SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 27 de junio de 2000 *

En el asunto C-404/97,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. D. Triantafyllou y la Sra. A.M. Alves Vieira, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Portuguesa, representada por los Sres. J. Mota de Campos, Profesor, y L. Fernandes, Director do Serviço Jurídico de la Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y por la Sra. M.L. Duarte, Consultora Jurídica de la misma Dirección, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Portugal, 33, allée Scheffer,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: portugués.

que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de la Decisión 97/762/CE de la Comisión, de 9 de julio de 1997, relativa a las medidas adoptadas por Portugal en favor de EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (DO L 311, p. 25), al no proceder a la supresión ni exigir la recuperación, dentro de los plazos señalados, de las ayudas concedidas indebidamente a EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón (Ponente) y R. Schintgen, Presidentes de Sala; P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 21 de septiembre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de octubre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de diciembre de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 93, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE, apartado 2, párrafo segundo), que tiene por objeto que se declare que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y de la Decisión 97/762/CE de la Comisión, de 9 de julio de 1997, relativa a las medidas adoptadas por Portugal en favor de EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (DO L 311, p. 25; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»), al no proceder a la supresión ni exigir la recuperación, dentro de los plazos señalados, de las ayudas concedidas indebidamente a EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (en lo sucesivo, «EPAC»).

2 Tal como se desprende de la exposición de motivos de la Decisión controvertida, con anterioridad a la adhesión de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas, la comercialización de cereales en dicho Estado estaba en manos de un monopolio público gestionado por EPAC. Tras la adhesión, este monopolio fue progresivamente desmantelado. A partir de 1991, el mercado de cereales se liberalizó y EPAC se transformó en una sociedad anónima de capital público. No obstante, EPAC quedó obligada a garantizar el suministro de cereales a dicho país.

3 EPAC se encontraba en una situación patrimonial desequilibrada, con un exceso de activos fijos y una insuficiencia de capital propio para la financiación de las actividades comerciales corrientes. Además, presentaba un exceso de personal y su situación financiera se vio agravada por el impago por parte de Silopor

—sociedad de capital exclusivamente público constituida por el Decreto-ley nº 293-A/86 mediante la cesión de activo, pasivo y capital de EPAC— del importe de la cesión de silos portuarios.

4 A partir de abril de 1996, EPAC renunció al pago de la mayor parte de sus cargas financieras, al alcanzar su nivel de endeudamiento y el volumen de sus cargas tal magnitud que no pudo continuar asumiéndolos con sus propios medios.

5 Mediante decisión interministerial de 26 de julio de 1996, se adoptó un plan de viabilidad económica y saneamiento financiero de EPAC, en cuyo marco se autorizó a EPAC para negociar las condiciones de un préstamo de hasta 50.000 millones de PTE, de los cuales 30.000 millones quedarían cubiertos por una garantía estatal.

6 Mediante la Decisión nº 430/96-XIII, de 30 de septiembre de 1996, el Ministro de Hacienda concedió la citada garantía para el préstamo obtenido por EPAC en un grupo de bancos privados con objeto de reestructurar el pasivo bancario a corto plazo de EPAC. Este préstamo se concedió por un plazo de siete años y con un tipo de interés Lisbor a seis meses para la parte cubierta por la garantía y a seis meses + 1,2 % para la parte no cubierta por la garantía.

7 Al haber sido informada de esta operación mediante una denuncia, la Comisión decidió, en un escrito de 27 de febrero de 1997 dirigido a las autoridades portuguesas, incoar el procedimiento establecido en el artículo 93, apartado 2, del Tratado. Consideró, en efecto, que la garantía estatal no cumplía las disposiciones del escrito de la Comisión a los Estados miembros SG(89) D/4328, de 5 de abril de 1989, relativo a las obligaciones específicas a que deben sujetarse las garantías. Asimismo, estimó que los tipos de interés de los préstamos, sensiblemente inferiores a los tipos de referencia, incluían un elemento de ayuda, dado que una empresa en situación financiera difícil como EPAC no podría, en condiciones normales de mercado, obtener préstamos más ventajosos que los ofrecidos a los operadores en situación financiera equilibrada. Indicó, además,

que el mecanismo de consolidación del pasivo de EPAC parecía constituir una ayuda con fuertes repercusiones a favor de Silopor. Por último, afirmó que la garantía estatal en favor de EPAC no cumplía los requisitos necesarios para ser compatible con el mercado común, con arreglo a los criterios comunitarios para las ayudas de reestructuración de empresas en crisis. La Comisión consideró que esta ayuda, habida cuenta del perjuicio de los intercambios y de la distorsión de la competencia que provocaba, quedaba incluida en la prohibición establecida en el artículo 92, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, apartado 1, tras su modificación), sin que pudiera acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo.

