

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Cuarta ampliada)
de 25 de marzo de 1999 *

En el asunto T-37/97,

Forges de Clabecq SA, sociedad belga en quiebra, con domicilio social en Clabecq (Bélgica), representada por M^{es} Alain Zenner, Dominique Jossart, Gérard Leplat y Gilbert Demez, síndicos, y en el presente procedimiento por M^e Pierre-Paul van Gehuchten, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e Louis Schiltz, 2, rue du Fort Reinsheim,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Bélgica, representado por el Sr. Jan Devadder, conseiller général del service juridique del ministère des Affaires étrangères, en calidad de Agente, asistido por M^{es} Jean-Marie de Backer, Georges Vandersanden, Olivier Ralet y Laure Levi, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins,

Región Valona, representada por M^{es} Jean-Marie de Backer, Georges Vandersanden y Olivier Ralet, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

y

Société wallonne pour la sidérurgie SA (SWS), sociedad belga, con domicilio social en Lieja (Bélgica), representada por M^{es} Jean-Marie de Backer, Georges

* Lengua de procedimiento: francés.

Vandersanden y Olivier Ralet, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el de la fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

partes coadyuvantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Gérard Rozet, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anule la Decisión de la Comisión de 18 de diciembre de 1996, por la que se declaran incompatibles con el mercado común determinadas intervenciones financieras en favor de la demandante,

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

integrado por el Sr. R.M. Moura Ramos, Presidente; el Sr. R. García-Valdecasas, las Sras. V. Tiili y P. Lindh y el Sr. P. Mengozzi, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de noviembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en lo sucesivo, «Tratado» o «Tratado CEECA») prohíbe 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 disponen 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 Con el fin de responder a las exigencias de la reestructuración del sector de la siderurgia, la Comisión se basó en las mencionadas disposiciones del artículo 95 del Tratado para establecer, a partir de los años ochenta, un régimen comunitario de ayudas por el que se autoriza la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia en determinados supuestos taxativamente enumerados. El régimen comunitario de ayudas a la siderurgia en vigor durante el período considerado en el presente asunto es el establecido por 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»).
- 4 Según el apartado 1 del artículo 1 del Código de ayudas, «las ayudas a la industria siderúrgica, sean de carácter específico o no, financiadas por un Estado miembro, entes públicos territoriales o por medio de recursos estatales, [...] podrán considerarse ayudas comunitarias y por tanto compatibles con el buen funcionamiento del mercado común sólo si se ajustan a las disposiciones de los artículos 2 a 5». Según el apartado 2 del mismo artículo, «la noción de ayuda incluye los elementos de ayuda contenidos, en su caso, en las medidas de financiación tales como las tomas de participación, dotaciones de capital o medidas similares [...] adoptadas por los Estados miembros, los entes públicos territoriales o los organismos que utilizan con este fin recursos estatales en beneficio de empresas siderúrgicas, y que no implican la aportación de capital a riesgo según la práctica normal de las sociedades en la economía de mercado».
- 5 Los artículos 2 a 5 del Código de ayudas prevén la posibilidad de considerar compatibles con el mercado común, con ciertas condiciones, las ayudas destinadas a cubrir los gastos de las empresas siderúrgicas en proyectos de investigación y desarrollo, las ayudas destinadas a facilitar la adaptación a las

nuevas normas legales de protección del medio ambiente de las instalaciones en servicio al menos dos años antes de la entrada en vigor de estas normas, las ayudas en favor de las empresas que abandonen definitivamente su actividad de producción siderúrgica CECA y las destinadas a cubrir las indemnizaciones pagadas a la mano de obra que hubiere quedado disponible o que se hubiere jubilado anticipadamente, y determinadas ayudas a empresas establecidas en Grecia, Portugal y en el territorio de la antigua República Democrática Alemana. 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

- 6 La demandante es una empresa siderúrgica belga que, en la época en que desarrollaba su actividad, producía acero líquido y productos acabados planos, es decir, planchas y lingotes planos.
- 7 La Société wallonne pour la sidérurgie SA (SWS), cuyo capital pertenece íntegramente a la Región Valona, tiene la misión, en el marco de la política económica de dicha región en el sector siderúrgico, de intervenir en favor de empresas privadas.
- 8 Durante la primera mitad de los años ochenta, fue creado un plan de relanzamiento para la demandante y, en ese contexto, se le concedieron varios créditos de inversión. En lo fundamental, dichos créditos estaban cubiertos por una garantía del Estado. El primer crédito ascendía a 1.500 millones de BFR, el segundo a 850 millones de BFR y el tercero a 1.500 millones de BFR. El cuarto y último crédito de esta serie fue concedido en 1985 y ascendía a 650 millones de BFR. Este grupo de créditos con garantía del Estado se denomina comúnmente «préstamos SNCI» (convenios de préstamos con la société nationale du crédit à l'industrie). Mediante Decisiones de 16 de diciembre de 1982 y de 31 de julio de 1985, la Comisión autorizó, con ciertas condiciones, una parte de dicho plan de relanzamiento, especialmente la relativa a los créditos primero y cuarto, respectivamente, de 1.500 millones y 650 millones de BFR.

- 9 La Compagnie belge pour le financement de l'industrie (en lo sucesivo, «Belfin»), creada para asegurar la financiación de las inversiones con vistas a la reestructuración de la industria belga, y que pertenece en un 50 % al sector público, concedió asimismo a la demandante varios préstamos mediante capitales recibidos en dicho concepto de entidades financieras: de 104 millones de BFR en 1988 y de 196 millones de BFR en 1989, renovándose estos dos contratos mediante un crédito de 300 millones de BFR en 1991 y de 200 millones de BFR en 1994 en sustitución de un préstamo concedido en 1987.
- 10 Mediante escrito de 25 de junio de 1996, la Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea notificó a la Comisión, en virtud del apartado 2 del artículo 6 del Código de ayudas, un plan que tenía como objetivo el mantenimiento de las actividades de la demandante. Desde un punto de vista comercial, el plan venía a mantener la fábrica integrada, pero trabajando en capacidades reducidas. Desde un punto de vista financiero, el plan, tal como fue notificado, comprendía, por un lado, «medidas de acompañamiento» procedentes de una aportación, de SWS, de nuevos capitales por valor de 1.500 millones de BFR y de un reescalonamiento de las deudas de la empresa con el acuerdo de la SNCI y de Belfin y, por otro lado, la adquisición, por SWS, del 21,3 % del capital social de la empresa, que antes estaba en manos de Socindus, una sociedad que agrupaba los intereses de los accionistas-gestores privados familiares. De este modo, SWS pasaba a poseer el 60,3 % de las acciones, y el resto estaba repartido entre el gran público.
- 11 Antes de elaborarse dicho plan, se habían realizado varios diagnósticos sobre el estado de salud de la empresa, en particular, a instancia suya, por los asesores de inversiones Laplace Conseil y Davy Clecim. Por otra parte, el Sr. Gandois, decano de los administradores de la demandante, había sido encargado por el Sr. Collignon, Ministro-Presidente de la Région Valona, de estudiar la viabilidad del sector siderúrgico en Valonia y las acciones que debían llevarse a cabo para consolidar esa viabilidad, en particular la de la demandante. Los tres informes eran unánimes en cuanto a la necesidad de medidas radicales y rápidas para asegurar la supervivencia de la demandante. Interrogada por la Comisión en aquel momento sobre sus intenciones con respecto a la demandante, SWS manifestó que su objetivo consistía en «evitar la quiebra de la empresa celebrando todos los acuerdos posibles con los acreedores y con los banqueros de Forges para evitar una catástrofe financiera y social» y declaró que, «a petición del Ministro-Presidente, SWS no [adoptaría] ninguna decisión definitiva con respecto a Forges de Clabecq antes de que el Gobierno valón haya podido analizar las conclusiones del informe Gandois».

- 12 A raíz de la notificación, la Comisión, mediante escrito de 5 de julio de 1996, solicitó más información a la Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea. En particular, quería saber si se habían adoptado otras medidas que no fuesen las notificadas. A este respecto, señaló que la notificación no contenía información alguna sobre las condiciones del reescalonamiento de las deudas de la demandante y sobre la situación de un préstamo de 500 millones de BFR concedido por la Región Valona a finales de 1992, que ella no había considerado como una ayuda sujeta a ciertas condiciones relativas en especial al tipo de interés. La Comisión señalaba, además, que la prensa belga había informado también de otras medidas, como la concesión de nuevos préstamos a la demandante. La Representación Permanente de Bélgica transmitió dicho escrito a la Región Valona.
- 13 Mediante escrito de 23 de julio de 1996, las autoridades belgas comunicaron más información. En lo que se refiere al préstamo de 500 millones de BFR que databa de 1992, se indicaba que, «ante la apremiante petición del Consejo de Administración [de la demandante] y a efectos de obtener el apoyo necesario de los banqueros y proveedores al estudio y a la ejecución de un plan de saneamiento», SWS había decidido en 1996 condonar su deuda que ascendía en total a 555 millones de BFR. El escrito precisaba que esa condonación no constituía una ayuda, ya que, de todos modos, la demandante nunca habría podido reembolsar el crédito.
- 14 En cuanto al reescalonamiento de las deudas, se adjuntaban al escrito unos documentos en los que se mencionaba un acuerdo de principio de la SNCI y de Belfin de diferir tres años el plazo de devolución de los préstamos. Dicho acuerdo de principio estaba supeditado a varios requisitos, en particular al dictamen favorable de la Comunidad Europea sobre la recapitalización de la demandante.
- 15 A continuación se precisaba que SWS había concedido a la demandante un crédito puente de 200 millones de BFR, en concepto de anticipo sobre la recapitalización prevista, y que ese anticipo era indispensable para permitir a la demandante proseguir sus actividades en espera de la decisión de la Comisión. El escrito anunciaba que indudablemente serían necesarios otros anticipos.

