se trata y, por otro lado, no permiten reducir el endeudamiento de las empresas beneficiarias de esas ayudas.

- 93 Por lo que respecta, en primer lugar, a las reducciones de capacidades, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no debe establecerse ninguna «relación cuantitativa precisa» entre «el importe de las ayudas y el volumen de capacidad de producción que debe eliminarse» (véase, a este respecto, la sentencia Alemania/Comisión, antes citada, apartado 33). Por el contrario, los factores que pueden influir sobre los importes exactos de las ayudas que puedan autorizarse «no sólo consisten en el número de toneladas de capacidad de producción que deban eliminarse, sino que también comprenden otros elementos, que varían de una región de la Comunidad a otra», tales como el esfuerzo de reestructuración, los problemas regionales y sociales provocados por la crisis de la industria siderúrgica, la evolución técnica y la adaptación de las empresas a las exigencias del mer-

cado (ibídem, apartado 34). De ello se deduce que la apreciación de la Comisión no puede estar sujeta a un control que se base únicamente en criterios económicos. Puede legítimamente tener en cuenta una amplia gama de consideraciones de orden político, económico o social, en el marco del ejercicio de la facultad discrecional de que dispone en virtud del artículo 95 del Tratado.

- 94 En el presente asunto debe señalarse que, en las cinco Decisiones controvertidas, la Comisión indica expresamente que las ayudas de que se trata deben limitarse al importe estrictamente necesario de modo que no se alteren las condiciones de la competencia en una medida contraria al interés común. De ello deduce que es necesario prever contrapartidas adecuadas, que guarden proporción con el importe de las ayudas aprobadas con carácter excepcional, con el fin de que se contribuya de manera significativa a los ajustes estructurales que necesita el sector.
- 95 Desde esta perspectiva, determina, en el punto V de los motivos de las Decisiones impugnadas, el nivel, las modalidades y el calendario de los cierres de establecimientos o de las reducciones de capacidades impuestos a las empresas beneficiarias, en su caso refiriéndose al plan de reestructuración notificado por el Estado miembro interesado. Pues bien, debe señalarse, a este respecto, que la demandante no presenta ningún argumento que pueda demostrar que esos cierres o esas reducciones de capacidades son insuficientes en relación con la importancia de las ayudas autorizadas y de los objetivos perseguidos.
- 96 En particular, la comparación efectuada por la demandante entre la reducción de capacidades de 750.000 toneladas anuales por 1.000 millones de ECU de ayuda pagada, aplicada en las Decisiones controvertidas, por un lado, y la de 516.000 toneladas por 400.000 ECU de ayudas, consideradas en las discusiones entre la Comisión y la empresa siderúrgica pública italiana Bresciani, por otro lado, no es pertinente, ya que no tiene en cuenta la situación particular de las empresas beneficiarias de las ayudas de que se trata en el presente asunto y el carácter específico de las Decisiones controvertidas, adoptadas para hacer frente a una situación de crisis excepcional, sobre la base del párrafo primero del artículo 95 del Tratado,

como ya se ha estimado (véanse los apartados 87 y 89 *supra*). En el mismo orden de ideas, la imputación de que la mayor parte de los cierres fueron previstos, en dichas Decisiones, al final del período de pago de las ayudas, es infundada. En efecto, para fijar el plazo de cierre, la Comisión podía legítimamente tener en cuenta la finalidad de dichas ayudas, que pretendían el restablecimiento de la viabilidad de las empresas en cuestión. Además y en cualquier caso, por ejemplo, Sidenor efectuó todos los cierres exigidos e Ilva efectuó hasta dos tercios de dichos cierres, siendo así que la ayuda abonada era aún muy modesta, según las precisiones facilitadas por la Comisión y no discutidas por la demandante.

