SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada) de 21 de octubre de 2004 *

En el asunto T-36/99,

Lenzing AG, con domicilio social en Lenzing (Austria), representada inicialmente por el Sr. H.-J. Niemeyer y posteriormente por los Sres. I. Brinker y U. Soltész, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Kreuschitz y D. Triantafyllou, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Núñez-Müller, abogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto una pretensión de anulación parcial de la Decisión 1999/395/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 1998, relativa a la ayuda estatal otorgada por España a Sniace, S.A., situada en Torrelavega, Cantabria (DO L 149, p. 40), en su versión modificada por la Decisión 2001/43/CE de la Comisión, de 20 de septiembre de 2000 (DO L 11, p. 46),

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

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y la Sra. P. Lindh, los Sres. J.D. Cooke y H. Legal y la Sra. M.E. Martins Ribeiro, Jueces;

Secretaria: Sra. D. Christensen, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de octubre de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

Normativa nacional aplicable

1 A tenor del artículo 20 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE nº 154, de 29 de junio de 1994, p. 20658; en lo sucesivo, «Ley General de la Seguridad Social»):

«1. Podrán concederse aplazamientos o fraccionamientos en el pago de deudas por cuotas de la Seguridad Social o recargos sobre las mismas, así como de aquellas deudas con la Seguridad Social cuyo objeto lo constituyan recursos que no tengan la naturaleza jurídica de cuotas.

[...]

3. Los aplazamientos y fraccionamientos de las deudas con la Seguridad Social podrán concederse en la forma y con los requisitos y condiciones establecidos reglamentariamente. La eficacia de la resolución administrativa por la que se conceda el aplazamiento o fraccionamiento estará supeditada a que se garantice la obligación, en los términos que reglamentariamente se establezcan, mediante la constitución de los correspondientes derechos reales o personales, salvo que concurran causas de carácter extraordinario que aconsejen eximir de esta obligación.

4. El aplazamiento o fraccionamiento en el pago de las deudas con la Seguridad Social dará lugar al devengo de interés, que será exigible desde la concesión del aplazamiento hasta la fecha de pago, conforme al tipo de interés legal del dinero que se fije de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 24/1984, de 29 de junio, sobre modificación del tipo de interés legal del dinero.»

2 Con arreglo al artículo 27 de la Ley General de la Seguridad Social, a las deudas aplazadas se añaden recargos de demora.

3 Los requisitos para el aplazamiento y el fraccionamiento del pago de las deudas con la Seguridad Social se precisan en el Real Decreto 1637/1995, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (BOE nº 245, de 24 de octubre de 1995, p. 30844). El artículo 40, apartado 1, de este Real Decreto establece entre otras cosas lo siguiente:

«Podrá aplazarse o fraccionarse el pago de deudas con la Seguridad Social, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, previa solicitud de los responsables del pago, cuando su situación económico-financiera y demás circunstancias concurrentes, apreciadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, les impida efectuar el pago de sus débitos.»

4 El aplazamiento de las deudas por cuotas de la Seguridad Social está regulado asimismo por los artículos 11 a 27 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de 22 de febrero de 1996, por la que se desarrolla el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social (BOE nº 52, de 29 de febrero de 1996, p. 7849).

5 El Fondo de Garantía Salarial (en lo sucesivo, «Fogasa») es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. A tenor del artículo 33, apartado 1, del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE nº 75, de 29 de marzo de 1995, p. 9654; en lo sucesivo, «Estatuto de los Trabajadores»), su principal función consiste en abonar «a los trabajadores el importe de los salarios

pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios». El artículo 33, apartado 4, obliga al Fogasa a subrogarse en los derechos y acciones de los trabajadores para obtener el reembolso de las cantidades satisfechas.

6 Las formalidades que deben cumplirse para obtener dicho reembolso se establecen en el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fogasa (BOE nº 92, de 17 de abril de 1985, p. 10203), que completa el Estatuto de los Trabajadores. El artículo 32 de este Real Decreto dispone lo siguiente:

«Uno. Con objeto de facilitar el reintegro de las cantidades adeudadas, el [Fogasa] podrá concluir acuerdos de devolución en los que se determinarán los aspectos relativos a forma, plazos y garantías, conjugando la eficacia de la acción subrogatoria con las exigencias de continuidad empresarial y la salvaguardia del empleo.

Las cantidades aplazadas devengarán el interés legal del dinero.

Dos. La conclusión de un acuerdo de devolución en forma aplazada será comunicada al Órgano judicial que viniese entendiendo del procedimiento instado para la realización de los créditos.

Tres. El incumplimiento de lo convenido determinará la resolución del acuerdo, ejercitándose por el [Fogasa] cuantas acciones le competen, pudiendo solicitar la reapertura de las actuaciones si quedaron en suspenso.

[...]»

7 La celebración de acuerdos de devolución de las cantidades satisfechas por el Fogasa está regulada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 20 de agosto de 1985 (BOE nº 206, de 28 de agosto de 1985, p. 27071). Esta Orden fija los criterios objetivos a los que debe ajustarse el Fogasa y precisa que éstos se aplican «dentro del exigible margen de flexibilidad que permita contemplar las particularidades propias de cada supuesto concreto». El artículo 2, apartado 1, de dicha Orden establece los plazos máximos de aplazamiento de las deudas. Su artículo 3 dispone que procede exigir la prestación de una garantía «que se estime suficiente». Por último, según el artículo 6, apartado 3, el Fogasa puede desestimar cualquier solicitud de aplazamiento o de fraccionamiento.

Hechos que originaron el litigio

8 Lenzing AG (en lo sucesivo, «demandante») es una sociedad austriaca que produce y comercializa fibras de celulosa (viscosa, modal y lyocell).

9 Sniace, S.A. (en lo sucesivo, «Sniace») es una sociedad española que produce celulosa, papel, fibras de viscosa, fibras sintéticas y sulfato de sodio. Tiene su domicilio social en Cantabria, región que desde septiembre de 1995 goza del estatus de región asistida con arreglo al artículo 92, apartado 3, letra a), del Tratado CE [actualmente artículo 87 CE, apartado 3, letra a), tras su modificación].

10 En marzo de 1993, Sniace, que desde hacía varios años atravesaba dificultades económicas y financieras, fue declarada en suspensión de pagos por los tribunales españoles. En octubre de 1996, los acreedores privados de Sniace celebraron un convenio mediante el cual se convertían en acciones de esta sociedad el 40 % de sus créditos contra ella, acuerdo que dio lugar a que se levantase la suspensión de pagos. Los acreedores públicos de Sniace hicieron uso de su derecho de abstención y decidieron no participar en dicho convenio.

11 El 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995, Sniace suscribió con el Fogasa sendos convenios relativos a la devolución a éste de los salarios atrasados e indemnizaciones que había pagado a los trabajadores de Sniace. El primer convenio establecía la devolución de un importe de 897.652.789 pesetas (ESP), más 465.055.911 ESP de intereses al tipo de interés legal del 10 %, con vencimientos semestrales durante un período de ocho años (en lo sucesivo, «convenio de 5 de noviembre de 1993»). El segundo convenio preveía la devolución de un importe de 229.424.860 ESP, más 110.035.018 ESP de intereses al tipo de interés legal del 9 %, con vencimientos semestrales durante un período de ocho años (en lo sucesivo, «convenio de 31 de octubre de 1995»). Para garantizar los créditos del Fogasa, el 10 de agosto de 1995, Sniace constituyó en su favor una hipoteca sobre dos de sus propiedades. El importe devuelto por Sniace con arreglo a estos dos convenios ascendía en junio de 1998 a 186.963.594 ESP.

12 El 8 de marzo de 1996, la Tesorería General de la Seguridad Social (en lo sucesivo, «TGSS») celebró con Sniace un acuerdo para el aplazamiento de las deudas de ésta por cuotas de la Seguridad Social por un importe global de 2.903.381.848 ESP en relación con el período comprendido entre febrero de 1991 y febrero de 1995 (en lo sucesivo, «acuerdo de 8 de marzo de 1996»). Este acuerdo establecía el pago de dicho importe, más intereses al tipo de interés legal del 9 %, en 96 mensualidades hasta marzo de 2004. Fue modificado por un acuerdo de 7 de mayo de 1996 que aplazaba la deuda durante un año y preveía un pago en 84 mensualidades y la aplicación del tipo de interés legal del 9 % (en lo sucesivo, «acuerdo de 7 de mayo de 1996»). Estos acuerdos no fueron respetados por Sniace, por lo que fueron sustituidos por un nuevo acuerdo suscrito el 30 de septiembre de 1997 entre esta sociedad y la TGSS (en lo sucesivo, «acuerdo de 30 de septiembre de 1997»). Este acuerdo se refería a una cantidad de 3.510.387.323 ESP, correspondiente a las cuotas de la Seguridad Social impagadas durante el período comprendido entre febrero de 1991 y febrero de 1997, más recargos de demora por importe de 615.056.349 ESP, que se abonarían durante un período de diez años. Durante los dos primeros años se pagarían únicamente los intereses, calculados al tipo anual del 7,5 %, mientras que en los años siguientes los pagos abarcarían el principal y los intereses. En abril de 1998, Sniace había abonado 216.118.863 ESP en el marco del acuerdo de 30 de septiembre de 1997.

13 El 4 de julio de 1996, la demandante presentó ante la Comisión una denuncia relativa a una serie de ayudas de Estado que, a su juicio, se habían otorgado a Sniace durante varios años a partir de finales de los años 80. Remitió información adicional a la Comisión mediante escritos de 26 de noviembre y 9 de diciembre de 1996. Las autoridades españolas presentaron sus observaciones mediante escrito de 17 de febrero de 1997.

14 Mediante escrito de 10 de marzo de 1997, la Comisión notificó a la demandante que había archivado su denuncia debido a que no quedaba suficientemente probado que Sniace hubiese recibido ayudas de Estado en el sentido del artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación).

15 Mediante escrito de 17 de abril de 1997, la demandante remitió a la Comisión información adicional para apoyar su denuncia, incluyendo un plan de viabilidad relativo a Sniace elaborado en agosto de 1996 por una sociedad privada de consultoría a petición de la Consejería de Industria del Gobierno de Cantabria. La demandante asistió a una reunión con la Comisión el 17 de mayo de 1997. Mediante escrito de 18 de junio de 1997, proporcionó a ésta datos sobre el mercado europeo de fibras de viscosa.

16 Mediante escrito de 7 de noviembre de 1997, la Comisión comunicó al Gobierno español su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2) en relación con algunas de las supuestas ayudas denunciadas por la demandante, entre ellas los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995 y la «falta de cobro de las cuotas de la Seguridad Social desde 1991», y le instó a que presentara sus observaciones. Mediante la publicación de este escrito en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 14 de febrero de 1998 (DO C 49, p. 2) se informó a los demás Estados miembros y a las partes interesadas de la incoación del citado procedimiento y se les emplazó para que presentasen sus eventuales observaciones. El Gobierno español remitió sus observaciones mediante escrito de 19 de diciembre de 1997. Presentaron observaciones varios terceros interesados, entre los cuales la demandante, que lo hizo mediante escrito de 27 de marzo de 1998. Dichas observaciones fueron comentadas por el Gobierno español mediante escrito de 24 de junio de 1998. Asimismo, éste respondió a las preguntas planteadas en el escrito de la Comisión de 23 de febrero de 1997 mediante otro de 16 de abril de 1998.

17 El 28 de octubre de 1998, la Comisión adoptó la Decisión 1999/395/CE relativa a la ayuda estatal otorgada por España a Sniace, S.A., situada en Torrelavega, Cantabria (DO 1999, L 149, p. 40; en lo sucesivo, «Decisión de 28 de octubre de 1998»).

18 La parte dispositiva de esta Decisión tiene el siguiente tenor:

«Artículo 1

La ayuda estatal descrita a continuación y que España ha concedido a [Sniace] es incompatible con el mercado común:

a) en la medida en que el tipo de interés se situaba por debajo de los tipos de mercado, el acuerdo celebrado el 8 de marzo de 1996 (modificado por el acuerdo de 7 de mayo de 1996) entre Sniace y la [TGSS] con el fin de reescalonar deudas que ascendían a un principal de 2.903.381.848 pesetas españolas, modificado por el acuerdo de 30 de septiembre de 1997 relativo al reescalonamiento de deudas por un principal de 3.510.387.323 pesetas españolas; y

b) en la medida en que el tipo de interés se encontraba por debajo de los tipos de mercado, los acuerdos celebrados el 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995 entre Sniace y Fogasa por importes de 1.362.708.700 y 339.459.878 pesetas españolas, respectivamente (intereses incluidos).

Por lo que se refiere a las demás cuestiones objeto del procedimiento incoado en el marco del [artículo 88 CE, apartado 2] y especialmente una garantía de préstamo por un total de mil millones de pesetas españolas autorizada mediante la Ley 7/93,

los acuerdos de financiación para la construcción prevista de una planta de tratamiento de aguas residuales y la cancelación parcial de deudas por parte del Ayuntamiento de Torrelavega, estas medidas no son constitutivas de ayuda, por lo que se puede dar por concluido el procedimiento. No obstante, España ha de informar a la Comisión en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la presente Decisión de las liquidaciones modificadas efectuadas por el Ayuntamiento de Torrelavega en relación con el impuesto de actividades económicas adeudado por Sniace en concepto de los años 1995 hasta la fecha. En lo que respecta al impago de las tasas medioambientales entre 1987 y 1995, la Comisión adoptará una decisión específica a su debido tiempo.

Artículo 2

1. El Reino de España adoptará las medidas necesarias para recuperar del beneficiario la ayuda contemplada en el artículo 1, que le fue concedida ilegalmente.