- 16 Se señalaba que, de cualquier manera, las medidas contenidas en el plan no constituían ayudas de Estado, dado que no recurrían a fondos públicos y que sólo reflejaban el comportamiento de un inversor privado razonable en economía de mercado. Por otra parte, SWS no tenía la intención de seguir siendo el accionista mayoritario de la demandante. Por último, se indicaba en el escrito que SWS se ponía a disposición de la Comisión para proporcionar otras precisiones y para examinar las posibles adaptaciones que ésta propusiera.
- 17 Mediante una comunicación con arreglo al apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas publicada el 11 de octubre de 1996 (DO 1996, C 301, p. 4), la Comisión requirió al Gobierno belga, y a cualquier otra persona interesada, para que presentara sus observaciones.
- 18 En su decisión 97/271/CECA, de 18 de diciembre de 1996, Acero CECA — Forges de Clabecq, sobre determinadas intervenciones financieras de la Región Valona en favor de la empresa siderúrgica Forges de Clabecq (DO 1997, L 106, p. 30; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), la Comisión decidió lo siguiente:

«Artículo 1

Las medidas adoptadas para Bélgica en favor de Forges de Clabecq, a saber:

— una aportación de capital de 1.500 millones de francos belgas,

— las garantías del Estado para los préstamos de Belfin y SNCI,

- las condonaciones de deuda por un total de 802,3 millones de francos belgas (302,2 millones en el caso de SA Forges Finances y 500 millones en el de SWS) y

- los créditos puente por un total de 700 millones de francos belgas,

constituyen ayudas con arreglo al apartado 2 del artículo 1 [del Código de ayudas].

Artículo 2

Las ayudas mencionadas en el artículo 1 son incompatibles con el mercado común por cuanto no cumplen las disposiciones de los artículos 2 a 5 [del Código de ayudas], tal como se prevé en el apartado 2 del artículo 1 [de dicho Código], y, por consiguiente, están prohibidas en virtud de la letra c) del artículo 4 del Tratado.

Artículo 3

Bélgica deberá suprimir las ayudas mencionadas en el artículo 1 y exigir la devolución de las ayudas ilegales ya abonadas, junto con los intereses devengados desde la fecha de pago, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

[...]»

- 19 El 19 de diciembre de 1996, los administradores de Forges de Clabecq solicitaron que se declarara la quiebra de la empresa. Mediante resolución del tribunal de commerce de Nivelles de 3 de enero de 1997, tuvo lugar la declaración de quiebra a instancia del deudor.
- 20 La Decisión controvertida se notificó a las autoridades belgas mediante escrito de 23 de enero de 1997 y fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 24 de abril de 1997.
- 21 Después, durante ese mismo año, los activos de la demandante fueron comprados por una nueva sociedad denominada Duferco Clabecq, creada por iniciativa de un inversor privado, el grupo Duferco. Con arreglo a la legislación belga en materia de quiebras, Duferco Clabecq no debió asumir las deudas de la demandante. La Comisión aprobó ciertas intervenciones de SWS en favor de Duferco Clabecq, debido a que constituían una aportación de capital riesgo según la práctica normal de las sociedades en la economía de mercado.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 22 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de febrero de 1997, la demandante interpuso el presente recurso. El asunto fue atribuido a una Sala integrada por cinco Jueces. En su escrito de recurso, la demandante solicitó que el asunto fuese devuelto al Tribunal en Pleno. La Sala no accedió a esa solicitud.
- 23 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría el 6 de marzo de 1997, la demandante presentó una solicitud de justicia gratuita. Mediante auto de 29 de septiembre de 1997, el Tribunal de Primera Instancia desestimó dicha solicitud.

- 24 Mediante escrito presentado en la Secretaría el 21 de marzo de 1997, la demandada propuso una excepción de inadmisibilidad. La demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad el 2 de mayo de 1997. Mediante auto de este Tribunal de 11 de julio de 1997, la excepción de inadmisibilidad se unió al examen del fondo.
- 25 Mediante demandas presentadas en la Secretaría respectivamente el 24 de junio, el 23 y el 25 de julio de 1997, SWS, el Reino de Bélgica y la Región Valona solicitaron intervenir en apoyo de las pretensiones de la parte demandante. Mediante auto del Presidente de la Sala Tercera ampliada del Tribunal de Primera Instancia de 31 de octubre de 1997, se admitió la intervención de SWS, del Reino de Bélgica y de la Región Valona en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.
- 26 En su escrito de réplica, la demandante propuso que se acordaran ciertas diligencias de ordenación del procedimiento y, con carácter subsidiario, una diligencia de prueba. Al estar suficientemente informado por los documentos que obran en autos, este Tribunal decidió no acordar la práctica de diligencias de ordenación del procedimiento ni de prueba.
- 27 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia decidió iniciar la fase oral. En audiencia pública de 18 de noviembre de 1998, se oyeron los informes de las partes y sus respuestas a las preguntas orales de este Tribunal.
- 28 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión controvertida.
 - Resuelva sobre las costas como proceda en Derecho.

29 La demandada solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare la inadmisibilidad del recurso o, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

- Condene en costas a la demandante.

30 Las partes coadyuvantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:

- Anule la Decisión controvertida.

- Condene en costas a la demandada.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

31 La demandada mantiene que el recurso fue interpuesto extemporáneamente. No discute que se haya interpuesto dentro de un plazo de un mes a partir del 23 de enero de 1997, fecha de la notificación de la Decisión. No obstante, estima que el punto de partida del plazo para recurrir no debe ser la fecha de notificación de la Decisión al Estado belga, sino la fecha en la que la demandante tuvo conocimiento de la Decisión. En el presente asunto, consta que esa fecha es

con seguridad anterior al 23 de enero de 1997. Según la demandada, esto queda demostrado por el hecho de que el tribunal de commerce de Nivelles, en su resolución de 3 de enero de 1997, señaló que la demandante había solicitado la declaración de quiebra el 19 de diciembre de 1996 «debido a una Decisión adoptada el 18 de diciembre de 1996 por la Comisión Europea».

- 32 La demandada considera que, en tales circunstancias, el cálculo del plazo de un mes debe basarse en la fecha de 18 de diciembre de 1996. Por consiguiente, debería declararse la inadmisibilidad del recurso por ser extemporáneo.
- 33 Con carácter subsidiario, la demandada aduce que, si la demandante consideraba que no tenía un conocimiento exacto de la Decisión, le incumbía pedir su texto, en un plazo razonable, cosa que no hizo.
- 34 En apoyo de sus alegaciones, la Comisión cita, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión (asuntos acumulados 172/83 y 226/83, Rec. p. 2831); de 6 de julio de 1988, Dillinger Hüttenwerke/Comisión (236/86, Rec. p. 3761), y de 6 de diciembre de 1990, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie/Comisión (C-180/88, Rec. p. I-4413), así como el auto del Tribunal de Justicia de 5 de marzo de 1993, Ferriere Acciaierie Sarde/Comisión (C-102/92, Rec. p. I-801), que se cita también en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 19 de mayo de 1994, Consorzio gruppo di azione locale «Murgia Messapica»/Comisión (T-465/93, Rec. p. II-361), apartado 29.
- 35 La demandante recuerda que un recurso sólo puede interponerse adecuadamente cuando la persona afectada tiene conocimiento de la motivación de la Decisión adoptada por la Comisión. Ahora bien, según añade, ella tuvo conocimiento del texto de la Decisión en el momento de su notificación. A este respecto, afirma que, poco después de adoptarse la Decisión, se puso en contacto con la Comisión para obtener su texto, pero la Comisión le respondió que no era posible enviárselo antes de su notificación formal al Estado belga.

- 36 La demandante añade que es errónea la forma en que la Comisión interpreta la jurisprudencia. La referida jurisprudencia contempla hechos totalmente distintos de los del caso de autos. En efecto, añade la demandante, las sentencias y autos citados por la Comisión se refieren a la situación en la que una Decisión CECA no es notificada ni publicada; en dichas resoluciones se establece que puede interponerse un recurso en un plazo de un mes a partir del conocimiento efectivo de la Decisión, siempre y cuando el demandante haya solicitado la presentación de la Decisión dentro de un plazo razonable.
- 37 Por último, la demandante mantiene que, de cualquier modo, la posibilidad de interponer un recurso antes de la notificación estaba excluida por el hecho de que, en virtud del artículo 15 del Tratado CECA, una Decisión no puede tener efectos jurídicos antes de su notificación.
- 38 El Gobierno belga apoya las alegaciones de la demandante.
- 39 La Región Valona y SWS señalan que la Decisión fue notificada y que el recurso se interpuso dentro del plazo de un mes, ampliado con el plazo por razón de la distancia, a partir de dicha notificación. Consideran que el párrafo tercero del artículo 33 del Tratado fue absolutamente respetado y que, por tanto, el recurso no puede calificarse de extemporáneo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 40 Según el párrafo tercero del artículo 33 del Tratado, los recursos de anulación «deberán interponerse en el plazo de un mes a partir, según los casos, de la notificación o de la publicación de la decisión o recomendación». El Tribunal de Primera Instancia estima que, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, los justiciables deben poder fiarse del tenor claro de esta disposición. Por consiguiente, los plazos para recurrir han de calcularse sobre la base de las fechas de notificación y de publicación de las decisiones y recomendaciones de la Comisión.

- 41 En el caso de autos, la Decisión controvertida fue notificada al Estado belga mediante escrito de 23 de enero de 1997 y publicada en el Diario Oficial el 24 de abril del mismo año. De ello se desprende que el presente recurso, que se interpuso el 25 de febrero de 1997, efectivamente antes de finalizar el plazo de un mes a partir de la fecha de la publicación, ampliado en el plazo por razón de la distancia de dos días aplicable a los recursos interpuestos por personas establecidas en Bélgica, no es extemporáneo.
- 42 Por otra parte, como ha señalado la demandante con acierto, la jurisprudencia citada por la Comisión en apoyo de la excepción de inadmisibilidad se refiere a la situación, esencialmente distinta de la del caso de autos, en que la Decisión no haya sido notificada ni publicada.
- 43 De ello resulta que la excepción de inadmisibilidad debe desestimarse.

