CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT presentadas el 23 de mayo de 1985 *

Indice

I. Introducción 1041

II. Hechos y procedimiento 1042
1. Contexto económico y jurídico global del litigio: situación de crisis y marco comunitario de las ayudas nacionales a la siderurgia 1042
2. Segundo código de ayudas 1043
3. Origen del presente recurso: las Decisiones de la Comisión de 29 de junio de 1983 1043
4. Objeto del litigio 1044
5. Procedimiento 1045

III. Pretensiones de las partes 1045

IV. Motivos y alegaciones de las partes 1046
1. Resumen 1046
2. Sobre la admisibilidad 1049
3. Sobre la pretensión principal 1051
4. Sobre la pretensión subsidiaria 1053

V. Análisis del presente asunto 1056
1. Consideraciones generales 1056
2. Admisibilidad del recurso 1058
3. Análisis de la pretensión principal 1060
1. La principal alegación formulada por la demandante 1060

* Lengua original: neerlandés.

2. Alegaciones específicas de la demandante 1061
3. Conclusión 1063

VI. Análisis de la pretensión subsidiaria 1064
1. Introducción 1064
2. Análisis de los motivos relativos a las ayudas al funcionamiento . 1065
3. Análisis de la inaplicación del apartado 1 del artículo 8 que se censura a la Comisión 1066
4. Análisis de la inaplicación del apartado 2 del artículo 8 que se censura a la Comisión 1068
5. Conclusión sobre la pretensión subsidiaria 1069

VII. Observaciones finales y conclusiones 1069
1. Observaciones finales 1069
2. Conclusión 1072

Señor Presidente,
Señores Jueces,

I. Introducción

Como ya sabe este Tribunal de Justicia, en el presente asunto, el Gobierno de la República Federal de Alemania (apoyado por la Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie) formula objeciones fundamentales respecto a la política seguida por la Comisión, basada en el segundo código de ayudas, respecto a la siderurgia. En sus Decisiones de 29 de junio de 1983, dirigidas respectivamente a los Gobiernos belga, francés, italiano y británico, la Comisión aprobó ayudas considerablemente mayores e impuso disminuciones de capacidad considerablemente inferiores a las necesarias para la adaptación rápida y suficiente de la capacidad de producción de la siderurgia europea. De este modo, violó, en opinión de la demandante, el principio de igualdad de trato en detrimento de la siderurgia alemana. Además, actuando así, la Comisión infringió, también en opinión de la demandante, una serie de disposiciones de fondo y de forma del segundo código de ayudas.

Para comprender bien este importante asunto, considero necesario dar, en primer lugar, un resumen de los hechos y del procedimiento (apartado 2), de las pretensiones de las partes (apartado 3) y de sus motivos y alegaciones (apartado 4). A tal fin, me basaré en el informe para la vista, precisándolo y completándolo en determinados aspectos que creo útiles y que se basan fundamentalmente en la vista. En la

medida en que este Tribunal haga suyos no sólo el informe para la vista, sino también estas precisiones y ampliaciones, sugiero al Tribunal que se remita, en la sentencia que haya de dictar, a esta parte de mis conclusiones.

En la quinta y sexta parte de mis conclusiones examinaré sucesivamente las pretensiones principal y subsidiaria del Gobierno alemán, después de lo cual formularé mis conclusiones definitivas en la sexta parte, tras una serie de comentarios finales.

II. Hechos y procedimiento

1. *Contexto económico y jurídico global del litigio: situación de crisis y marco comunitario de las ayudas nacionales a la siderurgia*

En la Comunidad, la industria siderúrgica experimenta desde, aproximadamente, 1973, especiales dificultades que tienen su origen en factores diferentes. Entre estos factores se puede citar la recesión que ha afectado al conjunto de las actividades económicas tanto dentro de la Comunidad como a escala mundial, la evolución desfavorable de la demanda de productos siderúrgicos, la llegada al mercado de nuevos productos muy competitivos producidos en países terceros, la creación en la Comunidad de nuevas capacidades de producción y la utilización de instalaciones a veces no rentables o incluso obsoletas en algunas regiones de la Comunidad.

La conjunción de estos factores ha provocado un exceso de capacidad y el descenso de los precios y, por consiguiente, la caída de los ingresos, evolución que ha dado lugar, por su parte, a ventas con pérdidas y a una viva competencia entre las diferentes empresas siderúrgicas. Por estar seriamente amenazada la viabilidad de muchas de estas empresas, todos los Estados miembros han procedido, en mayor o menor grado, a la concesión de ayudas con objeto de remediar semejante situación de crisis o de paliar sus efectos.

Habida cuenta de esta evolución, la Comisión anunció a finales de 1977 una serie de medidas destinadas a la reestructuración del sector, entre las que se encontraba la elaboración de un régimen de ayudas, con arreglo al párrafo primero del artículo 95 del Tratado CECA que permitieran la coordinación de las subvenciones nacionales a nivel comunitario. Este régimen debía garantizar que las ayudas se supeditaran al objetivo de una reestructuración profunda y que no pudieran producir distorsiones de la competencia contrarias al interés común (Bull. CE 12-1977, p. 8; Bull. CE 4-1978, p. 46).

Con objeto de adoptar semejante normativa obligatoria en el sector, la Comisión, previo dictamen favorable del Consejo, estableció, mediante la Decisión General nº 257/80/CECA, de 1 de febrero de 1980, normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 29, p. 5). Mediante la Decisión General nº 2320/81/CECA de la Comisión, de 7 de agosto de 1981 (DO 1981 L 228, p. 14; EE 08/02, p. 90), este régimen de ayudas fue sustituido por una

versión modificada (en lo sucesivo, «segundo código de ayudas») que, según su artículo 13, será aplicable hasta el 31 de diciembre de 1985.

