SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 13 de abril de 1994 *

En los asuntos acumulados C-324/90 y C-342/90,

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y por el Sr. Nils-Peter Schmidt-Decker, Abogado de Hamburgo, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania, 20-22, avenue Emile Reuter,

y

Pleuger Worthington GmbH, sociedad alemana, representada por el Sr. Urs Aschenbrenner y por el Sr. Gerrit Schohe, Abogados de Hamburgo, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de M^e^ Marc Baden, 24, rue Marie-Adélaïde,

partes demandantes,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Antonino Abate, Consejero Jurídico Principal, y por el Sr. Bernd Langeheine, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

que tiene por objeto, en el asunto C-324/90, la anulación de la Decisión 91/389/CEE de la Comisión, de 18 de julio de 1990, relativa a las ayudas de la ciudad de Hamburgo (DO 1991, L 215, p. 1), y, en el asunto C-342/90, la anulación de los artículos 1 a 3 de esta misma Decisión, en la medida en que afectan a la sociedad demandante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, en funciones de Presidente; J. C. Moitinho de Almeida y D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (Ponente), F. Grévisse, M. Zuleeg y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Darmon;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista de 18 de mayo de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de octubre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de octubre y el 16 de noviembre de 1990, respectivamente, la República Federal de Alemania, por una parte, y la sociedad Pleuger Worthington, por otra, solicitaron,

con arreglo al apartado 1 del artículo 173 y al apartado 2 del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Decisión 91/389/CEE de la Comisión, de 18 de julio de 1990, relativa a las ayudas de la ciudad de Hamburgo (DO 1991, L 215, p. 1).

2 Mediante auto de 23 de marzo de 1993, el Presidente decidió acumular ambos asuntos a efectos de la fase oral y de la sentencia.

3 Durante los años 1986, 1987 y 1988, la ciudad libre y hanseática de Hamburgo otorgó subvenciones financieras a determinadas empresas establecidas en su territorio, sin notificarlo a la Comisión. Mediante escrito de 7 de agosto de 1987, la Comisión pidió a la República Federal de Alemania que le facilitara información acerca de las subvenciones que la ciudad de Hamburgo había decidido conceder a la sociedad Montblanc-Simplo. En una comunicación de 22 de octubre de 1987, la República Federal de Alemania informó a la Comisión de que la finalidad de la ayuda era impedir que la producción se transfiriera a países de Extremo Oriente. Mediante escrito de 15 de enero de 1988, la Comisión solicitó conocer la postura del Gobierno alemán sobre algunos extremos. Mediante comunicación de 15 de abril de 1988, el Gobierno alemán respondió a las preguntas formuladas por la Comisión, y confirmó que la ciudad de Hamburgo sufría una fuerte competencia de la región circundante. Mediante nota de 15 de abril de 1988, el Gobierno federal notificó asimismo otros tres casos en los cuales la ciudad de Hamburgo había concedido ayudas financieras.

4 Mediante escrito de 3 de mayo de 1989, la Comisión comunicó al Gobierno federal que había llegado a su conocimiento la concesión de ayudas por parte de la ciudad de Hamburgo a determinadas empresas, sin que este hecho le hubiera sido notificado. Mediante este escrito, inició el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en relación con el programa o los programas de ayudas y los casos en que se aplicó. La Comisión indicó en una comunicación (DO C 309, p. 3) sus objeciones frente a las distintas ayudas concedidas por la ciudad de Hamburgo. Mediante escrito de 23 de agosto de 1989, el Gobierno federal se pronunció acerca de la iniciación del procedimiento y declaró que no existía ningún programa de subvenciones en Hamburgo.

5 En el transcurso de una entrevista mantenida el 7 de noviembre de 1989 entre los representantes de la Comisión, del Gobierno federal y de la ciudad de Hamburgo, se informó a la Comisión de que, en 1986, habían recibido subvenciones once empresas, nueve en 1987 y once en 1988, con arreglo a decisiones individuales. La Comisión solicitó que se le facilitaran algunos datos complementarios acerca de cada uno de estos casos. Mediante escrito de 3 de enero de 1990, el Gobierno alemán le comunicó los citados datos en forma de gráficos bajo el título «Prevención del éxodo de empresas».

