ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Quinta Secção Alargada)

21 de Outubro de 2004 *

No processo T-36/99,

Lenzing AG, com sede em Lenzing (Áustria), representada inicialmente por H.-J. Niemeyer, em seguida, por I. Brinker e U. Soltész, advogados,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por V. Kreuschitz e D. Triantafyllou, na qualidade de agentes, assistidos por M. Núñez-Müller, advogado, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

apoiada por

* Língua do processo: alemão.

Reino da Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto um pedido de anulação parcial da Decisão 1999/395/CE da Comissão, de 28 de Outubro de 1998, relativa ao auxílio estatal concedido pela Espanha à Sniace, SA, situada em Torrelavega, Cantábria (JO 1999, L 149, p. 40), na redacção dada pela Decisão 2001/43/CE da Comissão, de 20 de Setembro de 2000 (JO 2001, L 11, p. 46),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quinta Secção Alargada),

composto por: R. García-Valdecasas, presidente, P. Lindh, J. D. Cooke, H. Legal e M. E. Martins Ribeiro, juízes,

secretário: D. Christensen, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 23 de Outubro de 2003,

profere o presente

Acórdão

Legislação nacional aplicável

1 Nos termos do artigo 20.º do Real decreto legislativo n.º 1/1994, de 20 de Junho de 1994, que aprova o texto codificado da Lei Geral da Segurança Social (BOE n.º 154, de 29 de Junho de 1994, p. 20658, a seguir «Lei Geral da Segurança Social»):

«1. Poderão conceder-se escalonamentos ou um fraccionamento do pagamento de dívidas de contribuições para a Segurança Social ou de agravamentos dessas contribuições, bem como de outras dívidas que não sejam contribuições que constituam recursos da Segurança Social.

[...]

3. Os escalonamentos e o fraccionamento de dívidas à Segurança Social são concedidos na forma e nas condições fixadas por via regulamentar. Para ser válida, a decisão administrativa que concede o escalonamento ou o fraccionamento deve prever a garantia da obrigação, em conformidade com as disposições regulamentares em vigor, mediante a constituição de direitos reais ou pessoais, salvo se motivos excepcionais justificarem a concessão de uma derrogação.

4. O escalonamento ou o fraccionamento do pagamento de dívidas à Segurança Social dá lugar, a partir da data em que a concessão do escalonamento e do fraccionamento produz efeitos e até à data do pagamento, ao pagamento de juros à taxa legal que estiver em vigor no momento da concessão, em aplicação das disposições da Lei 24/1984, de 29 de Junho de 1984, relativa à modificação da taxa de juro legal.»

2 Às dívidas reescalonadas acrescem, em conformidade com o artigo 27.º da Lei Geral da Segurança Social, agravamentos por mora.

3 As condições de escalonamento e de fraccionamento do pagamento das dívidas à Segurança Social são determinadas pelo Real decreto n.º 1637/1995, de 6 de Outubro de 1995, que aprova o Regulamento Geral de Cobrança de Recursos do Regime de Segurança Social (BOE n.º 254, de 24 de Outubro de 1995, p. 30844). O artigo 40.º, n.º 1, deste real decreto prevê nomeadamente:

«O pagamento das dívidas à Segurança Social pode ser escalonado ou fraccionado, tanto durante o período de pagamento voluntário como durante a execução forçada, a pedido dos devedores cuja situação económica e financeira e outras circunstâncias particulares, que a Tesouraria Geral da Segurança Social aprecia, o impeçam de pagar as suas dívidas.»

4 O reescalonamento das dívidas de contribuições para a Segurança Social é igualmente regulamentado pelos artigos 11.º a 27.º do decreto do ministro do Trabalho e da Segurança Social, de 22 de Fevereiro de 1996, que dá execução ao Regulamento Geral de Cobrança de Recursos do Regime de Segurança Social (BOE n.º 52, de 29 de Fevereiro de 1996, p. 7849).

5 O Fondo de Garantía Salarial (fundo de garantia salarial, a seguir «Fogasa») é um organismo autónomo sob a tutela do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, dotado de personalidade jurídica e de capacidade para agir com vista ao cumprimento dos seus objectivos. A sua principal função consiste, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, do Real decreto legislativo n.º 1/1995, de 24 de Março de 1995, que aprova o texto codificado da lei relativa ao estatuto dos trabalhadores (BOE n.º 75, de 29 de Março de 1995, p. 9654, a seguir «estatuto dos trabalhadores»), em pagar «aos trabalhadores os salários que não lhes foram pagos por causa de insolvência,

cessação de pagamentos, falência ou situação de concurso de credores dos empresários». O artigo 33.º, n.º 4, obriga o Fogasa a sub-rogar-se nos direitos e acções dos trabalhadores a fim de obter o reembolso dos montantes adiantados.

6 As formalidades a cumprir para obter o reembolso são especificadas no Real decreto n.º 505/85, de 6 de Março de 1985, relativo à organização e ao funcionamento do Fogasa (BOE n.º 92, de 17 de Abril de 1985, p. 10203), que vem completar o estatuto dos trabalhadores. O artigo 32.º deste real decreto prevê:

«1. A fim de facilitar a cobrança dos montantes devidos, o [Fogasa] pode concluir acordos de reembolso que definam os aspectos relativos à forma, ao prazo e às garantias, associando o efeito da acção sub-rogatória às exigências de continuidade da empresa e de preservação do emprego.

Os montantes cujo reembolso foi reescalonado implicam juros à taxa legal em vigor.

2. A conclusão de um acordo de reembolso reescalonado da dívida é comunicada ao órgão jurisdicional no qual foi intentado, se for caso disso, um processo de execução forçada.

3. O não cumprimento do convencionado implica a resolução do acordo; o [Fogasa] exerce todas as acções que lhe competem e pode pedir a reabertura dos processos que tenham sido suspensos.

[...]»

7 A conclusão dos acordos de reembolso dos montantes adiantados pelo Fogasa é regulamentada pelo decreto do ministro do Trabalho e da Segurança Social, de 20 de Agosto de 1985 (BOE n.º 206, de 28 de Agosto de 1985, p. 27071). Este decreto fixa os critérios objectivos aos quais se deve conformar o Fogasa, ao precisar que estes se aplicam «nos limites da margem de manobra necessária que permite ter em consideração as particularidades de cada situação». O artigo 2.º, n.º 1, desse mesmo decreto estabelece os prazos máximos dentro dos quais a dívida pode ser reescalonada. O seu artigo 3.º prevê que se deve exigir uma garantia «considerada suficiente». Por último, de acordo com o artigo 6.º, n.º 3, o Fogasa pode indeferir qualquer pedido de escalonamento ou de fraccionamento.

Factos na origem do litígio

8 A Lenzing AG (a seguir «recorrente») é uma sociedade austríaca que produz e comercializa fibras de celulose (viscose, modal e liocel).

9 A Sniace, SA (a seguir «Sniace») é uma sociedade espanhola que produz celulose, papel, fibras de viscose, fibras sintéticas e sulfato de sódio. Tem sede na Cantábria (Espanha), uma região que, desde Setembro de 1995, beneficia do estatuto de região assistida ao abrigo do artigo 92.º, n.º 3, alínea a), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 87.º, n.º 3, alínea a), CE].

10 Em Março de 1993, os tribunais espanhóis declararam a Sniace, que conhecia há vários anos dificuldades económicas e financeiras, em situação de cessação de pagamentos. Em Outubro de 1996, os credores privados de Sniace concluíram um acordo através do qual converteram em acções dessa sociedade 40% dos seus créditos sobre a mesma, acordo esse que levou à revogação da situação de cessação de pagamentos. Fazendo uso do seu direito de abstenção, os credores públicos da Sniace decidiram não tomar parte nesse acordo.

11 Em 5 de Novembro de 1993 e 31 de Outubro de 1995, a Sniace concluiu com o Fogasa acordos relativos ao reembolso a este último dos salários em atraso e das indemnizações que ele tinha pago aos trabalhadores da Sniace. O primeiro acordo previa o reembolso de 897 652 789 ESP, acrescido de juros, no montante de 465 055 911 ESP, calculados à taxa de juro legal de 10%, em prestações semestrais por um período de oito anos (a seguir «acordo de 5 de Novembro de 1993». O segundo acordo previa o reembolso de 229 424 860 ESP, acrescido juros, no montante de 110 035 018 ESP, calculados à taxa de juro legal de 9%, em prestações semestrais por um período de oito anos (a seguir «acordo de 31 de Outubro de 1995». Com vista a garantir os créditos do Fogasa, a Sniace constituiu a favor deste último, em 10 de Agosto de 1995, uma hipoteca sobre duas das suas propriedades. O montante reembolsado pela Sniace no âmbito destes dois acordos elevava-se a 186 963 594 ESP em Junho de 1998.

12 Em 8 de Março de 1996, a Tesouraria Geral da Segurança Social (a seguir «TGSS») concluiu um acordo com a Sniace com vista ao reescalonamento das dívidas desta última de contribuições para a Segurança Social no montante total de 2 903 381 848 ESP e relativo a um período compreendido entre Fevereiro de 1991 e Fevereiro de 1995 (a seguir «acordo de 8 de Março de 1996»). Este acordo previa o reembolso desse montante acrescido de juros calculados à taxa de juro legal de 9%, em 96 mensalidades até Março de 2004. Foi modificado por um acordo de 7 de Maio de 1996 que previa o adiamento do reembolso por um ano, o reembolso em 84 mensalidades e a aplicação da taxa de juro legal de 9% (a seguir «acordo de 7 de Maio de 1996»). Não tendo esses acordos sido respeitados pela Sniace, foram substituídos por um novo acordo celebrado em 30 de Setembro de 1997 entre esta sociedade e a TGSS (a seguir «acordo de 30 de Setembro de 1997»). O reembolso dizia respeito a um montante de 3 510 387 323 ESP, correspondente a contribuições para a Segurança Social em atraso relativas ao período compreendido entre Fevereiro de 1991 e Fevereiro de 1997, acrescido de agravamentos por mora no montante de 615 056 349 ESP, e devia efectuar-se durante um período de dez anos. Durante os dois primeiros anos, só seriam pagos os juros, calculados a uma taxa anual de 7,5%, enquanto, durante os anos seguintes, os reembolsos diziam respeito ao capital e aos juros. Em Abril de 1998, a Sniace tinha reembolsado 216 118 863 ESP no âmbito do acordo de 30 de Setembro de 1997.

13 A recorrente apresentou, em dia 4 de Julho de 1996, uma denúncia à Comissão relativamente a uma série de auxílios de Estado que, segundo afirma, foram concedidos à Sniace durante vários anos a partir do fim dos anos 80. Transmitiu informações complementares à Comissão por cartas de 26 de Novembro e de 9 de Dezembro de 1996. As autoridades espanholas apresentaram observações por carta de 17 de Fevereiro de 1997.

14 Por carta de 10 de Março de 1997, a Comissão informou a recorrente do arquivamento da sua denúncia, devido ao facto de não estar suficientemente provado que a Sniace tinha beneficiado de auxílios de Estado na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 87.°, n.° 1, CE).

15 Por carta de 17 de Abril de 1997, a recorrente comunicou informações suplementares à Comissão em apoio da sua denúncia, entre as quais um plano de viabilidade relativo à Sniace, elaborado em Agosto de 1996 por uma sociedade de consultoria privada a pedido do Ministério da Indústria do Governo Regional da Cantábria. A recorrente teve uma reunião com a Comissão em 17 de Maio de 1997. Por carta de 18 de Junho de 1997, forneceu à última determinadas informações sobre o mercado europeu das fibras de viscose.

16 Por carta de 7 de Novembro de 1997, a Comissão comunicou ao Governo espanhol a sua decisão de iniciar o procedimento previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CE (actual artigo 88.°, n.° 2, CE) relativamente a alguns dos alegados auxílios denunciados pela recorrente, entre os quais os acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995 e a «não cobrança das contribuições à Segurança Social desde 1991», e convidou-o a apresentar as suas observações. Os outros Estados-Membros e as partes interessadas foram informados do início deste procedimento e foram convidados a apresentar as suas eventuais observações, através da publicação dessa carta no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 14 de Fevereiro de 1998 (JO C 49, p. 2). O Governo espanhol comunicou as suas observações por carta de 19 de Dezembro de 1997. Os terceiros interessados, entre os quais a recorrente, por carta de 27 de Março de 1998, apresentaram as suas observações, as quais foram comentadas pelo Governo espanhol por carta de 24 de Junho de 1998. Por carta de 16 de Abril de 1998, este último respondeu a perguntas feitas pela Comissão por carta de 23 de Fevereiro de 1997.

17 Em 28 de Outubro de 1998, a Comissão adoptou a Decisão 1999/395/CE relativa ao auxílio estatal concedido pela Espanha à Sniace, SA, situada em Torrelavega, Cantábria (JO 1999, L 149, p. 40, a seguir «decisão de 28 de Outubro de 1998»).

18 O dispositivo desta decisão tem a seguinte redacção:

«*Artigo 1.º*

O seguinte auxílio estatal concedido pela Espanha à [Sniace] é incompatível com o mercado comum:

a) Na medida em que a taxa de juro prevista é inferior às taxas de mercado, o acordo de 8 de Março de 1996 (alterado pelo acordo de 7 de Maio de 1996) entre a Sniace e a [TGSS] com vista ao reescalonamento de dívidas de 2 903 381 848 pesetas de capital, alterado pelo acordo de 30 de Setembro de 1997 relativo ao reescalonamento de dívidas de 3 510 387 323 pesetas de capital; e

b) Na medida em que a taxa de juro prevista é inferior às taxas de mercado, os acordos de 5 de Novembro de 1993 e 31 de Outubro de 1995 entre a Sniace e o [Fogasa] que envolviam montantes da ordem dos 1 362 708 700 e 339 459 878 pesetas, respectivamente (incluindo juros).