2. *Segundo código de ayudas*

Conforme a sus dos primeros Considerandos, este código pretende fundamentalmente conseguir dos objetivos: la supresión progresiva de la concesión de ayudas de cualquier forma, por una parte, y el restablecimiento de la competitividad de la siderurgia mediante la reestructuración, comprendida la reducción de capacidad, por otra parte.

Conforme al artículo 1 del código, corresponde a la Comisión decidir, en el marco de un procedimiento uniforme, si los proyectos de ayuda, que, con arreglo al apartado 1 del artículo 8, deben notificársele a más tardar el 30 de septiembre de 1982, pueden ser considerados «compatibles con el buen funcionamiento del mercado común». De ser así, se trata de «ayudas comunitarias», calificación que sólo puede darse si se han cumplido previamente los requisitos generales exigidos por el artículo 2 y que comprenden, por ejemplo, la exigencia de que la empresa de que se trate se comprometa a la ejecución de un programa de reestructuración y la de que las ayudas proyectadas no den lugar a ningún pago posterior al 31 de diciembre de 1985. Los proyectos de ayuda deben cumplir, además, requisitos más detallados que se recogen en los artículos 3 a 7 y cuyo rigor difiere según el tipo de ayuda proyectada. A este respecto, los artículos citados distinguen, respectivamente, entre las ayudas a las inversiones (artículo 3), las ayudas para el cierre (artículo 4), las ayudas al funcionamiento (artículo 5), las ayudas urgentes (artículo 6) y, por último, las ayudas a la investigación y al desarrollo (artículo 7).

Con arreglo al apartado 2 del artículo 8, la Comisión está obligada a solicitar el dictamen de los Estados miembros «sobre los proyectos de ayuda importantes» antes de adoptar una posición con respecto a ellos. La eventual autorización de la concesión de las ayudas notificadas debe producirse, a continuación, antes del 1 de julio de 1983 (apartado 1 del artículo 2). Por último, del artículo 12 se deduce que los plazos previstos en los artículos 2, 5, 6 y en el apartado 1 del artículo 8 sólo pueden modificarse previo «dictamen conforme unánime del Consejo».

3. *Origen del presente recurso: las Decisiones de la Comisión de 29 de junio de 1983*

Basándose en el segundo código de ayudas, la Comisión adoptó, el 29 de junio de 1983, distintas decisiones dirigidas, respectivamente, a los Gobiernos alemán, belga, francés, griego, irlandés, italiano, luxemburgués, neerlandés y británico. Mediante estas nueve Decisiones, la Comisión autorizó la concesión, en los Estados miembros afectados, de todos los tipos de ayuda especificados anteriormente, a excepción de las ayudas del tipo «ayudas urgentes»; conforme al artículo 6 del código, las ayudas de este

último tipo no podrán autorizarse después del 31 de diciembre de 1981.

Las Decisiones de la Comisión de 29 de junio de 1983 suponen en conjunto ayudas por un importe total de 21,9 mil millones de ECU e implican, para los productos laminados en caliente, una reducción de capacidad de producción de 26,7 millones de toneladas. Conforme a las precisiones hechas en la vista, la citada suma deberá aumentarse hasta 33 mil millones de ECU para el conjunto del período 1980 a 1985 (al que se refiere la mencionada reducción de capacidad de producción).

Con arreglo a sus objetivos generales «acero» para el período 1980/1985, la Comisión cifró el exceso de capacidad de productos laminados en caliente en unos 47,9 millones de toneladas en 1985. No obstante, de los autos se deduce que, con ocasión de una reunión informal, celebrada los días 17 y 18 de septiembre de 1982 en Dinamarca, el Consejo autorizó a la Comisión a limitar el objetivo de la reestructuración a una reducción de capacidad del orden de 30 a 35 millones de toneladas, lo que permitiría, según las precisiones proporcionadas en la vista, una tasa de ocupación media del 70 %.

La parte demandante, que no niega la exactitud de estas cifras, censura la desigualdad en el reparto del peso de la reestructuración a la que procedió la Comisión en el marco de sus Decisiones de 29 de junio de 1983. Su recurso de anulación, interpuesto con arreglo al párrafo primero del artículo 33 del Tratado CECA, sólo se refiere a las Decisiones dirigidas a los Gobiernos belga, francés, italiano y británico. Mediante estas cuatro Decisiones se aprueban, en conjunto, ayudas por un valor de 17.500 millones de ECU (frente a ayudas por valor de 27.500 millones de ECU para los Estados miembros citados, para el período de 1980 a 1985), a condición de suprimir 18,7 millones de toneladas de capacidad de producción en dichos Estados miembros durante el período comprendido entre 1980 y 1985. Según la parte demandante, el nivel de las ayudas autorizadas es excesivo en relación con las exigencias de reducción de capacidad impuestas. Entiende, además, que semejante desproporción favorece a los productores siderúrgicos de los cuatro Estados miembros afectados, productores que ya han sido intensamente subvencionados desde hace años.

4. *Objeto del litigio*

En su *recurso,* la *parte demandante* solicitó, con carácter principal, la anulación de las cuatro Decisiones impugnadas, sugiriendo que el Tribunal de Justicia, en caso de anulación, fijara por sí mismo los principios y las líneas directrices que debe respetar la Comisión al autorizar ayudas a la siderurgia con arreglo al Derecho comunitario.