6 Una de las empresas beneficiarias de las subvenciones de la ciudad de Hamburgo es Pleuger Worthington GmbH, entidad producto de la fusión de dos empresas de Hamburgo que formaban parte del mismo grupo, Deutsche Worthington GmbH y Pleuger GmbH, que poseían cada una de ellas unidades de explotación en lugares diferentes. La fusión se produjo el 1 de noviembre de 1987. La dirección común decidió reagrupar las unidades de explotación en la antigua Pleuger GmbH (en lo sucesivo, «Pleuger Worthington»). Después de verificar si los proyectos de reagrupamiento podían beneficiarse de una subvención, la ciudad de Hamburgo, mediante escrito de 15 de julio de 1988, hizo saber a la empresa que la comisión competente encargada de conceder los créditos había dado su conformidad a una subvención destinada a contribuir al pago de los gastos ocasionados por el traslado y la transformación de las unidades de explotación. A su escrito la ciudad de Hamburgo adjuntó un contrato relativo a la concesión de una subvención de 600.000 DM, firmado por Pleuger Worthington el 15 de julio de 1988. Mediante escrito de 18 de diciembre de 1989, la ciudad de Hamburgo comunicó a esta empresa que se le había pagado dicha cantidad.

7 La Decisión impugnada, adoptada el 18 de julio de 1990, dispone en su artículo 1 que el programa de ayudas de la ciudad de Hamburgo destinado a impedir el éxodo de las empresas es ilegal, puesto que se aplicó infringiendo el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, y que es incompatible con el mercado común con arreglo a los artículos 92 y 93 del Tratado; por consiguiente, el Gobierno federal debía suprimir el programa en un plazo de dos meses a partir de la publicación de la Decisión. El artículo 2 establece que, en este mismo plazo, el Gobierno federal velará por que las 33 empresas que hayan recibido ayudas durante el período comprendido entre 1986 y 1988 reembolsen los importes máximos que figuran en este

artículo, es decir, en el supuesto de Dresser Pleuger GmbH, la cantidad de 600.000 DM. Finalmente, el artículo 3 dispone que el Gobierno federal informará a la Comisión acerca de las medidas que hubiera adoptado en cumplimiento de la misma.

8 Mediante escrito de 26 de julio de 1990, la ciudad de Hamburgo comunicó a la citada empresa que la Comisión consideraba ilegales las subvenciones que le había concedido y exigía su reembolso. Mediante escrito de 5 de septiembre de 1990, la ciudad de Hamburgo facilitó a Pleuger Worthington una copia de la Decisión controvertida.

9 En apoyo de su recurso, la República Federal de Alemania alega vicios sustanciales de forma por infracción del artículo 190 del Tratado. A este respecto, señala que la Decisión tiene una motivación insuficiente en lo relativo a la existencia de un régimen de ayudas y al examen de los criterios establecidos en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. El recurso se fundamenta asimismo en la aplicación indebida por parte de la Comisión del apartado 1 del artículo 92 y en la infracción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92. Finalmente, la República Federal entiende que la Comisión ha incurrido en desviación de poder y que ha violado el principio de igualdad.

10 Pleuger Worthington fundamenta su recurso en la existencia de vicios sustanciales de forma, por cuanto la Comisión no motivó suficientemente la Decisión en lo relativo a algunos aspectos referentes a la existencia de un régimen de ayudas, a la verificación de los criterios del apartado 1 del artículo 92 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, así como a la exigencia de restitución. Pleuger Worthington afirma también que la Comisión no respetó las normas de procedimiento señaladas en los apartados 2 y 3 del artículo 93. Por otra parte, Pleuger Worthington fundamenta su recurso en la infracción del Tratado, especialmente de los apartados 1 y 3 del artículo 92.

Sobre la insuficiente motivación de la Decisión en lo que se refiere a la existencia de un programa de ayudas

11 Debe examinarse, en primer lugar, el motivo, alegado por ambas partes demandantes, relativo a la infracción del artículo 190 del Tratado en lo que se refiere a

la insuficiente motivación de la Decisión recurrida por lo que respecta al programa de ayudas de la ciudad de Hamburgo.

12 Las demandantes niegan la existencia del citado programa. Afirman que la Decisión no contiene ningún dato que pueda justificar la afirmación de la Comisión según la cual existió en Hamburgo un programa de ayudas no notificado, destinado a impedir el éxodo de las empresas.