Sobre el fondo

- 44 La demandante y las partes coadyuvantes invocan, fundamentalmente, siete motivos de anulación. El primero se basa en una infracción del artículo 4 del Tratado. El segundo, en una infracción del artículo 95 del Tratado. El tercero, en una violación del principio de seguridad jurídica. El cuarto motivo se basa en una insuficiencia de motivación. El quinto, en una violación de los derechos de defensa. El sexto, en una violación del derecho fundamental al trabajo, de los preámbulos y objetivos de los Tratados CECA y CE y del principio de proporcionalidad. Por último, el séptimo motivo se basa en una violación del principio de igualdad de trato.
- 45 Además, la demandante propone, en el marco del presente recurso de anulación y con carácter subsidiario, una excepción de ilegalidad contra el Código de ayudas. Esta excepción se apoya en tres motivos. El primero se refiere a una infracción del artículo 95 del Tratado. El segundo, a una infracción del artículo 67 del Tratado

y, en la medida en que fuere necesario, a una infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE. El tercer motivo se refiere a una causa de nulidad, a un error manifiesto de apreciación y a una violación del principio de igualdad de trato.

Sobre el primer motivo de anulación, basado en la infracción del artículo 4 del Tratado

Alegaciones de las partes

- 46 La demandante expone que quien ha hecho las intervenciones a su favor no es la Región Valona, sino SWS. Por consiguiente, dichas intervenciones no pueden calificarse de ayudas de Estado. En efecto, SWS es una sociedad de Derecho privado que, ciertamente, pertenece al 100 % a la Región Valona, pero que no está supeditada a ningún comportamiento de poder público de dicha Región y que no recibe ninguna dotación de capital de ésta para hacer frente a los costes de sus operaciones. La intervención de SWS forma parte de su misión de accionista mayoritario y, por lo tanto, no constituye una aportación de fondos públicos. La demandante añade además que, si bien es cierto que SWS ha pasado a ser su accionista de referencia, ésta sólo posee el 40 % de los derechos de voto.
- 47 La demandante expone también que no es adecuado aplicar el criterio del «inversor privado en economía de mercado» al sector de la siderurgia, dado que este sector tiene necesidad de medios públicos para poder sobrevivir. Además, dicho criterio no ha sido objeto de un examen atento e individualizado de la Comisión en el caso de autos. A este respecto, la demandante señala que la Comisión no ha facilitado ningún documento que le permita a ella o al Tribunal de Primera Instancia conocer en qué condiciones se examinó el expediente. Señala asimismo que, en su Decisión, la Comisión se limita a considerar «que hay presunción de ayuda cuando, en empresas cuyo capital está distribuido entre accionistas privados y públicos, la aportación de capital de estos últimos alcanza una proporción sensiblemente superior a la de su aportación inicial y cuando la retirada de los accionistas privados es atribuible esencialmente a las escasas perspectivas de rentabilidad de la empresa» (párrafo quinto del punto V de los

considerandos de la Decisión controvertida). Pues bien, según la demandante, tal presunción no tiene fundamento alguno en el Derecho comunitario. Además, la presunción de la Comisión se basa en afirmaciones fácticas falsas. En particular, el antiguo accionista de referencia, Socindus, siguió manteniendo que creía en las posibilidades de recuperación de la competitividad de la empresa. La retirada de este accionista privado se debió únicamente a su falta de medios para participar en el plan de relanzamiento.

- 48 La demandante añade que puede hablarse de ayuda de Estado únicamente cuando no hay razones objetivas de esperar que las medidas de intervención tengan una rentabilidad aceptable. A este respecto, señala que es falsa la afirmación fáctica expresada por la Comisión en la Decisión controvertida, según la cual el plan de relanzamiento fue desaconsejado por un experto independiente. Los informes Laplace Conseil y Davy Clecim testimoniaron las posibilidades de rentabilidad de la empresa. El informe Gandois fue parcial, dado que en aquella época el Sr. Gandois desempeñaba ciertas funciones para un competidor belga y en un organismo que representaba a los intereses de las empresas siderúrgicas francesas. Además, en la vista, la demandante señaló que el mercado creía en la rentabilidad de las medidas de intervención. Según ella, el hecho de que la bolsa reaccionara favorablemente a dichas medidas es un indicio importante a este respecto.
- 49 Por último, la demandante expone que, de todos modos, la consideración de la Comisión según la cual «el Estado [ha sustituido] al sector privado» en la gestión y en el accionariado de la empresa carece de pertinencia, ya que, en virtud del artículo 83 del Tratado, el establecimiento de la Comunidad no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de las empresas. El hecho de que la Comisión se basara en dicha consideración da lugar a que las empresas públicas sean discriminadas con respecto a las empresas privadas.
- 50 La demandante llega a la conclusión de que, por todas estas razones, la Comisión cometió un error al estimar que las intervenciones controvertidas constituyen ayudas de Estado en el sentido de lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado.

- 51 Según el Gobierno belga, la Comisión consideró de forma errónea que los préstamos concedidos por Belfin a la demandante están cubiertos por una garantía del Estado. A este respecto, señala que tal garantía se otorga únicamente a los préstamos contratados por Belfin con bancos, y no a los que Belfin concede a las empresas. La existencia de una garantía de Estado constituye precisamente una diferencia esencial entre las relaciones contractuales de Belfin con las entidades bancarias y sus relaciones contractuales con las empresas.
- 52 Con carácter subsidiario, el Gobierno belga señala que la garantía del Estado para los importes recibidos como préstamo por Belfin tiene siempre la contra-garantía de los destinatarios de los préstamos y, por tanto, resulta ser de naturaleza privada. En efecto, estos destinatarios cotizan a un «Fondo de garantía», al que están vinculados los préstamos de Belfin. Según el artículo 10 del Convenio de accionistas de Belfin, las acciones del Estado contra ésta, por el hecho de utilizar la garantía para los importes recibidos en préstamo, se ejercitan por los importes que forman el Fondo de garantía. La parte coadyuvante considera que, aun cuando el Tribunal de Primera Instancia estimase que los préstamos de Belfin estaban bajo garantía, ésta no constituiría una ayuda de Estado. Añade además que Belfin no es una empresa pública, dado que el 50 % de su accionariado es privado.
- 53 Por lo demás, el Gobierno belga apoya las alegaciones de la demandante.
- 54 La Región Valona y SWS apoyan también la argumentación formulada por la parte demandante. Señalan que el plan presentado a la Comisión era indispensable y tenía por objeto aportar, a un plazo relativamente corto, una rentabilidad económica y una mejora de la situación financiera de la demandante. En particular, la aportación de capital de 1.500 millones de BFR tenía el objetivo de asegurar la viabilidad de la empresa y su desarrollo futuro. La Región Valona y SWS indican también que las intervenciones de esta última se limitaban a lo estrictamente necesario y que, por consiguiente, SWS actuó como un inversor privado en economía de mercado. Al mismo tiempo, exponen que el criterio del inversor privado en economía de mercado no es razonable, dado que no es posible satisfacer dicho criterio en la práctica. En efecto, habitualmente, un inversor privado se guarda de aportar capital a una empresa en dificultades. Al imponer dicho criterio a los Estados miembros, la Comisión no tiene en cuenta la

función de éstos como poder público. Además, añaden, la Comisión aplicó mal este criterio al caso de autos, al no tener en cuenta que el plan permitía a la demandante, principalmente mediante una reducción de las capacidades de producción, recuperar su viabilidad.

55 La demandada recuerda con carácter preliminar que debe entenderse como una ayuda en el sentido de lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado toda prestación en metálico o en especie concedida para el mantenimiento de una empresa fuera del pago por el comprador o por el usuario de los bienes o servicios que produzca la empresa; el concepto de ayuda comprende no sólo prestaciones positivas, sino también intervenciones que, de diversas maneras, aligeren las cargas que normalmente graven el presupuesto de una empresa. La demandada recuerda también que el concepto de ayuda de Estado abarca tanto las ayudas otorgadas directamente por los Estados miembros o por sus entes territoriales como las concedidas por organismos públicos o privados establecidos con el fin de distribuir y gestionar ayudas.

56 A la luz de esta interpretación del artículo 4 del Tratado, la demandada hace especial referencia a los estatutos de SWS. De éstos resulta, entre otras cosas, que SWS es una sociedad cuyo capital pertenece al 100 % a la Región Valona; que su misión, como «instrumento privilegiado de la política de la Región Valona en el sector de la siderurgia», es gestionar las participaciones y créditos públicos en el sector siderúrgico y asegurar la ejecución de decisiones de intervención adoptadas por el Gobierno valón, así como la gestión de las participaciones, obligaciones, anticipos o intereses que la Región Valona posea o llegue a poseer en sociedades siderúrgicas, en virtud de tales decisiones. Con este fin, SWS debe asegurar la ejecución y el control de las decisiones adoptadas con respecto a las empresas que han sido objeto de una intervención de la Región Valona. La demandada añade que, siempre según los estatutos de SWS, la Región Valona designa al presidente y al vicepresidente de dicha sociedad, adopta las eventuales modificaciones de sus estatutos y debe conceder la autorización para la cesión de sus acciones, que, de todos modos, sólo pueden estar en manos de la propia Región Valona o de instituciones financieras de interés público designadas por el Gobierno valón.