En su *réplica,* formuló de otra manera su pretensión principal, en el sentido de que ahora desea obtener la anulación parcial de las Decisiones controvertidas, es decir, en la medida en que dichas Decisiones admitan la compatibilidad con el mercado común de ayudas respecto de las que no se pueda

demostrar que son necesarias para poder realizar los proyectos de reestructuración en los cuatro Estados miembros afectados.

En su *dúplica,* la *Comisión* solicita que se acuerde la inadmisión del recurso en la medida en que está basado en la pretensión principal en la versión modificada, debido al carácter indeterminado de ésta.

Volveré posteriormente sobre las pretensiones de la demandante (véase el punto III de estas conclusiones).

5. *Procedimiento*

El recurso se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de septiembre de 1983.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 25 de septiembre de 1984, la Wirtschaftsvereiningung Eisen- und Stahlindustrie, que es una asociación de empresas siderúrgicas alemanas cuyo objeto es la defensa de los intereses colectivos de sus asociados, solicitó que se admitiera su intervención en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la demandante. Mediante auto de 29 de febrero de 1984, el Tribunal de Justicia admitió esta solicitud de intervención.

La fase escrita siguió su curso reglamentario.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, el Tribunal de Justicia formuló determinadas preguntas a las partes, que éstas respondieron dentro del plazo señalado.

III. Pretensiones de las partes

El *Gobierno de la República Federal de Alemania,* parte demandante, solicita en su réplica al Tribunal de Justicia que:

1) Anule las Decisiones 83/391/CEE, CECA, 83/393/CECA, 83/396/CECA y 83/399/CECA de la Comisión, de 29 de junio de 1983 (DO L 227, pp. 1, 14, 24 y 36), en la medida en que declaran compatibles con el mercado común ayudas que no se puede demostrar que sean indispensables para realizar los proyectos de reestructuración de la industria siderúrgica en los cuatro países; sin embargo, la respuesta del Gobierno alemán a una pregunta del Tribunal no permite afirmar con certeza que haya desistido de su pretensión principal formulada en el recurso. En la vista afirmó que mantenía la pretensión principal original; la nueva formulación contenida en la réplica sólo tiene carácter subsidiario.

2) Subsidiariamente, anule las citadas Decisiones en la medida en que la cuan-

tía de las ayudas que pueden conceder los distintos Estados miembros sea superior a la cuantía de las ayudas que fueron notificadas a la Comisión hasta el 30 de septiembre de 1982.

3) Condene en costas a la Comisión.

La *Comisión de las Comunidades Europeas, parte demandada,* solicita en su dúplica al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la inadmisibilidad del recurso y, con carácter subsidiario, lo desestime por infundado.

2) Condene en costas a la parte demandante.

IV. Motivos y alegaciones de las partes

1. *Resumen*

En su *réplica,* la *parte demandante* explica que no ha interpuesto este recurso de anulación con objeto de obtener para la industria siderúrgica alemana una reducción menor de capacidad de producción o un aumento de las ayudas. Por el contrario, lo que pretende interponiendo el presente recurso es conseguir que las empresas siderúrgicas de Bélgica, Francia, Italia y el Reino Unido obtengan menos ayudas y procedan a una mayor reducción de sus capacidades de producción. A tal fin solicita, *con carácter principal,* la anulación parcial de las Decisiones controvertidas en la medida en que, mediante ellas, la Comisión autorizó ayudas que no son estrictamente necesarias.

En apoyo de esta pretensión invoca fundamentalmente un único motivo, basado en la violación del principio de igualdad de trato en la medida en que la Comisión favorece claramente a las empresas siderúrgicas de los cuatro Estados miembros mencionados, al autorizar ayudas que exceden ampliamente del nivel necesario para poder poner en práctica las medidas de reducción que les han sido impuestas, mientras que exige de la industria siderúrgica alemana reducciones de capacidad considerablemente mayores en relación con las ayudas autorizadas. A este respecto, la parte demandante censura especialmente a la Comisión no haber tomado en consideración, al repartir las reducciones de capacidad, las ayudas considerables que ya se habían pagado a las empresas de que se trata antes de las Decisiones controvertidas, ni los esfuerzos de reestructuración efectuados, mucho antes de 1980 y sin ninguna ayuda pública, por empresas poco subvencionadas o no subvencionadas en absoluto, como las establecidas en la República Federal de Alemania. Con otras palabras, al adoptar las Decisiones controvertidas, la Comisión no midió a todo el mundo por el mismo rasero.

Respondiendo a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, la parte demandante indicó que le era imposible precisar, para cada empresa y para cada tipo de ayuda, la medida en que las ayudas controvertidas son excesivas en relación con las toneladas de

capacidad que deben reducirse. No obstante considera que, en cualquier caso, ello es irrelevante en la medida en que superan la cuantía de las ayudas que obtuvo la industria siderúrgica alemana en el período 1980/1985 por tonelada de reducción de capacidad.