No que se refere aos restantes aspectos objecto do processo iniciado nos termos do [artigo 88.º, n.º 2, CE], designadamente uma garantia relativa a um empréstimo de mil milhões [de ESP] permitida pela Lei n.º 7/93, os acordos de financiamento da

construção prevista de uma unidade de tratamento de águas residuais e a remissão parcial de dívidas pelo Município de Torrelavega não constituem auxílio estatal, pelo que o processo pode no que lhes diz respeito ser encerrado. Não obstante, a Espanha deve prestar à Comissão no prazo de dois meses a contar da data da presente decisão informações relativas aos avisos de liquidação alterados do imposto sobre as actividades económicas, emitidos pelo Município de Torrelavega relativamente a 1995 e anos posteriores, devido pela Sniace. No que respeita ao não pagamento das taxas ambientais entre 1987 e 1995, a Comissão tomará uma decisão específica quando adequado.

Artigo 2.º

1. O Reino de Espanha adoptará as medidas necessárias para recuperar do beneficiário do auxílio referido no artigo 1.º os montantes ilegalmente concedidos.

2. O reembolso terá lugar em conformidade com os procedimentos estabelecidos no direito nacional. Os montantes a reembolsar vencem juros a contar da data em que foram pagos até à data do seu reembolso efectivo. Os juros são calculados com base na taxa de referência aplicável.

Artigo 3.º

O Reino de Espanha informará a Comissão no prazo de dois meses a contar da data de notificação da presente decisão das medidas adoptadas para lhes dar cumprimento.

Artigo 4.º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.»

Acórdão Tubacex e decisão de 20 de Setembro de 2000

19 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Dezembro de 1998, o Reino de Espanha interpôs recurso de anulação da decisão de 28 de Outubro de 1998 (processo C-479/98). Foi suspensa a instância nesse processo uma primeira vez, por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1999, enquanto se aguardava a prolação do acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-342/96, Espanha/Comissão, que levantava questões similares.

20 Este último processo tinha por objecto um recurso de anulação da Decisão 97/21/CE, CECA da Comissão, de 30 de Julho de 1996, relativa a um auxílio estatal concedido à empresa Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, situada em Llodio (Álava) (JO 1997, L 8, p. 14). Com esta decisão, a Comissão tinha considerado que certos acordos de reembolso concluídos pela Compañía Española de Tubos de Extrusión (a seguir «Tubacex»), a sua filial Acería de Álava e o Fogasa assim como certos acordos de reescalonamento de fraccionamento de contribuições concluídos por estas mesmas empresas e a TGSS continham elementos de auxílio concedidos ilegalmente e incompatíveis com o mercado comum nos termos do artigo 87.º CE e da Decisão n.º 3855/91/CECA da Comissão, de 27 de Novembro de 1991, que cria normas comunitárias para os auxílios às siderurgias (JO L 362, p. 57), «na medida em que a taxa de juro aplicada era inferior às taxas vigentes no mercado». De acordo com a Comissão, efectivamente, a aplicação da taxa de juro legal de 9% aos acordos em causa não correspondia às condições normais do mercado, nas quais a taxa de juro média aplicada pelos bancos privados de Espanha aos empréstimos com uma duração superior a três anos era consideravelmente mais elevada.

21 Em 29 de Abril de 1999, o Tribunal de Justiça proferiu o acórdão no processo C-342/96 (Colect., p. I-2459, a seguir «acórdão Tubacex). Logo de início, constatou que o Fogasa não concedia empréstimos às empresas em situação de falência ou em dificuldades, mas satisfazia todos os pedidos legítimos apresentados pelos trabalhadores com o dinheiro que pagava e que depois recuperava junto das empresas. Acrescentou que o Fogasa podia concluir acordos de reembolso que lhe permitiam escalonar ou fraccionar os montantes devidos e que, do mesmo modo, a TGSS podia conceder escalonamentos ou fraccionamentos do pagamento de dívidas de contribuições para a Segurança Social. O Tribunal de Justiça observou, de seguida, que o Estado não se comportou como um investidor público cuja intervenção deva ser comparada ao comportamento de um investidor privado que investe os seus capitais com vista à sua rentabilização a mais ou menos curto prazo, mas como «um credor público que, à semelhança de um credor privado, procura recuperar somas que lhe são devidas e que conclui, para esse efeito, acordos com o devedor, em virtude dos quais as dívidas acumuladas serão escalonadas ou fraccionadas com vista a facilitar o seu reembolso» (n.º 46). Especificou que os acordos em causa tinham sido concluídos devido à circunstância de preexistir a obrigação legal de a Tubacex proceder ao reembolso dos salários adiantados pelo Fogasa e ao pagamento das dívidas de contribuições para a Segurança Social e que eles não fizeram nascer, portanto, novas dívidas da Tubacex em relação aos poderes públicos (n.º 47). Por último, o Tribunal de Justiça declarou que «os juros normalmente aplicáveis a esse tipo de créditos são os que são destinados a reparar o prejuízo sofrido pelo credor em virtude da mora no cumprimento pelo devedor da sua obrigação de se liberar da sua dívida, isto é, os juros de mora» e que «na hipótese de a taxa dos juros de mora aplicada às dívidas para com um credor público divergir da praticada em relação às dívidas para com um credor privado, deve considerar-se esta última taxa no caso de ser mais elevada que a primeira» (n.º 48). À luz destes elementos, o Tribunal de Justiça anulou a Decisão 97/21 «na parte em que declara incompatíveis com o artigo [87.º CE] as medidas adoptadas pelo Reino de Espanha a favor da [Tubacex], na medida em que a taxa de juro de 9% aplicada aos montantes devidos por esta última ao Fogasa e à [TGSS] era inferior às taxas praticadas no mercado».

22 No processo C-479/98, a Comissão, por carta de 17 de Junho de 1999, indicou ao Tribunal de Justiça que, tendo em conta o acórdão Tubacex, tinha a intenção de proceder à revogação parcial da decisão de 28 de Outubro de 1998 e de reiniciar o procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE a fim de obter previamente as observações dos terceiros interessados. Consequentemente, solicitou, ao abrigo do

artigo 82.°-A, n.° 1, alínea b), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a suspensão da instância neste processo na expectativa da referida revogação parcial. Por decisão de 1 de Julho de 1999, o Presidente do Tribunal de Justiça julgou esse pedido procedente.

23 Na sequência do acórdão Tubacex, a Comissão reexaminou a decisão de 28 de Outubro de 1998. Por carta de 16 de Fevereiro de 2000, comunicou ao Governo espanhol a sua decisão de dar início ao procedimento previsto no artigo 88.°, n.° 2, CE relativamente aos «elementos de auxílio [...] considerados incompatíveis com o mercado comum no artigo 1.° da decisão [de 28 de Outubro de 1998]» e convidou-o a apresentar as suas observações. Os outros Estados-Membros e as partes interessadas foram informados do início desse procedimento e foram convidados a apresentar as suas eventuais observações, através da publicação dessa carta no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 15 de Abril de 2000 (JO C 110, p. 33). O Governo espanhol comunicou as suas observações por carta de 19 de Abril de 2000.

24 Em 20 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou a Decisão 2001/43/CE que altera a decisão de 28 de Outubro de 1998 (JO 2001, L 11, p. 46), a seguir «decisão de 20 de Setembro de 2000»).

25 O ponto V «Apreciação» da decisão de 20 de Setembro de 2000 tem a seguinte redacção:

«(20) A Comissão deverá determinar se qualquer dos elementos considerados incompatíveis com o mercado comum, referidos no artigo 1.° da decisão [de 28 de Outubro de 1998], constituem ou não auxílios estatais na acepção do n.° 1 do artigo 87.° [CE]. Caso se conclua pela existência deste tipo de auxílios, a Comissão deverá seguidamente determinar se são compatíveis com o mercado comum.

(21) O contexto factual e jurídico do acórdão Tubacex é semelhante ao que a Espanha apresentou perante o Tribunal de Justiça no processo C-479/98 e ao que foi apresentado pela Sniace perante o Tribunal de Primeira Instância no processo T-190/99, contra a decisão [de 28 de Outubro de 1998]. A Comissão considera que a argumentação apresentada pelo Tribunal neste acórdão é igualmente relevante no que se refere aos acordos entre a Sniace e o Fogasa e entre a Sniace e a [TGSS] que a decisão [de 28 de Outubro de 1998] considerou conterem auxílios estatais.

(22) Em primeiro lugar, deverá notar-se que a Sniace estava já sujeita à obrigação estatutária anterior de reembolsar os salários avançados pelo Fogasa e de pagar as suas dívidas referentes às contribuições para a Segurança Social. Os acordos em questão não criaram, consequentemente, qualquer nova dívida da Sniace para com as autoridades públicas. Desta forma, nos acordos de reembolso do Fogasa e nos acordos de reescalonamento da [TGSS], o Estado não actuou como um investidor público cujo comportamento deva ser comparado com o de um investidor privado que fornece capital com o objectivo de realizar um lucro, mas sim com o comportamento de um credor público que, tal como um credor privado, poderá tentar recuperar as verbas que lhe são devidas. Consequentemente, ao apreciar o auxílio estatal contestado, a Comissão tem de comparar a taxa de juro de mora aplicada às dívidas ao credor público com a taxa cobrada no que se refere às dívidas a credores privados que actuem em circunstâncias semelhantes.

(23) Contudo, deverá notar-se que as circunstâncias específicas dos devedores e credores poderão afigurar-se problemáticas para a determinação de um comportamento comum que possa ser aplicável aos credores privados que procurem recuperar verbas que lhes são devidas. Consequentemente, a Comissão tem de basear a sua apreciação numa análise do comportamento dos credores privados, utilizando uma abordagem casuística.

(24) No caso específico da Sniace, na sequência de um recurso interposto pela empresa em 1992, os tribunais espanhóis ordenaram a suspensão dos pagamentos

em Março de 1993. Utilizando os seus direitos de abstenção, os credores públicos não subscreveram o acordo de credores de Outubro de 1996 no âmbito do processo de cessação de pagamentos. Tal como a Comissão realçou na decisão de dar início ao procedimento, ao utilizarem os seus direitos de abstenção, os credores públicos estavam a proteger todas as suas dívidas.

(25) Os acordos distintos entre o Fogasa e a Sniace e entre a Segurança Social e a Sniace não concederam à Sniace um tratamento mais generoso do que o utilizado no acordo dos credores privados.

(26) Contudo, as circunstâncias dos credores privados não eram as mesmas que as dos credores públicos devido ao seu estatuto, às garantias fornecidas e aos direitos de abstenção que as instituições públicas detinham. Consequentemente, a Comissão considera que esta abordagem comparativa não constitui, neste caso específico, uma aplicação correcta da condição do 'credor privado' tal como definida pelo Tribunal, que, tal como o próprio Tribunal sublinhou subsequentemente no seu acórdão de 29 de Junho de 1999 proferido no processo DMT (C-256/97), pressupõe que o comportamento dos credores públicos em análise deverá ser comparado com o de um hipotético credor privado que se encontrasse, tanto quanto possível, na mesma situação.

(27) A Comissão realça que o artigo 1108.º do Código Civil espanhol estabelece que a taxa de juro legal é a que se aplica para a compensação de danos e prejuízos quando o devedor atrasa o pagamento e quando não foi acordada qualquer taxa de juro específica. Além disso, o artigo 312.º da Lei Comercial espanhola estabelece que, no caso de um empréstimo em numerário e na ausência de qualquer acordo específico entre as partes, o devedor é obrigado a reembolsar o valor legal da dívida na altura em que o reembolso é efectuado. Assim, a taxa de juro legal será a taxa mais elevada que um credor privado poderia esperar obter caso recuperasse a dívida por meios legais.

(28) Consequentemente, um credor privado não poderia ter obtido do devedor uma taxa de juro de mora superior à taxa de juro legal, como compensação por não recuperar a dívida por meios legais.

(29) Por último, deverão ser realçadas as circunstâncias específicas da Sniace na altura da celebração dos acordos de reescalonamento com o Fogasa e com a [TGSS]. A empresa tinha registado graves dificuldades financeiras, de que resultou a suspensão de todos os reembolsos de dívida e que suscitaram sérias dúvidas acerca da sua futura sobrevivência. Tal como a Comissão referiu na sua decisão [de 28 de Outubro de 1998], ao não ter procedido à execução provocando possivelmente a liquidação da empresa, a [TGSS] actuou de forma a maximizar as possibilidades de recuperar a dívida.

(30) À luz do que precede, a Comissão pode aceitar que, neste caso específico, ao reescalonar e ao aplicar a taxa de juro legal às dívidas da Sniace, a Espanha tentou maximizar as possibilidades de recuperação das verbas que lhe eram devidas sem sofrer qualquer perda financeira. Consequentemente, a Espanha actuou como teria actuado um hipotético credor privado que se encontrasse na mesma posição face à Sniace.»

26 Tendo em conta estas considerações, a Comissão concluiu, na decisão de 20 de Setembro de 2000, que «os acordos de reembolso celebrados entre o Fogasa e a Sniace e o acordo de reescalonamento da dívida celebrado entre a Segurança Social e a Sniace não constituem auxílios estatais» (considerando 31) e que, consequentemente «considera adequado alterar a sua decisão [de 28 de Outubro de 1998]» (considerando 32).

27 A parte decisória da decisão de 20 de Setembro de 2000 prevê:

«*Artigo 1.º*

A decisão [de 28 de Outubro de 1998] é alterada da seguinte forma:

1) O primeiro parágrafo, incluindo as alíneas a) e b), do artigo 1.º, passa a ter a seguinte redacção:

'As seguintes medidas que a Espanha aplicou a favor da [Sniace] não constituem auxílios estatais:

a) O acordo de 8 de Março de 1996 (alterado pelo acordo de 7 de Maio de 1996) entre a Sniace e a [TGSS], com vista ao reescalonamento de dívidas de 2 903 381 848 [ESP] (17 449 676,34 euros) de capital, alterado pelo acordo de 30 de Setembro de 1997 relativo ao reescalonamento de dívidas de 3 510 387 323 [ESP] (21 097 852,72 euros) de capital;

b) Os acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995 entre a Sniace e [Fogasa] que envolviam 1 362 708 700 [ESP] (8 190 044,23 euros) e 339 459 878 [ESP] (2 040 194,96 euros) respectivamente.'

2) O artigo 2.º é revogado.

Artigo 2.º

O Reino de Espanha é o destinatário da presente decisão.»

28 De ora em diante far-se-á referência à decisão de 28 de Outubro de 1998, conforme alterada pela decisão de 20 de Setembro de 2000, como a «decisão impugnada».