- 57 La demandada considera que la alegación de la demandante de que SWS tomó la decisión de intervenir en favor de Forges de Clabecq y de que dicha intervención no corresponde a fondos de Estado, es completamente falsa. A este respecto, hace referencia, con carácter complementario, a artículos de prensa publicados en los diarios belgas que mencionan explícitamente la decisión del Gobierno valón, y más concretamente, del Ministro-Presidente de la Región Valona, Sr. Collignon, de aportar un apoyo financiero de 1.500 millones de BFR a Forges de Clabecq. También la información facilitada a la Comisión por las autoridades belgas en el momento de la notificación en junio de 1996 confirma que fue el Ministro-Presidente de la Región Valona quien dirigió el procedimiento de decisión relativo a Forges de Clabecq. Por último, la misma conclusión podría sacarse de los escritos presentados por la Región Valona en el asunto T-70/97, cuya inadmisibilidad fue acordada mediante auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 1997. En dichos escritos, la Región Valona habla de «su decisión del mes de junio de 1996» y afirma que «fue la Región Valona quien dirigió el proyecto y quien se declaró dispuesta a realizar las inversiones necesarias».
- 58 En respuesta a las alegaciones del Gobierno belga, la demandada señala que SWS adjuntó a su escrito de 23 de julio de 1996 ciertos documentos, elaborados por el ministère des Finances belga y por la SNCI y Belfin, de los que se desprende de manera inequívoca que los préstamos de SNCI y Belfin, así como sus vencimientos aplazados, estaban cubiertos por una garantía de Estado.
- 59 La demandada recuerda además que el principio del inversor en economía de mercado figura en el Código de ayudas. Señala que dicho principio ha sido aplicado en muchos casos para determinar si existe una ayuda de Estado. La Comisión examina en particular, en los casos en los que una empresa recibe fondos públicos, si un inversor en economía de mercado habría facilitado esos importes en condiciones similares. Por otra parte, añade la Comisión, esa política suya ha sido aprobada por el Tribunal de Justicia en varias ocasiones.
- 60 Por último, la demandada indica que aplicó dicho principio teniendo en cuenta el expediente individual de la demandante, y que el artículo 83 del Tratado, invocado por ésta, justifica precisamente la utilización del criterio del inversor en economía de mercado. En cuanto a los dictámenes periciales la demandada señala que formaban totalmente parte del expediente de notificación que la Comisión

recibió de las autoridades belgas en junio de 1996, y que eran unánimes en cuanto a la desastrosa situación financiera y comercial de la demandante. Indica también que tuvo plenamente en cuenta todos los elementos puestos en relieve por dichos dictámenes periciales.

- 61 En su escrito de réplica, la demandante precisa que la cuestión no es saber si la Región Valona dirigió el plan de relanzamiento, sino saber si SWS, sociedad de Derecho privado, o su accionista, la Región Valona, tomaron una decisión económicamente justificada por lógicas de mercado o si se trata de una decisión puramente política y sin ninguna justificación económica racional. En otras palabras, la demandante estima que «la cuestión no es saber si la Región Valona dirige el expediente, sino evaluar de qué manera lo dirige. En el presente asunto, la Región Valona es el único accionista del accionista, a su vez minoritario en derechos de voto, que actúa temporalmente como accionista de referencia de la sociedad en dificultades».

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 62 Este Tribunal señala, con carácter preliminar, que ni la demandante ni las partes coadyuvantes discuten la exactitud de los importes de las intervenciones indicadas en la Decisión controvertida, algunos de los cuales son netamente superiores a los inicialmente notificados o declarados de algún otro modo por las autoridades belgas.
- 63 Procede señalar, a continuación, que el concepto de ayuda contemplado en la letra c) del artículo 4 del Tratado comprende las prestaciones en metálico o en especie concedidas en apoyo de una empresa, fuera del pago, por el comprador o el usuario, de los bienes o servicios que dicha empresa produzca y, además, cualquier intervención que aligere las cargas que normalmente gravan el presupuesto de una empresa (sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad*, 30/59, Rec. pp. 1, 39). Pues bien, evidentemente, cada una de las medidas a que se refiere la Decisión controvertida entra dentro de dicho concepto.

- 64 En primer lugar, consta que la aportación de capital de 1.500 millones de BFR y los anticipos concedidos en el marco de esa aportación no constituían un pago de bienes producidos por la demandante, sino medidas que tenían como finalidad el relanzamiento de la empresa. Así pues, dichas medidas pueden considerarse como prestaciones en metálico concedidas en apoyo de una empresa y, por tanto, pueden calificarse como ayuda en el sentido de lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado.
- 65 En segundo lugar, está claro que las otras medidas contempladas por la Decisión controvertida eximieron a la demandante de cargas que de otro modo habría tenido que soportar. Mediante la condonación de créditos relativos a préstamos, se liberó a la demandante de determinadas deudas que gravaban su presupuesto. Del mismo modo, las garantías de Estado para los préstamos de SNCI y Belfin, así como los créditos puente, podían reducir la presión sobre el presupuesto de la demandante.
- 66 Además, para justificar las medidas adoptadas en favor de la demandante, la Región Valona y SWS alegaron que dichas medidas eran indispensables para sanear la empresa, incluso para salvarla (véase el apartado 54 de la presente sentencia). Esto demuestra precisamente que esas intervenciones tenían como objetivo aligerar los problemas financieros de la demandante y que, por tanto, constituían medidas de ayuda.
- 67 De ello se desprende necesariamente que la Comisión actuó de manera acertada al calificar de ayuda cada una de las medidas contempladas por la Decisión controvertida.
- 68 En cuando a la cuestión de si esas ayudas son estatales, debe recordarse que, para determinar el carácter estatal de una ayuda, no procede distinguir entre, por un lado, los casos en que la ayuda es concedida directamente por el Estado miembro o por un ente público territorial de éste y, por otro lado, aquellos otros en los que la ayuda la concede un organismo público o privado que el Estado o el ente público territorial instituye o designa para gestionar la ayuda (véanse, por ejemplo, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, *Steinike & Weinlig/Alemania*, 78/76, Rec. p. 595, apartado 21, y de 21 de marzo de 1991, *Italia/Comisión*, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 11; véase también el apartado 2 del artículo 1 del Código de ayudas).

- 69 A la luz de esta jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia estima que el carácter estatal de la aportación de capital de 1.500 millones de BFR, de los anticipos concedidos en el marco de dicha aportación y de las condonaciones de deudas de préstamos queda claramente demostrado por el hecho de que se trata de intervenciones de SWS, que pertenece al 100 % a la Región Valona, que sirve, según sus propios estatutos, de «instrumento privilegiado de la política de la Región Valona», y que ha sido creada precisamente para «favorecer, en interés de la economía regional y habida cuenta de la política económica de la región, la creación, la reorganización o la extensión de empresas privadas» y para «promover la iniciativa económica pública». Además, de los autos se desprende que los comportamientos de SWS en favor de la demandante estaban directamente relacionados con deliberaciones en el seno del Gobierno valón. Así, en un escrito dirigido a la Comisión, el Ministro-Presidente de la Región Valona indicaba que, tras la Decisión controvertida de la Comisión, «la Región Valona ha considerado que las condiciones que justificaban su decisión del mes de junio de 1996 de participar en ese proyecto de recapitalización ya no se cumplían y que, por consiguiente, la Región Valona ya no podía encargar a SWS que aportara su apoyo a la empresa» (anexo II al escrito de dúplica).
- 70 En cuanto a los préstamos de SNCI y Belfin, debe señalarse, en primer lugar, que la Comisión no calificó de ayudas esos préstamos en sí mismos, sino las garantías de Estado que los cubren. En segundo lugar, procede indicar que la alegación del Gobierno belga de que no había una garantía de Estado para los préstamos de Belfin, se contradice con un escrito de 25 de junio de 1996 que Belfin dirigió a la demandante y que SWS adjuntaba a su escrito de 23 de julio de 1996 dirigido a la Comisión, según el cual el acuerdo de principio sobre un aplazamiento de tres años del calendario de devolución del capital de los créditos concedidos a la demandante por Belfin estaba supeditado a la condición de un «acuerdo del Estado (crédito público) de extender su garantía a los nuevos vencimientos». El carácter estatal de las garantías de Estado tampoco puede refutarse de manera válida.
- 71 En cuanto al criterio del inversor privado en economía de mercado, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que, en el marco de la apreciación de la compatibilidad con el mercado común de medidas adoptadas por las autoridades públicas en favor de una empresa, procede aplicar ese criterio, que se basa en las posibilidades de que la empresa beneficiaria obtenga las sumas de que se trate en el mercado de capitales y que consiste en determinar si un inversor privado habría realizado la operación de referencia en las mismas condiciones (véanse, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/

Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 26, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, Cityflyer Express/Comisión, T-16/96, Rec. p. II-757, apartado 51). Discutir, como hacen la demandante y las partes coadyuvantes, la pertinencia de este criterio en el sector de la siderurgia, basándose en que, en la práctica, este sector necesita inevitablemente aportaciones públicas, equivale a negar la aplicabilidad de principio de la prohibición prevista en la letra c) del artículo 4 del Tratado, que se refiere precisamente a las subvenciones y ayudas otorgadas por los Estados. Este Tribunal considera que el criterio del inversor privado en economía de mercado es tan pertinente en el marco del artículo 4 del Tratado CEEA como en el del artículo 92 del Tratado CE, en la medida en que sirve para detectar las ventajas que falsean o amenazan falsear la competencia. Por otra parte, el criterio se recoge en el apartado 2 del artículo 1 del Código de ayudas y la demandante no discute la legalidad de dicho Código en lo que respecta a este extremo.

72 De los documentos aportados al Tribunal de Primera Instancia en el presente asunto, y especialmente del escrito de notificación (anexo 3 de la demanda), se desprende que las medidas en favor de la demandante se adoptaron para «asegurar el mantenimiento de las actividades» de ésta, y que SWS tuvo que llevar a cabo dichas medidas, debido a que Socindus, sociedad que agrupaba los intereses de los accionistas gestores privados familiares y que estaba considerada como el accionista privado responsable de la gestión de la empresa, se retiró de éste. Del mismo documento se desprende que, a pesar de los créditos de inversión obtenidos por la demandante durante los años ochenta y noventa (véanse los apartados 8 y 9 de la presente sentencia), la situación competitiva y financiera seguía deteriorándose. Todo hace pensar que, en tales circunstancias, las posibilidades de que la demandante encontrase un inversor privado dispuesto a aportar a la empresa cantidades tan importantes como las sumas públicas a que se refiere la Decisión controvertida, eran insignificantes e incluso inexistentes. A este respecto, el hecho de que la bolsa reaccionara favorablemente en lo que se refiere a las intervenciones financieras adoptadas en favor de la demandante, no equivale a un indicio de que accionistas privados habrían realizado una inyección financiera de esa magnitud en la empresa. Por tanto, las medidas adoptadas en favor de la demandante no eran aportaciones de riesgo según las prácticas normales de las sociedades en economía de mercado, sino que, por el contrario, constituían medidas de urgencia cuya finalidad era la supervivencia de la empresa. Por otra parte, esta apreciación es corroborada por el hecho de que, al día siguiente de aquel en que tuvo conocimiento de la negativa de la Comisión a autorizar esas intervenciones, la demandante solicitó que se la declarara en quiebra.