Con objeto de ilustrar el carácter discriminatorio de las Decisiones controvertidas respecto a la industria siderúrgica alemana, la parte demandante presenta, en sus distintos escritos, datos numéricos, que se resumen en el siguiente cuadro sinóptico:

	Conjunto de ayudas autorizadas por Estado miembro en los años 1980/1985 (en miles de millones de ECU) (total para todos los Estados miembros: 33.000 millones de ECU)	Conjunto de ayudas autorizadas en los años 1980/1985 comparado con la capacidad de base en 1980 (ayuda por tonelada de capacidad de base)	Conjunto de ayudas autorizadas en los años 1980/1985 comparado con la reducción de capacidad realizada o aceptada en este período (ayuda por tonelada de reducción)	Relación entre las ayudas autorizadas por cada Estado miembro y el conjunto de las ayudas autorizadas en los años 1980/1985	Reducciones de capacidad requeridas por cada Estado miembro (en millones de toneladas) en relación con la reducción total requerida 1980/1985 (26,7 millones de toneladas)
Alemania	4,314	191 DM	578 ECU	13,1 %	6,010 (22,5 %)
Bélgica	3,887	571 DM	1.252 ECU	11,8 %	3,105 (11,6 %)
Francia	7,613	667 DM	1.433 ECU	23 %	5,311 (19,9 %)
Reino Unido	5,759	593 DM	1.282 ECU	17,4 %	4,500 (16,8 %)
Italia	10,270	666 DM	1.760 ECU	31,1 %	5,834 (21,8 %)

Con carácter subsidiario, la parte demandante solicita la anulación parcial de las Decisiones impugnadas en la medida en que la Comisión autorizó ayudas por un importe superior al de las ayudas notificadas antes del 30 de septiembre de 1982, fecha en la que, conforme al apartado 1 del artículo 8 del segundo código de ayudas, deberían haberse notificado todos los proyectos de ayuda. En opinión de la parte demandante, el importe total de las ayudas autorizadas mediante las Decisiones controvertidas presenta una diferencia de unos 7.500 millones de ECU con el importe de las ayudas comunicadas a la Comisión antes de la citada fecha. Ahora bien, la Comisión no tenía competencia para autorizar ayudas comunicadas después de esa fecha, por constituir ésta un plazo de caducidad. En apoyo de esta tesis, la parte demandante se remite al apartado 1 del artículo 12 del código, a cuyo tenor, el plazo previsto, entre otros, en el apartado 1 del artículo 8 sólo puede modificarse previo dictamen conforme unánime del Consejo. Por otra parte, sólo se le informó de este aumento de las ayudas mediante la publicación de las decisiones controvertidas. Por tanto, no pudo manifestar su opinión sobre este aumento, mientras que la Comisión estaba obligada,

conforme al apartado 2 del artículo 8 del código, a solicitar el dictamen de los Estados miembros sobre los proyectos de ayuda notificados después del 30 de septiembre de 1982. Por todo ello, en opinión de la demandante, las Decisiones controvertidas adolecen de ilegalidad por inobservancia de las normas de procedimiento, especialmente de las contenidas en los apartados 1 y 2 del artículo 8 del código. Tras expresar sus dudas sobre la admisibilidad del recurso, la *Comisión, parte demandada,* opone fundamentalmente cuatro alegaciones a las de la parte demandante sobre la pretensión *principal.* En primer lugar, afirma que el segundo código de ayudas no establece límite máximo al importe de las ayudas que puedan autorizarse y tampoco establece una relación uniforme y cuasi matemática entre las ayudas autorizadas y las reducciones de capacidad necesarias; la aplicación de semejante relación uniforme sería, por lo demás, contraria a la obligación que incumbe a la Comisión de tener en cuenta, al examinar los proyectos de ayuda, distintos factores, como el esfuerzo de reestructuración, la intensidad de las ayudas, las dificultades estructurales de la región afectada, etc. A continuación, la Comisión entiende que el segundo código de ayudas pretende fundamentalmente la supresión de ayudas nacionales y no la eliminación totaldel exceso de capacidad en la Comunidad.

Además, si las empresas muy subvencionadas fueran las únicas que debieran soportar todo el peso de la reestructuración (de 30 a 35 millones de toneladas, según el objetivo convenido en 1982), las consecuencias regionales y sociales del esfuerzo comunitario serían incompatibles con los principios generales del segundo código de ayudas. Por último, la Comisión señala que las Decisiones de 29 de junio de 1983 se basan en un justo reparto de la carga de la reestructuración, puesto que las empresas más subvencionadas deben proceder a mayores reducciones de capacidad. A este respecto, la Comisión se remite a las siguientes cifras:

	Ayudas autorizadas por las Decisiones de 29 de junio de 1983 (en miles de millones de ECU)	Reducción de capacidad requerida por las Decisiones de 29 de junio de 1983 (en millones de toneladas)	Parte alícuota por Estado miembro en la capacidad total de la Comunidad en 1980	Parte alícuota por Estado miembro después de que se haya efectuado la reducción exigida el 29 de junio de 1983	Partes respectivas de los Estados miembros en la reducción (para una reducción media en la Comunidad del 15,9 %)
Alemania	3,614	1,1	31,6 %	33,1 %	11,3 %
Bélgica	2,330	3,1	9,5 %	9,1 %	19,4 %
Francia	3,943	5,3	15,9 %	15,2 %	19,7 %
Reino Unido	2,674	4,5	13,5 %	12,9 %	19,7 %
Italia	8,609	5,8	21,5 %	21,4 %	16,1 %

En la vista, la parte demandante subrayó, en aras de la claridad, que la cifra de 1,1 millones de toneladas para Alemania, a diferencia de la cifra de cerca de 6 millones de toneladas que ésta había citado en el cuadro anterior, se refiere únicamente a las empresas siderúrgicas alemanas fuertemente subvencionadas.

En cuanto a la *pretensión subsidiaria* de la parte demandante, la Comisión admite, *en su dúplica,* que después del 30 de septiembre de 1982 se produjo un aumento de las ayudas y que no volvió a solicitar el dictamen de los Estados miembros a este respecto; a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia, la demandada respondió que se trataba de un aumento de ayudas notificadas antes de esta fecha. Además, entiende que el auténtico plazo de caducidad es el de 1 de julio de 1983, fecha después de la cual ya no puede autorizarse ninguna ayuda, conforme al apartado 1 del artículo 2 del código. Ahora bien, si no solicitó el dictamen de los Estados miembros sobre el aumento de las ayudas controvertidas fue únicamente para poder respetar este plazo. Por último, la parte demandante no puede pretender que la Comisión está obligada a discutir con los Estados miembros los pros y los contras de los proyectos de ayuda: efectivamente, el objetivo del apartado 2 del artículo 8 no es garantizar a los Estados miembros la participación en el proceso decisorio en el seno de la Comisión.