8 Mediante este mismo escrito, la Comisión instó a la República Portuguesa a presentar sus observaciones y le solicitó que adoptara todas las medidas necesarias para suspender inmediatamente la garantía concedida a EPAC en relación con cualquier nueva actividad comercial de ésta en el mercado de los cereales.

9 En su escrito de 21 de marzo de 1997, la República Portuguesa alegó que la Administración Pública no había intervenido de forma alguna en la negociación de los préstamos bancarios concedidos a EPAC. Mediante escrito de 8 de abril de 1997, presentó sus observaciones respecto de las medidas impugnadas, observaciones que aparecen resumidas en los apartados 6 a 8 de la Decisión controvertida.

10 El 30 de abril de 1997, la Comisión adoptó la Decisión 97/433/CE por la que se solicita al Gobierno portugués la suspensión de la ayuda en forma de garantía de Estado concedida a la empresa EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (DO L 186, p. 25). El 7 de julio de 1997, se interpusieron sendos recursos de anulación contra esta Decisión por parte de la República Portuguesa (asunto C-246/97) y EPAC (asunto T-204/97).

11 Mediante escrito de 21 de mayo de 1997, las autoridades portuguesas, sin informar de ninguna medida adoptada para esta suspensión, negaron el carácter

de ayuda de la garantía concedida que no constituía, en su opinión, una ayuda financiera al funcionamiento de la empresa, por lo que no falseó las condiciones de competencia. Además, no se había demostrado cómo ni en qué medida la concesión de esta garantía podía afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Indicaron nuevamente que el Estado no había intervenido en la negociación de los préstamos bancarios contraídos por EPAC con instituciones financieras en el marco de sus actividades corrientes.

12 Una vez recibidas las respuestas de las autoridades portuguesas, la Comisión decidió dar por concluido el procedimiento previsto en el artículo 93, apartado 2, del Tratado y adoptó la Decisión controvertida, en la que puso de manifiesto que la garantía estatal a favor de EPAC constituía una ayuda en beneficio de esta empresa, puesto que le había permitido obtener condiciones de préstamo más favorables que las que hubiera podido conseguir sin tal garantía, teniendo en cuenta su difícil situación financiera [apartado 13, letra d), de la Decisión controvertida]. Asimismo, estimó que la garantía estatal a favor de EPAC constituía una ayuda indirecta en beneficio de Silopor, ya que permitía que EPAC no exigiese a ésta la satisfacción de sus créditos [apartado 13, letra c), de la Decisión controvertida].

13 Después de haber señalado, por un lado, que el valor monetario de los intercambios de cereales, en lo que se refiere a Portugal, alcanzó en 1996 aproximadamente 5,8 millones de ECU para las exportaciones y 310 millones de ECU para las importaciones, y, por otro lado, que EPAC era un operador activo en el comercio, tanto intracomunitario como extracomunitario, de cereales, la Comisión llegó a la conclusión de que la garantía concedida podía afectar a los intercambios entre los Estados miembros y que falseaba o amenazaba falsear la competencia (apartado 11 de la Decisión controvertida).

14 A continuación, afirmó que las excepciones previstas en el artículo 92, apartado 2, del Tratado no podían manifiestamente aplicarse en el presente caso y que no existía justificación alguna que permitiera demostrar que las ayudas de que se trata cumplían los requisitos exigidos para la aplicación de alguna de las excepciones recogidas en el artículo 92, apartado 3, del Tratado (apartado 12 de la Decisión controvertida).

15 La Comisión consideró, en particular, que la garantía no respondía a los criterios definidos en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y reestructuración de empresas en crisis (DO 1994, C 368, p. 12), dado que «el tipo de ayuda de los préstamos obtenidos por EPAC está bonificado mediante la garantía», que «la duración estimada de la operación de crédito es de siete años (con lo que se excede ampliamente de la norma general establecida de seis meses)», que «por otra parte, es difícil justificar que una garantía estatal de tal magnitud sea el importe estrictamente necesario para el funcionamiento corriente de la empresa» y que «finalmente, ninguna seria dificultad social en favor del mantenimiento de la actividad de la empresa ha sido invocada por el Gobierno portugués ni identificada por la Comisión para la concesión de la ayuda» [apartado 13, letra b)].