29 Por despacho de 4 de Dezembro de 2000, o presidente do Tribunal de Justiça ordenou o cancelamento do processo C-479/98 do registo do Tribunal.

Tramitação processual

30 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 11 de Fevereiro de 1999, a recorrente interpôs o presente recurso com vista a obter a anulação parcial da decisão de 28 de Outubro de 1998.

31 Por requerimento separado, entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 21 de Maio de 1999, a Comissão suscitou uma questão prévia de admissibilidade nos termos do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

32 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 8 de Julho de 1999, o Reino de Espanha pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por despacho de 11 de Outubro de 2001, o presidente da Quinta Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância deferiu esse pedido.

33 Por despacho de 10 de Dezembro de 1999 do presidente da Quinta Secção alargada do Tribunal de Primeira Instância, foi suspensa a presente instância até à prolação do acórdão no processo C-479/98, em conformidade com o artigo 47.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça (actual artigo 54.°, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça), e com o artigo 77.°, alínea a), e artigo 78.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

34 Por carta de 24 de Janeiro de 2001, a Secretaria do Tribunal convidou as partes no processo principal a apresentar as suas observações quanto à continuação do presente processo, atendendo à decisão de 20 de Setembro de 2000 e ao despacho de cancelamento do presidente do Tribunal de Justiça, já referido. A recorrente apresentou as suas observações por carta registada na Secretaria do Tribunal em 12 de Fevereiro de 2001, na qual adaptou, nomeadamente, os seus pedidos (v. n.° 41, *infra*). Por carta registada na Secretaria em 16 de Fevereiro de 2001, a Comissão indicou, no essencial, que o objecto do presente processo não era afectado pela decisão de 20 de Setembro de 2000.

35 Em 11 de Abril de 2001, a recorrente apresentou as suas observações sobre a questão prévia de admissibilidade.

36 Por despacho de 8 de Outubro de 2001, o Tribunal (Quinta Secção alargada) reservou para final a questão prévia de admissibilidade.

37 O Reino de Espanha apresentou as suas alegações de intervenção em 14 de Fevereiro de 2002, em relação às quais as partes principais apresentaram as suas observações.

38 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal de Primeira Instância (Quinta Secção alargada) decidiu iniciar a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo, convidou a Comissão apresentar determinados documentos e o Reino de Espanha a responder às perguntas escritas e a apresentar um documento. A Comissão e o Reino de Espanha atenderam a esses pedidos no prazo fixado. O Tribunal de Primeira Instância convidou igualmente a recorrente a responder oralmente a uma pergunta na audiência.

39 Foram ouvidas as alegações e as respostas das partes às perguntas do Tribunal na audiência de 23 de Outubro de 2003.

Pedidos das partes

40 Na sua petição, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o artigo 1.º da decisão de 28 de Outubro de 1998 na medida em que a Comissão aí declara que:

> «1. a não cobrança dos créditos, dos agravamentos por mora e dos juros a favor da [TGSS], assim como os acordos de reescalonamento da dívida concluídos entre a Sniace e a [TGSS] em 8 de Março de 1996, em 7 de Maio de 1996 e em 30 de Setembro de 1997, e
>
> 2. a não cobrança dos créditos e dos juros moratórios a favor do [...] Fogasa, assim como os acordos concluídos entre a Sniace e o [...] Fogasa em 5 de Novembro de 1993 e em 31 de Outubro de 1995,

com a excepção das taxas de juros divergentes das taxas normais de mercado, não constituem auxílios de Estado na acepção do artigo [87.º, n.º 1, CE]»;

— condenar a Comissão nas despesas.

41 Na sua carta de 12 de Fevereiro de 2001 (v. n.º 34, *supra*), a recorrente adapta o primeiro ponto do seu pedido da seguinte forma:

«anular o artigo 1.º da [decisão impugnada], na medida em que a Comissão aí declara que:

a não cobrança dos créditos, dos agravamentos por mora e dos juros devidos à [TGSS], assim como os acordos de reescalonamento da dívida concluídos entre a Sniace e esse organismo em 8 de Março de 1996, 7 de Maio de 1996 e 30 de Setembro de 1997, e

a não cobrança dos créditos e dos juros moratórios devidos ao Fogasa, assim como os acordos concluídos entre a Sniace e o Fogasa em 5 de Novembro de 1993 e 31 de Outubro de 1995

não constituem auxílios de Estado na acepção do artigo [87.º, n.º 1, CE]».

42 Nas suas observações sobre a questão prévia de admissibilidade, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne declarar o recurso admissível.

43 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— de qualquer forma, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

44 O Reino de Espanha, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto à admissibilidade

45 A Comissão e o Reino de Espanha suscitam a questão prévia de admissibilidade do recurso pelo facto de a recorrente, por um lado, não justificar interesse em agir e, por outro, de a decisão impugnada não lhe dizer individualmente respeito.

Sobre a inexistência do interesse em agir

Argumentos das partes

46 A Comissão indica que, na decisão de 20 de Setembro de 2000, declara que nem os acordos de reescalonamento e de reembolso enquanto tais nem as taxas de juro que eles prevêem constituem auxílios de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE. Alega que essa decisão se tornou definitiva, uma vez que a recorrente não interpôs recurso de anulação contra a mesma e que são, portanto, os pedidos, conforme formulados na petição, que circunscrevem o objecto do litígio. Esses pedidos visam apenas o artigo 1.º da decisão de 28 de Outubro de 1998, e isso unicamente na medida em que o facto de a TGSS e o Fogasa não terem cobrado os «seus créditos, penalidades por mora e juros» à Sniace não é considerado um auxílio de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE.

47 A Comissão sustenta que a recorrente não tem interesse em agir. Adianta que se o Tribunal devesse julgar procedentes os pedidos de anulação formulados na petição, isso «não afectaria o carácter definitivo da decisão [de 20 de Setembro de 2000] e nada alteraria na versão da decisão [de 28 de Outubro de 1998] assim modificada». Com efeito, «a anulação do artigo 1.º da decisão [de 28 de Outubro de 1998] nos termos pedidos pela recorrente deixaria incólume a versão definitiva do artigo 1.º, n.º 1, da decisão [de 28 de Outubro de 1998], conforme alterada pela decisão [de 20 de Setembro de 2000], que determinou expressamente que as medidas controvertidas não constituem auxílios de Estado».

48 Na sua tréplica, a Comissão adianta que a decisão de 20 de Setembro de 2000 «não é uma simples 'rectificação' da decisão [de 28 de Outubro de 1998], assim como não a substitui, constituindo, pelo contrário, uma apreciação inteiramente nova, incluindo os auxílios que já haviam sido considerados compatíveis com o mercado comum na decisão [de 28 de Outubro de 1998]». Precisa que o procedimento iniciado nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE na sequência do acórdão Tubacex (v. n.º 23, *supra*)

não abrangia apenas a questão das taxas de juro, mas visava «todas as medidas que levaram à adopção da decisão [de 28 de Outubro de 1998], mas passou a ter [esse acórdão] em consideração». Do mesmo modo, a Comissão afirma que, na decisão de 20 de Setembro de 2000, «examinou e apreciou explicita e globalmente essas medidas do ponto de vista do direito relativo aos auxílios, nomeadamente os acordos concluídos entre o Fogasa ou a [TGSS] e a Sniace». Consequentemente, a recorrente devia «igualmente» ter interposto um recurso de anulação da decisão de 20 de Setembro de 2000.

49 O Reino de Espanha afirma que o artigo 1.º, primeiro parágrafo, da decisão de 28 de Outubro de 1998, foi «esvaziado do seu conteúdo pela modificação introduzida pela decisão [de 20 de Setembro de 2000]» e que o presente recurso ficou assim sem objecto.

50 A recorrente observa que o pedido de anulação contido na sua petição só visa a decisão de 28 de Outubro de 1998 na medida em que a Comissão aí declarou que «a não cobrança das dívidas, dos agravamentos por mora e dos juros devidos à [TGSS], assim como os acordos de reescalonamento da dívida celebrados entre a Sniace e aquele organismo, e a não cobrança dos créditos e dos juros de mora devidos ao [...] Fogasa, não constituem um auxílio de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE». O seu pedido não visa a declaração constante do artigo 1.º dessa decisão, segundo a qual «a diferença entre as taxas de juro convencionadas nos acordos, por um lado, e a taxa mais elevada praticada no mercado, por outro lado, constitui um auxílio de Estado».

51 A recorrente explica que a decisão de 20 de Setembro de 2000 modificou parcialmente a decisão de 28 de Outubro de 1998, no sentido de que a Comissão aí considera que a diferença acima referida entre as taxas de juro também não constitui um auxílio de Estado. A decisão de 20 de Setembro de 2000 não modifica, segundo a recorrente, os outros aspectos da decisão de 28 de Outubro de 1998 e, em especial, o aspecto criticado na petição. O objecto do litígio, tal como formulado na petição, permaneceu, assim, inalterado.

52 A recorrente acrescenta que, mesmo que se tivesse de considerar que a decisão de 20 de Setembro revogou e substituiu a de 28 de Outubro de 1998, teria o direito de adaptar o seu pedido, como fez na sua carta de 12 de Fevereiro de 2001 (v. n.os 34 e 41, *supra*). Invoca, a esse respeito, o acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão (14/81, Recueil, p. 749).

53 Por todos estes motivos, a recorrente sustenta que fez prova de interesse em agir.

Apreciação do Tribunal

54 Há que recordar, a título liminar, que a modificação, no decurso da instância, da decisão impugnada constitui um elemento novo que permite à parte recorrente adaptar os seus fundamentos e pedidos (acórdão Alpha Steel/Comissão, já referido, n.º 8; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 3 de Fevereiro de 2000, CCRE/ /Comissão, T-46/98 e T-151/98, Colect., p. II-167, n.os 33 a 36, e de 28 de Fevereiro de 2002, Kvaerner Warnow Werft/Comissão, T-227/99 e T-134/00, Colect., p. II-1205, n.º 22).

55 Na decisão de 28 de Outubro de 1998, a Comissão considerou, designadamente, que o acordo de 8 de Março de 1996, conforme alterado pelos acordos de 7 de Maio de 1996 e de 30 de Setembro de 1997, concluído entre a Sniace e a TGSS, e os acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, celebrados entre a Sniace e o Fogasa, não constituíam auxílios de Estado na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, salvo «na medida em que a taxa de juro era inferior à taxa normal de mercado». Na sua petição, a recorrente pretende obter a anulação desse aspecto da decisão de 28 de Outubro de 1998 alegando, designadamente, que «o auxílio de Estado compreende [...] a totalidade das contribuições sociais ainda em dívida, acrescidas dos agravamentos por mora e dos juros à taxa de mercado [assim como] todos os montantes devidos ao Fogasa, acrescidos dos juros à taxa de mercado». Quanto à TGSS, a recorrente sustenta, em especial, que constitui um auxílio de Estado o facto de este organismo tolerar, pelo menos desde 1991, que a Sniace não pague as suas dívidas de contribuições para a Segurança Social, que, em 1996 e em 1997, não tenha procedido à cobrança dos seus créditos, apesar do facto de a Sniace

não ter respeitado os acordos de 8 de Março e de 7 de Maio de 1996, mas que tenha, ao contrário, concluído um terceiro acordo de reescalonamento, que não tenha exigido a prestação de garantias reais e que tenha renunciado a exigência do pagamento de agravamentos por mora e de juros à taxa de mercado. No caso do Fogasa, a recorrente sustenta, no essencial, que deve ser qualificado de auxílio de Estado o facto de este organismo não ter procedido à cobrança dos seus créditos à Sniace, quando esta sociedade não tinha respeitado os acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, e de não ter previsto o pagamento de agravamentos por mora e de juros moratórios nesses acordos.

56 Com a decisão de 20 de Setembro de 2000, a Comissão modificou a decisão de 28 de Outubro de 1998, sem a revogar e substituir. A única diferença que se registou foi que, ao aplicar o critério do credor privado em vez do do investidor privado, a Comissão considerou que as taxas de juro praticadas pela TGSS e pelo Fogasa no âmbito dos acordos de reescalonamento e de reembolso concluídos com a Sniace também não constituíam um auxílio de Estado. O aspecto da decisão de 28 de Outubro de 1998 visado pelo pedido de anulação constante da petição só foi acessoriamente afectado pela decisão de 20 de Setembro de 2000. Esta última decisão deve ser considerada um elemento novo que permite à recorrente adaptar os seus fundamentos e pedidos, como fez na sua carta de 12 de Fevereiro de 2001. Seria, com efeito, contrário à boa administração da justiça e à exigência de economia processual obrigar a recorrente a interpor no Tribunal um novo recurso de anulação da decisão de 20 de Setembro de 2000.

57 Daqui decorre que a recorrente tem interesse em ver anulada a decisão impugnada.

Quanto à questão de saber se a decisão diz individualmente respeito à recorrente

Argumentos das partes

58 A Comissão recorda que, segundo jurisprudência constante, os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz

individualmente respeito se essa decisão os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracterize em relação a qualquer outra pessoa e, por esse facto, os individualize de maneira análoga à do destinatário da decisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, p. 279).

59 Expõe que, no domínio do controlo dos auxílios de Estado, uma decisão da Comissão que dá por concluído um procedimento iniciado nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE diz individualmente respeito às empresas que estiveram na origem da denúncia que deu lugar a esse procedimento e cujas observações foram ouvidas, observações essas que foram determinantes para o seguimento do procedimento, se, contudo, a sua posição no mercado for substancialmente afectada pela medida de auxílio que é objecto da referida decisão (acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Janeiro de 1986, COFAZ e o./Comissão, 169/84, Recueil, p. 391, n.os 24 e 25, e de 23 de Maio de 2000, Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, C-106/98 P, Colect., p. I-3659, n.º 40; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Abril de 1995, ASPEC e o./Comissão, T-435/93, Colect., p. II-1281, n.º 63, e de 15 de Setembro de 1998, BP Chemicals/Comissão, T-11/95, Colect., p. II-3235, n.º 72). A Comissão sublinha que, no acórdão Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que, «assim, uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente em relação à empresa beneficiária, mas deve provar, além disso, tendo em conta o seu grau de participação eventual num processo e a importância da infracção à sua posição no mercado, que está numa posição de facto que a individualiza de forma análoga à do destinatário» (n.º 41).

