ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
15 de Abril de 1997 *

No processo C-292/95,

Reino de Espanha, representado por Alberto Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na embaixada de Espanha 4-6, boulevard E. Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Gérard Rozet, consultor jurídico e Francisco Enrique González Díaz, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão comunicada por carta de 6 de Julho de 1995 e publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1995, C 284, p. 3), de prorrogar, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1995, a sua decisão de 23 de Dezembro de 1992, que tinha, ela própria, prorrogado a validade do enquadramento comunitário dos auxílios de Estado no sector dos veículos automóveis,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: G. F. Mancini, presidente de secção, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch e R. Schintgen (relator), juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Janeiro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de Setembro de 1995, o Reino de Espanha pediu, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, a anulação da decisão da Comissão, comunicada por carta de 6 de Julho de 1995, de prorrogar, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1995, a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992, que tinha, ela própria, prorrogado a validade do enquadramento comunitário dos auxílios de Estado no sector dos veículos automóveis. A decisão impugnada foi objecto da comunicação 95/C 284/03 publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1995, C 284, p. 3).

2 Por carta de 31 de Dezembro de 1988, a Comissão informou o Governo espanhol de que adoptara, na reunião de 22 de Dezembro de 1988, as condições para aplicação do enquadramento geral comunitário dos auxílios de Estado no sector dos veículos automóveis, instituído pela sua decisão de 19 de Julho de 1988 e baseado

no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado CE. Estas condições eram reproduzidas num documento junto à carta e que, segundo a Comissão, tinha em conta as principais observações formuladas pelos representantes dos Estados-Membros durante uma reunião multilateral realizada em 27 de Outubro de 1988. A Comissão solicitou ao Governo espanhol que a notificasse da aceitação do enquadramento no prazo de um mês.

3 O enquadramento foi objecto da comunicação 89/C 123/03, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1989, C 123, p. 3). Esta previa, no seu ponto 2.2, a obrigação de os Estados-Membros notificarem as diferentes categorias de auxílios e de comunicarem à Comissão um relatório anual contendo informações sobre todos os auxílios concedidos, incluindo os não submetidos à obrigação de notificação prévia.

4 O ponto 2.5 da comunicação enunciava que o enquadramento entraria em vigor em 1 de Janeiro de 1989 e que seria aplicável durante um período de dois anos, no fim do qual a Comissão reapreciaria a utilidade e o âmbito do enquadramento.

5 Enquanto se esperava a sua aceitação por todos os Estados-Membros, a entrada em vigor do enquadramento foi adiada até ao final do primeiro semestre de 1989 relativamente a dez Estados, até Janeiro de 1990 para o Reino de Espanha e até Maio de 1990 para a República Federal da Alemanha. Por carta de 5 de Fevereiro de 1990, o Governo espanhol só aceitou, de facto, a aplicação do enquadramento no Reino de Espanha a partir de 1 de Janeiro de 1990.

6 Por carta de 31 de Dezembro de 1990, a Comissão informou o Governo espanhol de que reveria a utilidade e o âmbito do enquadramento e que, tendo em conta a situação da indústria automóvel comunitária, considerava necessário proceder à sua prorrogação.

7 A decisão da Comissão de prorrogar o enquadramento foi objecto da comunicação 91/C 81/05, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1991, C 81, p. 4).

8 Nos termos do seu quinto parágrafo:

«Após dois anos, o enquadramento será revisto pela Comissão. Se forem necessárias alterações (ou a possível revogação do enquadramento), serão decididas pela Comissão após consulta aos Estados-Membros.»

9 Por carta de 27 de Janeiro de 1993, a Comissão recordou, antes de mais, ao Governo espanhol que em Dezembro de 1990 tinha decidido prorrogar o enquadramento sem limitar a sua validade, não obstante se ter comprometido a revê-lo após dois anos e a alterá-lo ou revogá-lo, em caso de necessidade, após consulta dos Estados-Membros. Indicou em seguida que, em conformidade com o compromisso assumido na sua carta de 31 de Dezembro de 1990, tinha procedido a essa revisão com os Estados-Membros durante uma reunião multilateral realizada em 8 de Dezembro de 1992 na qual a maior parte dos Estados-Membros manifestara a sua satisfação a propósito da execução do enquadramento e a sua vontade de que fosse mantido durante os próximos anos. Por fim, a Comissão informou o Governo espanhol de que, por conseguinte, decidira, em 23 de Dezembro de 1992, não alterar o enquadramento, acrescentando que este permaneceria em vigor «até à próxima revisão organizada pela Comissão».