16 En estas circunstancias, los artículos 1, 2 y 3 de la Decisión controvertida disponen:

«*Artículo 1*

Las ayudas concedidas a EPAC por el Gobierno portugués son ilegales, ya que han sido concedidas infringiendo las normas de procedimiento enunciadas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, son incompatibles con el mercado común en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, y no satisfacen las condiciones para poder beneficiarse de ninguna de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo.

Artículo 2

1. Portugal deberá suspender las ayudas contempladas en el artículo 1 en un plazo de quince días a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

2. En un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Portugal deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de recuperar las ayudas contempladas en el artículo 1.

3. La recuperación se realizará de conformidad con los procedimientos de la legislación portuguesa y los intereses comenzarán a contarse a partir de la fecha de desembolso de las ayudas. El tipo de interés aplicable será el tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente en subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

Artículo 3

1. Portugal mantendrá constantemente informada a la Comisión de las medidas adoptadas para ajustarse a la presente Decisión. La primera comunicación se realizará a más tardar un mes después de la notificación de la presente Decisión.

2. A más tardar dos meses después del vencimiento del plazo establecido en el apartado 2 del artículo 2, Portugal comunicará a la Comisión la información necesaria para que esta última pueda comprobar, sin proceder a una investigación suplementaria, el cumplimiento de la obligación de recuperación.»

17 La República Portuguesa y EPAC interpusieron sendos recursos de anulación contra la Decisión controvertida, mediante escritos presentados respectivamente en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de septiembre de 1997 (asunto C-330/97) y en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 14 de octubre de 1997 (asunto T-270/97).

18 Mediante dos autos de 15 de diciembre de 1998, el Tribunal de Justicia decidió suspender el procedimiento en los asuntos C-246/97 y C-330/97 hasta que el Tribunal de Primera Instancia se pronunciara sobre los asuntos T-204/97 y T-270/97.

19 Al considerar que, a pesar de que habían expirado los plazos señalados, la República Portuguesa no había dado cumplimiento a la Decisión controvertida, sin haber alegado la imposibilidad absoluta de atenerse a ella ni otras dificultades relativas a su ejecución, la Comisión interpuso el presente recurso.

20 En primer lugar, la Comisión indica que, aun cuando la República Portuguesa consideraba ilegal la Decisión controvertida e interpuso contra ella un recurso de anulación, estaba obligada a cumplirla en los plazos señalados. En efecto, de conformidad con el artículo 189, párrafo cuarto, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo cuarto), una Decisión de la Comisión es obligatoria en todos sus elementos para el Estado destinatario hasta que el Tribunal de Justicia dicte una resolución en contrario.

21 Asimismo, considera que el único argumento que un Estado miembro puede alegar para no ejecutar una Decisión de la Comisión por la que se ordene la supresión y la recuperación de ayudas de Estado declaradas incompatibles con el Tratado es su imposibilidad absoluta de ejecución. Ahora bien, la República Portuguesa no ha invocado en este caso ninguna imposibilidad de este tipo.

22 En respuesta a la alegación formulada por el Gobierno portugués, basada en la necesidad de una resolución del Supremo Tribunal Administrativo que declare la nulidad de la Decisión nº 430/96-XIII, antes citada, la Comisión señala que, como es sabido, un Estado miembro no puede invocar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico nacional para justificar el incumplimiento de las obligaciones y de los plazos establecidos por el Derecho

comunitario (sentencia de 21 de febrero de 1990, Comisión/Bélgica, C-74/89, Rec. p. I-491, publicación sumaria).

23 Además, recuerda que, en caso de dificultades imprevistas, ella misma y el Estado miembro afectado deben, conforme al deber de cooperación leal establecido en el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), colaborar de buena fe para superar las dificultades encontradas. Ahora bien, en el presente caso, la República Portuguesa, a juicio de la Comisión, no ha intentado ni ejecutar la Decisión controvertida, ni demostrar la existencia de dificultades imprevistas o imprevisibles para su ejecución, sin haber tampoco discutido las modalidades para su cumplimiento, habiéndose limitado a interponer dos recursos de anulación contra la Decisión 97/433 y la Decisión controvertida.

24 En primer lugar, el Gobierno portugués señala que, habida cuenta de las circunstancias en que se concedió la garantía a los acreedores de EPAC, ésta no podía constituir una ayuda de Estado con arreglo al artículo 92 del Tratado.