13 La Decisión recurrida afirma en los párrafos décimo y undécimo del apartado 2 del punto IV:

«Al iniciar el procedimiento en virtud del apartado 2 del artículo 93, la Comisión partió de la suposición de que, junto a los cuatro casos concretos que le constaban, se habían concedido ayudas a otras empresas. Por lo tanto, inició un procedimiento relativo a este programa (o programas) de ayudas y a todos sus casos de aplicación. Si bien Hamburgo no cuenta con un programa de promoción especial, en los treinta y tres casos conocidos las ayudas fueron concedidas por el mismo organismo, creado expresamente a tal efecto (Comisión de créditos de Hamburgo), por la misma razón fundamental (impedir el éxodo de empresas) y en el marco de la misma partida presupuestaria. Por consiguiente, de hecho se cumplen todos los requisitos para la existencia de un programa. El examen por parte de la Comisión puede ser, pues, análogo al que se realiza respecto de cualquier programa.

Pero no es oportuno examinar los efectos sobre el comercio de cada una de estas concesiones individuales por lo que respecta a las ayudas para impedir el éxodo de empresas de Hamburgo, puesto que de esta manera se beneficiaría a la República Federal frente a los Estados miembros que notifican sus ayudas en la fase de proyecto. Por la experiencia adquirida en ocasiones anteriores, en este caso podía partirse del principio del supuesto de que entre las empresas beneficiarias de las ayudas mencionadas figurarían algunas que participan en el comercio intracomunitario.»

14 Debe señalarse, en primer lugar, que la Decisión no indica ningún acto jurídico que establezca un programa de ayudas. Por el contrario, en la Decisión, la Comisión reconoció expresamente que no existía un programa de ayuda especial en Hamburgo. No obstante, basó su conclusión en hechos.

15 Es cierto que, en términos generales, no cabe excluir la posibilidad de que la Comisión se base en un conjunto de circunstancias que puedan hacer detectar la existencia real de un programa de ayudas. A este respecto, la Comisión señala tres hechos que, a su juicio, pueden demostrar que, en el presente caso, existe un programa de esta índole.

16 El primer hecho señalado por la Comisión consiste en que todas las subvenciones a la inversión tenían por objeto evitar que las empresas beneficiarias abandonaran Hamburgo. La Comisión alega, especialmente, que el Gobierno federal le había comunicado un documento referente a las distintas ayudas que la ciudad de Hamburgo había decidido conceder, titulado «Prevención del éxodo de empresas».

17 A este respecto, debe señalarse en términos generales que la mera circunstancia de que un conjunto de ayudas pueda incluirse en el marco de una política destinada a impedir el éxodo de las empresas no basta para demostrar que todas estas ayudas deban ser calificadas como programa, a efectos del artículo 93 del Tratado. Efectivamente, puede seguirse una política de este tipo mediante medidas de muy distinta índole e incluso mediante programas de ayudas muy distintos.

18 En el presente caso, el Gobierno alemán afirmó ante el Tribunal de Justicia, sin que sus afirmaciones fueran discutidas, que en algunos casos [especialmente, J. H.

Peters & Bey GmbH, Horts Röder & Co. (GmbH & Co.)], las empresas beneficiarias de las ayudas ni siquiera habían considerado la posibilidad de desplazarse fuera de la ciudad-estado de Hamburgo.

19 En tales circunstancias, no puede estimarse el argumento de la Comisión basado en la finalidad perseguida por las citadas ayudas.

20 Los otros dos hechos expuestos por la Comisión en la motivación de la Decisión se refieren a la existencia de una misma línea presupuestaria, con arreglo a la cual se concedieron las distintas ayudas, y a la existencia de un mismo organismo administrativo que decidió conceder el conjunto de las citadas ayudas.

21 Las demandantes afirman que estos hechos se explican por la situación de la ciudad-estado de Hamburgo dentro de la organización federal de Alemania. Según el principio de legalidad de la acción administrativa, esta ciudad tiene una única autoridad competente para la concesión de subvenciones con arreglo a una única línea presupuestaria, cuyo carácter general no indica sin embargo las condiciones, los objetivos o los importes de las ayudas susceptibles de ser concedidas.

22 Las demandantes afirman además que la circunstancia de que todas las ayudas contempladas por la Comisión se concedieran con arreglo a contratos de Derecho público pone de manifiesto que no formaban parte de un programa. En caso contrario, la normativa general creadora del citado programa hubiera debido aplicarse mediante decisiones individuales y no mediante contratos.