60 Ora, no caso em apreço, na sua petição, a recorrente não demonstra de forma suficientemente detalhada que a sua posição no mercado foi substancialmente afectada pelos alegados auxílios concedidos à Sniace nem invoca circunstâncias de facto que a individualizem da mesma forma que o destinatário. Contenta-se em invocar argumentos de carácter geral e não dá qualquer indicação sobre os efeitos dos alegados auxílios sobre a sua situação particular.

61 Em qualquer caso, não parece, segundo a Comissão, que esses alegados auxílios tenham afectado substancialmente a posição da recorrente.

62 A esse respeito, a Comissão observa, em primeiro lugar, que a recorrente é «de longe» a mais importante produtora de fibras de viscose e que, desde 1991, melhorou consideravelmente os seus resultados nesse mercado. Em apoio das suas afirmações, invoca os seguintes elementos:

— o grupo ao qual pertence a recorrente produz anualmente cerca de 275 000 toneladas de fibras de celulose e é um dos três líderes mundiais no mercado de fibras de viscose;

— a recorrente e as sociedades Säteri e Courtaulds plc representam, em conjunto, cerca de 90% da produção comunitária de fibras de viscose;

— entre 1991 e 1997, a quota de mercado da recorrente no mercado mundial de fibras de viscose artificiais e sintéticas para fiação aumentou constantemente, passando de 9,2% para 16,4%;

— entre 1991 e 1997, a produção da recorrente aumentou com regularidade, passando de 152 700 toneladas por ano para 270 800 toneladas por ano;

— tratando-se da recorrente, «[o] ano de 1995 [...] caracterizou-se por uma procura muito forte, o de 1996 pela utilização plena das suas capacidade de produção, o de 1997 por um recorde de produção e, por fim, o de 1998 por resultados recorde»;

— a recorrente anunciou bons resultados para o primeiro trimestre do ano de 1999;

— para o terceiro trimestre do ano 1997, anunciou um aumento dos seus preços de venda, «a sua independência crescente face à pressão de preços praticados no mercado mundial» e a necessidade de importar para satisfazer a procura;

— o volume de negócios consolidado da recorrente progrediu até ao limite de 7,2% entre o primeiro semestre de 2000 e o período correspondente de 2001.

63 Na sua contestação, a Comissão acrescenta que resulta dos dados comunicados pela recorrente que esta conseguiu aumentar as suas quotas de mercado na Comunidade entre 1995 e 2000, ao passo que, durante o mesmo período, as dos seus concorrentes (com a excepção da Säteri) não deixaram de diminuir.

64 Em segundo lugar, a Comissão adianta que os problemas que existem no mercado e que provocaram um recuo da procura, sobrecapacidades temporárias de produção e uma descida dos preços não são consequência dos alegados auxílios concedidos à Sniace, mas de factores externos tais como as importações provenientes da Ásia, as fracas possibilidades de escoamento nos mercados de exportação na Ásia, os entraves comerciais à exportação para países terceiros com os quais se confrontam os produtores europeus e a diminuição das compras de artigos à base de viscose na Europa.

65 Em terceiro lugar, a Comissão indica que a Sniace só produz anualmente 25 000 toneladas de fibras de viscose e que figura entre os pequenos produtores europeus e mundiais. Precisa que essa sociedade teve de fazer face a numerosas dificuldades económicas assim como a conflitos sociais, o que a obrigou a interromper a produção durante uma grande parte dos anos 90. Recorda que a Sniace estava em situação de cessação de pagamentos de Março de 1993 até Outubro de 1996.

66 O Reino de Espanha acrescenta que a recorrente não invoca nenhuma circunstância específica que a individualize de forma análoga à do destinatário da decisão impugnada. Sublinha que o simples facto de a recorrente ser uma empresa concorrente do beneficiário dos alegados auxílios não é suficiente para a individualizar.

67 A recorrente sustenta que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito.

68 Em primeiro lugar, recorda que esteve na origem da denúncia que deu lugar ao início do procedimento referido no artigo 88.°, n.° 2, CE e que participou activamente nesse procedimento.

69 Em segundo lugar, a recorrente afirma que os alegados auxílios prejudicaram sensivelmente a sua posição no mercado das fibras de viscose. Adianta que existe uma forte concorrência entre ela própria e a Sniace nesse mercado, o qual está em constante declínio desde há alguns anos e sofre de grandes sobrecapacidades de produção. A concorrência relativamente aos preços é, em seu entender, desenfreada e a Sniace pode, graças aos alegados auxílios, vender os seus produtos a preços 20% inferiores aos dos seus concorrentes na União Europeia. A recorrente considera que as indicações que deu na sua petição e nos anexos à mesma, assim como as remissões que efectuou para as observações dos seus concorrentes reproduzidas na decisão de 28 de Outubro de 1998, demonstram suficientemente que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito. Afirma que os elementos que invoca nos seus articulados demonstram que «todos os concorrentes da Sniace estão expostos a uma concorrência importante ao nível dos preços e são obrigados, ainda que a sua estrutura de custos seja melhor, a tomar outras medidas de racionalização, porque a Sniace se mantém em funcionamento artificialmente» e que «esta situação que é globalmente no mínimo desfavorável diz igualmente respeito à recorrente, que optimizou os seus equipamentos e a sua estrutura de custos e obtém bons resultados graças a uma política comercial concebida sobre novas bases e a despeito de uma conjuntura económica difícil». Admite que as dificuldades que conhece o mercado de fibras de viscose têm um a influência sobre os preços desses produtos, mas precisa que «no interior do quadro criado pelos dados exteriores ao mercado», os alegados auxílios obrigaram os concorrentes da Sniace a descer os seus preços e a tomar medidas de racionalização.

70 A recorrente considera que a Comissão não lhe pode denegar a legitimidade para agir pelo facto de ter uma posição importante no mercado ou por ter aumentado o nível das suas vendas durante o período em causa. Nos acórdãos referidos pela Comissão, o juiz comunitário não teve, de forma alguma, esses factores em conta para considerar que as decisões impugnadas não diziam individualmente respeito aos recorrentes. No seu acórdão de 5 de Novembro de 1997, Ducros/Comissão (T-149/95, Colect., p. II-2031), o Tribunal considerou que a situação no mercado da empresa em questão era afectada por uma decisão da Comissão que autorizava a concessão de um auxílio uma vez que existia uma relação de concorrência entre essa empresa e o beneficiário do auxílio. A recorrente acrescenta que os resultados positivos que obteve teriam sido ainda melhores se a Sniace não tivesse podido praticar uma «política de preços agressiva [...] que foi tornada possível pelos auxílios». Por último, defende que os alegados auxílios permitiram a essa sociedade manter-se artificialmente no mercado quando o seu desaparecimento teria conduzido, relativamente aos seus concorrentes, a uma diminuição das capacidades excedentárias e a um melhoramento da situação comercial.

71 A recorrente adianta que «o círculo de empresas que têm legitimidade para agir deve ser determinado por referência à finalidade das disposições relativas aos auxílios». Considera, em consequência, que os critérios que são adoptados pela Comissão e pelo tribunal comunitário para demonstrar a existência eventual de um «prejuízo substancial ou de uma distorção da concorrência» na acepção do artigo 87.°, n.° 1, CE podem igualmente ser aplicados quando se trata de determinar se uma empresa tem legitimidade para agir. Observa que, na opinião da Comissão, a concorrência é sempre afectada, na acepção dessa disposição, quando os auxílios são, como no caso em apreço, concedidos num «sector particularmente problemático» e os auxílios às empresas em dificuldade têm tendência, pela sua própria natureza, a falsear a concorrência. Invoca igualmente a jurisprudência segundo a qual «a importância relativamente reduzida de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas comerciais entre os Estados-Membros serem afectadas» (acórdãos, já referidos, ASPEC e o./Comissão, n.° 64, e BP Chemicals/Comissão, n.° 72). Por último, a recorrente expõe que os alegados auxílios concedidos à Sniace eram auxílios ao funcionamento e que estes conduzem praticamente sempre a uma distorção substancial da concorrência.

72 Em terceiro lugar, a recorrente adianta que as afirmações da Comissão relativas à posição da Sniace no mercado das fibras de viscose estão em contradição directa com determinadas afirmações que constam da decisão de 28 de Outubro de 1998. Indica, nomeadamente, que a quota de mercado da Sniace na Comunidade se situa entre 10,3% e 13% e que, em Espanha, esta sociedade dispunha de uma quota de mercado de 35,5% em 2000. Acrescenta que a página inicial do sítio da Sniace na Internet menciona que esta é um dos mais importantes produtores de fibras de viscose na Europa.

Apreciação do Tribunal

73 Segundo jurisprudência constante, os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz individualmente respeito se essa decisão «os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por esse facto, os individualiza de maneira análoga à do destinatário da decisão» (acórdãos Plaumann/Comissão, já referido, Colect. 1962-1964, p. 279, e Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, já referido, n.º 39).

74 Tratando-se, mais especialmente, do domínio dos auxílios de Estado, reconheceu-se que uma decisão da Comissão que põe termo ao procedimento iniciado nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE, relativamente a um auxílio individual, diz individualmente respeito à empresa beneficiária, e, para além desta, às empresas concorrentes desta última que tenham tido um papel activo no âmbito desse processo, na medida em que a sua posição no mercado seja substancialmente afectada pelo auxílio que é objecto da decisão impugnada (acórdão COFAZ e o./Comissão, já referido, n.º 25).

75 Assim, uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente em relação à empresa beneficiária, mas deve provar, além disso, tendo em conta o seu grau de participação eventual no processo e a importância do prejuízo causado à sua posição no mercado, que está numa posição de facto que a individualiza de forma análoga à do destinatário (acórdão Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão, já referido, n.º 41).

76 No caso em apreço, é ponto assente que a recorrente e a Sniace estão presentes no mercado das fibras de viscose. De resto, em vários sítios da decisão de 28 de Outubro de 1998, a Comissão qualifica expressamente a recorrente como concorrente da Sniace. Há, assim, que examinar em que medida a participação da recorrente no procedimento e a afectação da sua posição no mercado são susceptíveis de a individualizar, em conformidade com o artigo 230.º CE.

77 Em primeiro lugar, quanto à participação no procedimento, há que constatar que é a denúncia detalhada, de 4 de Julho de 1996, apresentada pela recorrente, e completada pelas suas cartas de 26 de Novembro e de 9 de Dezembro de 1996, que está na origem do início do procedimento. É certo que, num primeiro momento, a Comissão tinha considerado que não estava suficientemente provado que a Sniace tinha beneficiado de auxílios de Estado e, consequentemente, comunicou a sua intenção de arquivar a denúncia. Todavia, é precisamente por ter atendido às informações suplementares e circunstanciadas fornecidas pela recorrente por cartas de 17 de Abril e de 18 de Junho de 1997 e por ocasião da reunião de 17 de Maio de 1997 que a Comissão decidiu recuar na sua posição e iniciar o procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE.

78 Observe-se igualmente que essa decisão de dar início ao procedimento se baseia principalmente nos argumentos e elementos de prova adiantados pela recorrente. Esta última apresentou, além disso, observações detalhadas, por carta de 27 de Março de 1998, na sequência da publicação da referida decisão.

79 Está, portanto, provado que a recorrente está na origem da denúncia que deu lugar ao início do procedimento e que participou activamente no mesmo.

80 Em segundo lugar, quanto à importância do prejuízo causado à posição da recorrente no mercado, há que recordar, a título liminar, que, conforme resulta do n.º 28 do acórdão COFAZ e o./Comissão, já referido, não compete ao juiz comunitário, na fase da apreciação da admissibilidade, pronunciar-se de forma definitiva sobre as relações de concorrência entre a recorrente e as empresas beneficiárias dos auxílios. Neste contexto, incumbe apenas à recorrente indicar de forma pertinente as razões pelas quais a decisão da Comissão é susceptível de lesar os seus interesses legítimos afectando substancialmente a sua posição no mercado em causa.

81 Há que constatar, no caso em apreço, que a recorrente, na sua petição, realçou o facto de os alegados auxílios terem causado prejuízo à sua posição concorrencial no mercado de fibras de viscose, porque tinham permitido à Sniace manter-se artificialmente em actividade, quando esse mercado se caracterizava por um número muito limitado de produtores, uma forte concorrência e elevadas sobrecapacidades.

82 Para demonstrar a existência dessas sobrecapacidades, a recorrente remeteu expressamente para determinadas páginas das observações que tinha apresentado em 27 de Março de 1998 na sequência do início do procedimento previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE e que estão anexadas à sua petição. Essas páginas contêm dados relativos ao consumo, à produção e às capacidades de produção de fibras de viscose na Comunidade relativamente aos anos de 1992 a 1997, dados esses provenientes do Comité Internacional do Raiom e Outras Fibras Sintéticas (CIRFS).

83 Além disso, aquando da audiência, a recorrente remeteu para determinadas informações que constavam na sua denúncia de 4 de Julho de 1996, igualmente anexada à sua petição. Nessa denúncia, deu indicações sobre o mercado das fibras de

viscose, identificou os produtores de viscose então presentes no mercado, dando uma estimativa das respectivas capacidades de produção, e deu previsões sobre as quantidades de fibras de viscose vendidas pela Sniace nos anos de 1991 a 1995, distinguindo nomeadamente as quantidades vendidas em Espanha das exportadas para Itália.

84 A Comissão não apresentou nenhum elemento que colocasse em causa a exactidão das informações fornecidas pela recorrente. Pelo contrário, reconhece, tanto na sua questão prévia de admissibilidade como na decisão de 28 de Outubro de 1998, que o mercado das fibras de viscose sofria de sobrecapacidades. Assim, no considerando 74 dessa decisão, a Comissão observa expressamente que «a Sniace opera num sector em declínio, o que obrigou alguns dos seus concorrentes a racionalizar as suas capacidades», que «no EEE, a produção destas fibras diminuiu de 760 000 toneladas em 1992 para 684 000 em 1997 (redução de 10%) e o consumo cerca de 11% no mesmo período», e que «a taxa média de utilização das capacidades rondava os 84%, percentagem muito baixa para um sector com elevada intensidade de capital».