73 Por último, en contra de lo que sugiere la demandante, ni la circunstancia de que SWS fuese un accionista de la empresa en el momento en que efectuó las

mencionadas intervenciones en favor de ésta ni el artículo 83 del Tratado pueden impedir que dichas intervenciones se califiquen de ayudas de Estado. En efecto, el hecho de que el artículo 83 disponga que «el establecimiento de la Comunidad no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de las empresas» no impide que el artículo 4 del Tratado pueda invocarse frente a las autoridades estatales que, como accionistas de empresas, adopten medidas que no sean aportaciones de riesgo según las prácticas normales de sociedades en economía de mercado. A este respecto, debe señalarse que la Decisión controvertida se dirige contra las intervenciones financieras en favor de la demandante, y no contra la condición de accionista de SWS como tal (véase el apartado 18 de la presente sentencia).

- 74 De todas estas consideraciones resulta que la apreciación de la Comisión según la cual las medidas de que se trata no eran aportaciones de riesgo según la práctica normal de los inversores en economía de mercado y por tanto debían considerarse ayudas estatales en el sentido del apartado 2 del artículo 1 del Código de ayudas y según lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado, no puede considerarse manifiestamente errónea.
- 75 De ello se desprende que la Comisión actuó de modo acertado al calificar de aportación pública cada una de las medidas adoptadas en favor de la demandante y contempladas por la Decisión controvertida. En consecuencia, el primer motivo de anulación debe desestimarse.

Sobre el segundo motivo de anulación, basado en la infracción del artículo 95 del Tratado

Alegaciones de las partes

- 76 La Región Valona y SWS señalan que, como reconoció la propia Comisión en su Decisión, las medidas de intervención en favor de la demandante no entraban dentro del ámbito de aplicación de los artículos 2 a 5 del Código de ayudas. En tales circunstancias, con arreglo al artículo 95 del Tratado, la Comisión debería

haberse dirigido al Consejo para obtener su dictamen sobre una posible aprobación de dichas medidas.

- 77 La demandada recuerda que, en el marco del artículo 95 del Tratado, dispone de una facultad discrecional que debe utilizar en aras del interés común. El ejercicio de esa facultad sólo puede sancionarse si se demuestra que existe una inexactitud material o un error manifiesto de apreciación. Según la demandada, las partes coadyuvantes no lo han demostrado.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 78 Este Tribunal señala, con carácter preliminar, que las partes no han discutido que las medidas de que se trata no entraban dentro de ninguna de las categorías de ayudas contempladas por los artículos 2 a 5 del Código de ayudas (véase el apartado 5 de la presente sentencia).
- 79 En segundo lugar, el Tribunal de Primera Instancia recuerda que lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado no prohíbe a la Comisión autorizar, con carácter de excepción, ayudas de Estado que no entren dentro de las categorías contempladas por el Código de ayudas, basándose en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997, EISA/Comisión, T-239/94, Rec. p. II-1839, apartados 63 y 72). No obstante, en contra de lo que sugieren la Región Valona y SWS, no se trata de una obligación de la Comisión, sino sólo de una facultad discrecional que ésta ejerce cuando opina que la ayuda notificada es necesaria para lograr los objetivos del Tratado, y en particular a efectos de hacer frente a situaciones imprevistas (sentencia EISA/Comisión, antes citada, mismos apartados). De ello se deduce que la Comisión, que debe actuar en el interés comunitario, sólo puede utilizar esa facultad con carácter excepcional. Por otra parte, esta interpretación es corroborada por el principio establecido en el apartado 1 del artículo 1 del Código de ayudas, según el cual las medidas de ayudas en favor de la siderurgia pueden considerarse compatibles con el buen funcionamiento del mercado común sólo si se ajustan a las disposiciones de los artículos 2 a 5 del mismo Código (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de septiembre de 1997, UK Steel Association/Comisión, T-150/95, Rec. p. II-1433, apartado 95). La finalidad de tal régimen es permitir que existan unas

condiciones de competencia equitativas en todo el sector siderúrgico (misma sentencia, apartado 118; párrafo quinto del punto I de la exposición de motivos del Código de ayudas).

- 80 Por último, debe recordarse que una violación del Tratado por apreciación errónea de una situación resultante de hechos o circunstancias económicas sólo puede comprobarse si se demuestra que existe una desviación de poder por parte de la Comisión o un error evidente en la apreciación, a la luz de las disposiciones del Tratado, de la situación que dio lugar a la adopción de la Decisión de la Comisión (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 1960, *Société métallurgique de Knutange/Alta Autoridad*, asuntos acumulados 15/59 y 29/59, Rec. pp. 9, 28; auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3 de mayo de 1996, *Alemania/Comisión*, C-399/95 R, Rec. p. I-2441, apartados 61 y 62).
- 81 El Tribunal de Primera Instancia estima que, en el presente asunto, nada permite pensar que la Comisión incurrió en un error evidente al no autorizar, con carácter de excepción, las ayudas de que se trata. Al contrario, teniendo en cuenta que, a pesar de muchas intervenciones importantes a favor de la demandante, ésta se hallaba casi en situación de quiebra, era razonable que la Comisión considerase que las nuevas medidas previstas no garantizaban, ni a corto ni a largo plazo, la viabilidad de la empresa y que, por tanto, ningún objetivo del Tratado hacía necesaria la autorización de esas medidas. Además, la situación en la que se encontraba la demandante al otorgarse las medidas de ayuda era previsible.
- 82 Los dictámenes periciales elaborados en 1996 acerca de la situación de la empresa y de las medidas que debían adoptarse confirman estas apreciaciones. En el informe Laplace Conseil se señala que «la causa de [la grave situación de la empresa] se encuentra dentro de Forges de Clabecq, en el sistema de desresponsabilización en cadena de todos los agentes: accionistas, administradores, dirección, ejecutivos, supervisores y representantes de los trabajadores. Dicho sistema ha bloqueado la evolución de la gestión de los recursos humanos, y por tanto de la competitividad de la empresa, durante los veinte últimos años»: A continuación se afirma que «Forges de Clabecq está, con mucha diferencia, en la situación más crítica entre las empresas siderúrgicas valonas» y que, a la luz de esa situación, «la reestructuración propuesta no es una panacea» y serviría, como mucho, para «dar tiempo [...] para realizar las transiciones industriales y sociales

necesarias». Entre esas transiciones necesarias, el informe mencionaba una «reducción de plantilla de unas 650 personas, antes del final de 1996». El informe Gandois indicaba que la demandante «está exangüe y sobrevive únicamente gracias al apoyo de la Región Valona», y estimaba que sería necesaria una recapitalización de 4.500 millones de BFR para tener una posibilidad real de sanear la empresa. No obstante, desaconsejaba tal recapitalización porque «se trataría de una ayuda pública prohibida, que crearía una discriminación manifiesta en la competencia entre los diferentes operadores del mercado siderúrgico. Es evidente que la economía de mercado no puede funcionar si cada Estado es libre de ayudar a una empresa como él quiera». Llegaba a la siguiente conclusión: «Forges de Clabecq prosigue hoy día su actividad sólo gracias al apoyo de uno de sus accionistas, que es la Región Valona. Esta situación no puede durar. En el mejor caso, se podrá mantener en sus instalaciones una actividad que ocupe de 600 a 700 personas.» Por otra parte, nada permite afirmar que ese informe fuese parcial.

- 83 De ello se deduce que no puede comprobarse que la Comisión haya cometido un error evidente al decidir no autorizar las referidas ayudas debido a que ningún objetivo del Tratado hacía necesaria su autorización. Por consiguiente, el segundo motivo de anulación también debe desestimarse.

Sobre el tercer motivo de anulación, basado en la violación del principio de seguridad jurídica

Alegaciones de las partes

- 84 El Gobierno belga señala que las garantías de Estado criticadas por la Comisión en la Decisión impugnada son, en realidad, las que se referían, por un lado, a un tramo de 680 millones de BFR del primer crédito de inversión concedido a la demandante a principios de los años ochenta y, por otro lado, al último crédito de 650 millones de BFR, concedido a la demandante en 1985. Hace hincapié en que esos dos créditos fueron autorizados, bajo ciertas condiciones, respectivamente mediante Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 1982 (en lo sucesivo,

«Decisión de 1982») y mediante Decisión de la Comisión de 31 de julio de 1985 (en lo sucesivo, «Decisión de 1985»). Añade que, en 1986, la Comisión incluso confirmó su autorización, a pesar de que se había rebasado un umbral financiero que ella fijó.

- 85 El Gobierno belga estima que, en tales circunstancias, la Comisión no podía válidamente examinar esas mismas medidas de intervención a la luz del Código de ayudas actualmente en vigor, llegar a la conclusión de que eran ilegales y ordenar su devolución. A este respecto, el Gobierno belga señala que respetó las condiciones de aprobación establecidas por la Comisión en 1982 y en 1985 y que, en cualquier caso, la Comisión nunca adoptó ninguna medida sancionadora por haberlas violado.
- 86 El Gobierno belga añade que su argumentación no queda cuestionada por los distintos reescalonamientos del reembolso que tuvieron lugar en lo que respecta a dichos créditos. En particular, los diferentes aplazamientos de vencimiento ampliaron y, por tanto, modificaron las garantías de Estado únicamente de forma mínima; en consecuencia, la Comisión no tenía derecho a poner en tela de juicio su aprobación de dichas garantías. De todos modos, añade el Gobierno belga, en su Decisión la Comisión debía haberse pronunciado exclusivamente sobre las extensiones de las garantías iniciales, y no sobre las garantías en su totalidad.
- 87 La demandada señala que la argumentación del Gobierno belga no fue formulada por éste ni en respuesta a su requerimiento por parte de la Comisión en el marco del procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas, ni en ninguna otra fase del procedimiento administrativo previo. A este respecto, la demandada recuerda el principio de la estricta concordancia entre los motivos enunciados en el procedimiento administrativo y los formulados en el marco del recurso. Por otra parte, la Decisión de la Comisión de iniciar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas, ya hacía comprender claramente que las garantías de Estado para los préstamos de SNCI y Belfin no se consideraban cubiertas por una autorización previa de la Comisión.