10 Esta decisão da Comissão foi objecto da comunicação 93/C 36/06, publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JO 1993, C 36, p. 17).

11 Considerando que, por decisão de 23 de Dezembro de 1992, a Comissão havia prorrogado a validade do enquadramento por tempo indeterminado e que tinha assim alterado a sua natureza sem consultar os Estados-Membros, sem recolher sequer o seu consentimento, em violação nomeadamente do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado, o Reino de Espanha, por petição que deu entrada no Tribunal de Justiça em 5 de Abril de 1993, pediu a anulação dessa decisão.

12 No acórdão de 29 de Junho de 1995, Espanha/Comissão (C-135/93, Colect., p. I-1651), o Tribunal de Justiça declarou, antes de mais, que o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado, que serviu de base à adopção do enquadramento, implica uma obrigação de cooperação regular e periódica para a Comissão e os Estados-Membros, de que nem a Comissão nem um Estado-Membro podem eximir-se por um período indefinido, dependente da vontade unilateral de uma ou de outro (n.° 24).

13 No mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou em seguida que:

— ao fazer depender a aplicação do enquadramento da aceitação dos Estados-Membros e ao prever uma vigência de dois anos, finda a qual a Comissão devia reapreciar a sua utilidade e o seu âmbito, o enquadramento inicial tinha plenamente em conta a obrigação de cooperação regular e periódica que o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado impõe à Comissão e aos Estados-Membros (n.° 26);

— ao prever uma nova reapreciação após dois anos de aplicação da decisão de prorrogação de 1990, e apesar de uma formulação ligeiramente diferente, a Comissão pretendeu reconduzir o enquadramento por um novo período de dois anos, no final do qual devia ser tomada uma decisão quanto à sua manutenção, alteração ou revogação (n.° 27);

— a decisão de 23 de Dezembro de 1992 deve ser interpretada como só tendo prorrogado o enquadramento até à sua próxima reapreciação, que, como as precedentes, devia efectuar-se no final de um novo período de aplicação de dois anos (n.° 39).

14 Como os fundamentos invocados pelo Reino de Espanha contra a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 de prorrogar a validade do enquadramento até que esta instituição tenha organizado a sua revisão se baseavam na premissa errada de que aquela decisão teria alterado a duração de validade do enquadramento, prorrogando-o por tempo indeterminado, o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso. Considerando que a posição jurídica defendida pelo Reino de Espanha tinha no entanto sido acolhida relativamente a uma parte substancial, o Tribunal decidiu que cada parte suportaria as suas próprias despesas.

15 No dia que se seguiu à prolação deste acórdão, isto é, 30 de Junho de 1995, a Comissão enviou aos Estados-Membros uma carta onde afirmava que decorria do referido acórdão que, com a decisão de 23 de Dezembro de 1992, só tinha prorrogado a validade do enquadramento até à sua próxima revisão, isto é, 31 de Dezembro de 1994. Manifestou também a sua intenção de apresentar na próxima reunião multilateral dos Estados-Membros, convocada para 4 de Julho seguinte, um conjunto de medidas destinadas, por um lado, a enquadrar, para o futuro, os auxílios no sector dos veículos automóveis e, por outro, a regulamentar de forma transitória a situação a partir de 31 de Dezembro de 1994. Em 3 de Julho de 1995, a Comissão enviou aos Estados-Membros uma comunicação, em língua inglesa, que deveria ser objecto das consultas no âmbito da reunião multilateral e que se intitulava «Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgment of the Court of Justice of 29 June 1995». As outras versões linguísticas deste documento, nomeadamente a versão espanhola, foram transmitidas às delegações no início da reunião multilateral de 4 de Julho de 1995.