Al subrayar especialmente el carácter excesivo de las ayudas impugnadas en relación con las exigencias de reestructuración impuestas, la *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, parte coadyuvante,* da prueba fundamentalmente de un criterio idéntico al de la parte demandante. No obstante, en los anexos a su escrito puso a disposición del Tribunal de Justicia datos numéricos interesantes.

2. *Sobre la admisibilidad*

A raíz de la modificación de su pretensión principal efectuada por la parte demandante, la *Comisión* señala *en su dúplica* que, en principio, no tiene ninguna objeción contra una «modificación cuantitativa» de la pretensión, si semejante modificación no tiene consecuencias respecto a la extensión del objeto del recurso. En el presente asunto este requisito no se cumple puesto que la parte demandante no ha precisado las partes de las Decisiones controvertidas que todavía impugna en el marco del presente litigio. Esta precisión es tanto más necesaria cuanto que estas Decisiones contienen numerosas modalidades y distintos requisitos, tanto según el tipo de la ayuda como respecto a la empresa beneficiaria.

La Comisión señala que la parte demandante intenta subordinar el alcance de su pretensión al resultado del examen que haga el Tribunal de Justicia de la legalidad de las Decisiones controvertidas y alega que, ante semejante proceder, debe acordarse la inadmisión; a este respecto precisa que sólo procede admitir un recurso de anulación en la medida en que éste define de forma incondicional, clara y definitiva la Decisión cuya anulación se pretende y, por consiguiente, el objeto del litigio.

En opinión de la Comisión, la modificación de la pretensión principal hace igualmente inadmisible la pretensión subsidiaria, suprimiendo su función de pretensión de anulación parcial. Por otra parte, no se puede obligar al Tribunal de Justicia, desdoblando la pretensión, a fundar, en su caso, la anulación parcial de las Decisiones impugnadas en primer lugar en consideraciones de Derecho material, si tal resultado puede alcanzarse mediante un control de la observancia de las normas procedimentales, como se solicita en la pretensión subsidiaria.

En la vista, la Comisión precisó, además, la inadmisibilidad de la pretensión subsidiaria afirmando que en el presente asunto no se trata de una pretensión subsidiaria sino alternativa. Mientras que la pretensión principal se basa en alegaciones relativas al Derecho material, la pretensión subsidiaria sólo se basa en alegaciones formales.

Por ese motivo la Comisión solicita que se acuerde la inadmisión del recurso respecto a la pretensión principal y a la pretensión subsidiaria de la demandante. Con carácter subsidiario, solicita al Tribunal de Justicia que sólo examine las Decisiones controvertidas a la luz de la pretendida infracción de las normas de procedimiento que ha invocado la parte demandante en apoyo de su pretensión subsidiaria.

Respondiendo a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, la *parte demandante* precisa, en primer lugar, que la nueva formulación de su pretensión principal no está destinada, obviamente, a limitar el presente recurso a la autorización por la Comisión de determinado tipo de ayuda (en concreto, la ayuda al funcionamiento): dicha modificación pretende simplemente precisar que el Gobierno demandante no considera todas las ayudas ilegales, sino que, por el contrario, aprueba la parte de las subvenciones autorizadas que indudablemente sean necesarias para la ejecución de las medidas de reestructuración. Aunque impugna las ayudas controvertidas debido principalmente a su desproporción respecto a las medidas de reestructuración impuestas, ello no significa en absoluto que renuncie a las alegaciones destinadas a poner de manifiesto su exceso en relación con las ayudas autorizadas a los demás Estados miembros.

La desproporción de las ayudas controvertidas resulta claramente de la discriminación a que daría lugar en perjuicio de las empresas siderúrgicas de los demás Estados miembros. A este respecto, la parte demandante precisa que la Comisión impuso a la industria siderúrgica alemana una reducción de capacidad de 6,01 millones de toneladas como contrapartida a un importe total de ayudas de 4.300 millones de ECU, lo que corresponde a, aproximadamente, 720 ECU por tonelada de capacidad reducida. Ahora bien, si semejante cantidad se aplica a las empresas alemanas, no se comprende cómo otros Estados miembros han sido autorizados para conceder ayudas mayores «por tonelada que deba reducirse». En otras palabras, la parte demandante entiende que las Decisiones controvertidas deben anularse en la medida en que autorizan ayudas cuya cuantía supera la cantidad de unos 720 ECU por tonelada de reducción de capacidad.