- 88 Además, la Decisión controvertida es un acto confirmatorio con respecto a la decisión de iniciar el procedimiento de examen, que es un acto impugnabile.
- 89 Por último, añade que la parte coadyuvante, mediante dicha argumentación, modificó el marco del litigio. Por lo tanto, no aceptó el litigio en el Estado en que se encontraba en el momento de su intervención.
- 90 Según la parte demandada, por todas estas razones debe declararse la inadmisibilidad del presente motivo.
- 91 En la vista, el Gobierno belga señaló que, en su condición de parte coadyuvante en el litigio, tiene derecho a formular cualquier motivo jurídico en apoyo de las pretensiones de la demandante. Según él, el hecho de que no formulase determinadas alegaciones en respuesta al escrito de requerimiento que le había enviado la Comisión no es pertinente.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 92 Con carácter preliminar debe señalarse que, en contra de lo que mantiene la demandada, el Gobierno belga no deformó el marco del litigio al invocar un motivo de anulación que no había sido formulado por la demandante. Como resulta del apartado 4 del artículo 116 del Reglamento de Procedimiento, el coadyuvante no puede ampliar las pretensiones de la parte en cuyo apoyo interviene, pero puede elegir libremente los motivos y alegaciones que invoca en favor de dichas pretensiones.
- 93 Por otra parte, esa libertad de elección no se limita a las alegaciones formuladas en la fase del procedimiento administrativo. Es cierto que el Gobierno belga no

podría invocar elementos fácticos que no eran conocidos por la Comisión y que no quiso señalar a ésta en el procedimiento administrativo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión, asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103, apartado 31), pero nada le impide exponer, en contra de la Decisión final, un motivo jurídico no formulado en la fase del procedimiento administrativo.

- 94 En contra de lo que la demandanda ha sugerido en sus escritos, la norma aplicada por el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en materia de concordancia entre los motivos formulados, por un lado en el marco del procedimiento administrativo previo y, por otro, en el marco del recurso (véanse, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de marzo de 1990, Alexandrakis/Comisión, T-57/89, Rec. p. II-143, apartados 8 y 9, y la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 1992, Comisión/Grecia, C-105/91, Rec. p. I-5871, apartado 12), no es una norma general. No se aplica más allá de lo que se desprende necesariamente de algunas disposiciones, como, en materia de función pública, el apartado 2 del artículo 91 del Estatuto de los Funcionarios de las Comunidades Europeas y, en materia de recursos por incumplimiento, el artículo 169 del Tratado CE. Por otra parte, incluso en el régimen específico establecido por el artículo 169 del Tratado CE, la norma de concordancia no es invocada contra el Estado miembro, que, por tanto, no se encuentra en la obligación de limitar sus alegaciones formuladas en el marco del procedimiento jurisdiccional a las presentadas como observaciones durante el procedimiento administrativo previo.
- 95 Por último, procede recordar que las Decisiones finales adoptadas por la Comisión en materia de ayudas de Estado producen efectos jurídicos propios y que, por tanto, las personas interesadas pueden interponer recurso contra una Decisión de ese tipo, tanto si han impugnado la decisión de incoar el procedimiento de examen de las ayudas controvertidas como si no lo han hecho (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 31 de marzo de 1998, Preussag Stahl/Comisión, T-129/96, Rec. p. II-609, apartado 31). Por consiguiente, en contra de lo que mantiene la demandada, el hecho de que el Reino de Bélgica no haya interpuesto recurso contra la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de examen contra las intervenciones en favor de la demandante no impide que pueda actuar como parte coadyuvante en el recurso interpuesto contra la Decisión final adoptada por la Comisión.
- 96 De todas estas consideraciones preliminares resulta que el presente motivo debe examinarse en cuanto al fondo.

- 97 Según jurisprudencia reiterada, el principio de seguridad jurídica tiene por finalidad garantizar la previsibilidad de las situaciones y de las relaciones jurídicas que entran dentro del ámbito del Derecho comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 20). A estos efectos, es esencial que las Instituciones comunitarias respeten la intangibilidad de los actos que han adoptado y que afectan a la situación jurídica y material de los sujetos de Derecho, de modo que sólo podrán modificar estos actos respetando las normas de competencia y de procedimiento (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de octubre de 1997, Deutsche Bahn/Comisión, T-229/94, Rec. p. II-1689, apartado 113).
- 98 No obstante, no puede invocarse adecuadamente una violación de ese principio si el sujeto de Derecho, cuya situación jurídica y material resultó afectada por el acto de que se trate, no cumplió los requisitos formulados por éste (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de octubre de 1997, IPK/Comisión, T-331/94, Rec. p. II-1665, apartado 45).
- 99 En el caso de autos, debe señalarse que, en 1996, ninguna de las garantías de Estado sobre los préstamos de SNCI y Belfin estaba ya cubierta por la autorización dada por la Comisión en sus Decisiones de 1982 y de 1985. En efecto, en los años que siguieron a dichas Decisiones, las autoridades belgas aportaron algunas modificaciones importantes a las condiciones de reembolso de dichos préstamos, especialmente favorables a la demandante. De las explicaciones dadas a este respecto por el Gobierno belga (escrito de intervención, punto 12) resulta en particular que el Estado belga se hizo cargo de un importe de 198 millones de BFR del crédito de 680 millones de BFR y que permitió que se aplazaran en varios años los vencimientos de los diversos créditos SNCI y de las garantías de Estado que los acompañaban.
- 100 Esas modificaciones no fueron notificadas a la Comisión y no pueden considerarse compatibles con los requisitos a los que estaban supeditadas las autorizaciones de 1982 y de 1985. En la Decisión de 1982, la Comisión había indicado al Gobierno belga que la autorización de la medida notificada debía agotar la posibilidad de la demandante de seguir buscando soluciones para sus problemas en la ayuda financiera del Estado; es evidente que las modificaciones aportadas posteriormente por las autoridades belgas a la medida autorizada no tienen en cuenta esa modalidad de la Decisión de autorización. En la Decisión de 1985, la Comisión precisaba que las ayudas autorizadas debían llevarse a cabo antes del 31 de diciembre de 1985, modalidad que excluía la posibilidad de

aportar posteriormente, en favor de la demandante, cambios importantes al régimen de préstamo autorizado. De todos modos, evidentemente, las autorizaciones de la Comisión en materia de ayudas de Estado sólo pueden referirse a las medidas tal como han sido notificadas y no puede considerarse que conservan sus efectos más allá del período inicialmente previsto para la ejecución de esas medidas.

- 101 En tales circunstancias, el tercer motivo de anulación, relativo a la violación de las Decisiones de 1982 y 1985, no puede acogerse.

Sobre el cuarto motivo de anulación, basado en una insuficiencia de motivación

Alegaciones de las partes

- 102 La demandante indica que la Decisión controvertida se apoya en afirmaciones falsas y que la Comisión no expone las razones por las que no consideró pertinentes las impugnaciones de dichas afirmaciones. Por ejemplo, la Comisión afirmó en su Decisión, sin motivación alguna, que la Región Valona había decidido hacerse con el control de la empresa, que el plan de relanzamiento había sido desaconsejado por un experto independiente y que la retirada del accionista Socindus era atribuible a las escasas perspectivas de rentabilidad de la empresa.
- 103 La demandante concluye que la Decisión adolece de falta de motivación.
- 104 El Gobierno belga expone que la Decisión adolece de falta de motivación en la medida en que la Comisión sanciona los préstamos de SNCI y Belfin sin precisar a cuáles se refiere exactamente ni cuál sería el elemento de ayuda en las garantías de

Estado que acompañaban a dichos préstamos. Estima que, en tales circunstancias, no es posible comprender el alcance de la parte dispositiva de la Decisión, según la cual «Bélgica deberá suprimir las ayudas mencionadas en el artículo 1 y exigir la devolución de las ayudas ilegales ya abonadas, junto con los intereses devengados desde la fecha de pago».

105 La Región Valona y SWS opinan que la Comisión motivó mal su decisión en la medida en que aplicó principios draconianos y teóricos sin tener en cuenta las consecuencias económicas y sociales de su Decisión.

106 En respuesta a la argumentación de la demandante en la medida en que se refiere fundamentalmente a la exactitud de determinadas afirmaciones fácticas en la Decisión controvertida, la Comisión se remite a sus argumentos formulados en el marco de su refutación de los motivos primero y segundo.

107 Por lo demás, señala que su análisis jurídico y económico del caso de la demandante está expuesto de manera adecuada en la Decisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

108 El párrafo primero del artículo 15 del Tratado dispone que las decisiones de la Comisión deben ser motivadas. Según jurisprudencia reiterada, la motivación debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada, con el fin de defender sus derechos, y el Juez comunitario pueda ejercer su control. No obstante, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que debe apreciarse en relación no sólo con el tenor literal del acto, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997,

British Steel/Comisión, T-243/94, Rec. p. II-1887, apartados 159 y 160; sentencia Hoogovens Groep/Comisión, antes citada, apartado 24).