2. El reembolso deberá llevarse a efecto de conformidad con los procedimientos establecidos en el Derecho nacional. Los importes que habrán de reembolsarse devengarán intereses a partir de la fecha en que se concedieron al beneficiario y hasta su reembolso efectivo. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia aplicable.

Artículo 3

El Reino de España deberá informar a la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.»

Sentencia Tubacex y Decisión de 20 de septiembre de 2000

19 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 24 de diciembre de 1998, el Reino de España interpuso un recurso solicitando que se anulase la Decisión de 28 de octubre de 1998 (asunto C-479/98). El procedimiento de este asunto se suspendió una primera vez, mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1999, a la espera de que se pronunciara la sentencia de dicho Tribunal en el asunto C-342/96, España/Comisión, en el que se suscitaban cuestiones similares.

20 Este último asunto tenía por objeto un recurso de anulación contra la Decisión 97/21/CE, CECA de la Comisión, de 30 de julio de 1996, relativa a una ayuda estatal concedida a la Compañía Española de Tubos por Extrusión, S.A., situada en Llodio (Álava) (DO 1997, L 8, p. 14). Mediante esta Decisión, la Comisión había considerado que determinados convenios de reembolso suscritos por la Compañía Española de Tubos por Extrusión (en lo sucesivo, «Tubacex»), su filial Acería de Álava y el Fogasa así como determinados convenios de aplazamiento y fraccionamiento de cotizaciones suscritos por dichas empresas y la TGSS contenían elementos constitutivos de ayuda concedidos ilegalmente e incompatibles con el mercado común en virtud del artículo 87 CE y de la Decisión nº 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 la medida en que el tipo de interés aplicado era inferior a los tipos vigentes en el mercado». En efecto, según la Comisión, la aplicación del tipo de interés legal del 9 % a los convenios de que se trataba no correspondía a las condiciones normales de mercado, en las cuales el tipo de interés medio aplicado por los bancos privados en España a los préstamos con plazo superior a tres años era considerablemente más elevado.

21 El 29 de abril de 1999, el Tribunal de Justicia dictó sentencia en el asunto C-342/96 (Rec. p. I-2459; en lo sucesivo, «sentencia Tubacex»). En primer lugar, señaló que el Fogasa no concede préstamos a las empresas en quiebra o en situación de dificultad, sino que con el dinero que dicho organismo paga y después recupera de las empresas satisface todas las solicitudes legítimas formuladas por los trabajadores. Añadió que el Fogasa puede celebrar convenios de devolución que le permiten aplazar o fraccionar las cantidades debidas y que, igualmente, la TGSS puede conceder aplazamientos o fraccionamientos del pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social. A continuación, el Tribunal de Justicia observó que el Estado no había actuado como un inversor público cuya intervención tenga que compararse con la actuación de un inversor privado que coloca su capital en función de su rentabilidad a un plazo más o menos corto, sino como «un acreedor público que, al igual que un acreedor privado, trata de recuperar cantidades que se le adeudan y que, a tal efecto, celebra con el deudor convenios conforme a los cuales las deudas acumuladas se aplazarán o fraccionarán para facilitar su devolución» (apartado 46). Indicó que los convenios controvertidos se habían celebrado debido a que existía con anterioridad la obligación legal de Tubacex de proceder a la restitución de los salarios anticipados por el Fogasa y al pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social y que, por consiguiente, no habían generado nuevas deudas de Tubacex frente a las autoridades públicas (apartado 47). Por último, el Tribunal de Justicia declaró que «los intereses normalmente aplicables a este tipo de créditos son los que se destinan a reparar el perjuicio sufrido por el acreedor como consecuencia del retraso por parte del deudor en la ejecución de su obligación de liberarse de su deuda, a saber, los intereses de demora» y que «en el supuesto de que el tipo de los intereses de demora aplicado a las deudas contraídas con un acreedor público sea distinto del practicado para las deudas contraídas con un acreedor privado, debería aplicarse este último tipo en caso de que fuera superior al primero» (apartado 48). A la luz de estas consideraciones, el Tribunal de Justicia anuló la Decisión 97/21 «en la medida en que declara incompatibles con el artículo [87 CE] las medidas adoptadas por el Reino de España en favor de Tubacex, en la medida en que el tipo de interés del 9 % aplicado a las cantidades adeudadas por dicha empresa al Fogasa y a la [TGSS] es inferior a los tipos practicados en el mercado».

22 En el asunto C-479/98, la Comisión comunicó al Tribunal de Justicia mediante escrito de 17 de junio de 1999 que, habida cuenta de la sentencia Tubacex, tenía intención de revocar parcialmente la Decisión de 28 de octubre de 1998 y de reabrir el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, con el fin de recabar

previamente las observaciones de los terceros interesados. En consecuencia, solicitó, con arreglo al artículo 82 *bis*, apartado 1, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la suspensión del procedimiento de dicho asunto a la espera de la citada revocación parcial. Mediante decisión de 1 de julio de 1999, el Presidente del Tribunal de Justicia estimó esta solicitud.

23 A raíz de la sentencia Tubacex, la Comisión examinó de nuevo la Decisión de 28 de octubre de 1998. Mediante escrito de 16 de febrero de 2000, notificó al Gobierno español su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, en relación con «los elementos constitutivos de ayuda [...] considerados incompatibles con el mercado común y expuestos en el artículo 1 de la Decisión [de 28 de octubre de 1998]» y le instó a que presentara sus observaciones. Mediante la publicación de este escrito en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 15 de abril de 2000 (DO C 110, p. 33) se informó a los demás Estados miembros y a las partes interesadas de la incoación del citado procedimiento y se les emplazó para que presentasen sus eventuales observaciones. El Gobierno español remitió sus observaciones mediante escrito de 19 de abril de 2000.

24 El 20 de septiembre de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2001/43/CE, por la que se modifica la Decisión de 28 de octubre de 1998 (DO 2001, L 11, p. 46; en lo sucesivo, «Decisión de 20 de septiembre de 2000»).

25 La parte V «Evaluación» de la Decisión de 20 de septiembre de 2000 tiene el siguiente tenor:

«20) La Comisión debe determinar si los elementos considerados incompatibles con el mercado común en el artículo 1 de la Decisión [de 28 de octubre de 1998] constituyen una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 [CE]. En caso afirmativo, la Comisión tendría que comprobar si la ayuda es compatible con el mercado común.

21) Los fundamentos de hecho y de Derecho de la sentencia Tubacex son similares a los presentados por España ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-479/98 y por SNIACE ante el Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-190/99 contra la Decisión [de 28 de octubre de 1998]. La Comisión considera que los argumentos esgrimidos por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia son igualmente pertinentes en los acuerdos entre SNIACE y Fogasa y entre SNIACE y la [TGSS], respecto de los cuales la Decisión [de 28 de octubre de 1998] consideró que constituían una ayuda estatal.

22) En primer lugar, habría que señalar que SNIACE ya tenía la obligación legal de proceder a la restitución de los salarios anticipados por Fogasa y al pago de las deudas por cuotas de la seguridad social. Por consiguiente, los acuerdos en cuestión no generaron nuevas deudas de SNIACE frente a las autoridades públicas. Así pues, en los acuerdos de devolución de Fogasa y en los acuerdos de reescalonamiento de la [TGSS] el Estado no actuó como inversor público cuya conducta deba compararse a la de un inversor privado que coloca su capital en función de su rentabilidad, sino como un acreedor público que, al igual que un acreedor privado, puede tratar de recuperar cantidades que se le adeudan. Por consiguiente, para determinar si se concedió ayuda, la Comisión ha de comparar el tipo de interés de demora aplicado a las deudas contraídas con el acreedor público con el tipo aplicado a las deudas contraídas con acreedores privados que hayan actuado en circunstancias similares.

23) No obstante, hay que señalar que las circunstancias particulares de deudores y acreedores pueden resultar problemáticas para la determinación de un comportamiento común aplicable de acreedores privados que buscan recuperar las cantidades que se les adeudan. Por consiguiente, la Comisión debe basar su evaluación en un análisis del comportamiento de acreedores privados considerando cada caso por separado.

24) En el caso concreto de SNIACE, a petición de la empresa en 1992, los Tribunales españoles decretaron la suspensión de pagos en marzo de 1993.

Haciendo uso de su derecho de abstención, los acreedores públicos no suscribieron el acuerdo de acreedores de octubre de 1996 dentro del marco del acuerdo del procedimiento de suspensión de pagos. Como señaló la Comisión en la decisión de incoar el procedimiento, al hacer uso de su derecho de abstención, los acreedores públicos protegían todos sus créditos.

25) Los acuerdos independientes entre Fogasa y SNIACE y entre la seguridad social y SNIACE no concedían a SNIACE un trato más generoso del alcanzado en el acuerdo de acreedores privados.

26) Sin embargo, las circunstancias de los acreedores privados no eran las mismas que las de los acreedores públicos debido a la posición, las garantías aportadas y los derechos de abstención de que disfrutan las instituciones públicas. Por consiguiente, la Comisión considera que un planteamiento comparativo de este tipo no constituye en este caso concreto una aplicación correcta de la prueba del "acreedor privado", definida en su momento por el Tribunal de Justicia, que, como éste subrayó posteriormente en su sentencia de 29 de junio de 1999 en el asunto C-256/97 (DMT), consiste en comparar el comportamiento de los acreedores públicos objeto de examen con el de un hipotético acreedor privado que se halle, en la medida de lo posible, en la misma situación.

27) La Comisión señala que el artículo 1108 del Código civil español dispone que, si el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios consistirá en el interés legal, siempre que las partes no hayan convenido otro tipo de interés. Además, el artículo 312 del Código de comercio dispone que, consistiendo el préstamo en dinero, salvo que las partes hayan pactado otra cosa, el deudor está obligado a devolver el valor legal de la deuda al tiempo de la devolución. Por consiguiente, el tipo de interés legal sería el tipo más alto que puede esperar obtener un acreedor privado si recurre a la Justicia para cobrar la deuda.

28) Como consecuencia de ello, un acreedor privado no habría podido obtener del deudor un tipo de interés para los atrasos superior al tipo de interés legal como compensación por no recurrir a la Justicia para cobrar la deuda.

29) Por último, hay que subrayar las circunstancias particulares de SNIACE en el momento en que se celebraron los acuerdos de reescalonamiento con Fogasa y la [TGSS]. La empresa había pasado por serios problemas financieros, resultantes en la suspensión de todo el reembolso de la deuda y había serias dudas sobre su futura existencia. Como señaló la Comisión en su Decisión [de 28 de octubre de 1998], al no haber procedido a la ejecución, con lo que posiblemente habría provocado la liquidación de la empresa, la [TGSS] actuó con vistas a poder cobrar al máximo la deuda.

30) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión puede aceptar que en este caso en concreto, al reescalonar y aplicar el tipo de interés legal a las deudas de SNIACE, España pretendía recuperar al máximo las cantidades adeudadas sin sufrir una pérdida financiera. Por consiguiente, España actuó como habría actuado un hipotético acreedor privado que estuviera en la misma posición frente a SNIACE.»

26 A la luz de las anteriores consideraciones, la Comisión concluyó en la Decisión de 20 de septiembre de 2000 que «los acuerdos de reembolso entre Fogasa y SNIACE y el acuerdo de reescalonamiento de la deuda entre la seguridad social y SNIACE no [constituían] ayudas estatales» (considerando 31) y que, en consecuencia, «[consideraba] oportuno modificar su Decisión [de 28 de octubre de 1998]» (considerando 32).

27 La parte dispositiva de la Decisión de 20 de septiembre de 2000 establece lo siguiente:

«*Artículo 1*

La Decisión [de 28 de octubre de 1998] quedará modificada como sigue:

1) El párrafo primero del artículo 1 se sustituirá por el texto siguiente:

"Las siguientes medidas concedidas por España a [Sniace] no constituyen ayuda estatal:

a) el acuerdo celebrado el 8 de marzo de 1996 (modificado por el acuerdo de 7 de mayo de 1996) entre SNIACE y la [TGSS] con el fin de reescalonar deudas que ascendían a un principal de 2.903.381.848 pesetas [...] (17.449.676,34 euros), modificado posteriormente por el acuerdo de 30 de septiembre de 1997 relativo al reescalonamiento de deudas por un principal de 3.510.387.323 pesetas [...] (21.097.852,72 euros), y

b) los acuerdos celebrados el 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995 entre SNIACE y el [Fogasa] por importes de 1.362.708.700 pesetas [...] (8.190.044,23 euros) y 339.459.878 pesetas [...] (2.040.194,96 euros), respectivamente."

2) Se suprimirá el artículo 2.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.»

28 En lo sucesivo, se denominará la Decisión de 28 de octubre de 1998, en su versión modificada por la Decisión de 20 de septiembre de 2000, «Decisión impugnada».

29 Mediante auto de 4 de diciembre de 2000, el Presidente del Tribunal de Justicia ordenó que se archivara el asunto C-479/98 y se hiciera constar en el Registro de dicho Tribunal.

Procedimiento

30 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 11 de febrero de 1999, la demandante interpuso el presente recurso con objeto de obtener la anulación parcial de la Decisión de 28 de octubre de 1998.

31 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de mayo de 1999, la Comisión propuso una excepción de inadmisibilidad con arreglo al artículo 114 del Reglamento de Procedimiento de dicho Tribunal.

32 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 8 de julio de 1999, el Reino de España solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto de 11 de octubre de 2001, el Presidente de la Sala Quinta ampliada de este Tribunal estimó dicha solicitud.