Con objeto de ilustrar la aplicación de este criterio a las Decisiones controvertidas, la demandante presenta el siguiente cuadro sinóptico:

	Reducciones de capacidad requeridas por Estado miembro (en millones de toneladas) en los años 1980/1985	Cantidad total de ayudas autorizadas por Estado miembro en los años 1980/1985 (en miles de millones de ECU)	Cantidad total de las mismas ayudas (en miles de millones de ECU) tras aplicar el criterio propuesto de 720 ECU por tonelada de reducción	Ayudas cuya necesidad no se ha probado (en miles de millones de ECU)
Bélgica	3,105	3,887	2,236	1,651
Francia	5,311	7,613	3,824	3,789
Reino Unido	4,500	5,759	3,240	2,519
Italia	5,834	10,270	4,200	6,070

3. *Sobre la pretensión principal*

Alegaciones de la parte demandante

La *parte demandante* afirma que el nivel excesivo así como el carácter discriminatorio de las ayudas controvertidas resultan agravados por las circunstancias siguientes:

a) las empresas siderúrgicas alemanas ya se habían esforzado, con anterioridad a 1980, en reducir por sus propios medios sus capacidades excedentarias, mientras que otras empresas han doblado o incluso triplicado sus capacidades;

b) lejos de adaptarse a su debido tiempo a las nuevas exigencias del mercado del acero, las empresas de los cuatro Estados miembros de que se trata han mantenido instalaciones no rentables u obsoletas, gracias a subvenciones públicas que les han sido pagadas durante años;

c) al adoptar las Decisiones controvertidas, la Comisión no ha tenido en cuenta los esfuerzos de reestructuración que antes de 1980 había hecho la industria siderúrgica alemana ni las considerables ayudas concedidas anteriormente a las empresas de los cuatro Estados miembros de que se trata;

d) el hecho de no tener en cuenta los esfuerzos anteriores de empresas cuyo comportamiento ha sido, desde hace años, más conforme a las exigencias del mercado común que el de otras empresas equivale a legalizar, o incluso a recompensar la práctica ilegal en materia de ayudas seguida por los cuatro Estados miembros de que se trata.

Respecto a las cifras presentadas por la Comisión, la parte demandante alega que no pueden refutar su tesis de que, en el presente asunto, hay una discriminación en detri-

mento de la industria siderúrgica alemana. En efecto, el cálculo de la Comisión se basa simplemente, respecto a la República Federal de Alemania, en las exigencias de reducción de capacidad que se desprende de la Decisión de 29 de junio de 1983. Ahora bien, estas exigencias sólo se refieren a una empresa (Arbed Saarstahl). Por el contrario, si se tuviera en cuenta el conjunto de las reducciones exigidas de la industria siderúrgica alemana en el período 1980/1985 (6,01 millones de toneladas) se llegaría a resultados muy distintos, como lo muestran claramente los cálculos presentados por la demandante.

La pretensión principal expuesta de ese modo en la réplica fue precisada desde el punto de vista jurídico, en las páginas 32 y 33 del escrito de interposición del recurso y en las páginas 9 a 18, ambos inclusive, de la réplica, afirmando que la autorización de las ayudas a la reestructuración, que no son necesarias ni pueden tenerse en cuenta para obtener una autorización con arreglo a los artículos 2 a 5 del código de ayudas a la siderurgia, infringe estos artículos.

Alegaciones de la Comisión

En opinión de la Comisión, parte demandada, las cifras invocadas por la parte demandante, especialmente las relativas a las ayudas percibidas por las distintas empresas en los años 1980/1985, por tonelada de capacidad y por tonelada de reducción son correctas en lo esencial. [1] Sin embargo, entiende que, en el presente asunto, estos cálculos no permiten llegar a la conclusión de la existencia de un trato diferenciado de situaciones análogas. En primer lugar, es imposible aplicar uniformemente a todos los Estados miembros un mismo criterio sobre la relación entre las ayudas aún admisibles y las reducciones de capacidad necesarias: el segundo código de ayudas no fijó dicha relación, sino que, por el contrario, obliga a la Comisión a tener en cuenta, al examinar los proyectos de ayuda, distintos factores, como el importe y la intensidad de las ayudas, la importancia del esfuerzo de reestructuración realizado y los problemas regionales y sociales, que difieren de un Estado miembro a otro.

Además, aunque el segundo código de ayudas pretende contribuir a la reestructuración del mercado del acero, comprendida la reducción de capacidades, la eliminación total del exceso de capacidad no es el objetivo primordial de este código. Es difícil entender que las empresas muy subvencionadas sean las únicas que deban soportar el peso de la reestructuración, puesto que la capacidad total de la Comunidad respecto a

[1] En la vista la demandante presentó un cuadro redactado de común acuerdo con la Comisión, en el que se comparan las cifras de la Comisión y las suyas respecto a la concesión de ayudas y a la reducción de capacidades. Este cuadro se unió a los autos y confirma, en lo esencial, la exactitud de las afirmaciones de la Comisión.

los productos laminados en caliente es de 168 millones de toneladas, 76 millones de las cuales son producidas por empresas que se benefician de ayudas: por tanto, si las empresas de este tipo fueran las únicas que debieran proceder a cierres impuestos por el objetivo de la reestructuración (30 a 35 millones de toneladas), habría sido inevitable l a desaparición de la industria siderúrgica en determinadas regiones de la Comunidad.

La Comisión afirma, además, que las Decisiones de 29 de junio de 1983, que darán lugar a una supresión de 26,7 millones de toneladas en total, sólo constituyen un primer paso en la realización del objetivo de reestructuración. Sin embargo, en la fase actual esta cifra representa el límite de lo que puede soportar la siderurgia comunitaria, habida cuenta de las consecuencias políticas y sociales que implica la reestructuración. Para precisar la dimensión social de la reestructuración, la Comisión presenta un balance desglosado por cada Estado miembro y relativo a la evolución de la situación del empleo en el sector siderúrgico, del que se deduce que en la Comunidad perdieron su empleo en los años 1973/1984, alrededor de 300.000 trabajadores (Alemania: 64.700; Bélgica: 22.800; Francia: 61.000; Italia: 2.600; Reino Unido: 132.500) (anexo 6 de la dúplica).