- 109 El Tribunal de Primera Instancia señala que, por un lado, las alegaciones de la demandante basadas en una insuficiencia de motivación consisten fundamentalmente en reprochar a la Comisión no haber apreciado correctamente determinados hechos y que, por otro lado, las alegaciones de la Región Valona y de SWS tienen la finalidad de reprochar a la Comisión no haber tenido en cuenta, en su Decisión, las consecuencias económicas y sociales de su apreciación. Evidentemente, estas alegaciones no se refieren a la existencia de una motivación, sino a la exactitud de ésta. Por lo tanto, no invocan realmente la obligación de motivación (véanse, a este respecto, la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartados 66 y 67, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 14 de mayo de 1998, Buchmann/Comisión, T-295/94, Rec. p. II-813, apartado 45). Más bien, se integran respectivamente en los motivos de anulación primero y sexto.
- 110 En el marco del presente motivo, basta con señalar que la demandante tuvo la posibilidad de comprobar la conformidad a Derecho de la Decisión impugnada y de defender sus derechos, y que el Tribunal de Primera Instancia puede ejercer su control a este respecto (véase, sobre este extremo, la sentencia Preussag Stahl/Comisión, antes citada, apartado 93). En la Decisión controvertida, la Comisión expuso ampliamente los elementos fácticos del caso de autos y las alegaciones de las autoridades belgas tal como las entendió, así como su apreciación jurídica de cada una de las intervenciones en favor de la demandante. Explicó extensamente las razones por las que consideraba que las referidas intervenciones constituían ayudas de Estado y eran incompatibles con el mercado común. En cuanto a los préstamos de SNCI y Belfin, el Gobierno belga no puede alegar que le es imposible saber a cuáles de ellos se refiere la Comisión. De la Decisión controvertida se desprende claramente que se refiere a todas las garantías que acompañan a la totalidad de los préstamos de Belfin y SNCI.
- 111 De cuanto precede resulta que el cuarto motivo de anulación debe desestimarse.

Sobre el quinto motivo de anulación, basado en la violación de los derechos de defensa

Alegaciones de las partes

112 La demandante, la Región Valona y SWS señalan que la Comisión se abstuvo de dialogar con SWS antes de adoptar su Decisión, siendo así que SWS le había comunicado que estaba dispuesta a dar información complementaria o a modificar parcialmente el plan de relanzamiento previsto. La demandante se extraña, en particular, de que la Comisión no hiciera preguntas sobre los informes de Laplace Conseil y de Davy Clecim o sobre la supuesta intromisión de la Región Valona en la operación proyectada.

- 113 La demandante expone además que, en el supuesto de que el procedimiento de examen no se refiera a intervenciones directas del Estado miembro, sino más bien a la participación de otro operador, es esencial que no sólo el Estado miembro sino también ese otro operador tenga la posibilidad de manifestar adecuadamente su punto de vista.
- 114 En tales circunstancias, añade la demandante, los derechos de defensa no fueron suficientemente respetados.
- 115 El Gobierno belga apoya esta argumentación.
- 116 La demandada expone que, en un procedimiento incoado por la Comisión en virtud del apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas, el Estado miembro de que se trate es el interlocutor principal de la Comisión, dado que le será dirigida la Decisión adoptada por ésta. En cuanto a los terceros interesados, deben tener la posibilidad de formular sus observaciones. La demandada señala que, en el presente asunto, respetó totalmente estos principios.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 117 En virtud del apartado 4 del artículo 6 del Código de ayudas, la Comisión, antes de declarar que una ayuda es incompatible con el mercado común, debe emplazar a los interesados para que formulen sus observaciones. En el caso de autos, la Comisión cumplió esa obligación. El 11 de octubre de 1996, publicó en el Diario Oficial una comunicación mediante la cual emplazó al Gobierno belga para que presentara sus observaciones y requirió a los otros Estados miembros y a los demás interesados para que presentasen sus observaciones en el plazo de un mes (véase el apartado 17 de la presente sentencia). Tras expirar dicho plazo, la Comisión transmitió las observaciones recibidas a las autoridades belgas.
- 118 Este Tribunal considera que, en tales circunstancias, la demandante y las partes coadyuvantes no pueden alegar una violación de los derechos procedimentales de SWS. En particular, no hay ninguna razón para reprochar a la Comisión haber pedido información adicional a las autoridades belgas y no a la Región Valona o a SWS. Como ha señalado acertadamente la Comisión en sus escritos, su forma de proceder estaba plenamente justificada, dado que las Decisiones finales en materia de ayudas de Estado deben dirigirse a los Estados miembros. Por otra parte, de los autos se desprende que SWS y la Región Valona participaron en el procedimiento administrativo que precedió a la Decisión impugnada. Por ejemplo, varios documentos facilitados a la Comisión por la Representación Permanente de Bélgica ante la Unión Europea fueron elaborados por SWS.
- 119 Por lo demás, basta con señalar que SWS y la Región Valona tuvieron la ocasión, como interesados, de formular observaciones en respuesta a la comunicación publicada por la Comisión en el Diario Oficial.
- 120 Por las razones que se han expuesto, procede desestimar también el quinto motivo de anulación.

Sobre el sexto motivo de anulación, basado en la violación del derecho fundamental al trabajo, de los preámbulos y objetivos de los Tratados CECA y CE y del principio de proporcionalidad

Alegaciones de las partes

- 121 La demandante, la Región Valona y SWS mantienen que los motivos en que se apoya la Decisión controvertida van en contra de principios fundamentales, especialmente del derecho al trabajo.
- 122 A este respecto, la Región Valona y SWS exponen que la Comisión no tuvo en cuenta en modo alguno las repercusiones que su Decisión podría tener sobre el hecho de quedar en desempleo los trabajadores de la demandante y sobre la situación social en la región. Añaden que, de ese modo, la Comisión violó el derecho al trabajo, que está reconocido por el Consejo Europeo y en varios instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Carta Social Europea. La Región Valona y SWS señalan que se trata de un derecho fundamental que, por consiguiente, forma parte del ordenamiento jurídico comunitario. Según ellas, una Decisión en materia de ayudas de Estado no sólo debe satisfacer criterios relativos al respeto de la libre competencia, sino que también ha de basarse en consideraciones de naturaleza humana y social.
- 123 Debido a su negativa a tener en cuenta las graves consecuencias de su Decisión en el plano social, la Comisión también vulneró el principio de proporcionalidad, que exige que, cuando se presenta una elección entre varias medidas adecuadas, se debe optar por la menos severa y velar por que las cargas impuestas no sean desmesuradas con respecto a los objetivos perseguidos.
- 124 Añaden que, al causar despidos, la Comisión, por último, violó el preámbulo del Tratado CECA, en el que los Estados miembros expresan su preocupación «por

contribuir, mediante la expansión de sus producciones fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones en favor de la paz»; el artículo 2 del Tratado CECA, según el cual la Comunidad debe garantizar «la continuidad del empleo» y evitar «provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes», y los objetivos similares enunciados en el preámbulo y en el artículo 2 del Tratado CE.

- 125 El Gobierno belga apoya este motivo.
- 126 La demandada indica que, en la demanda, este motivo está formulado de una manera totalmente abstracta e indefinida. Por consiguiente, basándose en que no tuvo la posibilidad de defender sus intereses, solicita al Tribunal de Primera Instancia que declare la inadmisibilidad de dicho motivo.
- 127 En cuanto a las alegaciones formuladas por la Región Valona y SWS, la Comisión observa que carecen de pertinencia, dado que le es imposible no atenerse al Tratado, al Código de ayudas y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Por otra parte, señala que las partes coadyuvantes no han discutido la legalidad del Código de ayudas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 128 Habida cuenta de la situación precaria de la empresa de que se trata, era previsible que la Decisión controvertida provocase su quiebra y produjera importantes consecuencias sociales. Sin embargo, como se acaba de considerar en el marco del segundo motivo, la Comisión pudo razonablemente llegar a la conclusión de que las ayudas previstas no podían, de todos modos, garantizar que la empresa recuperase su viabilidad. Pues bien, evidentemente, el derecho al trabajo y el artículo 2 del Tratado no pueden interpretarse en el sentido de que la Comisión tendría la obligación de autorizar ayudas públicas en favor de una

empresa sin viabilidad comercial o financiera, sólo para asegurar, de manera artificiosa, el mantenimiento del empleo en esa empresa. Tal interpretación sería incompatible con el principio de proporcionalidad, que, en materia de ayudas de Estado, exige entre otras cosas que se mantenga una situación de sana competencia en el mercado común (véase, por analogía, la sentencia Cityflyer Express/Comisión, antes citada, apartado 55). Dado que la CECA tiene como misión establecer un mercado común armonioso (artículo 2 del Tratado) y que, en principio, se deben considerar incompatibles con dicho mercado común las ayudas de Estado, cualquiera que sea su forma (artículo 4 del Tratado), la Comisión no puede autorizar una ayuda en favor de una empresa sin perspectivas de viabilidad y perturbar así el equilibrio en el mercado común imponiendo una desventaja sin justificación económica a las empresas siderúrgicas competidoras.

129 De ello se desprende que el sexto motivo de anulación debe desestimarse.

Sobre el séptimo motivo de anulación, basado en la violación del principio de igualdad de trato

Alegaciones de las partes

130 La Región Valona y SWS señalan que el Tratado CE y las directrices establecidas por la Comisión en materia de ayudas de Estado son mucho más flexibles que las normas en materia de ayudas de Estado formuladas por el Tratado CECA y el Código de ayudas. Según ellas, es probable que las medidas de intervención en favor de la demandante hubieran sido autorizadas si hubiesen estado comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CE. Por tanto, añaden, al negarse a interpretar la normativa CECA a la luz de la normativa CE y a tener en cuenta el hecho de que el Tratado CECA ya no estará en vigor dentro de algunos años, la Comisión violó el principio de igualdad de trato.

- 131 La demandada aduce que esa argumentación no tiene en cuenta el artículo 232 del Tratado CE.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 132 Del artículo 232 del Tratado CE resulta que las disposiciones de dicho Tratado no modifican las del Tratado CECA que, en consecuencia, conservan su propio ámbito de aplicación (sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1985, Gerlach, 239/84, Rec. p. 3507, apartado 9; auto del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 1997, D’Orazio y Hublau/Comisión, T-4/97, Rec. p. II-1505, apartado 18). Por consiguiente, el motivo basado en el principio de igualdad de trato y en el hecho de que las normas CE en materia de ayudas de Estado son más flexibles que las formuladas por el Tratado CECA y el Código de ayudas adoptado por la Comisión debe estimarse infundado.
- 133 El séptimo motivo de anulación también debe desestimarse.