- 97 En cuanto a las alegaciones relativas al aumento de la capacidad de CSI resultante de las nuevas inversiones, el Tribunal de Primera Instancia señala que dicho aumento, relacionado con la creación propuesta de una capacidad de laminado en caliente en Sestao a la que se refiere la demandante cuando invoca el aumento de capacidad de CSI, está desligado del plan de reestructuración mantenido por la ayuda autorizada en la Decisión controvertida relativa a esta empresa (párrafo primero del punto V de los motivos de esa Decisión). Por lo que respecta al aumento de capacidad de Siderurgia Nacional, del artículo 2 de la Decisión que se refiere a ella se desprende que, de conformidad con las explicaciones facilitadas por la Comisión, la sustitución del horno alto de la planta de Seixal por un horno de arco eléctrico de una capacidad de 900.000 toneladas no influye en la obligación de esta empresa de reducir su capacidad de producción en 140.000 toneladas de laminados en caliente.
- 98 Por último, la alegación de que las reducciones de capacidad de Ilva son, hasta la cantidad de 300.000 toneladas anuales, puramente teóricas, también debe desestimarse. A este respecto, de las indicaciones de la Comisión se desprende que ésta tuvo en cuenta, para el cierre de la fábrica de Bagnoli —que poseía una capacidad de producción máxima de 1,25 millones de toneladas anuales—, una reducción de capacidad de 300.000 toneladas anuales, debido a que la producción había cesado en dicha fábrica. A falta de cualquier indicación contraria, no puede considerarse que esa reducción de capacidad no tiene carácter efectivo, en la medida en que la

reducción de capacidad no debe determinarse sobre la base de la producción efectiva de la empresa, que depende de la coyuntura, sino de la capacidad real de producción que puede ser movilizadada rápidamente y con pocos gastos.

- 99 En tales circunstancias, ningún elemento permite presumir que las reducciones de capacidad impuestas en las Decisiones controvertidas no constituyan una adecuada contrapartida a la concesión de las ayudas de que se trata, teniendo en cuenta, por un lado, el importe de las ayudas y, por otro lado, tanto los objetivos económicos y sociales perseguidos por esas Decisiones como la necesidad de reducir la capacidad de producción en el marco del mencionado programa global de reestructuración de la industria siderúrgica, aprobado por el Consejo.
- 100 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la incidencia de las ayudas en cuestión sobre la competencia, procede recordar que, si bien toda ayuda puede favorecer a una empresa con respecto a otra, la Comisión no puede autorizar ayudas que den lugar a «distorsiones a la competencia en grado perjudicial para el interés común» (sentencia Falck/Comisión, antes citada, apartado 27). Concretamente, la obligación de la Comisión de actuar en interés común no significa, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que dicha Institución deba «actuar en interés de todos los sujetos sin excepción, porque su función no implica que sólo pueda actuar cuando no se vea afectado ningún interés. Por el contrario, debe actuar apreciando los diversos intereses y evitando las consecuencias perjudiciales si la decisión que vaya a adoptar lo permite razonablemente. La Comisión puede, en interés común, hacer uso de su facultad de decisión según lo exijan las circunstancias, incluso en perjuicio de determinados intereses particulares» (sentencia Valsabbia y otros/Comisión, antes citada, apartado 49).
- 101 En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia señala que las Decisiones controvertidas aprueban la concesión de ayudas destinadas especialmente a remediar el exceso de endeudamiento de las empresas afectadas, de manera que permita a éstas recuperar la viabilidad (véase el punto II de los motivos de las Decisiones

controvertidas). Las referidas Decisiones limitan las medidas financieras de reestructuración a los importes estrictamente necesarios, para no afectar negativamente «al desarrollo del comercio en la Comunidad, hasta extremos contrarios al interés general, más aún dadas las actuales dificultades que atraviesa el mercado siderúrgico» (punto IV de los motivos de las Decisiones controvertidas). En especial, para no proporcionar a las empresas de que se trata una ventaja indebida con relación a otras empresas del sector, la Comisión vela especialmente, en las Decisiones controvertidas, por que dichas empresas no disfruten, desde el principio, de cargas financieras netas inferiores al 3,5 % del volumen de negocios anual (3,2 % para AST, Acciai Speciali Terni), lo que, según las indicaciones concordantes de las partes, representa el endeudamiento medio de las empresas siderúrgicas comunitarias. De modo más general, las Decisiones controvertidas imponen, en su artículo 2, varios requisitos destinados a garantizar que la ayuda de financiación se limite a lo estrictamente necesario.