23 A falta de precisiones adicionales facilitadas por la Comisión en lo relativo a la práctica administrativa y financiera seguida por la ciudad-estado de Hamburgo para la concesión de las subvenciones contempladas en la Decisión, los dos datos a que antes se hizo referencia no pueden considerarse suficientes para afirmar la

existencia de un programa de ayudas. En particular, la Comisión no adujo datos de índole normativa, administrativa, financiera o económica que permitan calificar el conjunto de las citadas ayudas como constitutivas de un programa diferenciado de otras ayudas que hubiera podido conceder la ciudad de Hamburgo. La Comisión se limitó a demostrar que el conjunto de las ayudas había sido concedido según el mismo procedimiento.

24 No obstante, la Comisión afirma que, dadas las circunstancias del caso de autos, podía llegar a la conclusión controvertida ya que, faltando la notificación y debido a la actitud del Gobierno alemán que cumplió con su obligación de informar a la Comisión de una forma manifiestamente incompleta, sólo pudo basar su Decisión en los datos fragmentarios que había obtenido. Por consiguiente, la Comisión podía considerar, basándose en las informaciones que obraban en su poder, que concurrían de hecho los elementos necesarios para la existencia de un programa y proceder a su examen de la misma forma que si se tratara de un programa.

25 Debe recordarse que, en su sentencia de 14 de febrero de 1990, dictada en el asunto «Boussac Saint-Frères», Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), pronunciada antes de dictarse la Decisión recurrida, este Tribunal de Justicia ya precisó el alcance de las consecuencias de la infracción de la obligación que tienen los Estados miembros de notificar las ayudas a la Comisión, establecida en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

26 Según dicha sentencia, cuando la Comisión comprueba que unas ayudas han sido concedidas o modificadas sin haber sido notificadas, y después de haber requerido al Estado miembro interesado a presentar sus observaciones al respecto, puede ordenarle, por medio de una decisión provisional, y en espera del resultado del examen de las ayudas, que suspenda inmediatamente su concesión y que facilite a la Comisión, en el plazo que ésta determine, todos los documentos, informaciones y datos precisos para examinar la compatibilidad de las ayudas con el mercado común. Sólo cuando el Estado miembro no obedece la orden de la Comisión de facilitar las informaciones solicitadas, ésta tiene la facultad de poner fin al procedimiento y de adoptar la decisión que declare la compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas con el mercado común basándose en los elementos de que dispone.

27 En el presente caso, la Comisión, al iniciar el procedimiento sobre las ayudas no notificadas, solicitó que se le facilitaran informaciones relativas a las ayudas así como acerca del programa o de los programas de ayudas de Hamburgo. Aun cuando el Gobierno alemán negó, durante el procedimiento administrativo previo, la existencia del citado programa, la Comisión afirmó que sí existía con arreglo a los datos que obraban en su poder.

28 Ahora bien, la Comisión no ordenó al Gobierno federal, mediante una decisión provisional, como habría debido hacerlo con arreglo a la jurisprudencia antes citada, que le facilitara toda la información relativa al conjunto de las ayudas concedidas por la ciudad de Hamburgo, las cuales, a juicio de la Comisión, formaban parte de un programa.

29 En tales circunstancias, la Comisión no podía basarse en la falta de notificación, por parte de la República Federal de Alemania, de las ayudas individuales controvertidas para afirmar la existencia de un programa de ayudas. Tampoco puede invocar el carácter fragmentario de las informaciones que le facilitó el Gobierno alemán para justificar su Decisión, en la medida en que no hizo uso de todas las facultades de que dispone para obligar al Estado miembro a presentarle todas las informaciones necesarias.

30 Vistas las consideraciones anteriores, debe hacerse constar que la Decisión recurrida no cumple la obligación de motivación establecida en el artículo 190 del Tratado por lo que se refiere a la existencia de un programa de ayudas, y que, por consiguiente, el primer motivo está fundado.

31 Por consiguiente, y sin que sea necesario examinar los demás motivos alegados, procede anular la Decisión recurrida, por vicios sustanciales en las formas exigidas por el Tratado.

Costas

32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Al haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Anular la Decisión 91/389/CEE de la Comisión, de 18 de julio de 1990, relativa a las ayudas de la ciudad de Hamburgo.

2) Condenar en costas a la Comisión.

Mancini Moitinho de Almeida Edward Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de abril de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente en funciones

G. F. Mancini

Presidente de las Salas Segunda y Sexta