Sobre el primer motivo de ilegalidad, referente a la infracción de los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 del Tratado

Alegaciones de las partes

- 134 La demandante manifiesta que la adopción de un Código de ayudas implica una modificación significativa de las facultades de la Comisión, al permitir a ésta examinar ayudas, incoar un procedimiento contradictorio con ese fin y, en su caso, autorizar ayudas y vigilar su ejecución. Pues bien, toda modificación o adecuación de las facultades de la Comisión entra dentro del ámbito de aplicación de los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 del Tratado. La Comisión vulneró

esas disposiciones al basar la adopción del Código en las otras disposiciones del artículo 95 del Tratado. La demandante estima, por otra parte, que el Código de ayudas no afecta a «casos no previstos en el [...] Tratado». En efecto, las ayudas financieras comunitarias y las acciones en lo que respecta a la producción están expresamente previstas por los artículos 54 y 57 del Tratado.

- 135 La Comisión recuerda que los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado permiten colmar lagunas en sus medios de acción, dándole la posibilidad de adoptar, previo dictamen conforme del Consejo, una Decisión que resulte necesaria para alcanzar uno de los objetivos de la Comunidad definidos en los artículos 2, 3 y 4 del Tratado, mientras que los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 del Tratado permiten modificar y revisar las normas del Tratado relativas al ejercicio de sus facultades. Según ella, el Código de ayudas corresponde a los párrafos primero y segundo de dicho artículo, en la medida en que su finalidad es establecer, para lograr el buen funcionamiento del mercado común, un sistema comunitario que permita asegurar la concesión de ciertos tipos de ayudas a la siderurgia comunitaria.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 136 En virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, la Comisión puede adoptar, en todos los casos no previstos en dicho Tratado, cualquier decisión general o individual necesaria para alcanzar los objetivos de éste. En efecto, las referidas disposiciones facultan a la Comisión para adoptar una Decisión o una recomendación con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo CECA en todos los casos no previstos por el Tratado en los 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. De ello se deduce que, en la medida en que, a diferencia del Tratado CE, el Tratado CECA no confiere a la Comisión o al Consejo ninguna facultad específica a efectos de autorizar las ayudas de Estado, la Comisión está facultada, en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95, a adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado y, por tanto, a autorizar, siguiendo el procedimiento establecido por dichas disposiciones, las

ayudas que considere necesarias para lograr esos objetivos. De este modo, la Comisión es competente, a falta de disposición específica del Tratado, para adoptar cualquier Decisión general o individual necesaria para alcanzar los objetivos de éste. Los párrafos primero y segundo del artículo 95 no contienen ninguna precisión sobre el alcance de las Decisiones que dicha Institución puede adoptar (sentencia EISA/Comisión, antes citada, apartados 64 y 65). La adopción de un Código de ayudas entra precisamente dentro de esa competencia conferida a la Comisión por los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado (misma sentencia, apartados 66 y 72).

- 137 De ello se desprende que el primer motivo de ilegalidad debe desestimarse.

Sobre el segundo motivo de ilegalidad, referente a la infracción del artículo 67 del Tratado y, en la medida necesaria, de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE

Alegaciones de las partes

- 138 La demandante señala que el Código de ayudas se refiere no sólo a ayudas otorgadas a beneficiarios concretos, sino también a ayudas no específicas, como las concedidas para la investigación, el desarrollo, la protección del medio ambiente o en apoyo de ciertas regiones desfavorecidas. Según la demandante, estas materias no están comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CECA, sino más bien en el de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE.
- 139 La demandante estima también que el Código de ayudas es incompatible con el artículo 67 del Tratado CECA. Considera que en este Tratado «las ayudas generales, que pueden tener repercusiones notables sobre la competencia en los mercados comunes del carbón y del acero, no han sido reguladas en profundidad [...]. Todo lo más, el artículo 67 del Tratado faculta a la Comisión, previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo, para dirigir [a los Estados miembros] recomendaciones, cuando sus acciones puedan provocar un desequilibrio grave».

- 140 La demandada recuerda que el artículo 4, letra c), y el artículo 67 del Tratado se refieren a dos materias distintas, ya que el primero prohíbe determinadas intervenciones de los Estados miembros en el ámbito que el Tratado somete a la competencia comunitaria, y el segundo tiene la finalidad de evitar las restricciones de la competencia en el ejercicio de las facultades que conservan los Estados miembros.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 141 Como acaba de considerarse en el marco del primer motivo de ilegalidad, los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado constituían la base jurídica adecuada para la adopción del Código de ayudas. Evidentemente, un Código que establece ciertas normas generales en materia de ayudas a la siderurgia no podría adoptarse sobre la base del Tratado CE. El artículo 67 tampoco podía servir de base jurídica, pues no se refiere a la materia de las ayudas de Estado (sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada, pp. 42 y 43).
- 142 Por consiguiente, el segundo motivo de ilegalidad también debe desestimarse.

Sobre el tercer motivo de ilegalidad, referente a una causa de nulidad, a un error manifiesto de apreciación y a una violación del principio de igualdad de trato

Alegaciones de las partes

- 143 La demandante aduce que las facultades conferidas a la Comisión consisten en la organización del mercado y en «la determinación, en beneficio de los operadores, de las condiciones más favorables para permitir su desarrollo, en un contexto de

seguridad jurídica». Al adoptar el Código de ayudas, la Comisión rebasó los límites de esas facultades, dado que el Código produjo «efectos económicos negativos», en particular una «actitud expectativa que los operadores industriales se vieron obligados a adoptar». A este respecto, la demandante explica que en el período comprendido entre 1991 y 1996, la Comisión hizo que reinase una gran incertidumbre. Especialmente, no reaccionó a la crisis del sector siderúrgico.

- 144 La demandante estima, además, que el Código de ayudas ha creado una discriminación, por cuanto exige, como condición de la ayuda para el cierre, el cierre de un equipo industrial completo. Según ella, esa condición da lugar a que las empresas que disponen de equipos industriales en instalaciones de explotación distintas puedan tomar la decisión de cerrar un equipo industrial completo más fácilmente que aquellas que, como la demandante, sólo disponen de una única planta industrial. Añade que se trata de un error de apreciación por parte de la Comisión, que ésta ha reconocido implícitamente, al suprimir dicha discriminación cuando se adoptó un nuevo Código en 1996.
- 145 La demandada señala que el Código de ayudas disponía, de manera inequívoca, que entraba en vigor el 1 de enero de 1992 y era aplicable hasta el 31 de diciembre de 1996. Estima que, en tales circunstancias, no se puede considerar que dicho Código de ayudas haya creado incertidumbres en cuanto al futuro de las ayudas a la siderurgia.
- 146 A continuación, indica que sus comportamientos durante el período 1991-1996 no son pertinentes cuando se trata de examinar la legalidad del Código de ayudas.
- 147 Por último, mantiene que la alegación de la demandante basada en una discriminación entre las empresas que controlan diferentes instalaciones de

explotación y las que operan en una sola planta industrial debe ser desestimada sobre la base del cuarto guión del apartado 2 del artículo 4 del Código de ayudas, según el cual la autorización de las ayudas para el cierre está sujeta al requisito de que la empresa beneficiaria no esté directa o indirectamente controlada por una empresa siderúrgica y no controle ella misma una de tales empresas.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 148 La argumentación formulada por la demandante para demostrar una «causa de nulidad» por parte de la Comisión viene a decir en esencia que la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta la crisis del sector siderúrgico y que incurrió en un error manifiesto de apreciación al considerar que no era necesario adoptar un Código de ayudas más flexible.
- 149 Este Tribunal señala, vista la exposición de motivos del Código de ayudas, que la Comisión quiso, por un lado, «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» y autorizar «la concesión de ayudas sociales para impulsar el cierre parcial de instalaciones y financiar el cese definitivo de todo tipo de actividades» y, por otro lado, prohibir «la concesión de ayudas de funcionamiento o de inversión en favor de empresas siderúrgicas [...] previendo, sin embargo, una excepción relativa a las ayudas regionales a la inversión en determinados Estados miembros [...] [con el fin de seguir permitiendo que] existieran unas condiciones de competencia equitativas en todo el sector». El Tribunal de Primera Instancia estima que esa conciliación de objetivos no puede considerarse poco razonable, máxime cuando el Código no excluye la posibilidad de que, con arreglo al artículo 95 del Tratado, puedan autorizarse, en situaciones imprevistas y excepcionales, ayudas que permitan una reestructuración prometedor (véase el apartado 79 de la presente sentencia). A la luz de este hecho, es evidente que los

principios elaborados por la Comisión en el Código de ayudas no están viciados de error manifiesto de apreciación o de «causa de nulidad».

150 En cuanto a la supuesta violación del principio de igualdad de trato, basta con señalar que, habida cuenta del apartado 2 del artículo 4 del Código de ayudas, del que se desprende que las ayudas para el cierre se refieren necesariamente a cierres de fábricas siderúrgicas en su totalidad, la demandante no ha explicado por qué el cierre sería realmente más fácil para las empresas que dispongan de equipos industriales en diferentes instalaciones de explotación que para las empresas que no estén en ese caso.

151 Por lo tanto, el tercer motivo de ilegalidad también debe desestimarse.

152 De cuanto precede, resulta que el recurso debe ser desestimado.

Costas

153 A tenor del apartado 2 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la demandante, y

al haber solicitado la Comisión su condena en costas, procede condenar a la demandante a soportar sus propias costas y las de la Comisión.

- 154 De conformidad con el párrafo primero del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, el Reino de Bélgica cargará con sus propias costas.
- 155 Según el párrafo tercero del apartado 4 del artículo 87 del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia podrá ordenar que una parte coadyuvante distinta de los Estados miembros, de los Estados partes en el Acuerdo EEE, de las Instituciones y del Órgano de Vigilancia de la AELC soporte sus propias costas. En el presente asunto, procede que la Región Valona y SWS, partes coadyuvantes que intervienen en apoyo de la parte demandante, soporten sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) La demandante soportará sus propias costas y las de la demandada.

3) Cada parte coadyuvante soportará sus propias costas.

Moura Ramos

García-Valdecasas

Tiili

Lindh

Mengozzi

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de marzo de 1999.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

R.M. Moura Ramos