- 102 En tales circunstancias, el hecho de reducir el endeudamiento de las empresas beneficiarias a un nivel correspondiente al endeudamiento medio de las empresas siderúrgicas comunitarias no puede considerarse contrario al interés común. En efecto, al apreciar los diversos intereses en juego, la Comisión tuvo en cuenta las exigencias relacionadas con el saneamiento financiero de las empresas afectadas, necesario para el restablecimiento de su viabilidad, evitando las consecuencias desfavorables para los demás operadores económicos en la medida en que lo permitían el objeto y la finalidad de las Decisiones controvertidas.
- 103 De ello se desprende que la imputación relativa a la violación del principio de no discriminación carece de fundamento.
- 104 Por lo tanto, el primer motivo debe desestimarse.

*Sobre el segundo motivo, basado en el carácter supuestamente retroactivo de las Decisiones controvertidas*

Alegaciones de las partes

- 105 La demandante mantiene que las Decisiones impugnadas, adoptadas el 12 de abril de 1994 y publicadas el 3 de mayo de 1994, tienen carácter retroactivo en la medida en que las ayudas de que se trata se consideraron autorizadas a raíz del dictamen favorable emitido por el Consejo el 17 de diciembre de 1993 y en la medida en que los Estados miembros afectados aplicaron sus programas de ayudas a partir de esa fecha. Da fe de ello especialmente el hecho de que esas Decisiones prevén que el 15 de marzo de 1994 cada uno de dichos Estados miembros comunicará el primer informe relativo a la empresa beneficiaria y a su reestructuración. Esa retroactividad, respecto de la cual la Comisión no ha dado ninguna justificación satisfactoria, vulnera el derecho de defensa, ya que la posibilidad, para la demandante, de formular recurso se retrasó cuatro meses. Además, dado que los recursos de anulación no tienen, en virtud del artículo 39 del Tratado, ningún efecto suspensivo, los Estados miembros afectados podrían, según la demandante, basarse en el principio de protección de la confianza legítima para oponerse a cualquier solicitud de reembolso.
- 106 La Comisión objeta que el retraso entre el 17 de diciembre de 1993 y el 12 de abril de 1994 es únicamente imputable a razones administrativas, lo que explica la fecha del primer informe de los Estados miembros afectados, fijada en el 15 de marzo de 1994, que figuraba en los proyectos de Decisiones que se habían presentado al Consejo en diciembre de 1993. Por otra parte, la Comisión considera que el hecho de que las Decisiones no se adoptaran hasta el 12 de abril de 1994 no tuvo ninguna consecuencia para la demandante, debido a que ésta tenía la posibilidad de impugnar su legalidad invocando ante los órganos jurisdiccionales nacionales el efecto directo de la letra c) del artículo 4 del Tratado (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1956, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeois/Alta Autoridad*, asuntos acumulados 7/54 y 9/54, Rec. p. 53). Además, la Comisión alega que, si las Decisiones impugnadas fuesen anuladas por el Tribunal de Primera

Instancia, ella tendría que exigir la devolución de las referidas ayudas, con el fin de garantizar el efecto útil de la sentencia de este Tribunal, de conformidad con el artículo 34 del Tratado (véase la sentencia CIRFS y otros/Comisión, antes citada). En cualquier caso, el motivo basado en la ilicitud del carácter retroactivo de las Decisiones impugnadas es ajeno al presente recurso, que sólo se refiere a la legalidad de esas Decisiones y no a una responsabilidad de la Comisión.

### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 107 No se discute que hubo un retraso notable en la adopción de las Decisiones controvertidas después del dictamen del Consejo: éste fue emitido el 22 de diciembre de 1993 y las Decisiones se adoptaron el 12 de abril de 1994. La Comisión, que se limita a invocar «razones administrativas», no da ninguna justificación precisa a este respecto.
- 108 Procede, por tanto, determinar si ese retraso lesionó los derechos de la parte demandante.
- 109 Sobre este extremo, EISA alega que el retraso en cuestión la obligó a interponer su recurso de anulación contra las Decisiones controvertidas sólo después de que las ayudas probablemente ya hubiesen sido concedidas por los Estados miembros a consecuencia del dictamen del Consejo. No obstante, aun suponiendo que las ayudas hubiesen sido abonadas en cuanto se emitió el dictamen conforme del Consejo, lo que no se ha demostrado, esta circunstancia no privaba a la demandante de una