25 Si bien admite que el incumplimiento de una Decisión impugnada, cuando un recurso contra ella esté pendiente de resolución, puede constituir una infracción del Derecho comunitario, mantiene que esto no se verifica en el presente caso, pues le era absolutamente imposible ejecutar la Decisión controvertida.

26 A este respecto afirma, en primer lugar, que la Decisión controvertida entraña ciertas contradicciones que hacen que su ejecución sea materialmente imposible.

27 El Gobierno portugués destaca primero que mientras que, en la motivación de la Decisión controvertida, la Comisión se refiere a una única medida constitutiva de

una ayuda de Estado, esto es, la garantía concedida por la República Portuguesa a los acreedores de EPAC, los artículos 1 y 2 hablan de ayudas en plural.

28 A continuación, alega que el alcance de las órdenes contenidas en el artículo 2 de la Decisión controvertida para la supresión y recuperación de las ayudas es incomprensible, habida cuenta de la motivación de tal Decisión y del hecho de que la Comisión reconozca que la garantía concedida en beneficio de EPAC no implicaba ningún pago ni transferencia directa o indirecta a EPAC de recursos estatales. Por consiguiente, la República Portuguesa afirma que no alcanza a comprender en qué puede consistir la recuperación de la garantía.

29 El Gobierno portugués sostiene, en segundo lugar, que la ejecución de la Decisión controvertida se revela asimismo jurídicamente imposible.

30 A este respecto, señala primero que no puede retirar unilateralmente la garantía concedida mediante contrato. En efecto, la retirada unilateral de esta garantía conduciría a los bancos acreedores no sólo a exigir a EPAC el pago inmediato de la totalidad de su deuda, lo que arrastraría a EPAC a la quiebra, sino también a cuestionar la responsabilidad del Estado.

31 Asimismo, este Gobierno considera que la retirada unilateral requerida por la Comisión constituiría una violación del principio de proporcionalidad, puesto que la supresión de la garantía menoscabaría gravemente la competencia al eliminar del mercado al principal operador portugués, que cuenta aproximadamente con un 30 % de las cuotas de mercado.

32 Afirma también que la supresión de la garantía sólo puede derivarse bien de un acuerdo con los bancos acreedores de EPAC, lo que queda manifiestamente excluido, toda vez que estos bancos no consentirían, a falta de una garantía

suficiente, en renunciar a un aval que ha motivado su voluntad contractual, bien de una resolución judicial por la que se anule el acto estatal de concesión. A este respecto, la República Portuguesa indica que interpuso un recurso ante el Supremo Tribunal Administrativo con objeto de que se anulase la Decisión nº 430/96-XIII, antes citada. El hecho de que éste no se haya pronunciado todavía, añade, se debe a la existencia de un recurso de anulación pendiente ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-330/97.

33 Por último, el Gobierno portugués sostiene que, junto con la Comisión, intentó encontrar una solución aceptable para ambas partes, de conformidad con la obligación de cooperación leal que pesa sobre ellas en virtud del artículo 5 del Tratado. Indica, en particular, que informó a la Comisión, mediante escrito de 10 de diciembre de 1997, de la retirada de EPAC de las licitaciones para la importación de cereales.

34 Con carácter preliminar, procede recordar que el sistema de recursos que establece el Tratado distingue entre los recursos a los que se refieren los artículos 169 y 170 del Tratado CE (actualmente artículos 226 CE y 227 CE), que tienen por objeto que se declare que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben, y los recursos contemplados en los artículos 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación) y 175 del Tratado CE (actualmente artículo 232 CE), cuyo fin es que se controle la conformidad a Derecho de los actos o de las omisiones de las Instituciones comunitarias. Estos recursos persiguen objetivos distintos y están sujetos a procedimientos diferentes. Por consiguiente, un Estado miembro no puede, si una disposición del Tratado no lo autoriza de forma expresa, invocar eficazmente la ilegalidad de una Decisión de la que es destinatario como motivo de oposición frente a un recurso por incumplimiento basado en la inobservancia de dicha Decisión (sentencias de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia, 226/87, Rec. p. 3611, apartado 14, y de 27 de octubre de 1992, Comisión/Alemania, C-74/91, Rec. p. I-5437, apartado 10).

35 Sólo podría ser de otro modo si el acto de que se trata adoleciera de vicios especialmente graves y evidentes hasta el extremo de poder ser calificado de acto inexistente (sentencias de 30 de junio de 1988, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 16, y de 27 de octubre de 1992, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 11).

36 La misma apreciación se impone en el marco de un recurso por incumplimiento basado en el artículo 93, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado.