Por último, la Comisión alega que, al examinar los proyectos de ayuda, partió del principio de que las mayores reducciones de capacidad debían ser soportadas por las empresas que explotaran las instalaciones menos rentables y que, en esa fecha, eran las más favorecidas por las ayudas. Como resulta claramente de los considerandos de las Decisiones de 29 de junio de 1983, también tuvo en cuenta los esfuerzos de reestructuración realizados antes de 1980. Por ello sólo exigió de la empresa Arbed Saarstahl una reducción suplementaria de capacidad de 400.000 toneladas en contrapartida de una ayuda de 1,2 mil millones de DM. De manera más general, la Comisión subraya que la aplicación de los mencionados principios dio lugar a que se exigiera una reducción de capacidad de casi 20 millones de toneladas a las empresas más subvencionadas, mientras que los productores siderúrgicos poco o nada subvencionados sólo deben proceder a cierres por un equivalente a alrededor de 7 millones de toneladas. Por todo ello sería equivocado pretender que, al adoptar las Decisiones controvertidas, favoreció a las empresas de los cuatro Estados miembros afectados. La exactitud de semejante afirmación sería, por lo demás, tanto más dudosa cuanto que las Decisiones controvertidas provocan la disminución de la parte alícuota de estos Estados miembros en la capacidad total de la Comunidad, mientras que los Estados miembros que sólo procedieron a débiles subvenciones han visto aumentar su parte alícuota. A este respecto, la Comisión se remite a los cálculos presentados anteriormente.

4. *Sobre la pretensión subsidiaria*

Alegaciones de la parte demandante

En apoyo de su pretensión subsidiaria, la *parte demandante,* remitiéndose a un cuadro presentado en anexo a la demanda

(anexo 20), señala que la Comisión autorizó, mediante las Decisiones impugnadas, ayudas cuyo importe total presenta una diferencia de aproximadamente 7.500 millones de ECU con el de las ayudas notificadas antes del 30 de septiembre de 1982, fecha en la que, conforme al apartado 1 del artículo 8 del segundo código de ayudas, deberían haberse comunicado a la Comisión todos los proyectos de ayuda. Después de señalar que sólo había tenido conocimiento de este aumento de las ayudas a través de la publicación de las Decisiones controvertidas, la demandante alega que la Comisión infringió de esta manera las disposiciones de segundo código de ayudas desde dos puntos de vista: por una parte, no observó el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 8, que constituye un plazo de caducidad, habida cuenta lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12 del código, y, por otra parte, infringió el apartado 2 del artículo 8, no dando oportunidad a los Estados miembros de formular sus opiniones sobre los proyectos de ayuda notificados después del 30 de septiembre de 1982.

Alegaciones de la Comisión

La *Comisión* no niega la exactitud de los datos numéricos invocados por la demandante en apoyo de su pretensión subsidiaria. Tras admitir que se había producido un aumento de las ayudas y que no había solicitado el dictamen de los Estados miembros al respecto, la Comisión precisa que se trataba de un aumento de ayudas notificadas antes del 30 de septiembre y no de una autorización de nuevos proyectos de ayuda notificados después de esta fecha. Por otra parte, la naturaleza jurídica de esta fecha no se puede deducir partiendo únicamente del apartado 1 del artículo 12 del código, sino que, por el contrario, debe determinarse teniendo en cuenta la finalidad del apartado 1 del artículo 8 y el alcance de esta fecha en relación con los demás plazos previstos en el código. A este respecto, entiende que el plazo del 30 de septiembre de 1982 constituye un mero plazo procedimental cuyo único objetivo es contribuir a la eficacia de la acción de la Comisión y, en concreto, proporcionarle tiempo suficiente para examinar la compatibilidad de los proyectos de ayuda con el mercado común. El auténtico plazo de caducidad es el de 1 de julio de 1983, fecha después de la cual no se puede autorizar ninguna ayuda, conforme al apartado 1 del artículo 2 del código.

Por último, la Comisión señala que no solicitó el dictamen de los Estados miembros respecto al aumento de las ayudas con el único objeto de poder respetar el plazo del 1 de julio de 1983. Ahora bien, puesto que adoptar las Decisiones materiales antes de que expirara este plazo de caducidad evidentemente era más importante que garantizar la observancia de meras normas procedimentales, esta Decisión estaba justificada.

Observaciones de la parte coadyuvante

La *Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, parte coadyuvante,* muestra, en su mayor parte, un criterio similar al de la demandante. Además, afirma que, habida cuenta de la prohibición de ayudas establecida en la letra c) del artículo 4 del Tratado

CECA, la Comisión sólo puede deducir del artículo 95 de dicho Tratado y, por consiguiente, del segundo código de ayudas la facultad de autorizar subvenciones que sean absolutamente necesarias para la reestructuración. En otras palabras, la autorización de ayudas en virtud del segundo código de ayudas no es, por principio, admisible cuando la Comisión excede los límites de esta facultad.

Ahora bien, en el presente asunto, la Comisión excedió su competencia desde dos puntos de vista. En primer lugar, autorizó ayudas al funcionamiento que permitían el mantenimiento de instalaciones no rentables y cuya cuantía total es, respecto a los Estados miembros de que se trata, de tres a cinco veces superior al de las ayudas al cierre y a las inversiones. A continuación, la Comisión autorizó ayudas a empresas que, sin ayudas de Estado, no serán viables y competitivas después del 31 de diciembre de 1985. Por ende, desde el punto de vista de la rentabilidad, las ayudas controvertidas tampoco deberían haber sido autorizadas por el importe con que lo fueron en las Decisiones impugnadas.