adecuada protección de sus derechos. En efecto, como señala acertadamente la Comisión, el Tribunal de Justicia ha reconocido desde hace tiempo el efecto directo de la prohibición de las ayudas estatales mencionadas en la letra c) del artículo 4 del Tratado (véase la sentencia *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridad*, antes citada, p. 88), y la parte demandante habría podido invocarlo ante los órganos jurisdiccionales nacionales, con el fin de que se declarase la ilegalidad de la concesión de ayudas de Estado antes de ser autorizadas por la Comisión. Además, la jurisprudencia comunitaria ha reconocido a los particulares la posibilidad de obtener reparación cuando sus derechos hayan sido lesionados por una violación del Derecho comunitario cometida por un Estado miembro, aun en caso de disposiciones que tengan efecto directo (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur* y *Factortame*, asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029, apartados 20 a 36, y de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer* y otros, asuntos acumulados C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, Rec. p. I-4845, apartados 20 a 29). Por tanto, la parte demandante tenía una protección jurídica adecuada.

- 110 Por otra parte, procede desestimar la alegación de la parte demandante, según la cual el supuesto pago de las ayudas de que se trata, antes de la adopción de las Decisiones controvertidas, produjo el efecto de generar en las empresas beneficiarias una confianza legítima en la compatibilidad de dichas ayudas con el Tratado, confianza que podrían invocar en caso de que, como consecuencia de la eventual anulación de las referidas Decisiones por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión solicitase a los Estados miembros la recuperación de las ayudas. En efecto, esta alegación carece de relevancia en el presente asunto, ya que no tiene ninguna relación con la legalidad de las Decisiones controvertidas.
- 111 De ello se deduce que las Decisiones controvertidas no son ilegales por el retraso de la Comisión en adoptarlas.
- 112 De cuanto precede se desprende que el recurso carece de objeto en la medida en que se refiere a la solicitud de anulación de la Decisión 94/256 y que debe desestimarse en todo lo demás.

**Costas**

- 113 Según el apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Pues bien, de todo lo expuesto resulta que han sido desestimadas la pretensiones de EISA —con la única excepción de la solicitud de anulación de la Decisión 94/256, por carecer de objeto— que tienen como finalidad la anulación de las Decisiones controvertidas. Dado que la Comisión e Ilva, parte coadyuvante que interviene en su apoyo, así lo han solicitado, procedería, como principio general, condenar a EISA al pago de las costas de éstas.
- 114 En cuanto a la solicitud de anulación de la Decisión 94/256, el Tribunal de Primera Instancia pronunció un sobreseimiento parcial. Ahora bien, sobre la base del apartado 6 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia puede resolver discrecionalmente sobre las costas, en función del hecho, por un lado, de que la Decisión controvertida haya sido retirada por la parte demandada después de la interposición de recurso de anulación y, por otro lado, de que la parte demandante no haya reconocido la inutilidad de proseguir el recurso sobre este extremo y, sin haber desistido, no haya solicitado que las costas sean soportadas parcialmente por la Comisión si la actitud de esta última lo justifica (véase el párrafo primero del apartado 5 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento).
- 115 De ello se desprende que, suponiendo que las seis Decisiones impugnadas hayan tenido la misma importancia para la parte demandante, procede condenar a ésta a pagar 5/6 de las costas de la Comisión, parte demandada, así como la totalidad de las costas de Ilva.
- 116 Según el apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las Instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. Por lo tanto, el Consejo, la República Federal de Alemania y la República Italiana, partes coadyuvantes, deberán soportar sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera ampliada)

decide:

- 1) **Sobreser la solicitud de anulación de la Decisión 94/256/CECA de la Comisión, de 12 de abril de 1994, relativa a las ayudas que Alemania tiene previsto conceder a la empresa siderúrgica EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Condenar a la parte demandante a pagar 5/6 de las costas de la parte demandada y la totalidad de las costas de Ilva Laminati Piani SpA, parte coadyuvante.**
- 4) **El Consejo, la República Federal de Alemania y la República Italiana soporarán cada uno sus propias costas.**

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Potocki

Moura Ramos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de octubre de 1997.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

A. Saggio