37 A este respecto, procede señalar que, si bien el Gobierno portugués ha rebatido la calificación de ayuda de la garantía concedida a EPAC basándose en determinados datos fácticos, no ha invocado ningún vicio que pueda poner en entredicho la propia existencia del acto.

38 Asimismo, cabe recordar que, según jurisprudencia reiterada, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad, consecuencia que no puede depender de la forma en que la ayuda fue otorgada (véase, en particular, la sentencia de 10 de junio de 1993, Comisión/Grecia, C-183/91, Rec. p. I-3131, apartado 16).

39 El Tribunal de Justicia ha declarado también que el único motivo que un Estado miembro puede invocar en su defensa contra un recurso por incumplimiento, interpuesto por la Comisión con arreglo al artículo 93, apartado 2, del Tratado, es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la Decisión (sentencia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia, C-348/93, Rec. p. I-673, apartado 16).

40 No obstante, un Estado miembro que, al ejecutar una Decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, encuentre dificultades imprevistas e imprevisibles o advierta dificultades no consideradas por la Comisión debe someter estos problemas a la apreciación de ésta, proponiendo modificaciones apropiadas de la Decisión de que se trate. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro deben, en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira en particular el artículo 5 del Tratado, colaborar de buena fe con el fin de superar las dificultades dentro del pleno respeto de las disposiciones del Tratado y, especialmente, de las

relativas a las ayudas (véase, en particular, la sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, 94/87, Rec. p. 175, apartado 9).

41 En lo que atañe a la supuesta imposibilidad material de ejecutar la Decisión por ser incomprensible su parte dispositiva, invocada por el Gobierno portugués, procede recordar que la parte dispositiva de un acto no puede disociarse de su motivación, por lo que, en caso necesario, debe interpretarse teniendo en cuenta los motivos que han llevado a su adopción (sentencia de 15 de mayo de 1997, TWD/Comisión, C-355/95 P, Rec. p. I-2549, apartado 21).

42 Por consiguiente, debe verificarse en primer lugar si, tal como sostiene el Gobierno portugués, la utilización del plural en lugar del singular en la parte dispositiva de la Decisión controvertida era, teniendo en cuenta la motivación adoptada, incomprensible, de forma que pudiera imposibilitar la ejecución de dicha Decisión.

43 A este respecto, procede destacar que la Decisión controvertida versa efectivamente sobre la garantía concedida por la República Portuguesa mediante la Decisión nº 430/96-XIII, antes citada. La parte dispositiva de la Decisión controvertida hace, en efecto, referencia a las ayudas concedidas a EPAC; sin embargo, esta imprecisión terminológica no puede hacer incomprensible la Decisión controvertida ni impedir su ejecución, puesto que la medida nacional impugnada se identifica claramente en dicha Decisión. Además, el Gobierno portugués podía, en caso necesario, interrogar a la Comisión en este sentido una vez recibida la Decisión controvertida.

44 Por lo que respecta al carácter supuestamente incomprensible de las órdenes recogidas en el artículo 2 de la Decisión controvertida, debido a que no se produjo ninguna transferencia de recursos, procede en primer lugar recordar que, tal como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, pues comprende no sólo prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones que,

bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en el sentido estricto del término, son de la misma naturaleza y tienen efectos idénticos (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de marzo de 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, apartado 13, y de 19 de mayo de 1999, Italia/Comisión, C-6/97, Rec. p. I-2981, apartado 16).

45 Por consiguiente, y sin prejuzgar la legalidad de la ayuda que se examinará en el marco de un recurso de anulación, basta con recordar que, para que una medida constituya una ayuda con arreglo al artículo 92, apartado 1, del Tratado, no es necesario que el Estado haya transferido recursos al beneficiario.

46 Además, tal como el Tribunal de Justicia ha recordado en el apartado 38 de la presente sentencia, la obligación de suprimir una ayuda ilegal mediante su recuperación no puede depender de la forma en que fue otorgada.

47 A continuación, cabe señalar que la motivación de la Decisión controvertida permite identificar con precisión las ayudas consideradas ilegales que deben suprimirse, esto es, la garantía del Estado concedida mediante la Decisión nº 430/96-XIII, antes citada.

48 La ventaja financiera que debe recuperarse es la que, a tenor del apartado 15, párrafo quinto, de la Decisión, «resulta de la diferencia entre el coste financiero de mercado de los préstamos bancarios (representado por el tipo de interés de referencia) y el coste financiero efectivamente pagado por EPAC en el marco de la operación financiera (tomando en consideración el coste de la garantía)», calculada con carácter semestral.