33 Mediante auto de 10 de diciembre de 2001 del Presidente de la Sala Quinta ampliada del Tribunal de Primera Instancia, se suspendió el presente procedimiento hasta que se dictase sentencia en el asunto C-479/98, de conformidad con el artículo 47, párrafo tercero, del Estatuto CE del Tribunal de Justicia (actualmente artículo 54, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia) y con el artículo 77, letra a), y el artículo 78 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia.

34 Mediante escrito de 24 de enero de 2001, la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia instó a las partes principales a que presentaran sus observaciones sobre la continuación del presente procedimiento habida cuenta de la Decisión de 20 de septiembre de 2000 y del auto de archivo del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2000, antes citado. La demandante presentó sus observaciones mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 12 de febrero de 2001, en el cual, entre otras cosas, modificó sus pretensiones (véase el punto 41 *infra*). Mediante escrito registrado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 16 de febrero de 2001, la Comisión indicó esencialmente que el objeto del presente procedimiento no resultaba afectado por la Decisión de 20 de septiembre de 2000.

35 El 11 de abril de 2001, la demandante presentó sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad.

36 Mediante auto de 8 de octubre de 2001, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) acordó unir el examen de la excepción de inadmisibilidad al del fondo del asunto.

37 El Reino de España presentó el 14 de febrero de 2002 el escrito de formalización de su intervención, en relación con el cual las partes principales presentaron observaciones.

38 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta ampliada) decidió abrir la fase oral del procedimiento y, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, instó a la Comisión a que presentase determinados documentos y al Reino de España a que respondiera a preguntas escritas y presentara un documento. La Comisión y el Reino de España dieron cumplimiento a lo solicitado dentro del plazo señalado. Asimismo, dicho Tribunal pidió a la demandante que respondiera oralmente a una pregunta durante la vista.

39 Las observaciones orales de las partes y sus respuestas a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia fueron oídas en la vista celebrada el 23 de octubre de 2003.

Pretensiones de las partes

40 En su demanda, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule el artículo 1 de la Decisión de 28 de octubre de 1998 en la medida en que la Comisión declara en él que:

«1. la falta de cobro de los créditos, recargos de demora e intereses a favor de la [TGSS], así como los acuerdos de aplazamiento de la deuda celebrados entre Sniace y la [TGSS] el 8 de marzo de 1996, el 7 de mayo de 1996 y el 30 de septiembre de 1997, y

2. la falta de cobro de los créditos e intereses de demora a favor del [...] Fogasa, así como los convenios suscritos entre Sniace y el [...] Fogasa el 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995

no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo [87 CE, apartado 1], a excepción de los tipos de interés divergentes de los tipos de mercado».

— Condene en costas a la Comisión.

41 En su escrito de 12 de febrero de 2001 (véase el apartado 34 *supra*), la demandante adapta su primera pretensión como sigue:

«Anule el artículo 1 de la [Decisión impugnada] en la medida en que la Comisión declara en él que:

la falta de cobro de los créditos, recargos de demora e intereses debidos a la [TGSS], así como los acuerdos de aplazamiento de la deuda celebrados entre Sniace y este organismo el 8 de marzo de 1996, el 7 de mayo de 1996 y el 30 de septiembre de 1997, y

la falta de cobro de los créditos e intereses de demora debidos al Fogasa, así como los convenios suscritos entre Sniace y el Fogasa el 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995

no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.»

42 En sus observaciones sobre la excepción de inadmisibilidad, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que admita el recurso.

43 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— En cualquier caso, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

44 El Reino de España, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso.

— Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

45 La Comisión y el Reino de España alegan la inadmisibilidad del recurso debido a que la demandante, por una parte, no acredita un interés para ejercitar la acción y, por otra, no resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada.

Sobre la falta de interés para ejercitar la acción

Alegaciones de las partes

46 La Comisión indica que, en la Decisión de 20 de septiembre de 2000, declara que ni los acuerdos de aplazamiento y de devolución por sí solos ni los tipos de interés que establecen constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Señala que esta Decisión adquirió firmeza ya que la demandante no interpuso recurso de anulación contra ella y que, por tanto, las pretensiones formuladas en la demanda son las que delimitan el objeto del litigio. Añade que dichas pretensiones sólo se refieren al artículo 1 de la Decisión de 28 de octubre de 1998 y únicamente en la medida en que la falta de cobro por la TGSS y el Fogasa de «sus créditos, recargos de demora e intereses» a Sniace no se considera una ayuda de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

47 La Comisión sostiene que la demandante carece de interés para ejercitar la acción. Afirma que, si el Tribunal de Primera Instancia estimase la pretensión de anulación contenida en la demanda, ello «no afectaría a la firmeza de la Decisión [de 20 de septiembre de 2000] y no cambiaría nada de la versión de la Decisión [de 28 de octubre de 1998] modificada». En efecto, «aunque se anulase el artículo 1 de la Decisión [de 28 de octubre de 1998] según lo solicitado por la demandante, seguiría vigente el artículo 1, apartado 1, de la Decisión [de 28 de octubre de 1998] en su versión modificada por la Decisión [de 20 de septiembre de 2000], que declaró de manera expresa que las medidas controvertidas no constituyen ayudas de Estado».

48 En su escrito de dúplica, la Comisión alega que la Decisión de 20 de septiembre de 2000 «no es una mera "rectificación" de la Decisión [de 28 de octubre de 1998], ni tampoco la sustituye, sino que, por el contrario, constituye una nueva evaluación completa, incluso de las ayudas que ya se habían considerado compatibles con el mercado común en la Decisión [de 28 de octubre de 1998]». Precisa que el procedimiento incoado en virtud del artículo 88 CE, apartado 2, a raíz de la

sentencia Tubacex (véase el apartado 23 *supra)* no abarcaba únicamente la cuestión de los tipos de interés, sino que se refería a «todas las medidas que dieron lugar a la adopción de la Decisión [de 28 de octubre de 1998], pero teniendo en cuenta [aquella sentencia]». La Comisión afirma asimismo que, en la Decisión de 20 de septiembre de 2000, «examinó y evaluó de manera expresa y global estas medidas desde el punto de vista del Derecho de las ayudas, y en particular los acuerdos suscritos entre el Fogasa o la [TGSS] y Sniace». Por tanto, la demandante debería haber interpuesto «también» un recurso de anulación contra la Decisión de 20 de septiembre de 2000.

49 El Reino de España sostiene que el artículo 1, apartado 1, de la Decisión de 28 de octubre de 1998 quedó «vacío de contenido por la reforma introducida por la Decisión [de 20 de septiembre de 2000]» y que, en consecuencia, el presente recurso carece de objeto.

50 La demandante pone de manifiesto que la pretensión de anulación contenida en su demanda sólo se refiere a la Decisión de 28 de octubre de 1998 en la medida en que la Comisión declara en ella que «la falta de cobro de los créditos, recargos de demora e intereses debidos a la [TGSS], así como los acuerdos de aplazamiento de la deuda celebrados entre Sniace y este organismo, y la falta de cobro de los créditos e intereses de demora debidos al Fogasa, así como los convenios suscritos entre Sniace y el Fogasa, no constituyen ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1». Afirma que la citada pretensión no hace referencia a la declaración contenida en el artículo 1 de esta Decisión según la cual «la diferencia entre, por una parte, los tipos de interés convenidos en los acuerdos y, por otra, el tipo practicado en el mercado, que es más elevado, constituye una ayuda de Estado».

51 La demandante explica que la Decisión de 20 de septiembre de 2000 modificó parcialmente la Decisión de 28 de octubre de 1998 en el sentido de que la Comisión consideró en aquélla que la diferencia entre los tipos de interés citada tampoco constituye una ayuda de Estado. Afirma que la Decisión de 20 de septiembre de 2000 no modifica los demás aspectos de la Decisión de 28 de octubre de 1998 y, en particular, el aspecto que impugna la demanda. Por consiguiente, el objeto del litigio, tal como se formula en ésta, no se ha modificado.

52 La demandante añade que, aunque se considerase que la Decisión de 20 de septiembre de 2000 derogó y sustituyó a la de 28 de octubre de 1998, tendría derecho a adaptar sus pretensiones, como hizo en su escrito de 12 de febrero de 2001 (véanse los apartados 34 y 41 *supra*). A este respecto, invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión (14/81, Rec. p. 749).

53 Por estos distintos motivos, la demandante sostiene que sí acredita un interés para ejercitar la acción.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

54 Con carácter preliminar debe recordarse que una modificación de la Decisión impugnada realizada durante el procedimiento constituye un elemento nuevo que permite al demandante adaptar sus motivos y pretensiones (sentencia Alpha Steel/Comisión, antes citada, apartado 8; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 3 de febrero de 2000, CCRE/Comisión, asuntos acumulados T-46/98 y T-151/98, Rec. p. II-167, apartados 33 a 36, y de 28 de febrero de 2002, Kvaerner Warnow Werft/Comisión, asuntos acumulados T-227/99 y T-134/00, Rec. p. II-1205, apartado 22).

55 En la Decisión de 28 de octubre de 1998, la Comisión consideró entre otras cosas que el acuerdo de 8 de marzo de 1996 celebrado entre Sniace y la TGSS, en su versión modificada por los acuerdos de 7 de mayo de 1996 y de 30 de septiembre de 1997, y los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995 suscritos entre Sniace y el Fogasa únicamente constituían ayudas de Estado en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, «en la medida en que el tipo de interés se situaba por debajo de los tipos de mercado». En su demanda, la demandante persigue que se anule este aspecto de la Decisión de 28 de octubre de 1998 alegando en especial que «la ayuda de Estado incluye [...] todas las cotizaciones sociales pendientes de pago, más los recargos de demora y los intereses al tipo de mercado, [así como] todas las cantidades adeudadas al Fogasa, más intereses al tipo del mercado». Por lo que se refiere a la TGSS, la demandante sostiene más concretamente que constituye una ayuda de Estado el hecho de que este organismo tolere, al menos desde 1991, que Sniace no pague sus deudas por cuotas de la

Seguridad Social, que en 1996 y 1997 no exigiese la ejecución forzosa de sus créditos a pesar de que Sniace no había respetado los acuerdos de 8 de marzo y de 7 de mayo de 1996, sino que, por el contrario, celebrase un tercer acuerdo de aplazamiento, que no exigiese la constitución de garantías reales y que renunciase a exigir el pago de recargos de demora y de intereses al tipo de mercado. Por lo que respecta al Fogasa, la demandante afirma esencialmente que debe calificarse como ayuda de Estado el hecho de que este organismo no exigiese la ejecución forzosa de sus créditos contra Sniace, cuando esta sociedad no había respetado los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995, y que no estableciese en dichos convenios el pago de recargos e intereses de demora.

56 Mediante la Decisión de 20 de septiembre de 2000, la Comisión modificó la Decisión de 28 de octubre de 1998 sin derogarla ni sustituirla. El único cambio consiste en que, al aplicar el criterio del acreedor privado en lugar del criterio del inversor privado, consideró que los tipos de interés aplicados por la TGSS y el Fogasa en los acuerdos de aplazamiento y de devolución celebrados con Sniace tampoco constituían una ayuda de Estado. Por tanto, el aspecto de la Decisión de 28 de octubre de 1998 a que se refiere la pretensión de anulación contenida en la demanda sólo se vio afectado por la Decisión de 20 de septiembre de 2000 de manera accesoria. Esta última Decisión debe ser considerada un elemento nuevo que permite a la demandante adaptar sus motivos y pretensiones, como hizo en su escrito de 12 de febrero de 2001. En efecto, sería contrario a la buena administración de la Justicia y a las exigencias de economía procesal obligar a la demandante a interponer un nuevo recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia, dirigido contra la Decisión de 20 de septiembre de 2000.

57 Resulta de lo anterior que la demandante tiene interés en que se anule la Decisión impugnada.

Sobre la cuestión de si la demandante resulta individualmente afectada

Alegaciones de las partes

58 La Comisión recuerda que, según jurisprudencia reiterada, los sujetos distintos de los destinatarios de una decisión sólo pueden afirmar que quedan individualmente

afectados si esta decisión les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que los caracteriza en relación con cualquier otra persona y, en consecuencia, los individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. p. 197).

59 Expone que, en el ámbito del control de las ayudas de Estado, una decisión de la Comisión por la que se da por concluido un procedimiento iniciado con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, afecta individualmente a las empresas que presentaron la denuncia que dio lugar a dicho procedimiento y cuyas observaciones fueron oídas, siendo tales observaciones las que determinaron el curso de dicho procedimiento, siempre que, no obstante, su posición en el mercado haya resultado sustancialmente afectada por la medida de ayuda objeto de la citada decisión (sentencias del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986, COFAZ y otros/Comisión, 169/84, Rec. p. 391, apartados 24 y 25, y de 23 de mayo de 2000, Comité de empresa de la Société française de production y otros/Comisión, C-106/98 P, Rec. p. I-3659, apartado 40; sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 27 de abril de 1995, ASPEC y otros/Comisión, T-435/93, Rec. p. II-1281, apartado 63, y de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión, T-11/95, Rec. p. II-3235, apartado 72). Destaca que, en la sentencia Comité de empresa de la Société française de production y otros/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que «por consiguiente, una empresa no puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que, habida cuenta de su grado de participación eventual en el procedimiento y de la amplitud en que haya resultado afectada su posición en el mercado, se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario» (apartado 41).

60 Pues bien, la Comisión afirma que en el caso de autos la demandante no demuestra en su demanda con suficiente detalle que su posición en el mercado haya resultado sustancialmente afectada por las supuestas ayudas otorgadas a Sniace ni invoca circunstancias de hecho que la individualicen del mismo modo que al destinatario. Se limita a aducir argumentos de carácter general y no proporciona ninguna indicación respecto a los efectos de las supuestas ayudas sobre su situación particular.