16 Nessa comunicação, a Comissão constatava, a título liminar, que se concluía do acórdão Espanha/Comissão, já referido, que o enquadramento deixara de ser válido em 1 de Janeiro de 1995 e que a lacuna jurídica assim criada tinha implicações graves, quer políticas quer jurídicas, para a aplicação pela Comissão das normas do Tratado em matéria de auxílios de Estado no sector altamente sensível da indústria automóvel. A Comissão pretendia assim remediar esta situação propondo a reintrodução do enquadramento em conformidade com o artigo 93.°, n.° 1, do Tratado e adoptando medidas transitórias que garantissem a aplicação efectiva e ininterrupta do controlo dos auxílios de Estado previsto no enquadramento.

17 Por carta de 6 de Julho de 1995, a Comissão informou o Governo espanhol de que, no interesse comunitário, decidira prorrogar a sua decisão de 23 de Dezembro de 1992, com efeitos retroactivos a partir de 1 de Janeiro de 1995, pelo que o enquadramento permanecia em aplicação sem interrupção. A Comissão precisava que esta prorrogação tinha um carácter provisório e só se aplicaria até à conclusão do processo previsto no artigo 93.°, n.° 1, do Tratado, que decidira iniciar simultaneamente (seguido, caso necessário, de processos nos termos do artigo 93.°, n.° 2), e, o mais tardar, por uma duração de um ano, isto é, até 31 de Dezembro de 1995. Indicava que a sua decisão se justificava por um interesse comunitário peremptório, isto é, a manutenção de uma concorrência não falseada no sector dos veículos automóveis, e visava evitar efeitos contrários ao interesse comum e irreversíveis para a estrutura do mercado no sector em causa.

18 A Comissão esclareceu em seguida, que a medida que adoptara constituía uma simples prorrogação, em execução do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado, por tempo determinado, do enquadramento inicial que fora aceite pelos Estados-Membros. Recordava que esta medida havia sido apresentada aos Estados-Membros na reunião multilateral de 4 de Julho de 1995 e que, em consequência e em conformidade com as obrigações de cooperação resultantes do Tratado, nomeadamente do seu artigo 5.°, a decisão implicava que os Estados-Membros se abstivessem de conceder

auxílios no sector dos veículos automóveis sem os notificar previamente à Comissão ou sem aguardar a sua decisão final nos termos das normas previstas no enquadramento.

19 Na mesma carta de 6 de Julho de 1995, a Comissão indicou por fim as razões pelas quais considerava que se justificava a aplicação retroactiva da sua decisão a 1 de Janeiro de 1995. Antes de mais, o facto de o acórdão Comissão/Espanha, já referido, ter sido proferido após a data em que deveria ter tido lugar a revisão do enquadramento constitui uma circunstância excepcional que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, pode, em certas condições, justificar que a entrada em vigor de um acto comunitário seja fixada numa data anterior à da sua adopção. Além disto, o objectivo da manutenção de uma concorrência não falseada no sector dos veículos automóveis só pode ser atingido pela aplicação sem descontinuidade das normas de notificação contidas no enquadramento, que são as únicas que podem impedir os efeitos irreversíveis decorrentes da concessão de auxílios sem se analisar o respectivo impacto sectorial num sector particularmente sensível em que existe uma necessidade de grande investimento, não obstante a sobrecapacidade de produção actual. Por fim, a presunção de validade de que gozou a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 impediu que os interessados criassem uma confiança legítima na sua não aplicação; os Estados-Membros e as empresas consideraram sempre, aliás, que o enquadramento se aplicava.

20 Em apoio do recurso que interpôs contra esta decisão, o Reino de Espanha alega, em primeiro lugar, que é juridicamente impossível prorrogar um acto jurídico cujo prazo de validade já expirou.

21 Em segundo lugar, invoca um fundamento articulado em duas partes e baseado em violação do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado.

22 Por um lado, as condições em que se realizaram as consultas que a Comissão alega ter efectuado no âmbito da reunião multilateral de 4 de Julho de 1995 não satisfazem a obrigação de cooperação regular e periódica resultante daquela disposição nos termos do acórdão Espanha/Comissão, já referido.

23 Por outro lado, tendo em conta a expiração do prazo de validade do enquadramento estabelecido pela decisão de 23 de Dezembro de 1992, tal como confirmada por esse acórdão, o seu restabelecimento teria um carácter novador e deveria ter sido decidido nos termos do processo aplicável à introdução de um enquadramento enquanto «medida útil» na acepção do artigo 93.°, n.° 1, o que implica o acordo dos Estados-Membros.

24 Em terceiro lugar, o Reino de Espanha contesta que as circunstâncias excepcionais resultantes do acórdão Espanha/Comissão, já referido, invocadas pela Comissão, sejam susceptíveis de justificar os efeitos retroactivos que atribuiu à decisão impugnada.

25 Em resposta a esses fundamentos, a Comissão alega que o objectivo da decisão impugnada era unicamente de colmatar, urgentemente e a título transitório, a lacuna jurídica criada após o acórdão Espanha/Comissão, já referido, ao mesmo tempo que se respeitava o espírito do artigo 93.°, n.° 1, do Tratado. Considera que, devido à necessidade imperiosa de colmatar essa lacuna, podia adoptar a decisão impugnada sem recorrer ao processo normal de adopção de um enquadramento, que inclui uma proposta da Comissão, uma reunião multilateral com os Estados-Membros e o acordo destes.

26 Por fim, recorda as razões já invocadas na decisão impugnada para justificar os efeitos retroactivos que lhe atribui.

27 Para decidir da correcção dos fundamentos invocados pelo Reino da Espanha, importa distinguir entre os que se referem ao processo seguido pela Comissão para a adopção da decisão impugnada e os que são invocados para negar os seus efeitos retroactivos.

28 Entre os fundamentos relativos ao processo, importa examinar em conjunto o primeiro fundamento e a segunda parte do segundo fundamento, com os quais o Reino de Espanha sustenta em substância que a prorrogação retroactiva do enquadramento equivale à reintrodução deste, isto é, à adopção de um novo enquadramento com o mesmo conteúdo que o que expirou, e que deveria ter sido, portanto, decidida com o acordo dos Estados-Membros;

29 Esta argumentação deve ser acolhida.

30 Com efeito, não sendo prorrogado, o enquadramento deixa de existir na data prevista para a sua expiração, pelo que uma decisão de prorrogação adoptada, como no caso em apreço, após a expiração da validade da decisão de que garante a prorrogação constitui uma alteração da situação jurídica existente e deve ser adoptada seguindo-se os trâmites exigidos para a adopção da decisão que criou o enquadramento inicial ou de uma decisão que o altere.

31 Além disto, durante o processo no Tribunal de Justiça, a própria Comissão admitiu que a sua decisão deveria normalmente ter sido adoptada segundo o processo de adopção de um novo enquadramento, que implica o acordo dos Estados-Membros.

32 É certo que a Comissão alega que, tendo em conta as circunstâncias excepcionais criadas pelo acórdão Espanha/Comissão, já referido, e atendendo à necessidade imperiosa, por um lado, de manter uma concorrência não falseada no sector dos veículos automóveis e, por outro, de evitar efeitos contrários ao interesse comum e irreversíveis para a estrutura do mercado no sector em causa, podia dispensar, nesse caso, o acordo dos Estados-Membros.

33 No entanto, são precisamente estas considerações que a Comissão deve também ter em conta quando decide adoptar um enquadramento segundo o processo normalmente aplicável e que implica, assim o admite, o acordo dos Estados-Membros.

34 Nestas condições, há que concluir que as circunstâncias excepcionais invocadas pela Comissão, ainda que possam justificar os efeitos retroactivos da decisão impugnada, não a podem dispensar de recolher o acordo dos Estados-Membros para efeitos de adopção dessa decisão.

35 Resulta do que precede que os fundamentos baseados na obrigação de a Comissão obter o acordo dos Estados-Membros para a adopção da decisão impugnada são fundados. Assim, esta deve ser anulada sem que haja que examinar os outros fundamentos.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se assim tiver sido pedido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

decide:

1) **É anulada a decisão da Comissão, comunicada por carta de 6 de Julho de 1995, de prorrogar, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1995, a decisão da Comissão de 23 de Dezembro de 1992 que prorrogou a validade do enquadramento comunitário dos auxílios de Estado no sector dos veículos automóveis.**

2) **A Comissão é condenada nas despesas.**

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Abril de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

G. F. Mancini