85 Além disso, deve sublinhar-se que a Comissão reconheceu, tanto na decisão de 28 de Outubro de 1998 (considerando 80) como na de 20 de Setembro de 2000 (considerando 29), que as importantes dificuldades financeiras por que a Sniace passava comprometiam seriamente as suas hipóteses de sobrevivência e que se a TGSS tivesse procedido à cobrança forçada dos seus créditos, isso poderia ter levado ao encerramento dessa sociedade. Ora, à luz do número muito reduzido de produtores no mercado e das sobrecapacidades de produção que existiam no mesmo, o desaparecimento da Sniace podia ter tido efeitos sensíveis sobre a posição concorrencial dos restantes produtores provocando uma diminuição das suas capacidades excedentárias e um melhoramento da sua situação comercial. Se é certo que a Sniace não figurava entre os produtores de fibras de viscose mais importantes da Comunidade, a posição que ocupava no mercado estava longe de ser despicienda. Assim, deve, designadamente, observar-se que a Comissão referiu, no considerando 9 da decisão de 28 de Outubro de 1998, que a capacidade de produção de fibras de viscose da Sniace «[rondava] as 32 000 toneladas (ou seja, cerca de 9% da capacidade da UE)».

86 Há que constatar que estes elementos são susceptíveis de provar que a posição da recorrente no mercado é substancialmente afectada pela decisão impugnada.

87 Por outro lado, a recorrente sublinhou o facto de os alegados auxílios terem permitido à Sniace vender os seus produtos, na Comunidade, a preços cerca de 20% inferiores aos preços médios dos seus concorrentes. Em apoio desta afirmação, a recorrente fez referência às declarações das sociedades Courtauld plc e Säteri, mencionadas nos considerandos 15 e 17 da decisão de 28 de Outubro de 1998. Na sua réplica, completou esta afirmação por remissão expressa para a sua carta de 18 de Junho de 1997, anexada à sua petição, na qual tinha fornecido à Comissão informações suplementares sobre o mercado europeu das fibras de viscose. Nessa carta, figuram quadros que indicam, designadamente, para os anos de 1989 a 1996, as quantidades de fibras de viscose e de modal fornecidas pela Sniace e pela recorrente em Espanha, assim como pela Sniace e pelos produtores austríacos em França e em Itália. A referida carta contém igualmente indicações sobre os preços de importação praticados em França e em Itália, de 1989 a 1996, pela Sniace e por outros produtores. Além disso, a recorrente anexou à sua réplica quadros nos quais figuram as mesmas indicações para os anos de 1997 até meados do ano de 2001. Resulta dessas várias indicações que, na maior parte dos casos e com excepção dos produtores dos países da Europa de Leste, os preços da Sniace eram inferiores aos dos outros produtores europeus.

88 A Comissão não contesta que a Sniace vendeu os seus produtos a preços inferiores aos dos seus concorrentes europeus. Adianta apenas que a descida generalizada de preços em mais de 30%, observada no mercado entre 1990 e 1996 não é uma consequência da concessão dos alegados auxílios à Sniace mas sim de factores externos, entre os quais as importações provenientes da Ásia. Observe-se, além disso, que é indicado no artigo da publicação especializada *European Chemical News*, anexado pela Comissão à sua questão prévia de admissibilidade, que «[o]s observadores do mercado afirmam que a Sniace continua a exercer uma influência negativa sobre os preços que ultrapassa a sua reduzida capacidade em termos de posição no mercado».

89 Assim, não se pode excluir que os alegados auxílios, alguns dos quais são qualificados de «vantagem considerável» pela própria Comissão (considerando 80 da decisão de 28 de Outubro de 1998), permitiram à Sniace vender os seus produtos a preços inferiores aos dos seus concorrentes, entre as quais a recorrente.

90 Por último, o argumento que a Comissão retira do facto de, ao longo dos anos em causa, a recorrente ter tido bons resultados e ter aumentado a produção é destituído de pertinência. A afectação substancial da posição do interessado no mercado não deve, com efeito, traduzir-se necessariamente numa descida da sua rentabilidade, numa diminuição da sua quota de mercado ou no registo de perdas de exploração. A questão que se coloca neste contexto é a de saber se o interessado se encontraria numa situação mais favorável se não existisse a decisão cuja anulação pretende obter. Como a recorrente sublinha com razão, isso pode validamente abranger a hipótese de uma perda de lucros sofrida por esta última resultante da concessão de uma vantagem por parte das autoridades públicas a um dos seus concorrentes.

91 Resulta das considerações anteriores que a recorrente indicou de forma pertinente as razões pelas quais a decisão impugnada era susceptível de lesar os seus interesses legítimos ao prejudicar substancialmente a sua posição no mercado. Deve, assim, concluir-se que a decisão impugnada lhe diz individualmente respeito.

92 Daqui resulta que o recurso deve ser declarado admissível.

Quanto ao mérito

93 A recorrente invoca dois fundamentos em apoio do seu recurso. O primeiro fundamento baseia-se na violação do artigo 87.º, n.º 1, CE e o segundo na violação do dever de fundamentação.

Argumentos das partes

94 No âmbito do primeiro fundamento, a recorrente sustenta, a título liminar, que, no acórdão Tubacex, o Tribunal de Justiça pronunciou-se unicamente sobre a questão de saber se determinadas modalidades dos acordos de reescalonamento e de reembolso das dívidas concluídos pela TGSS e pelo Fogasa, e mais particularmente as taxas de juro previstas, continham elementos de auxílios de Estado. O Tribunal de Justiça não se pronunciou, de modo nenhum, sobre os acordos enquanto tais nem examinou as questões jurídicas suscitadas no âmbito do presente processo. Remetendo para a redacção do n.º 46 do acórdão Tubacex, a recorrente adianta que, se é verdade que o Tribunal de Justiça baseou a sua apreciação na premissa da Comissão segundo a qual a não cobrança dos seus créditos, pelos dois organismos supracitados, não revestia carácter de auxílio de Estado, não fez sua essa premissa. Segundo a recorrente, o Tribunal de Justiça não podia, com efeito, pôr em causa essa premissa, visto que não tinha sido contestada pelo Reino de Espanha e que não lesava este último.

95 A recorrente conclui que não se pode inferir do acórdão Tubacex que o Tribunal de Justiça considera, por princípio, que os acordos de reescalonamento de dívidas concluídos entre a TGSS e o Fogasa, por um lado, e as empresas em dificuldade, por outro, não constituem auxílios de Estado. Esta questão devia ser examinada casuisticamente em função das circunstâncias do caso concreto e com base no critério do credor privado.

96 Seguidamente, a recorrente afirma que a TGSS e o Fogasa dispõem de poder discricionário para conceder ou não a suspensão de pagamentos, e, eventualmente, para determinar as modalidades desta. A condição de especificidade que constitui uma das características do conceito de auxílio de Estado está assim preenchida no presente caso.

97 Por outro lado, a recorrente alega que a Comissão não fez uma aplicação correcta do critério do credor privado no caso em apreço.

98 Em primeiro lugar, afirma que a Comissão baseia a sua argumentação na premissa errada segundo a qual a «cobrança de um crédito no seu vencimento necessita de uma justificação particular». Explica, a esse respeito, que, face ao devedor solvente, o credor privado procede à cobrança dos seus créditos a partir do momento em que eles se tornem exigíveis. Do mesmo modo, regra geral, quando o devedor se encontra em dificuldades económicas, o credor privado não está disposto a conceder-lhe o adiamento de pagamentos, mas invoca directamente os seus direitos fazendo, eventualmente, valer as garantias que detenha. O credor privado não se abstém de proceder à cobrança dos seus créditos exigíveis a não ser que essa seja a solução mais judiciosa do ponto de vista económico, por exemplo, se isso lhe permitir, comparativamente às outras opções disponíveis, cobrar a maior parte dos seus créditos ou evitar perdas ainda maiores.

99 Em segundo lugar, a recorrente afirma que, no caso em apreço, o comportamento da TGSS e do Fogasa não era conforme àquele que se podia esperar de um credor privado hipotético que se encontrasse na mesma situação que aqueles.

100 Em apoio dessa afirmação, alega, em primeiro lugar, que o processo de cessação de pagamentos não impedia esses organismos de cobrarem os seus créditos. Explica que «a protecção jurisdicional do devedor no âmbito [desse procedimento] se limita aos créditos que surgiram antes da abertura do [referido] procedimento». Os créditos da TGSS e do Fogasa que surgiram após a abertura do processo de cessação de pagamentos podiam assim ter sido cobrados a qualquer momento. Quanto aos créditos que surgiram em 1991 e em 1992, podiam ter sido cobrados nessa época. Em todo o caso, podiam ter sido objecto de execução forçada desde o mês de Outubro de 1996.

101 Em segundo lugar, a recorrente afirma que um credor privado que, como a TGSS e o Fogasa, dispõe de privilégios e de garantias não teria concedido facilidades de pagamento a um devedor que enfrentasse dificuldades financeiras, mas teria procedido à execução forçada dos seus créditos. Contesta o fundado do argumento da Comissão segundo o qual, no caso em apreço, nenhum credor privado da Sniace procedeu a tal execução forçada, incluindo o Banco espanhol Banesto, apesar de o

seu crédito estar garantido por uma hipoteca. Sustenta que a posição de todos esses credores, com a excepção do Banesto, era menos boa do que a da TGSS e a do Fogasa. Acrescenta que a Comissão não dá, nem na decisão impugnada nem nos seus articulados, indicações que permitam determinar se esses credores se encontravam numa situação equiparável às desses organismos. Em particular, não foi fornecida qualquer precisão sobre «as perspectivas de cobrança dos créditos aos quais os credores privados renunciaram», sobre a importância dos seus créditos e sobre as garantias de que dispunham. Segundo a recorrente, só poderiam ser extraídas conclusões do comportamento concreto do Banesto «se vários ou mesmo a maioria dos credores privados colocados numa situação equiparável à do Fogasa se tivessem comportado como o Banesto». Por último, indica que não se pode excluir que alguns dos credores privados da Sniace eram igualmente accionistas da mesma.

102 A recorrente alega igualmente que não se pode sustentar que a conclusão dos acordos de reescalonamento e de reembolso em causa tinha por fim preservar os créditos da TGSS e do Fogasa. Em seu entender, um credor privado «teria imediatamente tentado satisfazer os seus créditos com o património do devedor, a fim de recuperar pelo menos uma parte dos seus créditos». Repete que, para esse credor, «o adiantamento do pagamento e o seu escalonamento só se justificam se isso lhe assegurar, em comparação com outras soluções, a garantia de cobrar a maior parte possível dos seus créditos» e que «só concederia uma suspensão se pudesse contar com uma melhoria na situação económica do seu devedor». Ora, essa melhoria não era concebível no caso em apreço, e isso pelos seguintes motivos:

— o volume de negócios da Sniace tinha diminuído fortemente em 1995 e 1996;

— não tinha sido prevista qualquer medida de reestruturação capaz de assegurar a rentabilidade e a viabilidade da empresa e o plano de viabilidade elaborado em Agosto de 1996 não tinha sido considerado um plano de reestruturação oficial por parte do Governo espanhol;

— em 1996, o mercado de fibras de viscose sofria de sobrecapacidades consideráveis;

— um novo recuo na procura de fibras de viscose na Comunidade estava previsto para os anos seguintes.

103 Por outro lado, a recorrente contesta a pertinência do argumento da Comissão segundo o qual os créditos da TGSS e do Fogasa são privilegiados. Alega que se a Sniace tivesse falido, os créditos desses dois organismos não teriam «podido ser cobrados de forma ilimitada», uma vez que os créditos garantidos por garantias reais sobre imóveis gozam de prioridade. Indica, designadamente, que o Fogasa só tem «prioridade absoluta sobre os outros credores no que diz respeito aos trinta dias imediatamente anteriores ao momento da reclamação do crédito» Quanto ao período anterior, os credores que disponham de privilégios gerais imobiliários têm prioridade sobre esse organismo.

104 Em terceiro lugar, a recorrente afirma que um credor privado jamais se teria abstido de proceder à cobrança dos seus créditos face a um devedor que atravessava dificuldades financeiras aceitando simultaneamente que este acumulasse novas dívidas para com ele.

105 Assim, quanto ao Fogasa, observa que, após ter concluído o acordo de 5 de Novembro de 1993, que dizia apenas respeito a dívidas nascidas antes dessa data, este organismo continuou a pagar mensalmente os salários dos trabalhadores da Sniace. Em seu entender, o facto de o Fogasa estar legalmente obrigado a continuar a pagar todos os meses esses salários não justificava que este se podia abster de cobrar as dívidas que se tornaram exigíveis recorrendo, eventualmente, à execução forçada, e tolerar, assim, uma acumulação das dívidas.

106 Segundo a recorrente, a TGSS tolerou igualmente uma acumulação das dívidas da Sniace. Indica, a esse propósito, que as dívidas desta última para com a TGSS passaram de 746 milhões de ESP, em 1991, para 3,2 mil milhões, em 1995, e que este organismo não tomou qualquer medida para cobrar os seus créditos até 1996. Observa que, em 1995, as contribuições sociais em atraso da Sniace eram largamente superiores ao seu capital próprio, que se elevava a 1,73 mil milhões de ESP. Critica o facto de a TGSS não ter procedido à venda dos bens da Sniace que ela tinha penhorado, precisando que, em 31 de Dezembro de 1993, as penhoras efectuadas representavam um montante total de 1 034 mil milhões de ESP e as dívidas dessa empresa em contribuições para a Segurança Social elevavam-se já a cerca de 2,4 mil milhões de ESP.

107 Em quarto lugar, a recorrente sustenta que um credor privado jamais teria concedido novas facilidades de pagamento a um devedor que não tivesse respeitado os seus compromissos anteriores de reembolso. Observa que, apesar do facto de a Sniace não ter cumprido os acordos de 8 de Março e de 7 de Maio de 1996, a TGSS aceitou concluir o acordo de 30 de Setembro de 1997. Quanto ao Fogasa, a recorrente indica que este concluiu o acordo de 31 de Outubro de 1995 apesar de a Sniace só parcialmente ter cumprido o acordo de 5 de Novembro de 1993. De resto, em Junho de 1998, essa empresa só tinha reembolsado um terço dos montantes devidos em conformidade com estes dois acordos. Em termos mais gerais, na data de adopção da decisão impugnada, esses dois organismos só tinham cobrado uma parte muito pequena dos seus créditos à Sniace.

108 Em quinto lugar, a recorrente alega que um credor privado teria exigido garantias suficientes antes de aceitar conceder facilidades de pagamento a um devedor que se encontrasse numa situação financeira difícil.

109 Observa que, ao contrário de várias instituições financeiras credoras da Sniace que tinham obtido garantias hipotecárias que cobriam a totalidade dos seus créditos, a TGSS não exigiu garantias à Sniace durante os anos de 1991 a 1996 em contrapartida da não cobrança dos seus créditos. Critica, mais particularmente, o facto de esse organismo não ter exigido garantias reais aquando da conclusão do

acordo de 30 de Setembro de 1997. A Sniace limitou-se a propor, em 1996, à TGSS e ao Fogasa uma «hipoteca conjunta», mas esta acabou por nunca ser constituída, mesmo quando o valor efectivo do capital de exploração dessa sociedade ascendia a 25 mil milhões de ESP em 31 de Dezembro de 1996. A recorrente considera totalmente destituído de pertinência o facto de a TGSS ter obtido, em Agosto de 1998, o penhor do parque de máquinas da Sniace, uma vez que essa circunstância é muito posterior à conclusão dos acordos de 8 de Março e de 7 de Maio de 1996 e de 30 de Setembro de 1997. Acrescenta que a Comissão não pode afirmar que a TGSS estava «relativamente segura» de cobrar os seus créditos em caso de insolvência da Sniace, ao arguir que os activos isentos de encargos do património dessa empresa representavam cerca de 20 mil milhões de ESP. Indica que esse organismo corria o risco de a Sniace conceder garantias sobre os seus activos a terceiros com o fim de obter capitais e recorda que os credores hipotecários têm prioridade sobre todos os outros credores que não gozam de garantias reais, incluindo os credores com privilégios creditórios.

110 Quanto à hipoteca concedida ao Fogasa, a recorrente observa que, no considerando 89 da decisão de 28 de Outubro de 1998, a Comissão indica que, «[a]pesar de tal lhe ter sido reiteradamente solicitado, o Governo espanhol não comunicou dados específicos sobre a natureza da [mesma]».

111 Em sexto lugar, a recorrente afirma que um credor privado só se teria abstido de proceder à cobrança dos seus créditos se tal lhe tivesse proporcionado uma vantagem financeira. Considera que os juros e os agravamentos por mora que a Sniace devia pagar à TGSS e ao Fogasa não representavam uma vantagem para estes organismos, pois o seu pagamento era tão incerto quanto o dos montantes devidos pelo capital.

112 A título liminar, a Comissão, referindo-se aos n.^{os} 45 a 49 do acórdão Tubacex, afirma que o Tribunal de Justiça concluiu, nesse acórdão, que «nem as somas adiantadas pelo Fogasa aos empregados de uma empresa em dificuldade nem os acordos destinados a permitir à empresa reembolsar esses adiantamentos ao Fogasa revestem, em si mesmos, o carácter de um auxílio de Estado». Nesta matéria, «o

controlo à luz do direito dos auxílios limita-se, assim, a examinar certas condições contidas nesses acordos de reembolso». Segundo a Comissão, as mesmas conclusões são válidas para o adiamento do pagamento das dívidas de contribuições para a Segurança Social concedido pela TGSS, assim como para os acordos de reescalonamento concluídos pela mesma. Com efeito, por um lado, a intervenção de cada um desses organismos não deve ser comparada ao comportamento de um investidor privado, mas sim ao de um credor privado, e, por outro, esses diferentes acordos não fizeram com que a empresa beneficiasse de novos recursos públicos. Na sua tréplica, a Comissão afirma que, no acórdão Tubacex, o Tribunal de Justiça não se pronunciou unicamente sobre a questão das taxas de juro, mas apreciou, de uma forma geral, os acordos concluídos entre o Fogasa e a TGSS, por um lado, e as empresas espanholas em dificuldades, por outro, à luz das regras em matéria de auxílios de Estado. Por último, sublinha que foi, designadamente, ao transpor este acórdão que adoptou a decisão de 20 de Setembro.

113 A Comissão observa, de seguida, que a TGSS e o Fogasa agiram ao abrigo das disposições legais que lhes eram aplicáveis e que estavam sujeitos a «condicionalismos e a exigências que limitavam o seu poder de apreciação». Na sua tréplica, indica que «as medidas controvertidas do Fogasa e da [TGSS] não favorecem de forma selectiva certas empresas, como pressupõe o artigo 87.°, n.° 1, CE». O Reino de Espanha alega que, ao conceder à Sniace um reescalonamento das suas dívidas de contribuições para a Segurança social, a TGSS agiu em conformidade com a legislação nacional em vigor. Precisa que essa legislação se aplica de um modo geral a todas as empresas que se encontrem numa das situações consideradas, de forma que a decisão desse organismo de reescalonar as dívidas da Sniace é «uma medida de carácter geral e não uma decisão adoptada de forma arbitrária pelas autoridades competentes».

114 Por outro lado, a Comissão, apoiada pelo Reino de Espanha, contesta ter feito uma aplicação incorrecta do critério do credor privado no caso em apreço.

115 Em primeiro lugar, a Comissão e o Reino de Espanha afirmam que a recorrente baseia o seu recurso na premissa errónea segundo a qual a TGSS e o Fogasa renunciaram proceder à cobrança dos seus créditos ou concederam remissões de dívidas à Sniace. A Comissão adianta que o facto de esses organismos terem

concluído acordos de reescalonamento e de reembolso com a Sniace demonstra, pelo contrário, que esperavam que esta última reembolsasse as suas dívidas. Invoca igualmente o facto de os ditos organismos não terem participado no acordo de Outubro de 1996.

116 Em segundo lugar, a Comissão adianta que a TGSS e o Fogasa adoptaram, no presente caso, o comportamento de um credor privado.

117 Em primeiro lugar, explica que, enquanto durava o processo de cessação de pagamentos, era impossível a TGSS conseguir que a Sniace pagasse as suas dívidas de contribuições para a Segurança Social relativas aos exercícios de 1991 e 1992. Nada permite, por outro lado, pensar que, antes da abertura desse processo, a TGSS não tenha tentado obter o reembolso dos montantes devidos. Tratando-se dos créditos relativos às contribuições para a Segurança Social para o período abrangido pelo processo de cessação de pagamentos, a Comissão reconhece que eles podiam ter sido cobrados durante esse período, mas considera que uma cobrança forçada não era indispensável dado que esse organismo dispunha de garantias suficientes. Acrescenta que a Sniace tinha interrompido as suas actividades durante grande parte dos anos de 1993 e 1996, assim como no início do ano de 1997, não dispondo, assim, de quaisquer rendimentos que lhe permitissem pagar as suas contribuições.

118 Em segundo lugar, contesta que a TGSS e o Fogasa deveriam ter procedido à execução forçada dos seus créditos em vez de concluir acordos de reescalonamento e de reembolso.

119 Nesse contexto, a Comissão invoca, antes de mais, o facto de estes organismos disporem de garantias melhores do que as dos credores privados. Indica que os créditos da TGSS são privilegiados em caso de insolvência do devedor. Observa que, deduzidas as garantias hipotecárias detidas pelos credores privados, o «património sem encargos da [...] Sniace representava ainda cerca de 20 mil milhões de ESP», de forma que, tendo em conta a sua qualidade de credor privilegiado, a TGSS podia, em

caso de insolvência dessa empresa, estar «relativamente segura» de cobrar os seus créditos. A Comissão acrescenta que a Sniace estava a negociar, na altura do acordo de 30 de Setembro de 1997, a constituição de uma primeira hipoteca sobre o seu terreno e as suas instalações a favor da TGSS e do Fogasa conjuntamente. Essa hipoteca acabou por não ser constituída e, em 31 de Outubro de 1998, foi decidido garantir o reescalonamento das dívidas de contribuições para a Segurança Social mantendo diversos arrestos sobre bens móveis e imóveis da Sniace. Nesse âmbito, a TGSS obteve, designadamente, em 6 de Julho de 1998, o penhor do parque de máquinas dessa empresa e, assim, «adquiriu um direito sobre o montante nominal de 3 485 038 195 ESP», ou seja, um montante correspondente praticamente à totalidade do capital do seu crédito. Quanto ao Fogasa, a Comissão observa que este organismo também é um credor privilegiado e que foi constituída uma hipoteca que garante a totalidade da dívida, em seu favor, em 10 de Agosto de 1995.

120 Seguidamente, a Comissão adianta que nenhum credor privado da Sniace procedeu à execução forçada dos seus créditos. Sublinha, em particular, que o principal credor privado daquela sociedade, o Banesto, não procedeu à execução forçada dos seus créditos mesmo estando estes garantidos, até ao limite de 5 mil milhões de ESP, por uma hipoteca. Por outro lado, contesta a alegação segundo a qual um credor privado colocado numa situação comparável à do Fogasa teria feito valer a hipoteca constituída pela Sniace. Considera que este organismo tinha ainda menos razões para proceder à execução forçada dos seus créditos por ser privilegiado em caso de insolvência da Sniace.

121 Por último, a Comissão afirma que a TGSS e o Fogasa «adoptaram um linha mais dura e mais eficaz que os credores privados da empresa». A Comissão e o Reino de Espanha insistem no facto de esses organismos não terem tomado parte no acordo de Outubro de 1996. Explicam que, atendendo à situação financeira extremamente precária da Sniace, os credores privados, ao participarem nesse acordo e ao converterem, em conformidade com o mesmo, 40% dos seus créditos em acções dessa sociedade, renunciaram de facto aos seus créditos nessa mesma proporção. A Comissão acrescenta que as modalidades de reembolso das dívidas previstas pelo acordo de Outubro de 1996 são sensivelmente menos favoráveis que as convencionadas com a TGSS e o Fogasa. Com efeito, esse reembolso estendia-se por um período de oito anos e o capital em dívida não era gerador de juros.

122 Em terceiro lugar, a Comissão sustenta que as autoridades espanholas lhe asseguraram «de uma forma credível» que a TGSS agiu «com o objectivo de salvaguardar a totalidade dos direitos que ela detinha sobre a Sniace». O Reino de Espanha afirma que as probabilidades de a TGSS e o Fogasa cobrarem os seus créditos eram maiores se celebrassem os acordos controvertidos do que se eles tivessem exigido o pagamento imediato dos seus créditos. A Comissão admite que não teve em consideração, na sua apreciação dos alegados auxílios, nem o plano de viabilidade elaborado em Agosto de 1996 nem o plano de reestruturação ao qual as autoridades espanholas fizeram referência no decurso do procedimento administrativo.

123 Em quarto lugar, a Comissão alega que a recorrente não adianta qualquer elemento de prova em apoio da sua alegação segundo a qual a TGSS tolerou uma acumulação das dívidas da Sniace de contribuições para a Segurança Social entre 1991 e 1996 sem reagir. Reafirma que, atendendo ao processo de cessação de pagamentos, «uma parte desses montantes não se podia cobrar legalmente» e que a Sniace tinha cessado as suas actividades durante uma parte do período em causa. Por outro lado, a Comissão e o Reino de Espanha recordam que o Fogasa tem a obrigação legal de pagar aos trabalhadores os salários que não lhes foram pagos por causa, designadamente, da cessação de pagamentos e de se sub-rogar de seguida nos direitos e nas acções dos trabalhadores com vista a obter o reembolso dos montantes adiantados.

124 Em quinto lugar, a Comissão afirma que não há qualquer indício que permita supor que a Sniace não respeitou os acordos de reescalonamento e de reembolso.

125 Em sexto lugar, a Comissão e o Reino de Espanha consideram que a TGSS e o Fogasa dispunham de garantias suficientes (v. n.º 119, *supra*).

126 Em sétimo lugar, Comissão sublinha que, em conformidade com a legislação espanhola, as contribuições para a Segurança Social em atraso sofrem automaticamente um agravamento de 20% e é-lhes aplicada uma taxa de juro legal anual de

pelo menos 9%. A não cobrança das dívidas de contribuições para a Segurança Social ou a aceitação do adiamento do seu pagamento não podem, assim, conferir automaticamente uma vantagem financeira substancial à empresa em questão. O Reino de Espanha, fazendo referência ao n.º 47 do acórdão Tubacex, acrescenta que os acordos de reescalonamento e de reembolso das dívidas não fizeram nascer novas dívidas da Sniace face aos poderes públicos, de forma que não se pode afirmar que essa empresa obteve qualquer vantagem económica.

Apreciação do Tribunal

127 Nos termos do artigo 87.º, n.º 1, CE, «[s]alvo disposição em contrário do presente Tratado, são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções».

128 Há, desde logo, que verificar se a condição de especificidade que constitui uma das características do conceito de auxílio de Estado está preenchida no caso em apreço (acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Dezembro de 1998, Ecotrade, C-200/97, Colect., p. I-7907, n.º 40, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Setembro de 2000, CETM/Comissão, T-55/99, Colect., p. II-3207, n.º 39).

129 Deve recordar-se que medidas de carácter puramente geral não são abrangidas pelo artigo 87.º, n.º 1, CE. Contudo, a jurisprudência já precisou que mesmo intervenções que, à primeira vista, são aplicáveis à generalidade das empresas podem apresentar uma certa selectividade e, por conseguinte, serem consideradas medidas destinadas a favorecer certas empresas ou certas produções. É esse o caso, nomeadamente, quando a administração chamada a aplicar a regra geral dispõe de um poder discricionário no que diz respeito à aplicação do acto (acórdãos do Tribunal de

Justiça de 26 de Setembro de 1996, França/Comissão, C-241/94, Colect., p. I-4551, n.os 23 e 24; Ecotrade, já referido, n.º 40, e de 17 de Junho de 1999, Piaggio, C-295/97, Colect., p. I-3735, n.º 39).

130 No caso em apreço, há que constatar que a TGSS e o Fogasa dispõem de um certo poder discricionário tanto para concluir acordos de reescalonamento ou de reembolso como para fixar determinadas modalidades desses acordos, como o calendário do reembolso, o montante das prestações e o carácter suficiente das garantias oferecidas em contrapartida do pagamento das dívidas. Por um lado, isso resulta claramente da regulamentação que regula a actividade desses dois organismos. Assim, quanto à TGSS, resulta expressamente do artigo 20.º da Lei Geral da Segurança Social e do artigo 40.º, n.º 1, do Real decreto de 6 de Outubro de 1995 que a concessão de escalonamentos ou de fraccionamentos do pagamento de dívidas de contribuições para a Segurança Social constitui uma faculdade desse organismo. Resulta igualmente do artigo 40.º, n.º 1, do Real decreto de 6 de Outubro de 1995 que a TGSS dispõe do poder de apreciar as «outras circunstâncias particulares» que impedem os devedores de pagar as suas dívidas. Quanto ao Fogasa, o artigo 32.º do Real decreto de 6 de Março de 1985 determina que a conclusão de acordos de reembolso constitui igualmente uma faculdade para esse organismo. Além disso, como é constatado pelo advogado-geral A. La Pergola no n.º 8 das suas conclusões no acórdão Tubacex (Colect., p. I-2461), os elementos do decreto do Ministro do Trabalho e da Segurança Social de 20 de Agosto de 1985, identificados no n.º 7, *supra*, confirmam que o Fogasa dispõe de uma margem de apreciação discricionária na matéria. Por outro lado, a própria Comissão constata, nos considerandos 81 e 89 da decisão de 28 de Outubro de 1998, que a TGSS e o Fogasa gozam de poder discricionário para conceder escalonamentos ou fraccionamentos de dívidas e para fixar determinadas modalidades dos mesmos. Assim, no considerando 81, observa que «é [...] evidente que a legislação relativa à Segurança Social confere às autoridades uma margem discricionária a nível do tratamento de determinados casos: foi precisamente o sucedido no presente caso». No considerando 89, a Comissão indica que [estes acordos conferem ao] «Fogasa poderes discricionários para diferir ou fraccionar os pagamentos até um período de oito anos».

131 Há que referir ainda que a recorrente não critica apenas a conclusão, pela TGSS e pelo Fogasa, dos acordos de reescalonamento ou de reembolso com a Sniace.

Denuncia, com efeito, igualmente o facto de terem aceite que essa sociedade não respeitasse esses acordos e, tratando-se da TGSS, o facto de ter tolerado, à revelia de qualquer acordo de reescalonamento, que a referida sociedade não tivesse pago as suas dívidas de contribuições para a Segurança Social durante vários anos, a partir de, pelo menos, Fevereiro de 1991. Ora, é incontestável que estes últimos comportamentos estão incluídos no poder discricionário dos referidos organismos.

132 Por outro lado, o Reino de Espanha não se pode basear no facto de a decisão de a TGSS proceder ao reescalonamento das dívidas da Sniace não ser arbitrária. Com efeito, para afastar a qualificação de medida geral, não é necessário verificar se o comportamento do organismo estatal em causa reveste carácter arbitrário. Basta demonstrar, como foi feito no caso em apreço, que o referido organismo dispõe de poder discricionário no que diz respeito à conclusão de acordos de reescalonamento ou de reembolso e à determinação de certas modalidades desses acordos.

133 Deve, consequentemente, concluir-se que a condição de especificidade está preenchida no presente caso.

134 De seguida, há que referir que, de acordo com jurisprudência constante, o artigo 87.°, n.° 1, CE tem por objecto evitar que as trocas comerciais entre Estados-Membros sejam afectadas por benefícios concedidos pelas autoridades públicas que, sob diversas formas, falseiem ou ameacem falsear a concorrência ao favorecer certas empresas ou certas produções (acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão, 310/85, Colect., p. 901, n.° 8; de 15 de Março de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Colect., p. I-877, n.° 12, e de 11 de Julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, Colect., p. I-3547, n.° 58). O conceito de auxílio abarca por conseguinte não apenas prestações positivas tais como subsídios, empréstimos ou participações no capital de empresas, mas também intervenções que, de formas diversas, aliviam os encargos que normalmente oneram o orçamento de uma empresa, e que, dessa forma, não sendo subsídios na acepção estrita da palavra, têm a mesma natureza e efeitos idênticos (acórdão Banco Exterior de España, já referido, n.° 13).

135 No caso em apreço, há que constatar que alguns dos comportamentos da TGSS e do Fogasa denunciados pela recorrente proporcionaram à Sniace uma vantagem comercial apreciável.

136 Assim, quanto à TGSS, resulta dos autos que este organismo tolerou que a Sniace não pagasse as suas dívidas de contribuições para a Segurança Social durante um período compreendido, pelo menos, entre Fevereiro de 1991 e Fevereiro de 1997, permitindo, assim, a essa sociedade acumular dívidas num montante total de 3 510 387 323 ESP, acrescidas de agravamentos por mora num montante total de 615 056 349 ESP e de juros à taxa legal. Mais particularmente, a TGSS só reagiu em 8 de Março de 1996, ao concluir um primeiro acordo de reescalonamento, face ao não pagamento, pela Sniace, das suas dívidas de contribuições para a Segurança Social. Contudo, além do facto de que esse acordo nunca foi cumprido pela Sniace (v. n.º 138, *infra*), a TGSS aceitou que essa sociedade acumulasse novas dívidas de contribuições para a Segurança Social até Fevereiro de 1997, que vieram juntar-se às abrangidas pelo acordo de 8 de Março de 1996.

137 Ora, é certo que o comportamento de um organismo público competente para colectar as contribuições à Segurança Social que tolera que as referidas contribuições sejam pagas com atraso confere à empresa que dele beneficia uma vantagem comercial apreciável, ao aliviar, no que lhe diz respeito, os encargos decorrentes da aplicação normal do regime da Segurança Social (acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de Junho de 1999, DM Transport, C-256/97, Colect., p. I-3913, n.º 19).

138 Está igualmente provado que a Sniace não respeitou o acordo de 8 de Março de 1996, tal como modificado pelo de 7 de Maio de 1996. Como indica o Reino de Espanha, esse acordo nunca entrou, com efeito, em vigor devido ao facto de a Sniace «não ter procedido ao reembolso da dívidas exigíveis». Contudo, a TGSS, em vez de exigir, como tinha o direito de fazer em tais circunstâncias, o pagamento imediato da totalidade da dívida, aceitou concluir com a Sniace, em 30 de Setembro de 1997, um novo acordo de reescalonamento. Ao agir desta forma, a TGSS conferiu indubitavelmente uma vantagem apreciável à Sniace. Com efeito, como resulta do considerando 80 da decisão de 28 de Outubro de 1998, uma cobrança forçada da dívida dessa sociedade teria podido, atendendo à sua situação financeira particularmente difícil, levar ao seu encerramento.

139 O argumento da Comissão segundo o qual, em conformidade com a regulamentação espanhola aplicável, os juros e os agravamentos por mora são automaticamente aplicados às contribuições em atraso à Segurança Social, não é pertinente. Com efeito, os juros e os agravamentos por mora que uma empresa que atravessa dificuldades financeiras pode ser levada a pagar em contrapartida de grandes facilidades de pagamentos, como as que a TGSS concedeu à Sniace no caso vertente, não são susceptíveis de fazer desaparecer inteiramente a vantagem de que beneficia a referida empresa (v., nesse sentido, acórdão DM Transport, já referido, n.º 21).

140 Quanto ao Fogasa, resulta dos autos que este organismo tinha concluído com a Sniace, em 5 de Novembro de 1993, um acordo por força do qual esta última se comprometia a reembolsar 897 652 789 ESP pelo capital em dívida, acrescidas de 465 055 911 ESP de juros calculados à taxa legal de 10%, ou seja, um montante total de 1 362 708 700 ESP, em prestações semestrais por um período de oito anos. O montante de 897 652 789 ESP correspondia aos montantes pagos pelo Fogasa a título de salários e de indemnizações devidos pela Sniace ao seu pessoal.

141 O anexo 1 desse acordo, comunicado pelo Reino de Espanha em resposta a uma pergunta do Tribunal (v. n.º 38, *supra*), indica que o montante das prestações semestrais relativas ao capital iria aumentar progressivamente da seguinte forma: 20 000 000 ESP (segundo semestre de 1994 e primeiro semestre de 1995), 35 000 000 ESP (segundo semestre de 1995 e primeiro semestre de 1996), 55 000 000 ESP (segundo semestre de 1996 e ano de 1997), 80 000 000 ESP (anos de 1998 a 2000) e 71 326 395 ESP (ano de 2001). O pagamento dos juros era diferido para 2000 (quatro prestações semestrais de 116 263 978 ESP).

142 Resulta das informações fornecidas pelo Reino de Espanha em resposta a outra pergunta que lhe foi colocada pelo Tribunal (v. n.º 38, *supra*) que a Sniace só muito parcialmente respeitou o acordo de 5 de Novembro de 1993. Assim, em 1994, tinha

pago apenas 10 000 000 ESP das 20 000 000 ESP previstas, em 1995, 30 000 000 ESP das 55 000 000 ESP previstas, em 1996, 35 000 000 ESP das 90 000 000 ESP previstas, em 1997, 15 000 000 ESP das 110 000 000 ESP previstas e, em 1998, 120 000 000 ESP das 160 000 000 ESP previstas. Por acordo de 18 de Março de 1999, o plano de reembolso constante do anexo 1 do acordo de 5 de Novembro de 1993 foi, de resto, modificado com efeitos retroactivos.

143 Em 31 de Outubro de 1995, o Fogasa concluiu um segundo acordo com a Sniace, por força do qual esta última se comprometia a reembolsar 229 424 860 ESP pelo capital, acrescidas de 110 035 018 ESP de juros calculados à taxa legal de 9%, ou seja, um montante total de 339 459 878 ESP, em prestações semestrais por um período de 8 anos. O montante de 229 424 860 ESP correspondia aos montantes que o Fogasa tinha continuado a pagar após o acordo de 5 de Novembro de 1993 a título dos salários e das indemnizações devidas pela Sniace ao seu pessoal.

144 O anexo 1 do acordo de 31 de Outubro de 1995, comunicado pelo Reino de Espanha em resposta a uma pergunta do Tribunal (v. n.º 38, *supra*), indica que os montantes das prestações semestrais relativas ao capital iriam evoluir progressivamente da seguinte forma: 10 000 000 ESP (1 de Maio de 1996, 1 de Novembro de 1996, 1 de Maio de 1997, 1 de Novembro de 1997, 1 de Maio de 1998 e 1 de Novembro de 1998), 15 000 000 ESP (1 de Maio de 1999, 1 de Novembro de 1999, 1 de Maio de 2000, 1 de Novembro de 2000, 1 de Maio de 2001 e 1 de Novembro de 2001), 20 000 000 ESP (1 de Maio de 2002, 1 de Novembro de 2002 e 1 de Maio de 2003) e 19 424 860 ESP (1 de Novembro de 2003). O pagamento de juros era diferido até à última prestação semestral.

145 Resulta das informações fornecidas pelo Reino de Espanha em resposta a outra pergunta colocada pelo Tribunal (v. n.º 38, *supra*) que a Sniace também não respeitou o acordo de 31 de Outubro de 1995. Com efeito, até Dezembro de 1998, só

tinha reembolsado 30 000 000 ESP das 60 000 000 ESP previstas. Entre Dezembro de 1998 e Dezembro de 2001, só tinha pago 50 000 000 ESP suplementares das 90 000 000 ESP previstas. Por acordo de 18 de Março de 1999, o plano de reembolso constante do anexo 1 do acordo de 31 de Outubro de 1995 foi, de resto, à semelhança do acordo de 5 de Novembro de 1993, modificado com efeitos retroactivos.

146 O Tribunal reconhece que, ao aceitar pagar os salários e as indemnizações que constituem objecto dos acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, o Fogasa satisfez os pedidos legítimos apresentados pelo pessoal da Sniace. Quanto a este aspecto, a intervenção desse organismo não contém elementos de auxílio de Estado. Contudo, os salários e as indemnizações devidos aos trabalhadores de uma empresa fazem parte dos custos normais da actividade da mesma, que ela está, em princípio, obrigada a imputar aos seus próprios recursos. Qualquer intervenção pública destinada a financiar esses custos é, por conseguinte, susceptível de constituir um auxílio cada vez que essa intervenção tenha por consequência conferir uma vantagem à empresa, quer os pagamentos sejam feitos directamente a esta quer aos seus assalariados através de um organismo público. Ao consentir que as prestações do reembolso da dívida contraída não fossem respeitadas em consequência dos referidos pagamentos, o Fogasa concedeu à Sniace uma certa vantagem comercial, ao aliviar, relativamente a esta, um encargo que onerava normalmente o seu orçamento. Essa vantagem é tanto mais certa quanto, atendendo ao não respeito, por parte da Sniace, das obrigações que lhe incumbiam por força dos acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, o Fogasa podia ter exigido o reembolso imediato do montante total dos seus créditos, eventualmente invocando a sua hipoteca.

147 A Comissão não pode justificar os comportamentos supracitados da TGSS e do Fogasa pelo facto de a Sniace se encontrar em situação de cessação de pagamentos de Março de 1993 até Outubro de 1996. Por um lado, isso não explica de modo nenhum por que razão a TGSS aceitou que a Sniace permanecesse em falta relativamente ao pagamento das suas dívidas de contribuições para a Segurança Social dos anos 1991 e 1992. Por outro lado, a existência do processo de cessação dos pagamentos não impedia, de forma alguma, a Sniace de cumprir as suas obrigações de pagamento que lhe incumbiam nos termos dos acordos de reembolso concluídos com a TGSS e o Fogasa, tanto mais que esses acordos, com a excepção

do de 30 de Setembro de 1997, tinham sido concluídos com o administrador judicial nomeado pelos tribunais espanhóis no âmbito desse procedimento. Por último, há que constatar que a recorrente e a Comissão estão de acordo quanto ao facto de que as dívidas de contribuições para a Segurança Social da Sniace surgidas após o início do processo de cessação de pagamentos podiam, em qualquer hipótese, ser objecto de uma cobrança forçada durante esse processo. Em qualquer caso, todas as dívidas de contribuições para a Segurança Social vencidas desde o mês de Fevereiro de 1991, assim como as dívidas ao Fogasa abrangidas pelos acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, podiam, igualmente em qualquer hipótese, ser objecto de cobrança forçada desde o fim do processo de cessação de pagamentos, ou seja, desde o mês de Outubro de 1996.