61 En cualquier caso, a juicio de la Comisión, no parece que las supuestas ayudas afectasen sustancialmente a la posición de la demandante.

62 A este respecto, la Comisión señala en primer lugar que la demandante es «con diferencia» el mayor productor de fibras de viscosa y que desde 1991 sus resultados obtenidos en este mercado han mejorado considerablemente. Para fundamentar sus afirmaciones, alega los siguientes elementos:

— El grupo al que pertenece la demandante produce al año aproximadamente 275.000 toneladas de fibras de celulosa y es uno de los tres líderes mundiales en el mercado de las fibras de viscosa.

— La demandante y las sociedades Säteri y Courtaulds plc representan conjuntamente alrededor del 90 % de la producción comunitaria de fibras de viscosa.

— Entre 1991 y 1997, la cuota de mercado de la demandante en el mercado mundial de fibras de viscosa artificiales y sintéticas para su hilado aumentó de manera constante, pasando del 9,2 al 16,4 %.

— Entre 1991 y 1997, la producción de la demandante aumentó de forma regular, pasando de 152.700 a 270.800 toneladas al año.

— Por lo que respecta a la demandante, «el año 1995 se caracterizó [...] por una gran demanda, 1996 por la utilización plena de la capacidad de producción, 1997 por una producción récord y, por último, 1998 por resultados récord».

— La demandante anunció buenos resultados para el primer trimestre de 1999.

— Para el tercer trimestre de 1997, anunció un aumento de sus precios de venta, «su creciente independencia en relación con la presión de los precios en el mercado mundial» y la necesidad de importar para satisfacer la demanda.

— El volumen de negocios consolidado de la demandante progresó un 7,2 % entre el primer semestre de 2000 y el período correspondiente de 2001.

63 En su escrito de contestación, la Comisión añade que de los datos comunicados por la demandante se desprende que ésta logró aumentar su cuota de mercado en la Comunidad entre 1995 y 2000 mientras que, durante dicho período, las cuotas de sus competidores, salvo Säteri, no cesaron de disminuir.

64 En segundo lugar, la Comisión alega que los problemas que existen en el mercado y que han provocado una reducción de la demanda, excesos temporales de capacidad de producción y una caída de precios no son consecuencia de las supuestas ayudas otorgadas a Sniace, sino de factores externos como las importaciones procedentes de Asia, la escasez de posibilidades de comercialización en los mercados de exportación en Asia, los obstáculos comerciales a la exportación hacia terceros países a los que se enfrentan los productores europeos y la disminución de las compras de artículos a base de viscosa en Europa.

65 En tercer lugar, la Comisión indica que Sniace sólo produce anualmente 25.000 toneladas de fibras de viscosa y que forma parte de los pequeños productores europeos y mundiales. Precisa que esta sociedad tuvo que hacer frente a numerosas dificultades económicas y a conflictos sociales, lo que la obligó a interrumpir su producción durante una gran parte de los años 90. Recuerda que Sniace estuvo en suspensión de pagos de marzo de 1993 a octubre de 1996.

66 El Reino de España añade que la demandante no alega ninguna circunstancia específica que la individualice de manera análoga a la del destinatario de la Decisión impugnada. Destaca que el mero hecho de que la demandante sea una empresa competidora de la beneficiaria de las supuestas ayudas no basta para individualizarla.

67 La demandante sostiene que resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada.

68 En primer lugar, recuerda que fue ella quien presentó la denuncia que dio lugar a la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y que participó activamente en dicho procedimiento.

69 En segundo lugar, la demandante afirma que las supuestas ayudas perjudicaron sensiblemente a su posición en el mercado de fibras de viscosa. Alega que entre ella y Sniace existe una fuerte competencia en este mercado, que se encuentra en constante declive desde hace años y adolece de grandes excesos de capacidad de producción. En él existe una intensa competencia de precios y, gracias a las supuestas ayudas, Sniace puede vender sus productos un 20 % más baratos que sus competidores de la Unión Europea. La demandante estima que las indicaciones que proporciona en su demanda y en los anexos adjuntos, así como las remisiones que realiza a las observaciones de sus competidores que figuran en la Decisión de 28 de octubre de 1998, acreditan de manera suficiente que resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada. Sostiene que los elementos que invoca en sus escritos procesales demuestran que «todos los competidores de Sniace están expuestos a una fuerte competencia de precios y, aunque su estructura de costes sea mejor, se ven obligados a adoptar otras medidas de racionalización porque Sniace se mantiene viva artificialmente» y que «esta situación global cuando menos desfavorable afecta también a la demandante, que ha optimizado sus instalaciones y su estructura de costes y obtiene buenos resultados gracias a una política comercial diseñada sobre bases nuevas y a pesar de un entorno económico difícil». Admite que las dificultades que padece el mercado de fibras de viscosa influyen en los precios de este producto pero precisa que «dentro del marco creado por los datos externos del mercado» las propias ayudas supuestas obligaron a los competidores de Sniace a bajar sus precios y a adoptar medidas de racionalización.

70 La demandante considera que la Comisión no puede negarle la legitimación porque tenga una posición relevante en el mercado o porque sus ventas aumentasen durante el período de que se trata. En las sentencias citadas por la Comisión, el órgano jurisdiccional comunitario no tuvo en cuenta en modo alguno estos factores para estimar que las demandantes no quedaban individualmente afectadas por las decisiones impugnadas. En la sentencia de 5 de noviembre de 1997, Ducros/Comisión (T-149/95, Rec. p. II-2031), el Tribunal de Primera Instancia declaró que la situación en el mercado de la empresa interesada resultaba afectada por una decisión de la Comisión que autorizaba la concesión de una ayuda debido a que existía una relación de competencia entre dicha empresa y la beneficiaria de la ayuda. La demandante añade que los resultados positivos que obtuvo habrían sido aún mejores si Sniace no hubiese podido practicar «la política de precios agresiva [...] que las ayudas hicieron posible». Por último, alega que las supuestas ayudas permitieron a esta sociedad mantenerse en el mercado de manera artificial cuando su desaparición habría provocado, para sus competidores, una disminución del exceso de capacidad y una mejora de la situación comercial.

71 La demandante sostiene que «la determinación del círculo de las empresas legitimadas debe estar en función de la finalidad de las disposiciones relativas a las ayudas». En consecuencia, estima que los criterios tomados en consideración por la Comisión y por el órgano jurisdiccional comunitario para apreciar la posible existencia de «perjuicio sustancial o distorsión de la competencia» en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, pueden aplicarse asimismo a la hora de determinar si una empresa tiene legitimación activa. Señala que, a juicio de la Comisión, la competencia siempre resulta afectada en el sentido de la citada disposición cuando, como en el caso de autos, se otorgan ayudas en un «sector particularmente problemático» y las ayudas a empresas con dificultades tienen tendencia, por su propia naturaleza, a falsear la competencia. La demandante invoca asimismo la jurisprudencia según la cual «la cuantía relativamente baja de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que los intercambios comerciales entre Estados miembros resulten afectados» (sentencias ASPEC y otros/Comisión, antes citada, apartado 64, y BP Chemicals/Comisión, antes citada, apartado 72). Por último, la demandante expone que las supuestas ayudas otorgadas a Sniace eran ayudas de funcionamiento y que este tipo de ayudas casi siempre provocan una distorsión sustancial de la competencia.

72 En tercer lugar, la demandante manifiesta que las afirmaciones de la Comisión relativas a la posición de Sniace en el mercado de fibras de viscosa contradicen directamente algunas apreciaciones contenidas en la Decisión de 28 de octubre de 1998. Indica, en particular, que la cuota de mercado de Sniace en la Comunidad se sitúa entre el 10,3 y el 13 % y que, en España, esta sociedad tuvo en 2000 una cuota de mercado del 35,5 %. Añade que la página de bienvenida del sitio web de Sniace menciona que es uno de los productores de fibras de viscosa más importantes de Europa.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

73 Según jurisprudencia reiterada, los sujetos que no sean destinatarios de una decisión sólo pueden afirmar que ésta les afecta individualmente cuando esta decisión «les atañe debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que los caracterice en relación con cualesquiera otras personas y, por ello, los individualiza de una manera análoga a la del destinatario» (sentencias Plaumann/Comisión, antes citada, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223, y Comité de empresa de la Société française de production y otros/Comisión, antes citada, apartado 39).

74 Por lo que respecta más concretamente al ámbito de las ayudas de Estado, se ha reconocido que una decisión de la Comisión por la que se da por concluido el procedimiento incoado con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, en relación con una ayuda individual, afecta individualmente, además de a la empresa beneficiaria de la ayuda, a las empresas competidoras de ésta que hayan desempeñado un papel activo en el marco del referido procedimiento, siempre que la medida de ayuda objeto de la decisión impugnada haya afectado sustancialmente a su posición en el mercado (sentencia COFAZ y otros/Comisión, antes citada, apartado 25).

75 Por consiguiente, una empresa no puede limitarse a invocar su condición de competidora de la empresa beneficiaria, sino que además debe demostrar que, habida cuenta de su grado de participación eventual en el procedimiento y de la medida en que haya resultado afectada su posición en el mercado, se encuentra en una situación de hecho que la individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencia Comité de empresa de la Société française de production y otros/ Comisión, antes citada, apartado 41).

76 En el caso de autos, es sabido que la demandante y Sniace operan en el mercado de fibras de viscosa. Además, la Comisión califica expresamente a la demandante de competidor de Sniace en varios apartados de la Decisión de 28 de octubre de 1998. Por tanto, es necesario examinar en qué medida la participación de la demandante en el procedimiento y la afectación de su posición en el mercado la individualizan con arreglo al artículo 230 CE.

77 En primer lugar, por lo que respecta a la participación en el procedimiento, debe señalarse que fue la denuncia detallada presentada por la demandante el 4 de julio de 1996 y completada mediante sus escritos de 26 de noviembre y 9 de diciembre de 1996 la que dio lugar a la incoación del procedimiento. Es cierto que en un primer momento la Comisión consideró que no quedaba suficientemente probado que Sniace hubiese recibido ayudas de Estado y, en consecuencia, comunicó a la demandante su intención de archivar la denuncia. Sin embargo, fue precisamente la información adicional y detallada proporcionada por la demandante mediante escritos de 17 de abril y 18 de junio de 1997 y en la reunión del 17 de mayo de 1997 lo que motivó que la Comisión decidiese cambiar su postura e incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

78 Es preciso observar asimismo que esta decisión de incoación del procedimiento se basó principalmente en los argumentos y pruebas aducidos por la demandante. Además, ésta presentó observaciones detalladas, mediante escrito de 27 de marzo de 1998, a raíz de la publicación de dicha decisión.

79 Por tanto, ha quedado acreditado que la demandante presentó la denuncia que dio lugar a la incoación del procedimiento y que participó activamente en éste.

80 En segundo lugar, por lo que se refiere a la medida en que resulta afectada la posición de la demandante en el mercado, debe recordarse con carácter preliminar que, según se desprende del apartado 28 de la sentencia COFAZ y otros/Comisión, antes citada, no compete al órgano jurisdiccional comunitario, en la fase de examen de la admisibilidad del recurso, pronunciarse con carácter definitivo sobre las relaciones de competencia entre la demandante y las empresas beneficiarias de las ayudas. En este contexto, corresponde a la demandante únicamente indicar de modo oportuno las razones por las que la decisión de la Comisión puede lesionar sus intereses legítimos al afectar sustancialmente a su posición en el mercado de referencia.

81 En el caso de autos, procede señalar que, en su demanda, la demandante destacó que las supuestas ayudas habían perjudicado a su posición competitiva en el mercado de fibras de viscosa en la medida en que habían permitido a Sniace mantenerse activa de manera artificial, cuando este mercado se caracteriza por el número muy reducido de productores, la fuerte competencia y los elevados excesos de capacidad.

82 Para demostrar la existencia de dichos excesos de capacidad, la demandante se remitió expresamente a varias páginas de las observaciones que había presentado el 27 de marzo de 1998 a raíz de la incoación del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y que adjuntó a su demanda. Estas páginas contienen datos relativos al consumo, a la producción y a la capacidad de producción de fibras de viscosa en la Comunidad durante los años 1992 a 1997, datos que emanan del Comité internacional del rayón y de las fibras sintéticas (CIRFS).

83 Además, en la vista, la demandante hizo referencia a algunos datos contenidos en su denuncia de 4 de julio de 1996, adjunta asimismo a la demanda. En dicha denuncia, proporcionó indicaciones sobre el mercado de fibras de viscosa, identificó a los

productores de viscosa que operaban en el mercado en aquel momento, ofreciendo una estimación de su capacidad de producción respectiva, y aportó precisiones sobre las cantidades de fibras de viscosa vendidas por Sniace durante los años 1991 a 1995, distinguiendo en particular las cantidades vendidas en España de las exportadas hacia Italia.

84 La Comisión no ha aportado ningún dato que permita cuestionar la exactitud de la información proporcionada por la demandante. Por el contrario, tanto en su excepción de inadmisibilidad como en la Decisión de 28 de octubre de 1998 reconoce que el mercado de fibras de viscosa padecía excesos de capacidad. Así, en el considerando 74 de esta Decisión, señala de manera expresa que «Sniace opera en un sector en declive, lo que ha obligado a algunos de sus competidores a racionalizar su capacidad», que «en el EEE la producción de estas fibras descendió de las 760.000 toneladas de 1992 a las 684.000 toneladas de 1997 (una reducción del 10 %) y el consumo descendió un 11 % en el mismo período» y que «la tasa media de utilización de la capacidad en ese período rondaba el 84 %, un porcentaje bastante reducido para un sector con una gran intensidad de capital».

85 Además, debe destacarse que la Comisión reconoció tanto en la Decisión de 28 de octubre de 1998 (considerando 80) como en la de 20 de septiembre de 2000 (considerando 29) que las graves dificultades financieras que sufría Sniace habían puesto en peligro sus posibilidades de sobrevivir y que si la TGSS hubiese exigido la ejecución forzosa de sus créditos, podría haber provocado el cierre de dicha sociedad. Pues bien, habida cuenta del número muy reducido de productores que operaban en el mercado y del exceso de capacidad de producción que existía en éste, la desaparición de Sniace podría haber tenido efectos sensibles en la posición competitiva de los productores restantes, al provocar una disminución de su exceso de capacidad y una mejora de su situación comercial. Si bien es cierto que Sniace no formaba parte de los mayores productores de fibras de viscosa de la Comunidad, la posición que ocupaba en el mercado no era ni mucho menos desdeñable. Así, debe observarse, en especial, que la Comisión indicó en el considerando 9 de la Decisión de 28 de octubre de 1998, que la capacidad de producción de fibras de viscosa de Sniace era de «aproximadamente 32.000 toneladas (en torno al 9 % de la capacidad de la Comunidad)».

86 Es necesario señalar que estos elementos acreditan que la posición de la demandante en el mercado resultó sustancialmente afectada por la Decisión impugnada.

87 Por otra parte, la demandante destacó que las supuestas ayudas habían permitido a Sniace vender sus productos en la Comunidad a precios aproximadamente un 20 % inferiores a los precios medios de sus competidores. Para fundamentar esta afirmación, la demandante hizo referencia a las declaraciones de las sociedades Courtauld plc y Säteri mencionadas en los considerandos 15 y 17 de la Decisión de 28 de octubre de 1998. En su escrito de réplica, completó esta afirmación con una remisión expresa a su escrito de 18 de junio de 1997, adjunto a la demanda, en el cual proporcionó a la Comisión información adicional sobre el mercado europeo de fibras de viscosa. En dicho escrito figuran cuadros que indican entre otras cosas, en los años 1989 a 1996, las cantidades de fibras de viscosa y de modal vendidas por Sniace y la demandante en España y por Sniace y los productores austriacos en Francia y en Italia. El citado escrito contiene también indicaciones sobre los precios de importación practicados en Francia y en Italia, de 1989 a 1996, por Sniace y otros productores. Además, la demandante adjuntó a su escrito de réplica cuadros en los que aparecen las mismas indicaciones para el período comprendido entre 1997 y mediados de 2001. De las distintas indicaciones se desprende que, en la mayoría de los casos y a excepción de los productores de los países de Europa del Este, los precios de Sniace eran inferiores a los de los demás productores europeos.

88 La Comisión no niega que Sniace vendió sus productos a precios inferiores a los de sus competidores europeos. Alega únicamente que la reducción general de precios de más del 30 % observada en el mercado entre 1990 y 1996 no es consecuencia de la concesión de las supuestas ayudas a Sniace sino de factores externos, entre ellos las importaciones procedentes de Asia. Procede señalar asimismo que en el artículo de la publicación especializada *European Chemical News* presentado por la Comisión como anexo a su excepción de inadmisibilidad se indica que «los observadores del mercado afirman que Sniace sigue ejerciendo una influencia negativa sobre los precios que supera su escasa capacidad en términos de posición en el mercado».

89 Así pues, no cabe excluir que las supuestas ayudas, algunas de las cuales fueron calificadas de «ventaja considerable» por la propia Comisión (considerando 80 de la Decisión de 28 de octubre de 1998), permitieron a Sniace vender sus productos a precios inferiores a los de sus competidores, incluida la demandante.

90 Por último, la alegación de la Comisión basada en que, durante los años de que se trata, la demandante obtuvo buenos resultados y aumentó su producción carece por completo de pertinencia. En efecto, la afectación sustancial de la posición del interesado en el mercado no debe necesariamente traducirse en una disminución de su rentabilidad, una reducción de su cuota de mercado o el hecho de registrar pérdidas de explotación. La cuestión que se plantea en este contexto es si el interesado se encontraría en una situación más favorable si no existiese la decisión cuya anulación pretende obtener. Como destaca acertadamente la demandante, ello puede válidamente abarcar el supuesto del lucro cesante sufrido por aquél debido a la concesión de una ventaja por una autoridad pública a uno de sus competidores.

91 De las anteriores consideraciones resulta que la demandante ha indicado de modo oportuno las razones por las que la Decisión impugnada podía lesionar sus intereses legítimos al afectar sustancialmente a su posición en el mercado. Por tanto, procede concluir que resulta individualmente afectada por la Decisión impugnada.

92 En consecuencia, debe admitirse el recurso.

Sobre el fondo

93 La demandante invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo se basa en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1, y el segundo en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Alegaciones de las partes

94 En el primer motivo, la demandante sostiene, con carácter preliminar, que en la sentencia Tubacex el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre la cuestión de si determinados elementos de los acuerdos de aplazamiento y de devolución de las deudas celebrados con la TGSS y el Fogasa, y más concretamente los tipos de interés previstos, contenían elementos constitutivos de ayudas de Estado. Afirma que dicho Tribunal no se pronunció sobre los acuerdos en sí mismos ni tampoco examinó las cuestiones jurídicas suscitadas en el presente asunto. La demandante hace referencia al tenor del apartado 46 de la sentencia Tubacex y alega que, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia basó su apreciación en la premisa de la Comisión según la cual la falta de ejecución por los dos organismos mencionados de sus créditos no constituía una ayuda de Estado, no hizo suya dicha premisa. A juicio de la demandante, en efecto, el Tribunal de Justicia no podía cuestionar la citada premisa, ya que no había sido impugnada por el Reino de España y no lesionaba los intereses de éste.

95 La demandante concluye de lo anterior que no puede deducirse de la sentencia Tubacex que el Tribunal de Justicia considere por principio que los acuerdos de devolución y de aplazamiento de deudas celebrados entre la TGSS y el Fogasa, por una parte, y empresas con dificultades, por otra, no constituyen en sí ayudas de Estado. Esta cuestión debe examinarse en cada caso concreto a la luz de las circunstancias del caso y sobre la base del criterio del acreedor privado.

96 A continuación, la demandante afirma que la TGSS y el Fogasa disponen de una facultad discrecional para conceder aplazamientos en el pago y, en su caso, para determinar las condiciones. Por tanto, el requisito de especificidad, que constituye una de las características del concepto de ayuda de Estado, se cumple en el presente caso.

97 Por otra parte, la demandante alega que en el caso de autos la Comisión no realizó una aplicación correcta del criterio del acreedor privado.

98 En primer lugar, afirma que la Comisión basa su argumentación en la premisa errónea de que «la ejecución de un crédito a su vencimiento requiere una justificación particular». A este respecto, la demandante explica que, cuando el deudor es solvente, un acreedor privado cobra sus créditos tan pronto como son exigibles. Del mismo modo, por regla general, cuando un deudor atraviesa dificultades económicas, un acreedor privado no está dispuesto a concederle aplazamientos en el pago, sino que exige directamente sus derechos, en su caso ejecutando las garantías de que disponga. Un acreedor privado sólo se abstiene de reclamar la ejecución de sus créditos exigibles cuando ello constituye la solución más razonable desde el punto de vista económico, por ejemplo si ello le permite, en comparación con las demás opciones disponibles, cobrar la mayor parte de sus créditos o evitar pérdidas aún mayores.

99 En segundo lugar, la demandante sostiene que, en el caso de autos, el comportamiento de la TGSS y del Fogasa no fue conforme al que cabría esperar de un hipotético acreedor privado que se encontrase en la misma situación que ellos.

100 Para fundamentar esta afirmación, aduce, por un lado, que el procedimiento de suspensión de pagos no impedía a dichos organismos exigir la ejecución de sus créditos. Explica que «la protección jurisdiccional de un deudor en el marco de [este procedimiento] se limita a las deudas devengadas antes del inicio de [dicho] procedimiento». Por tanto, el pago de los créditos de la TGSS y del Fogasa devengados después del inicio del procedimiento de suspensión de pagos podría haberse exigido en cualquier momento. Por lo que se refiere a los créditos devengados en 1991 y en 1992, podría haberse exigido su pago en aquel momento. En cualquier caso, a partir de octubre de 1996 podría haberse obtenido su ejecución forzosa.

101 Por otro lado, la demandante afirma que un acreedor privado que, como la TGSS y el Fogasa, disponga de privilegios y garantías no habría concedido facilidades de pago a un deudor con dificultades financieras, sino que habría exigido la ejecución forzosa de sus créditos. Rechaza que tenga fundamentación la alegación de la Comisión según la cual, en el presente asunto, ningún acreedor privado de Sniace exigió dicha ejecución forzosa, ni siquiera el banco español Banesto, aunque su

crédito estaba garantizado mediante una hipoteca. La demandante sostiene que la posición de todos estos acreedores, a excepción de Banesto, era peor que la de la TGSS y la del Fogasa. Añade que la Comisión no proporciona indicaciones, ni en la Decisión impugnada ni en sus escritos procesales, que permitan determinar si dichos acreedores se encontraban en una situación comparable a la de estos organismos. En particular, no aporta ninguna precisión sobre «las perspectivas de cobro de los créditos a los que los acreedores privados renunciaron», sobre la cuantía de sus créditos ni sobre las garantías de que disponían. A juicio de la demandante, del comportamiento concreto de Banesto sólo podrían extraerse conclusiones «si varios o incluso la mayoría de los acreedores privados que se encontraban en una situación comparable a la del Fogasa se hubiesen comportado como Banesto». Por último, indica que no cabe excluir que algunos de los acreedores privados de Sniace fuesen también accionistas de ésta.

102 La demandante alega asimismo que no puede afirmarse que la celebración de los acuerdos de aplazamiento y de devolución de que se trata tuviera por objeto preservar los créditos de la TGSS y del Fogasa. En su opinión, un acreedor privado «habría intentado inmediatamente obtener satisfacción del patrimonio del deudor, con el fin de cobrar al menos una parte de sus créditos». Repite que, para un acreedor privado, «el aplazamiento del pago o su escalonamiento sólo se justifican si, en comparación con las demás soluciones, le garantizan el cobro de la mayor parte posible de sus créditos» y que «sólo concedería un aplazamiento si pudiese contar con una mejora de la situación económica de su deudor». Pues bien, en el caso de autos no cabía esperar tal mejora, por los siguientes motivos:

— El volumen de negocios de Sniace disminuyó fuertemente en 1995 y 1996.

— No se había previsto ninguna medida de reestructuración que pudiese garantizar la rentabilidad y la viabilidad de la empresa y el plan de viabilidad elaborado en agosto de 1996 no había sido considerado un plan de reestructuración oficial por el Gobierno español.

— En 1996, el mercado de fibras de viscosa adolecía de considerables excesos de capacidad.

— Para los años siguientes se preveía una nueva reducción de la demanda de fibras de viscosa en la Comunidad.

103 Además, la demandante niega la pertinencia de la alegación de la Comisión basada en que los créditos de la TGSS y el Fogasa son privilegiados. Afirma que si Sniace hubiese quebrado, los créditos de estos dos organismos no habrían sido «cobrables de manera ilimitada», ya que los créditos garantizados con garantías reales inmobiliarias gozan de prioridad. Indica en particular que el Fogasa «sólo tiene prioridad absoluta sobre los demás acreedores por lo que respecta a los treinta días inmediatamente anteriores a la fecha de reclamación del pago del crédito». Por lo que se refiere al período anterior, los acreedores con garantías reales inmobiliarias tienen prioridad sobre dicho organismo.

104 En tercer lugar, la demandante alega que un acreedor privado nunca se habría abstenido de exigir el cobro de sus créditos frente a un deudor con dificultades financieras aceptando al mismo tiempo que éste acumule nuevas deudas con él.

105 Así, en lo que atañe al Fogasa, la demandante señala que, después de haber suscrito el convenio de 5 de noviembre de 1993, que contemplaba únicamente deudas devengadas antes de esta fecha, dicho organismo siguió pagando mensualmente los salarios de los trabajadores de Sniace. A su juicio, el hecho de que el Fogasa estuviese legalmente obligado a seguir pagando cada mes estos salarios no justifica que pudiese abstenerse de exigir el pago de los créditos que se habían convertido en exigibles, en su caso recurriendo a la ejecución forzosa, y que tolerase así la acumulación de las deudas.

106 Según la demandante, también la TGSS toleró la acumulación de las deudas de Sniace. A este respecto, indica que las deudas de ésta con la TGSS aumentaron de 746 millones de ESP en 1991 a 3.200 millones en 1995 y que dicho organismo no adoptó ninguna medida para cobrar sus créditos hasta 1996. Señala que en 1995 los atrasos por cotizaciones sociales de Sniace eran muy superiores a su capital, que ascendía a 1.730 millones de ESP. Critica el hecho de que la TGSS no vendiese los bienes de Sniace que había embargado y precisa que a la fecha del 31 de diciembre de 1993 los embargos efectuados representaban un importe total de 1.034 millones de ESP y las deudas de esta empresa por cuotas de la Seguridad Social ascendían ya a 2.400 millones de ESP aproximadamente.

107 En cuarto lugar, la demandante sostiene que un acreedor privado nunca habría concedido nuevas facilidades de pago a un deudor que no hubiese cumplido sus anteriores compromisos de devolución. Señala que, a pesar de que Sniace no había cumplido los acuerdos de 8 de marzo y 7 de mayo de 1996, la TGSS aceptó celebrar el acuerdo de 30 de septiembre de 1997. Por lo que respecta al Fogasa, indica que éste suscribió el convenio de 31 de octubre de 1995 cuando Sniace sólo había ejecutado el de 5 de noviembre de 1993 de manera imperfecta. Además, en junio de 1998, esta empresa sólo había pagado un tercio de los importes debidos con arreglo a estos dos convenios. En términos más generales, en la fecha de adopción de la Decisión impugnada, estos dos organismos sólo habían cobrado una parte muy pequeña de sus créditos contra Sniace.

108 En quinto lugar, la demandante alega que un acreedor privado habría exigido garantías suficientes antes de conceder facilidades de pago a un deudor que se encontraba en una situación financiera difícil.

109 La demandante señala que, a diferencia de varias instituciones financieras acreedoras de Sniace, que obtuvieron garantías hipotecarias que cubrían el importe total de sus créditos, la TGSS no reclamó a ésta ninguna garantía durante los años 1991 a 1996 como contrapartida de la falta de cobro de sus créditos. Más particularmente, critica que este organismo no exigiese garantías reales al celebrar el

acuerdo de 30 de septiembre de 1997. Sniace se limitó a proponer en 1996 a la TGSS y al Fogasa una «hipoteca conjunta», pero ésta no llegó a constituirse, aunque el valor efectivo del capital de explotación de esta sociedad ascendía a 25.000 millones de ESP a 31 de diciembre de 1996. La demandante considera totalmente irrelevante el hecho de que la TGSS obtuviese en agosto de 1998 la pignoración del parque de maquinaria de Sniace, ya que este hecho fue muy posterior a la celebración de los acuerdos de 8 de marzo y 7 de mayo de 1996 y de 30 de septiembre de 1997. Añade que la Comisión no puede afirmar que la TGSS estaba «relativamente segura» de cobrar sus créditos en caso de insolvencia de Sniace aduciendo que los activos no gravados del patrimonio de esta empresa representaban alrededor de 20.000 millones de ESP. Indica que este organismo corría el riesgo de que Sniace otorgase a terceros garantías sobre dichos activos con el fin de obtener capitales y recuerda que los acreedores hipotecarios tienen prioridad sobre todos los demás acreedores que no tengan garantías reales, incluidos los acreedores privilegiados.

110 Por lo que se refiere a la hipoteca constituida en favor del Fogasa, la demandante pone de manifiesto que, en el considerando 89 de la Decisión de 28 de octubre de 1998, la Comisión indica que «a pesar de que se le ha solicitado repetidamente, el Gobierno español no ha facilitado datos específicos sobre la naturaleza de [aquélla]».

111 En sexto lugar, la demandante afirma que un acreedor privado sólo se habría abstenido de exigir el pago de sus créditos si ello le hubiese proporcionado una ventaja financiera. Considera que los intereses y recargos de demora que Sniace debía pagar a la TGSS y al Fogasa no representaban una ventaja para estos organismos ya que su pago era tan incierto como el de los importes debidos en concepto de principal.

112 Con carácter preliminar, la Comisión se refiere a los apartados 45 a 47 de la sentencia Tubacex y afirma que en aquella sentencia el Tribunal de Justicia concluyó que «ni las cantidades anticipadas por el Fogasa a los trabajadores de una empresa con dificultades ni los acuerdos destinados a permitir a la empresa devolver estos anticipos al Fogasa revisten en sí mismos el carácter de una ayuda de Estado». En

esta materia, «por tanto, el control con arreglo al Derecho de las ayudas se limita a examinar determinadas condiciones contenidas en dichos acuerdos de devolución». A juicio de la Comisión, estas mismas conclusiones son aplicables al aplazamiento del pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social concedido por la TGSS y a los acuerdos de aplazamiento celebrados por ésta. En efecto, por una parte, el comportamiento de cada uno de estos organismos no debe compararse al de un inversor privado, sino al de un acreedor privado y, por otra, estos distintos acuerdos no permiten a la empresa afectada beneficiarse de nuevos fondos públicos. En su escrito de dúplica, la Comisión afirma que, en la sentencia Tubacex, el Tribunal de Justicia no se pronunció únicamente sobre la cuestión de los tipos de interés, sino que examinó de manera más general los acuerdos celebrados entre el Fogasa y la TGSS, por una parte, y las empresas españolas con dificultades, por otra, a la luz de las normas en materia de ayudas de Estado. Por último, destaca que adoptó la Decisión de 20 de septiembre de 2000 fundamentalmente para adecuarse a la citada sentencia.

113 A continuación, la Comisión señala que la TGSS y el Fogasa actuaron en virtud de las normas legales que les eran aplicables y que estaban sujetos a «restricciones y exigencias que limitaban su potestad de apreciación». En su escrito de dúplica, indica que «las medidas controvertidas del Fogasa y de la [TGSS] no favorecen de manera selectiva a determinadas empresas, como presupone el artículo 87 CE, apartado 1». El Reino de España alega que, al conceder a Sniace un aplazamiento de sus deudas por cuotas de la Seguridad Social, la TGSS actuó con arreglo a la normativa nacional vigente. Precisa que esta normativa se aplica de manera general a todas las empresas que se encuentren en alguna de las situaciones contempladas, por lo que la decisión de este organismo de aplazar las deudas de Sniace es «una medida de carácter general, no una decisión adoptada de forma arbitraria por las autoridades competentes».

114 Por otra parte, la Comisión, apoyada por el Reino de España, niega haber realizado en el caso de autos una aplicación incorrecta del criterio del acreedor privado.

115 En primer lugar, la Comisión y el Reino de España afirman que el recurso de la demandante se basa en la premisa errónea de que la TGSS y el Fogasa renunciaron a exigir el pago de sus créditos o concedieron quitas a Sniace. La Comisión alega que, por el contrario, el hecho de que estos organismos celebrasen acuerdos de

aplazamiento y de devolución con Sniace demuestra que tenían intención de obtener de ésta el pago de las deudas. Invoca asimismo el hecho de que los citados organismos no participasen en el convenio de octubre de 1996.

116 En segundo lugar, la Comisión sostiene que la TGSS y el Fogasa adoptaron en el caso de autos el comportamiento de un acreedor privado.

117 En primer término, explica que, mientras duraba el procedimiento de suspensión de pagos, a la TGSS le resultaba imposible obtener que Sniace pagase sus deudas por cuotas de la Seguridad Social relativas a los ejercicios 1991 y 1992. Por otra parte, no hay nada que permita pensar que, antes del inicio de dicho procedimiento, la TGSS no intentó obtener el pago de las cantidades adeudadas. Por lo que respecta a los créditos por cuotas de la Seguridad Social correspondientes al período cubierto por el procedimiento de suspensión de pagos, la Comisión reconoce que podían cobrarse durante dicho procedimiento, pero considera que no era necesaria la ejecución forzosa dado que este organismo disponía de garantías suficientes. Añade que Sniace interrumpió su actividad durante una gran parte de los años 1993 y 1996 y a principios de 1997 y, por tanto, no tenía ingresos que le permitiesen pagar sus cotizaciones.

118 En segundo término, la Comisión rechaza que la TGSS y el Fogasa hubiesen debido exigir la ejecución forzosa de sus créditos en lugar de celebrar acuerdos de aplazamiento y de devolución.

119 En este contexto, la Comisión invoca primero el hecho de que estos organismos disponían de mejores garantías que los acreedores privados. Indica que los créditos de la TGSS son privilegiados en caso de insolvencia del deudor. Señala que, una vez restadas las garantías hipotecarias en favor de acreedores privados, «el patrimonio no gravado de [...] Sniace representaba aún alrededor de 20.000 millones de ESP», por lo que, habida cuenta de su condición de acreedor privilegiado, la TGSS podía

estar «relativamente segura» de cobrar sus créditos en caso de insolvencia de esta empresa. La Comisión añade que, en la época del acuerdo de 30 de septiembre de 1997, Sniace estaba negociando la constitución de una hipoteca de primer orden sobre su terreno y sus instalaciones en favor de la TGSS y del Fogasa conjuntamente. Esta hipoteca no se constituyó finalmente y, el 31 de agosto de 1998, se decidió garantizar el aplazamiento de las deudas por cuotas de la Seguridad Social con el mantenimiento de diversos embargos preventivos practicados sobre bienes muebles e inmuebles de Sniace. En estas circunstancias, la TGSS obtuvo en particular, el 6 de julio de 1998, la pignoración del parque de maquinaria de dicha empresa y así «adquirió un derecho sobre un importe nominal de 3.485.038.195 ESP», es decir, sobre un importe que correspondía a la casi totalidad del principal de su crédito. Por lo que se refiere al Fogasa, la Comisión señala que este organismo es también un acreedor privilegiado y que el 10 de agosto de 1995 se constituyó en su favor una hipoteca que garantizaba el total de la deuda.

120 A continuación, la Comisión alega que ningún acreedor privado de Sniace exigió la ejecución forzosa de sus créditos. Destaca, más particularmente, que el principal acreedor privado de esta sociedad, Banesto, no reclamó la ejecución forzosa de sus créditos aunque éstos estaban garantizados por una hipoteca por importe de 5.000 millones de ESP. Por otra parte, rechaza la alegación de que un acreedor privado que se encontrase en una situación comparable a la del Fogasa habría ejecutado la hipoteca constituida por Sniace. Considera que este organismo no tenía razones para exigir la ejecución forzosa de sus créditos, por tener éstos carácter privilegiado en caso de insolvencia de Sniace.

121 Por último, la Comisión afirma que la TGSS y el Fogasa «siguieron una línea más dura y más eficaz que los acreedores privados de la empresa». La Comisión y el Reino de España insisten en que estos organismos no participaron en el convenio de octubre de 1996. Explican que, habida cuenta de la situación financiera tan precaria de Sniace, los acreedores privados, al participar en dicho convenio y al convertir en virtud de éste el 40 % de sus créditos en acciones de dicha sociedad, renunciaron de hecho a sus créditos en la misma proporción. La Comisión añade que las condiciones de reembolso de las deudas previstas por el convenio de octubre de 1996 eran considerablemente menos favorables que las acordadas con la TGSS y con el Fogasa. En efecto, el pago se extendía a lo largo de un período de ocho años y el principal no devengaba intereses.

122 En tercer término, la Comisión sostiene que las autoridades españolas le aseguraron «de forma creíble» que la TGSS había actuado «con el fin de salvaguardar todos los derechos que tenía sobre Sniace». El Reino de España afirma que las probabilidades de que la TGSS y el Fogasa cobrasen sus créditos eran mayores si celebraban los acuerdos controvertidos que si hubiesen exigido el pago inmediato de sus créditos. La Comisión admite que, en su evaluación de las supuestas ayudas, no tuvo en cuenta el plan de viabilidad elaborado en agosto de 1996 ni el plan de reestructuración al que las autoridades españolas hicieron referencia durante el procedimiento administrativo.

123 En cuarto término, la Comisión aduce que la demandante no aporta ninguna prueba que fundamente su alegación según la cual la TGSS toleró la acumulación de las deudas de Sniace por cuotas de la Seguridad Social entre 1991 y 1996 sin reaccionar. Vuelve a afirmar que, habida cuenta del procedimiento de suspensión de pagos, «una parte de estas cantidades no podía cobrarse legalmente» y que Sniace cesó en su actividad durante una parte del período de que se trata. Además, la Comisión y el Reino de España recuerdan que el Fogasa tiene la obligación legal de abonar a los trabajadores los salarios pendientes de pago a causa de suspensión de pagos, entre otras, y de subrogarse a continuación en los derechos y acciones de los trabajadores para obtener el reembolso de las cantidades satisfechas.

124 En quinto término, la Comisión afirma que no hay ningún indicio que permita suponer que Sniace no cumplió los acuerdos de aplazamiento y de devolución.

125 En sexto término, la Comisión y el Reino de España consideran que la TGSS y el Fogasa disponían de garantías suficientes (véase el apartado 119 *supra*).

126 En séptimo término, la Comisión señala que, en virtud de la normativa española, los atrasos por cuotas de la Seguridad Social se incrementan automáticamente un 20 % y se les aplica un tipo de interés legal del 9 % al año como mínimo. Por tanto, el

impago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social o la aceptación del aplazamiento de su pago no confieren automáticamente una ventaja financiera considerable a la empresa afectada. El Reino de España hace referencia al apartado 47 de la sentencia Tubacex y añade que los acuerdos de aplazamiento y de devolución de las deudas no generaron nuevas deudas de Sniace frente a las autoridades públicas, por lo que no puede afirmarse que esta empresa obtuviese una ventaja económica de ningún tipo.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

127 A tenor del artículo 87 CE, apartado 1, «salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

128 Es necesario examinar, en primer lugar, si en el caso de autos se cumple el requisito de especificidad, que constituye una de las características del concepto de ayuda de Estado (sentencia del Tribunal de Justicia de 1 de diciembre de 1998, Ecotrade, C-200/97, Rec. p. I-7907, apartado 40, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 29 de septiembre de 2000, CETM/Comisión, T-55/99, Rec. p. II-3207, apartado 39).

129 Debe recordarse que las medidas de alcance puramente general no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1. Sin embargo, la jurisprudencia ha precisado ya que incluso las actuaciones que a primera vista son aplicables a la generalidad de las empresas pueden revestir cierto carácter selectivo y, en consecuencia, ser consideradas medidas destinadas a favorecer a determinadas empresas o producciones. Este caso se da, en especial, cuando la administración que debe aplicar la norma general dispone de una facultad discrecional en relación con dicha aplicación (sentencias del Tribunal de Justicia de

26 de septiembre de 1996, Francia/Comisión, C-241/94, Rec. p. I-4551, apartados 23 y 24; Ecotrade, antes citada, apartado 40, y de 17 de junio de 1999, Piaggio, C-295/97, Rec. p. I-3735, apartado 39).

130 En el presente asunto, procede señalar que la TGSS y el Fogasa disponen de cierta facultad discrecional tanto para celebrar acuerdos de aplazamiento o de devolución como para determinar algunos elementos de dichos acuerdos, como el calendario de vencimientos, el importe de los pagos y el carácter suficiente de las garantías ofrecidas como contrapartida del pago de las deudas. Por una parte, esto resulta claramente de la normativa que regula la actividad de los dos organismos. Así, por lo que respecta a la TGSS, del artículo 20 de la Ley General de la Seguridad Social y del artículo 40, apartado 1, del Real Decreto de 6 de octubre de 1995 se desprende que la concesión de aplazamientos o de fraccionamientos del pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social constituye una facultad para este organismo. Del artículo 40, apartado 1, del Real Decreto de 6 de octubre de 1995 resulta asimismo que la TGSS dispone de la facultad de apreciar las «demás circunstancias concurrentes» que impidan a los deudores pagar sus débitos. Por lo que se refiere al Fogasa, el artículo 32 del Real Decreto de 6 de marzo de 1985 establece que la celebración de acuerdos de devolución constituye también una facultad para este organismo. Además, según observó el Abogado General Sr. La Pergola en el punto 8 de sus conclusiones presentadas en el asunto Tubacex (Rec. p. I-2461), los elementos de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 20 de agosto de 1985 descritos en el apartado 7 *supra* confirman que el Fogasa dispone de un margen de apreciación discrecional al respecto. Por otra parte, la propia Comisión declara en los considerandos 81 y 89 de la Decisión de 28 de octubre de 1998 que la TGSS y el Fogasa gozan de una facultad discrecional para conceder aplazamientos o fraccionamientos de las deudas y para fijar algunas de sus condiciones. Así, en el considerando 81, señala que «es evidente que la normativa vigente en relación con la Seguridad Social da a las autoridades un margen de discreción en el tratamiento de determinados casos y eso ha sido exactamente lo sucedido en el que nos ocupa». En el considerando 89, indica que «Fogasa goza de la facultad discrecional de aplazar o fraccionar los pagos hasta un período de ocho años».

131 Debe observarse, a mayor abundamiento, que la demandante no critica únicamente la celebración por parte de la TGSS y del Fogasa de acuerdos de aplazamiento o de

devolución con Sniace. En efecto, denuncia asimismo que aceptasen que esta sociedad no respetara estos acuerdos y, por lo que se refiere a la TGSS, que tolerara que dicha sociedad, sin ningún acuerdo de aplazamiento, dejase de pagar sus deudas por cuotas de la Seguridad Social durante varios años al menos desde febrero de 1991. Pues bien, es innegable que estos últimos comportamientos forman parte de la potestad discrecional de los citados organismos.

132 Por otra parte, el Reino de España no puede ampararse en que la decisión de la TGSS de aplazar el pago de las deudas de Sniace no era arbitraria. En efecto, para descartar la calificación de medida general, no es necesario comprobar si el comportamiento del organismo estatal de que se trata reviste carácter arbitrario. Basta con acreditar, como se ha hecho en el caso de autos, que dicho organismo dispone de una facultad discrecional para celebrar acuerdos de aplazamiento o de devolución y para determinar algunos de los elementos de dichos acuerdos.

133 Por consiguiente, procede concluir que en el caso de autos se cumple el requisito de especificidad.

134 A continuación, es necesario recordar que, según jurisprudencia reiterada, el artículo 87 CE, apartado 1, tiene por objeto evitar que los intercambios entre Estados miembros resulten afectados por ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo formas diversas, falseen o amenacen con falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión, 310/85, Rec. p. 901, apartado 8; de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 12, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39/94, Rec. p. I-3547, apartado 58). En consecuencia, el concepto de ayuda abarca no sólo las prestaciones positivas como las subvenciones, los préstamos o las tomas de participación en el capital de empresas, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (sentencia Banco Exterior de España, antes citada, apartado 13).

135 En el caso de autos, procede señalar que algunos de los comportamientos de la TGSS y del Fogasa que denuncia la demandante proporcionaron a Sniace una ventaja comercial considerable.

136 Así, por lo que se refiere a la TGSS, se desprende de los autos que este organismo toleró que Sniace no pagase sus deudas por cuotas de la Seguridad Social durante un período que se prolongó al menos de febrero de 1991 a febrero de 1997, permitiendo que dicha sociedad acumulase deudas por un importe global de 3.510.387.323 ESP, más recargos de demora por un importe total de 615.056.349 ESP e intereses al tipo legal. Más concretamente, la TGSS no reaccionó hasta el 8 de marzo de 1996, cuando celebró un primer acuerdo de aplazamiento ante el impago por parte de Sniace de sus deudas por cuotas de la Seguridad Social. Sin embargo, además de que este acuerdo no fue cumplido por Sniace (véase el apartado 138 *infra*), la TGSS aceptó que esta sociedad siguiese acumulando deudas por cuotas de la Seguridad Social hasta febrero de 1997, que se añadieron a aquellas cubiertas por el acuerdo de 8 de marzo de 1996.

137 Pues bien, es cierto que el comportamiento de un organismo público competente para recaudar las cuotas de la Seguridad Social que permite que éstas se paguen con retraso da a la empresa que se beneficia de ello una ventaja comercial apreciable, al mitigar, a su favor, la carga que deriva de la aplicación normal del régimen de Seguridad Social (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1999, DM Transport, C-256/97, Rec. p. I-3913, apartado 19).

138 Ha quedado asimismo acreditado que Sniace no cumplió el acuerdo de 8 de marzo de 1996, modificado por el de 7 de mayo de 1996. En efecto, como indica el Reino de España, este acuerdo no entró en vigor «al no haber procedido Sniace a ingresar las deudas inaplazables». No obstante, la TGSS, en lugar de exigir el pago inmediato de la totalidad de la deuda, como habría podido hacer en tales circunstancias, aceptó celebrar con Sniace el 30 de septiembre de 1997 un nuevo acuerdo de aplazamiento. Al actuar de este modo, la TGSS otorgó indudablemente una ventaja considerable a Sniace. En efecto, según resulta del considerando 80 de la Decisión de 28 de octubre de 1998, teniendo en cuenta la situación financiera particularmente difícil de esta sociedad, la recaudación forzosa de la deuda podría haber provocado el cierre de la empresa.

139 La alegación de la Comisión basada en que, con arreglo a la normativa española aplicable, a los atrasos por cuotas de la Seguridad Social se les aplican automáticamente intereses y recargos de demora carece de pertinencia. En efecto, los recargos e intereses de demora que una empresa con dificultades financieras graves pueda tener que pagar como contrapartida de la concesión de grandes facilidades de pago, como las que la TGSS concedió en el caso de autos a Sniace, no pueden determinar la íntegra desaparición de la ventaja que favorece a dicha empresa (véase, en este sentido, la sentencia DM Transport, antes citada, apartado 21).

140 Por lo que respecta al Fogasa, resulta de los autos que este organismo celebró con Sniace el 5 de noviembre de 1993 un convenio en el cual ésta se comprometía a devolver 897.652.789 ESP en concepto de principal, más 465.055.911 ESP de intereses al tipo de interés legal del 10 %, es decir, un importe total de 1.362.708.700 ESP, en vencimientos semestrales durante un período de ocho años. La cantidad de 897.652.789 ESP correspondía a los importes pagados por el Fogasa por los salarios e indemnizaciones debidos por Sniace a su personal.

141 El anexo 1 de dicho convenio, remitido por el Reino de España en respuesta a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado *38 supra),* indica que la cuantía de los vencimientos semestrales relativos al principal aumentaría progresivamente como sigue: 20.000.000 ESP (segundo semestre de 1994 y primer semestre de 1995), 35.000.000 ESP (segundo semestre de 1995 y primer semestre de 1996), 55.000.000 ESP (segundo semestre de 1996 y año 1997), 80.000.000 ESP (años 1998 a 2000) y 71.326.395 ESP (año 2001). El pago de los intereses quedó diferido hasta 2000 (cuatro vencimientos semestrales de 116.263.978 ESP).

142 De la información proporcionada por el Reino de España en respuesta a otra pregunta que le había formulado el Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 38 *supra)* se desprende que Sniace sólo respetó de manera muy parcial el

convenio de 5 de noviembre de 1993. Así, en 1994 sólo pagó 10.000.000 ESP de los 20.000.000 ESP previstos, en 1995 30.000.000 ESP de los 55.000.000 ESP previstos, en 1996 35.000.000 ESP de los 90.000.000 ESP previstos, en 1997 15.000.000 ESP de los 110.000.000 ESP previstos y en 1998 120.000.000 ESP de los 160.000.000 ESP previstos. Además, el plan de devolución contenido en el anexo 1 del convenio de 5 de noviembre de 1993 se modificó retroactivamente mediante el acuerdo de 18 de marzo de 1999.

143 El 31 de octubre de 1995, el Fogasa suscribió un segundo convenio con Sniace, en el cual ésta se comprometía a devolver 229.424.860 ESP en concepto de principal, más 110.035.018 ESP de intereses al tipo de interés legal del 9 %, es decir un importe total de 339.459.878 ESP, en vencimientos semestrales durante un período de ocho años. La cantidad de 229.424.860 ESP correspondía a los importes que el Fogasa siguió pagando por los salarios e indemnizaciones debidos por Sniace a su personal después del convenio de 5 de noviembre de 1993.

144 El anexo 1 del convenio de 31 de octubre de 1995, remitido por el Reino de España en respuesta a una pregunta del Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 38 *supra),* indica que la cuantía de los vencimientos semestrales relativos al principal aumentaría progresivamente como sigue: 10.000.000 ESP (1 de mayo de 1996, 1 de noviembre de 1996, 1 de mayo de 1997, 1 de noviembre de 1997, 1 de mayo de 1998 y 1 de noviembre de 1998), 15.000.000 ESP (1 de mayo de 1999, 1 de noviembre de 1999, 1 de mayo de 2000, 1 de noviembre de 2000, 1 de mayo de 2001 y 1 de noviembre de 2001), 20.000.000 ESP (1 de mayo de 2002, 1 de noviembre de 2002 y 1 de mayo de 2003) y 19.424.860 ESP (1 de noviembre de 2003). El pago de los intereses quedó diferido hasta el último vencimiento semestral.

145 De la información proporcionada por el Reino de España en respuesta a otra pregunta que le había formulado el Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 38 *supra)* se desprende que Sniace tampoco respetó el convenio de 31 de

octubre de 1995. En efecto, hasta diciembre de 1998 sólo había pagado 30.000.000 de ESP de los 60.000.000 ESP previstos. Entre diciembre de 1998 y diciembre de 2001 sólo pagó 50.000.000 ESP de los 90.000.000 ESP previstos. Además, el plan de devolución contenido en el anexo 1 del convenio de 31 de octubre de 1995, al igual que el adjunto al convenio de 5 de noviembre de 1993, se modificó retroactivamente mediante el acuerdo de 18 de marzo de 1999.

146 El Tribunal de Primera Instancia reconoce que, al aceptar pagar los salarios e indemnizaciones que son objeto de los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995, el Fogasa atendió las solicitudes legítimas presentadas por el personal de Sniace. Desde este punto de vista, la actuación de dicho organismo no contiene elementos constitutivos de ayudas de Estado. No obstante, los salarios e indemnizaciones debidos a los trabajadores de una empresa forman parte de los costes normales de la actividad de ésta, que en principio está obligada a soportar con cargo a sus recursos propios. Por tanto, cualquier actuación pública destinada a financiar estos costes podrá constituir una ayuda siempre que tenga como consecuencia conceder una ventaja a la empresa, con independencia de que los pagos se realicen a ésta directamente o a sus trabajadores a través de un organismo público. Al tolerar que no se cumpliesen los vencimientos de la devolución de la deuda contraída a causa de los citados pagos, el Fogasa concedió a Sniace una ventaja comercial cierta al mitigar a su favor una carga que normalmente recae sobre su presupuesto. Esta ventaja es tanto más cierta cuanto que, teniendo en cuenta el incumplimiento por Sniace de las obligaciones que le incumbían en virtud de los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995, el Fogasa podría haber exigido el pago inmediato del importe total de sus créditos, en su caso ejecutando su hipoteca.

147 La Comisión no puede justificar los comportamientos descritos de la TGSS y del Fogasa aduciendo que Sniace estuvo en suspensión de pagos de marzo de 1993 a octubre de 1996. Por una parte, ello no explica en modo alguno por qué la TGSS aceptó que Sniace dejase pendientes de pago sus deudas por cuotas de la Seguridad Social correspondientes a los años 1991 y 1992. Por otra, la existencia del procedimiento de suspensión de pagos no impedía en absoluto que Sniace cumpliese las obligaciones de pago que le incumbían en virtud de los acuerdos celebrados con la TGSS y con el Fogasa, especialmente teniendo en cuenta que todos estos acuerdos salvo el de 30 de septiembre de 1997 se celebraron con el interventor judicial nombrado por los tribunales españoles en el marco de dicho

procedimiento. Por último, procede señalar que la demandante y la Comisión coinciden en que las deudas por cuotas de la Seguridad Social de Sniace originadas después de la apertura del procedimiento de suspensión de pagos podían en todos los supuestos ser objeto de ejecución forzosa durante este procedimiento. En cualquier caso, todas las deudas por cuotas de la Seguridad Social devengadas desde febrero de 1991 y las deudas frente al Fogasa cubiertas por los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995 podían, también en todos los supuestos, ser objeto de ejecución forzosa desde el final del procedimiento de suspensión de pagos, es decir, desde octubre de 1996.

148 La Comisión tampoco puede ampararse en que Sniace había interrumpido sus actividades durante una parte de los años 1993 y 1996 y a principios de 1997. Por un lado, de nuevo esta circunstancia no justifica en modo alguno que Sniace no pagase sus deudas por cuotas de la Seguridad Social correspondientes a los años 1991 y 1992. Tampoco explica por qué los ingresos percibidos por esta sociedad en 1994 y en 1995 no eran suficientes para permitirle pagar sus cuotas de la Seguridad Social relativas a estos dos años. Por otra parte, por lo que respecta a los convenios de 5 de noviembre de 1993 y de 31 de octubre de 1995, la Comisión no tiene en cuenta que el importe de los vencimientos semestrales era mucho menos elevado al principio del período de devolución que al final (véanse los apartados 141 y 144 *surpa).* Además, el pago de los intereses quedaba diferido hasta los dos últimos años del período de devolución en el caso de convenio de 5 de noviembre de 1993 (es decir, hasta los años 2000 y 2001) y hasta el último vencimiento en el caso del convenio de 31 de octubre de 1995 (el 1 de noviembre de 2003).

149 No obstante, para que las ventajas anteriormente observadas puedan calificarse de ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, es necesario acreditar también que Sniace no las habría obtenido en condiciones normales de mercado (sentencias SFEI y otros, antes citada, apartado 60, y DM Transport, antes citada, apartado 22). Más concretamente, procede examinar si la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al concluir que la TGSS y el Fogasa habían actuado del mismo modo que un hipotético acreedor privado que se hallase, en la medida de lo posible, en la misma situación en relación con su deudor que estos dos organismos.

150 A este respecto, debe recordarse que, como la aplicación por parte de la Comisión del criterio del acreedor privado requiere una apreciación económica compleja, al igual que la aplicación del criterio del inversor privado, según jurisprudencia reiterada sólo debe ser objeto de un control limitado a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento y de motivación, de la exactitud material de los hechos tomados en consideración, de la falta de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos o de la inexistencia de desviación de poder (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996, Bélgica/Comisión, C-56/93, Rec. p. I-723, apartado 11, y de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, asuntos acumulados C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-4035, apartado 39; sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 2002, HAMSA/Comisión, T-152/99, Rec. p. II-3049, apartado 127).

151 Antes de realizar este examen, es preciso rechazar la afirmación de la Comisión según la cual, en la sentencia Tubacex, el Tribunal de Justicia declaró que, por principio, ni los acuerdos de aplazamiento celebrados por la TGSS ni los convenios de devolución suscritos por el Fogasa constituyen en sí ayudas de Estado y que sólo determinados elementos de dichos acuerdos están sometidos a control con arreglo a las normas en materia de ayudas de Estado. Como señala acertadamente la demandante, en la Decisión impugnada en el asunto que dio lugar a aquella sentencia, la Comisión había considerado que los acuerdos celebrados entre estos dos organismos y las dos empresas españolas de que se trataba sólo contenían elementos constitutivos de ayudas de Estado en la medida en que el tipo de interés aplicado era inferior a los tipos de mercado. En aquel asunto, el Reino de España, parte demandante, sólo pretendía que se anulase este aspecto de la Decisión. Por tanto, no se planteaba al Tribunal de Justicia la cuestión de si el mero hecho de haber celebrado los citados acuerdos y los demás elementos de éstos podían constituir una ayuda de Estado.

152 En realidad, corresponde a la Comisión comprobar en cada caso concreto y en función de las circunstancias del caso si la decisión de la TGSS o del Fogasa de aceptar el aplazamiento de las deudas de una empresa con dificultades y las condiciones de dicho aplazamiento son conformes al criterio del acreedor privado.

153 Debe añadirse que el argumento que la Comisión pretende extraer de la sentencia Tubacex no podría prosperar en ningún caso. En efecto, en el presente asunto no se reprocha a la TGSS y al Fogasa únicamente que celebrasen con Sniace acuerdos de aplazamiento de las deudas, sino también y sobre todo que tolerasen que ésta no los respetase.

154 De la Decisión impugnada y de los escritos procesales de la Comisión se desprende que ésta estima por tres razones que en el caso de autos la TGSS y el Fogasa se comportaron como un acreedor privado.

155 En primer lugar, la Comisión realiza una comparación entre el comportamiento de estos dos organismos y el de los acreedores privados de Sniace. Se basa principalmente en que la TGSS y el Fogasa, haciendo uso de su derecho de abstención, no participaron en el convenio de octubre de 1996 y, por tanto, a diferencia de los citados acreedores privados, no renunciaron *de facto* al 40 % del importe de sus créditos. Añade que las condiciones de devolución previstas en dicho convenio son sensiblemente menos favorables para los acreedores privados que las acordadas con la TGSS y con el Fogasa (considerandos 24 y 25 de la Decisión de 20 de septiembre de 2000, puntos 17, 52, 60, 65, 101 y 106 del escrito de contestación y punto 26 del escrito de dúplica).

156 Esta primera comparación es manifiestamente errónea. En efecto, la TGSS y el Fogasa se encontraban en una situación distinta de la de los acreedores privados de Sniace. A este respecto, es necesario recordar que dichos organismos gozan de un derecho de abstención, que sus créditos son privilegiados y que disponen de determinadas garantías, a saber, una prenda en el caso de la TGSS y una hipoteca en el caso del Fogasa. Además, debe señalarse que, en el considerando 26 de la Decisión de 20 de septiembre de 2000, la propia Comisión destaca que «las circunstancias de los acreedores privados no eran las mismas que las de los acreedores públicos debido a la posición, las garantías aportadas y los derechos de abstención de que disfrutan las instituciones públicas» y que el «planteamiento comparativo» entre estas dos categorías no constituye en el presente asunto una aplicación correcta del criterio del acreedor privado.

157 En segundo lugar, la Comisión invoca el hecho de que Banesto no exigiese la ejecución forzosa de sus créditos pese a que éstos estaban garantizados por una hipoteca (puntos 53 y 90 del escrito de contestación y punto 26 del escrito de dúplica).

158 Es necesario señalar que esta segunda comparación no es, manifiestamente, más convincente que la primera. En efecto, ninguna pieza de los autos permite suponer que Banesto se encontrase en una situación comparable a la de la TGSS y el Fogasa. A este respecto, procede observar que los autos no contienen ninguna indicación, siquiera escueta, sobre las circunstancias en las que este banco decidió no exigir la ejecución forzosa de sus créditos. En particular, no se proporciona precisión alguna sobre las condiciones de devolución de la deuda de Sniace frente a Banesto, sobre el hecho de que Sniace hubiese o no respetado hasta entonces sus compromisos contractuales con Banesto ni sobre la circunstancia de si éste, al igual que la TGSS, había tolerado una acumulación de las deudas durante años. En relación con este organismo, hay que indicar además que, a diferencia del de Banesto, su crédito no estaba garantizado por una hipoteca. Según afirma el Reino de España en sus escritos procesales, hasta el segundo semestre del año 1998 Sniace no prestó garantías suficientes a la TGSS como contrapartida del aplazamiento de sus deudas.

159 En tercer lugar, la Comisión sostiene que, al celebrar los acuerdos de aplazamiento y de devolución de que se trata, la TGSS y el Fogasa «[pretendían] recuperar al máximo las cantidades adeudadas sin sufrir una pérdida financiera» (considerando 30 de la Decisión de 20 de septiembre de 2000). En el considerando 29 de la Decisión de 20 de septiembre de 2000, remitiendo a la Decisión de 28 de octubre de 1998, precisa por lo que respecta a la TGSS que «al no haber procedido a la ejecución, con lo que posiblemente habría provocado la liquidación de la empresa, [este organismo] actuó con vistas a poder cobrar al máximo la deuda».

160 Es necesario señalar que estas afirmaciones no están en modo alguno demostradas. Por una parte, contradicen directamente la alegación reiterada de la Comisión según la cual la TGSS y el Fogasa contaban con privilegios y garantías suficientes, por lo

que nada les incitaba a exigir la ejecución forzosa de sus créditos. Por otra parte, la Comisión no tenía información suficiente para poder apreciar con pleno conocimiento las perspectivas de rentabilidad a largo plazo y de viabilidad de Sniace. Así, debe observarse que, cuando el Tribunal de Primera Instancia, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento (véase el apartado 38 *surpa*), le pidió que comunicase la evolución de los resultados (volumen de negocios y beneficios o pérdidas) y del volumen de endeudamiento de Sniace de 1991 a 2000, el Reino de España reconoció que no disponía de estos datos. En tales circunstancias, no cabe otorgar crédito a la afirmación de la Comisión según la cual «el Gobierno español aseguró a la demandada [...] de forma creíble que la Seguridad Social había actuado [...] con el fin de salvaguardar todos los derechos que tenía sobre Sniace». Además, la Comisión no tenía ningún plan de reestructuración creíble y realista en relación con Sniace. Así, por lo que respecta al plan de viabilidad elaborado en agosto de 1996, tanto la Comisión como el Reino de España destacaron en varias ocasiones que no era aceptable y que no había dictado el comportamiento de las autoridades españolas (véanse en particular la decisión de incoación del procedimiento con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, y el considerando 103 de la Decisión de 28 de octubre de 1998). En su escrito de contestación, la Comisión incluso tuvo cuidado de precisar que este plan de viabilidad no podía servir de base para su apreciación (punto 68 del escrito de contestación). En cuanto al plan de reestructuración al que hace referencia la Comisión en el punto 70 de su escrito de contestación, basta señalar que en el mismo punto ésta admite que no le fue presentado. Por otra parte, en el considerando 102 de la Decisión de 28 de octubre de 1998, indica que las autoridades españolas no intentaron probar «que existiese un plan de reestructuración válido». Cuando se le preguntó en la vista acerca de dicho plan, la Comisión confirmó que no lo había tenido en cuenta a efectos de la Decisión impugnada.

161 Sobre la base de las anteriores consideraciones, procede estimar que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al concluir que los comportamientos de la TGSS y del Fogasa censurados cumplían el criterio del acreedor privado.

162 Resulta de ello que el primer motivo es fundado y, por tanto, debe anularse el artículo 1, apartado 1, de la Decisión impugnada sin que sea necesario examinar el segundo motivo.

Sobre la solicitud de que se presenten documentos

163 En su demanda, basándose en el artículo 21 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia (actualmente artículo 24 del Estatuto del Tribunal de Justicia) y en el artículo 65 del Reglamento de Procedimiento, la demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que inste a la Comisión a remitir las distintas observaciones formuladas por el Gobierno español a raíz de la presentación de su denuncia y de la incoación del procedimiento en virtud del artículo 88 CE, apartado 2.

164 En su escrito de réplica, explica que mediante esta solicitud persigue claramente que el Tribunal de Primera Instancia adopte una diligencia de ordenación del procedimiento con arreglo al artículo 64, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.

165 La Comisión y el Reino de España se oponen a dicha solicitud. Alegan que la demandante la presenta para que se adopte una diligencia de prueba en el sentido del artículo 65 del Reglamento de Procedimiento pero que no precisa los hechos controvertidos que la presentación de los documentos supuestamente demostrará. Añaden que las observaciones formuladas por un Estado miembro en el marco del procedimiento administrativo tienen carácter confidencial.

166 En su escrito de dúplica, la Comisión señala que, en la réplica, la demandante retiró su solicitud de diligencia de prueba y la sustituyó por una solicitud de diligencia de ordenación del procedimiento. Concluye que, con arreglo al artículo 87, apartado 5, párrafo primero, debe condenarse a la demandante al pago de las costas correspondientes a la pretensión de la que desistió de este modo.

167 En el marco de las medidas de ordenación del procedimiento adoptadas por el Tribunal de Primera Instancia (véase el apartado 38 *supra*), la Comisión remitió los distintos documentos cuya presentación había solicitado la demandante. En tales circunstancias, no procede pronunciarse sobre esta pretensión, que ha quedado sin objeto.

Costas

168 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede declarar que cargará con las costas de la demandante además de las suyas propias, de acuerdo con lo solicitado por ésta.

169 El Tribunal de Primera Instancia considera que no procede condenar a la demandante a soportar las costas derivadas de la pretensión destinada a que adopte diligencias de prueba, de la cual desistió en su escrito de réplica según la Comisión. En efecto, queda claro que desde el principio la demandante pretendía que el Tribunal de Primera Instancia ordenara la presentación de determinados documentos en concepto de diligencia de ordenación del procedimiento y no de diligencia de prueba. La precisión aportada al respecto por la demandante en su escrito de réplica no debe entenderse como un desistimiento, sino como la mera rectificación de un error en la designación de la disposición aplicable del Reglamento de Procedimiento.

170 En virtud del artículo 87, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Quinta ampliada)

decide:

1) **Anular el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 1999/395/CE de la Comisión, de 28 de octubre de 1998, relativa a la ayuda estatal otorgada por España a Sniace, S.A., situada en Torrelavega, Cantabria, en su versión modificada por la Decisión 2001/43/CE de la Comisión, de 20 de septiembre de 2000.**

2) **La Comisión cargará con sus propias costas y con las de la demandante.**

3) **El Reino de España cargará con sus propias costas.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Legal Martins Ribeiro

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de octubre de 2004.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

R. García-Valdecasas