49 La Decisión controvertida precisa además, en su apartado 15, párrafo sexto, que los intereses comenzarán a devengarse a partir de la fecha de concesión de las

ayudas ilegales de que se trata y que el tipo de interés aplicable será el tipo de referencia utilizado para calcular el equivalente en subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

50 De este examen se desprende que los términos de la Decisión controvertida son claros y fácilmente comprensibles, y que la República Portuguesa no podía equivocarse ni sobre su sentido ni sobre su alcance.

51 En lo que atañe a la supuesta imposibilidad jurídica de ejecutar la Decisión controvertida, el Gobierno portugués afirmó, en cuanto a la supresión de la garantía, que un acuerdo con los bancos acreedores de EPAC quedaba manifiestamente excluido, puesto que éstos, a falta de garantía, no prestarían su consentimiento al respecto, sin que haya hecho constar ningún intento de negociación con aquéllos.

52 Pues bien, resulta de una jurisprudencia reiterada que el mero temor de que puedan surgir dificultades internas, incluso insuperables, no puede justificar el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario (véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia, C-52/95, Rec. p. I-4443, apartado 38; de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia, C-265/95, Rec. p. I-6959, apartado 55, y de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia, C-280/95, Rec. p. I-259, apartado 16).

53 Por lo que respecta a los motivos que imposibilitaban la retirada unilateral de la garantía, debe recordarse que las dificultades financieras a las que podrían enfrentarse las empresas beneficiarias de una ayuda contraria a Derecho después de la supresión de ésta no constituyen un caso de imposibilidad absoluta de cumplimiento de la Decisión de la Comisión por la que se declara la incompatibilidad de esta ayuda con el mercado común y se ordena su devolución (sentencia de 7 de junio de 1988, Comisión/Grecia, 68/37, Rec. p. 2875, apartado 14). Esta apreciación es igualmente aplicable al riesgo que supuestamente corre la República Portuguesa de incurrir en responsabilidad, por las razones expuestas en el apartado 52 de la presente sentencia.

54 En la medida en que cuestiona el principio mismo de la supresión de la garantía establecido en la Decisión controvertida, la alegación basada en la violación del principio de proporcionalidad debe ser asimismo desestimada en el presente recurso por incumplimiento.

55 Por lo que respecta a la necesidad de esperar a la resolución del Supremo Tribunal Administrativo por la que se anule la Decisión nº 430/96-XIII, antes citada, cuando este mismo órgano jurisdiccional aguarda el resultado del recurso de anulación de la Decisión controvertida pendiente ante el Tribunal de Justicia, procede recordar que si, a falta de disposiciones comunitarias sobre el procedimiento de recuperación de las ayudas ilegalmente concedidas, dicha recuperación debe efectuarse, en principio, conforme a las disposiciones pertinentes del Derecho nacional, estas disposiciones deben ser aplicadas de manera que no hagan prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario y que se tome plenamente en consideración el interés de la Comunidad (véase, en particular, la sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Alemania, antes citada, apartado 12).

56 En cualquier caso, el Gobierno portugués ha reconocido, en respuesta a las preguntas escritas que le habían sido formuladas, que, para recuperar la ventaja financiera a que se refiere la Decisión controvertida, no era necesaria una sentencia del Supremo Tribunal Administrativo por la que se declarase la nulidad de la mencionada Decisión nº 430/96-XIII.

57 Por otro lado, procede recordar a este respecto que la Decisión controvertida goza de presunción de legalidad y que, a pesar de la existencia del recurso de anulación, sigue siendo obligatoria en todos sus elementos para la República Portuguesa.

58 Por último, en cuanto a la retirada de EPAC de las licitaciones de cereales, basta con señalar que no se informó de ello a la Comisión hasta diciembre de 1997, es decir, con posterioridad a la expiración de los plazos previstos en el artículo 2 de la Decisión controvertida y a la interposición del presente recurso por incumplimiento.

59 Habida cuenta de todo lo que precede, procede declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, al no haber dado cumplimiento a la Decisión controvertida.

Costas

60 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiese solicitado. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Portuguesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) Declarar que la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE, al no haber dado cumplimiento a la Decisión 97/762/CE de la Comisión, de 9 de julio de 1997, relativa a las medidas adoptadas por Portugal en favor de EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA.

2) **Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida Edward

Sevón Schintgen Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Wathelet Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de junio de 2000.

El Secretario El Presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias