CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 15 de septiembre de 1993 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Este asunto plantea una cuestión de principio importante relativa al sistema de recursos judiciales establecido por el Tratado CEE: en concreto, si el receptor de una ayuda de Estado que la Comisión ha declarado ilegal puede impugnar, cuando las autoridades nacionales le exigen la devolución de la ayuda conforme a la Decisión de la Comisión, la validez de dicha Decisión ante los Tribunales nacionales, y ante el Tribunal de Justicia mediante remisión de una cuestión prejudicial con arreglo al artículo 177 del Tratado, aunque no interpusiera recurso contra la Decisión de la Comisión ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 173 del Tratado.

2. El demandante en el litigio principal, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH (en lo sucesivo, «TWD»), produce diversas fibras sintéticas en Alemania y otros países. En 1983 y 1984 recibió subvenciones por un total de 6,12 millones de DM del Ministerio federal de Economía. También recibió de las autoridades de Baviera un préstamo de 11 millones de DM a un tipo de interés del 5 %. Posteriormente, esta situación llegó a conocimiento de la Comisión, quien inició el procedimiento establecido en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. El 21 de mayo de 1986, la Comisión adoptó la Decisión 86/509/CEE relativa a las ayudas concedidas por la República Federal de Alemania y por el Land de Baviera a un fabricante de hilos de poliamida y poliéster situado en Deggendorf, [1] Decisión cuyo artículo 1 declaró que las ayudas eran a) ilegales ya que no fueron notificadas a la Comisión conforme al apartado 3 del artículo 93 del Tratado, y b) incompatibles con el mercado común. El artículo 2 de la Decisión obligaba a las autoridades alemanas a reclamar la restitución de las ayudas y a informar a la Comisión, en un plazo de dos meses, de las medidas adoptadas al respecto.

3. La Decisión iba dirigida únicamente a la República Federal de Alemania y no menciona a TWD por su nombre; en lugar de ello, se refiere a «un fabricante de

* Lengua original: inglés.

1 — DO 1986, L 300, p. 34.

hilos de poliamida y poliéster situado en Deggendorf». Sin embargo, nunca se ha puesto en duda la identidad de dicho fabricante y, mediante carta de 1 de septiembre de 1986, el Ministerio federal de economía informó a TWD de la Decisión 86/509 de la Comisión. Dicha carta declaraba que, según las conclusiones a que había llegado el Ministerio, las posibilidades de impugnar con éxito la Decisión con arreglo al artículo 173 del Tratado eran escasas y señalaba, a continuación, que dicho recurso podía ser interpuesto, en determinadas circunstancias, por personas físicas y jurídicas. La letra citaba íntegramente el texto del artículo 173. Ni el Gobierno alemán ni TWD interpusieron un recurso con base en el artículo 173.

4. El Ministerio federal de Economía retiró, mediante decisión de 19 de marzo de 1987, los certificados que constituían la base jurídica de las subvenciones concedidas a TWD. Como consecuencia de ello, TWD está obligado a restituir las ayudas. El 16 de abril de 1987, TWD interpuso un recurso cuyo objeto era la anulación de la decisión del ministerio federal de 19 de marzo de 1987. Al haber desestimado su recurso el Verwaltungsgericht Köln, interpuso recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen. Dicho órgano jurisdiccional consideró que el fundamento del recurso de TWD dependía de la validez de la Decisión 86/509 de la Comisión, pero albergaba ciertas dudas a propósito del derecho de TWD a cuestionar la validez de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales, dado que dicha sociedad no interpuso recurso contra la Decisión con arreglo al artículo 173 del Tratado en el plazo establecido de dos meses. El Oberverwaltungsgericht sometió por lo tanto al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Vincula a un órgano jurisdiccional nacional una Decisión, adoptada por la Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, cuando el perceptor de la ayuda y destinatario del acto interno de ejecución apela ante dicho órgano jurisdiccional contra la ejecución de la referida Decisión por las autoridades nacionales alegando que la Decisión de la Comisión es contraria a Derecho, sin haber interpuesto el interesado, o no haberlo hecho dentro de plazo, el recurso contemplado en el párrafo segundo del artículo 173 del Tratado CEE, a pesar de que el Estado miembro le había notificado por escrito la Decisión de la Comisión?

2) En el caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera pregunta en sentido negativo:

¿Es total o parcialmente inválida la Decisión 89/509/CEE de la Comisión, de 21 de mayo de 1986 (DO L 300, de 24 de octubre de 1986, p. 34), por cuanto, en contra de la opinión mantenida por la Comisión, las ayudas son total o parcialmente compatibles con el mercado común?»

5. TWD, la Comisión y los Gobiernos alemán y francés presentaron observaciones escritas. Todos, salvo TWD, limitaron sus observaciones a la primera cuestión y el Tribunal de Justicia ha decidido igualmente examinar sólo dicha cuestión en esta fase del procedimiento. TWD y el Gobierno francés sostienen que el hecho de que una persona física o jurídica haya podido interponer un recurso contra una decisión con arreglo al artículo 173, pero se haya abstenido de ello, no excluye que pueda impugnar la validez de la Decisión con ocasión de un recurso interpuesto con posterioridad ante los órganos jurisdiccionales nacionales. La Comisión y el Gobierno alemán han adoptado la tesis contraria. La Comisión observa sin embargo que, a pesar del carácter definitivo de una Decisión que no ha sido impugnada dentro de plazo, puede concederse, en ciertas circunstancias excepcionales, al beneficiario de una ayuda de Estado la facultad de alegar su confianza legítima en la licitud de la ayuda.

6. TWD y el Gobierno francés alegan esencialmente que las vías procesales que proporcionan los artículos 173 y 177 del Tratado son autónomas, estando sometida cada una de ellas a sus propios requisitos de admisibilidad. El hecho de que no haya interpuesto un recurso directo contra una Decisión de la Comisión con arreglo al artículo 173 no impide pues a una parte impugnar directamente la validez de dicha Decisión ante los órganos jurisdiccionales nacionales y, conforme al artículo 177, ante el Tribunal de Justicia. TWD sostiene que, si fuera de otro modo, se daría la paradoja de que una persona directa e individualmente afectada por una Decisión se vería obligada a utilizar la vía jurisdiccional prevista en el artículo 173, que es más difícil, más onerosa y además limitada a dos meses, mientras que una persona a la que no afecta directa e individualmente una Decisión dispondría del medio de impugnación que ofrece el artículo 177, que es más simple, menos oneroso y no está sujeto a limitación temporal alguna.

7. TWD y el Gobierno francés citan ambos la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder. [2] En dicho asunto, el importador de un aparato científico impugnaba la decisión de las autoridades aduaneras nacionales denegando la admisión del aparato en franquicia de derechos de aduana. Dicha negativa se basaba en una Decisión de la Comisión, destinada a los Estados miembros, en la que ésta declaraba que no se cumplían los requisitos para la importación en franquicia porque se fabricaban aparatos de valor científico equivalente dentro de la Comunidad. El Tribunal de Justicia consideró que el importador, que no había interpuesto un recurso contra la Decisión de la Comisión con arreglo al artículo 173 del Tratado, no tenía cerrada la posibilidad de impugnar su validez en un procedimiento ante un órgano jurisdiccional nacional, puesto que la cuestión de la validez de la Decisión podía como consecuencia de ello plantearse al Tribunal de Justicia con objeto de obtener una decisión prejudicial. El Tribunal de Justicia señaló que la facultad del Tribunal nacional de remitir al Tribunal de Justicia la cuestión de la validez de una Decisión de la Comisión correspondía a un principio general del Derecho recogido en el artículo 184 del Tratado.

2 — Sentencia de 27 de septiembre de 1983 (212/82, Rec. p. 2771).

8. El punto de vista de la Comisión se basa, en parte, en el principio de la seguridad jurídica que exige que, cuando una Decisión se convierte en definitiva al término del plazo de recurso previsto en el artículo 173, no se discuta más su validez, y, en parte, en la necesidad de asegurar la cohesión del sistema de vías procesales establecido por el Tratado. La Comisión sostiene que la vía procesal apropiada para impugnar la Decisión controvertida era un recurso directo basado en el artículo 173. TWD fue informado por el Gobierno alemán no sólo de la Decisión de la Comisión, sino también de la posibilidad de interponer un recurso con arreglo al artículo 173. No cabe duda de que hubiera podido interponer dicho recurso puesto que la Decisión le afectaba directa e individualmente y, al no haberlo hecho en el plazo de dos meses, ha precluido la posibilidad de impugnar la Decisión que tiene carácter definitivo.

9. La Comisión se basa en gran medida en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Bélgica. [3] En aquel caso, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que Bélgica había infringido el Tratado, al no atenerse a una Decisión de la Comisión conminándola a poner término a un régimen de ayudas de Estado en favor de los ferrocarriles belgas. En su escrito de contestación, Bélgica intentó impugnar la validez de la Decisión que la conminaba a poner término a la ayuda controvertida. El Tribunal de Justicia declaró que, puesto que Bélgica no había interpuesto recurso alguno contra la Decisión con arreglo al artículo 173 en los plazos establecidos, quedaba excluido que pudiera poner en tela de juicio su validez durante un procedimiento posterior iniciado con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. El Tribunal de Justicia basó su decisión en parte en el hecho de que «los plazos de recurso están dirigidos a salvaguardar la seguridad jurídica, evitando que se cuestionen indefinidamente los actos comunitarios que tienen efectos jurídicos» *(traducción provisional)*.

10. El Gobierno alemán, cuyo punto de vista es en gran parte similar al de la Comisión, invoca igualmente el principio de seguridad jurídica y alega que es importante para los competidores del beneficiario de una ayuda saber con certeza si la ayuda es compatible con el mercado común.

11. Mi opinión sobre la cuestión fundamental suscitada en el presente asunto es la siguiente.

12. Procede observar en primer lugar que no parece que la cuestión haya sido zanjada por la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia. Ninguno de los asuntos citados es exactamente similar al que nos ocupa. El asunto Universität Hamburg es distinto, en la medida en que la Decisión controvertida en aquel caso iba dirigida a todos los Estados

3 — Sentencia de 12 de octubre de 1978 (156/77, Rec. p. 1881).

miembros y era de carácter general: estaba destinada a aplicarse a todas las importaciones del tipo del aparato de que se trataba, y no sólo a la importación efectuada por la Universidad de Hamburgo. La Decisión controvertida en el presente asunto se dirige a un solo Estado miembro y se refiere exclusivamente a las ayudas concedidas a una sola empresa. Además, la sentencia Comisión/Bélgica no tiene, tampoco, relación directa con el presente asunto. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro que no impugna una Decisión de la que es destinatario en los plazos establecidos no puede poner en tela de juicio la validez de dicha Decisión durante un recurso interpuesto por la Comisión para que se declare que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben al no atenerse a la Decisión. Ello no significa necesariamente que una empresa afectada por dicha Decisión, de la que no es destinataria, se encuentre en la misma situación si no interpone un recurso directo contra la Decisión dentro de plazo.

13. El principio de base debe ser que los artículos 173 y 177 establecen medios de impugnación autónomos, sometido cada uno de ellos a sus propios requisitos de admisibilidad. Evidentemente, deben existir ciertas excepciones a dicho principio: por ejemplo, el destinatario de una Decisión individual que no la impugna directamente dentro de plazo no debería tener derecho a impugnarla indirectamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales cuando se adoptan medidas para su ejecución. Si el destinatario de una decisión individual estuviera autorizado a ponerla de nuevo en tela de juicio ante los órganos jurisdiccionales nacionales, el plazo de dos meses previsto en el párrafo tercero del artículo 173 perdería todo significado. El artículo 173 establece, además, el procedimiento más apropiado para impugnar una medida de este tipo, por los motivos que voy a exponer más adelante (puntos 20 a 22, *infra*).

14. En el polo opuesto, a un particular que se vea afectado por un acto de alcance general, como es un Reglamento, pero que podría encontrar dificultades para demostrar que el acto le concierne directa e individualmente, como exige el párrafo segundo del artículo 173, no debería impedírsele impugnar su validez directamente alegando que no ha interpuesto un recurso directo que podría muy fácilmente ser objeto de una declaración de inadmisibilidad. Al tratarse de Reglamentos, esto se desprende claramente de los términos del artículo 184, según los cuales:

«Aunque haya expirado el plazo previsto en el párrafo tercero del artículo 173, cualquiera de las partes de un litigio en el que se cuestione un reglamento del Consejo o de la Comisión podrá acudir al Tribunal de Justicia, alegando la inaplicabilidad de dicho reglamento por los motivos previstos en el párrafo primero del artículo 173.»

Sin embargo, de la sentencia Universität Hamburg se desprende, entre otros, que el principio objeto del artículo 184 no se limita a los Reglamentos, sino que se aplica igualmente a las Decisiones cuando existe una duda cierta sobre la cuestión de si el particular afectado tenía derecho a impugnar la Decisión con arreglo al artículo 173. La

sentencia del Tribunal en el asunto Simmenthal/Comisión [4] sugiere que el artículo 184 puede alegarse sólo contra los actos normativos que las personas físicas o jurídicas no tendrían derecho a impugnar con arreglo al artículo 173.

15. El presente asunto se sitúa en algún punto entre los dos extremos descritos con anterioridad. Por una parte, es diferente del tipo de asunto en el que una Decisión individual es impugnada por la persona destinataria de la misma. Al no ir dirigida a TWD la Decisión controvertida en el presente litigio, dicha empresa no disponía de un derecho de recurso automático con arreglo al artículo 173, sino que hubiera tenido que probar que cumplía el requisito del interés directo e individual. Por otra parte, el caso de autos difiere en muchos aspectos del tipo de asunto en el cual un acto de alcance general, como un Reglamento, es impugnado por una persona física o jurídica. La Decisión controvertida no reviste carácter general, sino individual. Sólo se refiere a las ayudas concedidas a TWD por las autoridades alemanas en 1983 y 1984. Aunque no se designe nominalmente a TWD en la Decisión, los términos de la misma la identifican claramente. TWD es la única empresa en la que incide directamente la Decisión y ello no en su calidad de miembro de una categoría de empresas, sino por su estatuto de única beneficiaria de la ayuda que ha de recuperarse según la Decisión. En estas circunstancias, no cabe duda alguna de que TWD hubiera podido satisfacer el requisito del interés directo e individual, previsto en el párrafo segundo del artículo 173. En efecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido explícitamente que el beneficiario de una ayuda está afectado directa e individualmente por una Decisión de la Comisión que declare la ayuda incompatible con el mercado común. [5]

16. En mi opinión, el tipo de asunto que hoy tenemos ante nosotros es asimilable a aquel en el que una Decisión individual es impugnada por la persona a la que va destinada, con el resultado de que el hecho de no haber interpuesto recurso directo con arreglo al artículo 173 impide cualquier recurso indirecto con arreglo al artículo 177. Las razones que justifican que el destinatario de una Decisión individual no esté autorizado a impugnarla indirectamente con arreglo al artículo 177 cuando no la ha impugnado directamente conforme al artículo 173 son igualmente válidas para el tipo de asunto que nos ocupa.

17. El recurso basado en el párrafo segundo del artículo 173 constituye manifiestamente la vía jurisdiccional adecuada para una persona física o jurídica que desea impugnar la validez de una Decisión individual de la que es destinataria o que le afecta directa e individualmente. Ello se desprende claramente de

4 — Sentencia de 6 de marzo de 1979 (92/78, Rec. p. 777), apartados 39 y 40; véase, igualmente, la sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento (294/83, Rec. p. 1339), apartado 23.

5 — Sentencia de 27 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 5; véanse, igualmente, las conclusiones del Abogado General Sr. Darmon en el asunto Deufil/Comisión (310/85, Rec. 1987, pp. 901 y ss., especialmente p. 913).

los términos de la disposición. Dicho recurso debe interponerse en el plazo de dos meses previsto en el párrafo tercero del artículo 173. La inobservancia del plazo supone la pérdida del derecho de recurso. [6] Dicho plazo perdería todo significado y todo objeto si una persona que indudablemente tiene un derecho de acción para impugnar una Decisión con arreglo al artículo 173 pudiera simplemente ignorar la Decisión e impugnar su validez con ocasión de una acción entablada posteriormente con vistas a obtener su ejecución.

18. El objetivo del breve plazo previsto en el artículo 173 es promover la seguridad jurídica. [7] Al término del plazo, la Decisión adquiere carácter definitivo y, en principio, inatacable. Como ha subrayado el Gobierno alemán, existen buenas razones para perseguir la seguridad jurídica en el contexto de las ayudas de Estado: los competidores del beneficiario de una ayuda tienen interés en saber si se revocará la ayuda ya que puede influir en sus propias decisiones de inversión. Evidentemente, la seguridad jurídica no es una exigencia absoluta, como lo prueba la posibilidad de que se declaren inválidos unos actos normativos numerosos años después de su adopción. Pero es una consecuencia necesaria del derecho limitado otorgado a los particulares de impugnar directamente actos normativos y del principio según el cual todo acto que produce efectos jurídicos vinculantes debe poder ser impugnado por las personas a las que afecta. Ello no justifica una excepción al principio de la seguridad jurídica en favor de personas que tenían sin lugar a dudas derecho a impugnar directamente una Decisión individual pero omitieron hacerlo.

19. Igualmente, no existe consideración de oportunidad particular alguna en favor de la concesión, a una empresa que se encuentre en la situación de TWD, de una segunda posibilidad de impugnar una Decisión que no ha discutido con arreglo al artículo 173. No existe una razón convincente para mostrarse generosos respecto a las personas que no utilizan en el plazo estipulado el recurso disponible. Por el contrario, procede aplicar la máxima *vigilantibus non dormientibus subveniunt jura*. En cuanto al argumento alegado por TWD a propósito de la paradoja que consiste en ofrecer una vía procesal simple y poco onerosa, no limitada en el tiempo, a las personas que no están afectadas directa e individualmente por una Decisión, mientras que las que lo están disponen de un medio de impugnación menos satisfactorio, es posible de hecho preguntarse si un recurso indirecto con arreglo al artículo 177 es más simple y menos oneroso que un recurso directo con arreglo al artículo 173. Si existe una paradoja, considero que este tipo de paradoja es inevitable en todo sistema de vías procesales razonablemente completo.

20. La cohesión del sistema de medios de impugnación seria alterada aun más si una empresa pudiera impugnar indirectamente, con arreglo al artículo 177, una Decisión contra la cual la vía procesal apropiada es manifiestamente la de un recurso directo con arreglo al artículo 173. Aunque los artículos 173 y 177 puedan conducir ensustancia al mismo resultado, esto es, a la declaración de invalidez de un acto, estas dos

6 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de noviembre de 1965, Collotti/Tribunal de Justicia (20/65, Rec. pp. 1045 y ss., especialmente p. 1050).

7 — Véase la sentencia en el asunto Comisión/Bélgica (citado en la nota 3, *supra*), apartado 21.

formas de procedimiento presentan diferencias importantes. [8] Un recurso directo basado en el artículo 173, que implica un intercambio completo de escritos procesales, por oposición a una simple serie de observaciones, resulta en general más adecuado para zanjar cuestiones de hecho que una remisión con arreglo al artículo 177, en cuyo marco la labor del Tribunal de Justicia es esencialmente la de pronunciarse sobre cuestiones de Derecho. Pero la validez de una Decisión individual, en particular la de una Decisión que declara una ayuda estatal incompatible con el mercado común, dependerá a menudo de cuestiones de hecho y en ocasiones de cuestiones complejas que implican la apreciación de datos económicos. Evidentemente es deseable que tales cuestiones sean resueltas en el marco del procedimiento mejor adaptado para resolverlas.

21. Durante la vista, la Comisión llamó la atención sobre otra diferencia procesal entre un recurso directo y una cuestión prejudicial. En el caso de un recurso directo, los competidores del beneficiario de la ayuda se informan de la existencia del recurso mediante una comunicación publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y pueden intervenir, si justifican un interés suficiente, conforme al artículo 37 del Estatuto del Tribunal de Justicia. En el caso de una cuestión prejudicial, los competidores no tienen derecho a presentar observaciones con arreglo al artículo 20 del Estatuto, a menos que puedan intervenir en el procedimiento iniciado ante el órgano jurisdiccional nacional, lo que puede ser difícil, sobre todo para un competidor establecido en otro Estado miembro que tiene pocas posibilidades de conocer la existencia del recurso. En mi opinión, es una razón adicional para considerar que un recurso directo basado en el artículo 173 es el procedimiento adecuado para impugnar el tipo de Decisión controvertido.

22. El argumento basado en la necesidad de preservar la cohesión del sistema de vías jurisdiccionales se ve reforzado por la existencia de un Tribunal de Primera Instancia, que ha sido creado específicamente para controlar la legalidad de las Decisiones individuales en los recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas y que evidentemente no es competente para pronunciarse con carácter prejudicial. La posibilidad de impugnar ante los órganos jurisdiccionales nacionales y ante el Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177, una Decisión cuya legalidad en principio debería ser controlada por el Tribunal de Primera Instancia equivaldría a sustraer el litigio al órgano jurisdiccional competente.

23. La reciente ampliación de las competencias del Tribunal de Primera Instancia, con efectos desde el 1 de agosto de 1993, refuerza aún más dicho argumento. [9] Aunque esta Decisión no pueda afectar directamente al asunto que nos ocupa, puesto que su adopción es posterior a la interposición del presente recurso, se puede sin embargo destacar que las personas físicas y jurídicas que

8 — Véanse, a este respecto, mis conclusiones en el asunto Extramet Industrie/Consejo (C-358/89, Rec. 1991, p. I-2501), puntos 71 a 74.

9 — Decisión 93/350/Euratom, CECA, CEE del Consejo, de 18 de junio de 1993, DO L 144, p. 21.

deseen impugnar Decisiones de la Comisión relativas a ayudas de Estado deben hacerlo ahora ante el Tribunal de Primera Instancia. De este modo, dos órganos jurisdiccionales diferentes son competentes en el ámbito de las ayudas de Estado según se interponga el recurso con arreglo al artículo 173 o al artículo 177. En el futuro, sería pues aún más inadecuado que el artículo 177 pudiera utilizarse como alternativa al artículo 173 en este tipo de asunto.

24. Ninguno de los argumentos alegados con anterioridad sería concluyente si TWD se hubiera visto imposibilitada para impugnar la Decisión porque el plazo hubiera expirado antes de que tuviera conocimiento de la existencia de la Decisión. Es evidente que, en las circunstancias del caso de autos, no existe tal denegación de justicia. TWD fue informada de la Decisión por el Gobierno alemán mediante carta de 1 de septiembre de 1986 (es decir, varias semanas antes de la publicación de la Decisión en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, que no se efectuó hasta el 24 de octubre de 1986). Por lo tanto, no es necesario examinar la difícil cuestión de si el plazo previsto en el artículo 173 habría comenzado a transcurrir a partir de la publicación de la Decisión en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1986, incluso en la hipótesis de que TWD no hubiera sido informada de ello expresamente hasta una fecha posterior. Lo importante, es que TWD tenía realmente conocimiento de la Decisión y omitió adoptar las medidas necesarias para iniciar el procedimiento adecuado con vistas a impugnarla.

25. El autor de un artículo dedicado a la cuestión de principio suscitada por el presente asunto propuso, [10] además de los argumentos que ya he examinado, otros dos argumentos que conducen a habilitar a una persona, que hubiera podido impugnar directamente una Decisión dirigida a otra persona, a cuestionar la Decisión indirectamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales y ante el Tribunal de Justicia conforme al artículo 177. En primer lugar, alega que la facultad de someter al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la validez de una Decisión corresponde al órgano jurisdiccional nacional y que sólo las dudas de este último a propósito de la validez —y no los de uno de los actores civiles— son pertinentes. Así, el hecho de que la empresa afectada omita impugnar la Decisión directamente no puede privar al Tribunal nacional de su facultad de someter la cuestión de la validez al Tribunal de Justicia. En mi opinión, dicho argumento desconoce el carácter definitivo de una Decisión individual que no ha sido impugnada mediante el procedimiento adecuado en el plazo prescrito por ninguna de las personas facultadas para interponer dicho recurso. Desconoce igualmente el hecho de que un recurso directo con arreglo al artículo 173 constituye la vía procesal adecuada para impugnar una Decisión individual carente de efectos normativos. Sería un error dañar la cohesión del sistema de vías procesales para preservar la facultad presuntamente discrecional de los Tribunales nacionales para poner en tela de juicio la validez de cualquier Decisión adoptada por una Institución comunitaria. A todas luces, existen ciertas Decisiones que sólo pueden ser objeto de un recurso directo conforme al artículo 173.

26. El autor alega en segundo lugar que, si se admite que ciertas Decisiones no pueden ser

10 — Bebr, Gerhard: «Direct and indirect judicial control of Community acts in practice: the relation between Articles 173 and 177 of the EEC Treaty», *The Art of Governance*, dedicado a Eric Stein, 1987, p. 91.

cuestionadas antes los Tribunales nacionales, incluso por personas que no eran destinatarias de las mismas, puesto que sólo pueden ser objeto de un recurso directo con arreglo al artículo 173, los órganos jurisdiccionales nacionales deberán determinar si la persona de que se trata estaba directa e individualmente afectada por una Decisión antes de saber si son competentes para examinar la validez de la Decisión y remitir el asunto al Tribunal de Justicia. Los Tribunales nacionales deberán pues resolver una cuestión preliminar compleja (esto es, la del derecho de acción con base en el artículo 173) antes de poder decidir la petición de una cuestión prejudicial sobre la cuestión de fondo (esto es, la de la validez de la Decisión). Responderé a esta objeción que dicha dificultad no existe en un caso como el de autos, en el que el derecho de acción de TWD con arreglo al artículo 173 estaba fuera de duda. En mi opinión, sólo en las situaciones en las que el derecho de acción con arreglo al artículo 173 es manifiestamente indudable, debería impedírsele a una persona física o jurídica impugnar indirectamente una Decisión dirigida a otra persona debido a la posibilidad de interponer un recurso directo en virtud de dicha disposición. La adopción de este enfoque suprime la obligación a cargo del órgano jurisdiccional de resolver la cuestión preliminar compleja del derecho de acción con arreglo al artículo 173. Tal enfoque se hace además imperativo por la consideración según la cual la imprecisión de la ley no debe perjudicar los derechos de los particulares. A mayor abundamiento, es compatible a la vez con la sentencia Comisión/Bélgica y con la sentencia Universität Hamburg.

27. Un último punto, que sólo menciono debido a la importancia que le otorga la Comisión, es la sugerencia que esta última ha hecho, conforme a la cual el Tribunal de Justicia debería referirse en su sentencia a la posibilidad que tienen los órganos jurisdiccionales nacionales de plantearle cuestiones de interpretación relativas a las circunstancias excepcionales en las cuales el beneficiario de una ayuda puede invocar el principio de la confianza legítima en una acción entablada con vistas a recuperar la ayuda. En mi opinión, el Tribunal de Justicia no tiene por qué examinar expresamente esta cuestión que no ha sido suscitada por el Oberverwaltungsgericht y que no se refiere, en cualquier caso, a la validez de la Decisión de la Comisión. Si el órgano jurisdiccional nacional decide más adelante que desea formular dicha cuestión al Tribunal de Justicia, tiene evidentemente plena libertad para hacerlo.

Conclusión

28. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que conteste a las cuestiones planteadas por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen de la siguiente manera:

«Cuando la Comisión ha dirigido una Decisión a un Estado miembro con base en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, obligándole a

reclamar la restitución de las ayudas que acordó ilícitamente a una empresa, y la empresa afectada no ha ejercido su derecho a interponer un recurso contra dicha Decisión con arreglo al artículo 173 del Tratado en el plazo prescrito, la validez de la Decisión no puede ser puesta en tela de juicio en un litigio iniciado ante los órganos jurisdiccionales nacionales en el que la empresa se opone a las medidas adoptadas por el Estado miembro para obtener la restitución de las ayudas.»