148 A Comissão também não se podia basear no facto de a Sniace ter interrompido as suas actividades durante uma parte dos anos de 1993 e 1996 e no início do ano de 1997. Por um lado, de novo, essa circunstância não justifica, de modo nenhum, o facto da Sniace não ter pago as suas dívidas de contribuições para a Segurança Social correspondente aos anos 1991 e 1992. Também não explica por que razão as receitas auferidas por essa sociedade em 1994 e em 1995 não eram suficientes para lhe permitir pagar as suas contribuições à Segurança Social devidas por esses dois anos. Por outro lado, quanto aos acordos de 5 de Novembro de 1993 e de 31 de Outubro de 1995, a Comissão não tem em conta o facto de que o montante das prestações semestrais era muito menos elevado no início do período de reembolso do que no fim do mesmo (v. n.os 141 e 144, *supra*). Além disso, o pagamento dos juros estava diferido até aos últimos dois anos do período de reembolso no caso do acordo de 5 de Novembro de 1993 (ou seja, os anos de 2000 e 2001) e até à última prestação no caso do acordo de 31 de Outubro de 1995 (1 de Novembro de 2003).

149 Contudo, para que as vantagens acima indicadas possam ser qualificadas de auxílios na acepção do artigo 87.º, n.º 1, CE, ainda há que demonstrar que a Sniace não as teria obtido em condições normais de mercado (acórdãos, já referidos, SFEI e o., n.º 60, e DM Transport, n.º 22). Mais precisamente, há que verificar se a Comissão não cometeu um erro manifesto de apreciação ao concluir que a TGSS e o Fogasa agiram da mesma forma que um credor privado hipotético que se encontrasse, na medida do possível, em relação ao seu devedor na mesma situação que estes dois organismos.

150 A este respeito, há que recordar que, na medida em que a aplicação, por parte da Comissão, do critério do credor privado implica apreciações económicas complexas, à semelhança da aplicação do critério do investidor privado, ela é, por força de jurisprudência constante, objecto de um controlo restringido à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação, da exactidão material dos factos tidos em consideração, da inexistência de erro manifesto na apreciação da matéria desses factos ou da inexistência de desvio de poder (v., por analogia, acórdãos do Tribunal de Justiça de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão, C-56/93, Colect., p. I-723, n.º 11, e de 8 de Maio de 2003, Itália e SIM 2 Multimedia/Comissão, C-328/99 e C-399/00, Colect., p. I-4035, n.º 39, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 11 de Julho de 2002, HAMSA/Comissão, T-152/99, Colect., p. II-3049, n.º 127).

151 Antes de proceder a essa análise, há que afastar a afirmação da Comissão segundo a qual, no acórdão Tubacex, o Tribunal de Justiça declarou que, em princípio, nem os acordos de reescalonamento concluídos pela TGSS nem os acordos de reembolso concluídos pelo Fogasa constituíam em si mesmos auxílios de Estado e que apenas certas modalidades desses acordos é que podem ser objecto de controlo à luz das regras em matéria de auxílios de Estado. Conforme a recorrente sublinha, com razão, na decisão impugnada no processo que deu lugar a esse acórdão, a Comissão tinha considerado que os acordos concluídos entre esses dois organismos e as duas empresas espanholas em causa só continham elementos de auxílios de Estado na medida em que a taxa de juro aplicada era inferior às taxas praticadas no mercado. Nesse processo, o Reino de Espanha, recorrente, só pedia a anulação desse aspecto da decisão. O Tribunal de Justiça não foi convidado a pronunciar-se sobre a questão de saber se o próprio facto de ter concluído esses acordos e as outras modalidades dos mesmos eram susceptíveis de constituir um auxílio de Estado.

152 Na realidade, compete à Comissão verificar, em cada caso individual e em função das circunstâncias do caso concreto, se a decisão da TGSS e do Fogasa de aceitar a reorganização das dívidas de uma empresa em dificuldades assim como as condições dessa reorganização são conformes ao critério do credor privado.

153 Deve acrescentar-se que o argumento que a Comissão tenta extrair do acórdão Tubacex não pode, de qualquer forma, ser bem sucedido. Com efeito, no presente processo, não se censura à TGSS e ao Fogasa apenas o facto de terem concluído com a Sniace os acordos de reorganização das dívidas, mas também, e principalmente, de ter tolerado que esta última não os respeitasse.

154 Resulta da decisão impugnada, assim como dos articulados da Comissão, que esta considera, por três motivos, que a TGSS e o Fogasa se comportaram, no caso em apreço, como um credor privado.

155 Em primeiro lugar, a Comissão procede a uma comparação entre o comportamento desses dois organismos e o dos credores privados da Sniace. Baseia-se principalmente no facto de que a TGSS e o Fogasa, usando do seu direito de abstenção, não participaram no acordo de Outubro de 1996 e que, consequentemente, não renunciaram *de facto*, ao contrário desses credores privados, a 40% do montante dos seus créditos. Acrescenta que as condições de reembolso previstas nesse acordo são sensivelmente menos favoráveis para os credores privados que as convencionadas com a TGSS e o Fogasa (considerandos 24 e 25 da decisão de 20 de Setembro de 2000, n.os 17, 52, 60, 65, 101 e 106 da contestação, e n.º 26 da tréplica).

156 Esta primeira comparação é manifestamente errada. A TGSS e o Fogasa encontravam-se, com efeito, numa situação diferente da dos credores privados da Sniace. Há que recordar, a este propósito, que estes organismos gozam de direito de abstenção, que os seus créditos são privilegiados e que dispõem de determinadas garantias, a saber, penhor no caso da TGSS e hipoteca no caso do Fogasa. Além disso, deve referir-se que, no considerando 26 da decisão de 20 de Setembro de 2000, a Comissão sublinha ela própria que «as circunstâncias dos credores privados não eram as mesmas que as dos credores públicos devido ao seu estatuto, às garantias fornecidas e aos direitos de abstenção que as instituições públicas detinham» e que a «abordagem comparativa» entre essas duas categorias de credores não constitui uma aplicação correcta do critério do credor privado no caso em apreço.

157 Em segundo lugar, a Comissão invoca o facto de o Banesto não ter procedido à execução forçada dos seus créditos quando estes estavam garantidos por uma hipoteca (n.os 53 e 90 da contestação e n.º 26 da tréplica).

158 Impõe-se constatar que esta segunda comparação não é manifestamente mais convincente do que a primeira. Nenhum elemento dos autos permite, com efeito, supor que o Banesto se encontrava numa situação comparável à da TGSS e do Fogasa. A esse respeito, há que notar que os autos não contêm qualquer indicação, mesmo sumária, sobre as circunstâncias que envolveram a decisão desse banco de não proceder à cobrança forçada dos seus créditos. Em particular, não foi fornecida qualquer precisão sobre as modalidades de reembolso da dívida da Sniace para com o Banesto, sobre a questão de saber se a Sniace respeitou ou não os seus compromissos contratuais assumidos perante o Banesto e sobre a questão de saber se este último tolerou, à semelhança da TGSS, uma acumulação de dívidas durante anos. Quanto a este último organismo, há que constatar, além disso, que, diferentemente do Banesto, o seu crédito não estava garantido por uma hipoteca. Segundo as indicações fornecidas pelo Reino de Espanha nos seus articulados, foi apenas no segundo semestre do ano de 1998 que a Sniace deu garantias suficientes à TGSS em contrapartida do reescalonamento das suas dívidas.

159 Em terceiro lugar, a Comissão afirma que, ao concluir os acordos de reescalonamento e de reembolso em causa, a TGSS e o Fogasa «tent[aram] maximizar as possibilidades de recuperação das verbas que lhe[s] eram devidas sem sofrer qualquer perda financeira» (considerando 30 da decisão de 20 de Setembro de 2000). No considerando 29 da decisão de 20 de Setembro de 2000, remetendo para a sua decisão de 28 de Outubro de 1998, a Comissão precisa, quanto à TGSS, que, «ao não ter procedido à execução provocando possivelmente a liquidação da empresa, [esse organismo] actuou de forma a maximizar as possibilidades de recuperar a dívida».

160 Impõe-se constatar que estas afirmações não estão, de forma alguma, comprovadas. Por um lado, estão em contradição directa com a alegação repetida da Comissão segundo a qual a TGSS e o Fogasa dispunham de privilégios e de garantias

suficientes, de forma que nada os incitava a proceder à execução forçada dos seus créditos. Por outro lado, a Comissão não dispunha de informações suficientes para poder apreciar, com pleno conhecimento de causa, as perspectivas de rentabilidade futura e de viabilidade da Sniace. Assim, há que observar que, convidado pelo Tribunal, no âmbito das medidas de organização do processo (v. n.º 38, *supra*), a comunicar a evolução dos resultados (volume de negócios e lucros ou perdas) e do volume de endividamento da Sniace de 1991 a 2000, o Reino de Espanha reconheceu que não possuía esses dados. Nessas circunstâncias, não se pode dar crédito à afirmação da Comissão segundo a qual «o Governo espanhol assegurou de forma credível à recorrida que a Segurança Social tinha agido [...] com o objectivo de salvaguardar a totalidade dos direitos que ela detinha sobre a Sniace». Mais do que isso, a Comissão não dispunha de nenhum plano de reestruturação credível e realista relativamente à Sniace. Assim, quanto ao plano de viabilidade estabelecido em Agosto de 1996, tanto a Comissão como o Reino de Espanha sublinharam, várias vezes, que esse plano não era aceitável e que não tinha ditado o comportamento das autoridades espanholas (v., nomeadamente, a decisão de dar início ao procedimento nos termos do artigo 87.º, n.º 2, CE, e o considerando 103 da decisão de 28 de Outubro de 1998). Na sua contestação, a Comissão teve mesmo o cuidado de precisar que esse plano de viabilidade não podia servir de base à sua apreciação (n.º 68 da contestação). Quanto ao plano de reestruturação, ao qual a Comissão faz referência no n.º 70 da sua contestação, basta constatar que esta admite, no mesmo número, que este não lhe foi apresentado. No considerando 102 da sua decisão de 28 de Outubro de 1998, indica, por outro lado, que as autoridades espanholas não «apresent[aram] qualquer elemento de prova de que existia um plano de reestruturação viável». Interrogada na audiência relativamente a esse plano, a Comissão confirmou que não tinha tido o plano em consideração para efeitos da decisão impugnada.

161 Deve constatar-se de tudo o que precede que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao concluir que os comportamentos censurados da TGSS e do Fogasa preenchiam o critério do credor privado.

162 Por conseguinte, o primeiro fundamento é procedente e, portanto, o artigo 1.º, n.º 1, da decisão impugnada deve ser anulado sem que seja necessário apreciar o segundo fundamento.

Quanto ao pedido de apresentação de documentos

163 Na sua petição, a recorrente, baseando-se no artigo 21.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça (actual artigo 24.º do Estatuto do Tribunal de Justiça) e o artigo 65.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, pede ao Tribunal que convide a Comissão a apresentar as várias observações apresentadas pelo Governo espanhol na sequência da apresentação da sua denúncia e do início do procedimento nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE.

164 Na sua réplica, a recorrente indica que, com esse pedido, pretende claramente que o Tribunal de Primeira Instância adopte uma medida de organização do processo, em conformidade com o artigo 64.º, n.º 4, do Regulamento de Processo.

165 A Comissão e o Reino de Espanha opõem-se a esse pedido. Afirmam que a recorrente o apresenta a título de diligência de instrução, na acepção do artigo 65.º do Regulamento de Processo, mas que não indica com precisão os factos controvertidos que a apresentação dos documentos é suposto comprovar. Acrescentam que as observações comunicadas por um Estado-Membro no âmbito do procedimento administrativo têm carácter confidencial.

166 Na tréplica, a Comissão indica que a recorrente, na réplica, retirou o seu pedido de diligência de instrução e substituiu-o por uma medida de organização do processo. Conclui daí que a recorrente deve, em conformidade com o artigo 87.º, n.º 5, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, ser condenada nas despesas correspondentes ao pedido do qual, desta forma, desistiu.

167 A Comissão forneceu, no âmbito das medidas de organização do processo tomadas pelo Tribunal (v. n.º 38, *supra*), os diferentes documentos cuja apresentação tinha sido pedida pela recorrente. Nestas circunstâncias, não há que conhecer do pedido que ficou sem objecto.

Quanto às despesas

168 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la a suportar, para além das suas próprias despesas, as da recorrente, em conformidade com o pedido desta última.

169 O Tribunal considera que não há que condenar a recorrente a suportar as despesas correspondentes ao pedido no sentido que ele adopte diligências de instrução, do qual esta desistiu na sua réplica. Com efeito, está, desde o início, claro que a recorrente queria que o Tribunal ordenasse a apresentação de determinados documentos a título de medidas de organização do processo e não a título de diligências de instrução. A precisão introduzida pela recorrente quanto a esta questão na sua réplica deve entender-se não como uma desistência, mas como a rectificação de um simples erro na designação da disposição aplicável do Regulamento de Processo.

170 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, o Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quinta Secção Alargada)

decide:

1) **O artigo 1.º, n.º 1, da Decisão 1999/395/CE da Comissão, de 28 de Outubro de 1998, relativa ao auxílio estatal concedido pela Espanha à Sniace, SA, situada em Torrelavega, Cantábria, conforme alterada pela Decisão 2001/43/CE da Comissão, de 20 de Setembro de 2000, é anulado.**

2) **A Comissão suportará as suas próprias despesas, assim como as efectuadas pela recorrente.**

3) **O Reino de Espanha suportará as suas próprias despesas.**

García-Valdecasas Lindh Cooke

Legal Martins Ribeiro

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Outubro de 2004.

O secretário O presidente

H. Jung R. García-Valdecasas