Basándose en los balances anuales, correspondientes a los años 1980/1982, de cinco empresas fuertemente subvencionadas de los cuatro Estados miembros de que se trata y en otros datos conocidos, la parte coadyuvante encargó al Betriebswirtschaftliche Institut der Eisenhüttenindustrie (Instituto de gestión de la siderurgia) el cálculo de los resultados contables de estas empresas durante los citados períodos, la cuantía y la utilización de las ayudas que habían obtenido. Los resultados de estos cálculos se presentaron en el anexo 1 de las observaciones, con cinco subanexos detallados. Las conclusiones más importantes que se deducen de estos documentos se refieren al exceso de las ayudas otorgadas en el período mencionado además de las autorizadas por la Comisión en 1983 y la importancia de las ayudas utilizadas durante el citado período (no para la reestructuración sino) para cubrir las pérdidas del ejercicio en curso. Esta cantidad es, en tres casos, de alrededor de un 40 %, en un caso de un 50 % aproximadamente y en un caso de un 60 % aproximadamente del total de las ayudas concedidas a la empresa de que se trata. [2] Los otros anexos, que contienen datos numéricos detallados presentados por la parte coadyuvante, se refieren al período más largo que va de 1975 a 1982 y permiten afirmar en concreto que, durante el citado período, se concedieron 11.600 millones de ECU más de lo necesario para proceder a una reestructuración a la velocidad pretendida.

[2] Según una respuesta de la Comisión a una pregunta que le formulé en la vista, la parte de ayudas al funcionamiento sobre el total de ayudas autorizadas para el período comprendido entre 1980 a 1985 es de, aproximadamente, un tercio para Alemania, algo menos de la mitad para Francia y el Reino Unido, alrededor de un 70% para Italia e, incluso de alrededor de un 80 % para Bélgica. Dentro de las ayudas autorizadas la parte total de las ayudas al funcionamiento parece, por tanto, haber experimentado de manera general un aumento sensible después de 1982.

V. Análisis del presente asunto

1. *Consideraciones generales*

Para enjuiciar el presente asunto, considero necesario anteponer a mi detallado análisis las siguientes consideraciones generales. Si se tiene en cuenta el objetivo fijado por el Consejo en 1982, a saber, reducir en su conjunto la capacidad de producción de la Comunidad de 30 a 35 millones de toneladas, se puede comprobar en primer lugar que, en caso de cumplirse las exigencias mínimas fijadas en las Decisiones de 29 de junio de 1983, el objetivo de reducción de 30 millones de toneladas se ha alcanzado en casi un 90 %. Los programas de reestructuración presentados en ese sentido por los Estados miembros afectados representan casi un 70 % de ese objetivo mínimo. De la comunicación de la Comisión al Consejo, de 14 de noviembre de 1984, presentada en la vista, se deduce que en el ínterin, en los programas de reestructuración notificados a la Comisión, tres Estados miembros superan en un total de 1,7 millones de toneladas las exigencias totales mínimas fijadas en las Decisiones. Según los términos de la comunicación, la Comisión espera que el objetivo de reducción de las capacidades de producción de 30 millones de toneladas se alcanzará antes del 1 de enero de 1986 y que será incluso superado. Entiende que, por consiguiente, el objetivo de reducción de capacidad de 35 millones de toneladas podrá alcanzarse gracias a una adaptación «natural» (sin ayudas).

La comparación con el segundo cuadro del anexo 2 al escrito presentado por la Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie subraya el interés que presentan los datos relativos a la consecución de los objetivos fijados. El cuadro muestra que, a lo largo de los años 1975 a 1979 inclusive (es decir, antes de la entrada en vigor del primer código de ayudas), los cuatro Estados mencionados sólo consiguieron reducir sus capacidades de producción en un total de 12 millones de toneladas aproximadamente y que, a lo largo del período que transcurrió entre 1980 a 1982 inclusive (es decir, después de la entrada en vigor del primer código de ayudas, pero antes de que el segundo código de ayudas aumentara de 30 a 35 millones de toneladas la reducción de capacidad a que había de procederse), los cuatro Estados interesados sólo habían conseguido una reducción de capacidad de 9,5 millones de toneladas. A semejanza del proverbio neerlandés de que «la última parte del camino es la peor», no se puede considerar que el resultado alcanzado hasta el presente momento, conforme al segundo código de ayudas por lo que se refiere a las reducciones de capacidad de producción, no sea satisfactorio, aunque evidentemente sea insuficiente para restaurar un equilibrio razonable entre la oferta y la demanda. Medidas de reestructuración tan importantes como las necesarias en el sector de que se trata implican ineluctablemente considerables reducciones de personal. Según los cuadros presentados, éstas han afectado a alrededor de 200.000 personas en tres de los cuatro Estados miembros de que se trata en el presente asunto y únicamente en el período que va de 1974 a 1982, ambos inclusive. Por ese motivo una reestructuración como la controvertida implica inevitablemente graves tensiones sociales y políticas, en particular en las regiones que no ofrecen puestos de trabajo sustitutorios. Por este motivo, el

resultado del conjunto de la acción de reestructuración que se perfila en el momento actual puede ser considerado indudablemente como un éxito impresionante.

No obstante, frente a este resultado positivo de la acción de la Comisión, procede señalar que la importancia de las ayudas que autorizó ésta hasta el 29 de junio de 1983, para alcanzar este resultado positivo, es excepcional. A este respecto, el Tribunal de Justicia debe dedicar particular atención especialmente al hecho de que, respecto al período comprendido entre 1980 y 1985, del total de ayudas autorizadas a los cuatro Estados miembros de que se trata, de, aproximadamente, 27.500 millones de ECU, las ayudas al funcionamiento de las empresas representaron una parte que, como ya se ha dicho, se elevaba respectivamente a 50 %, 50 %, 70 % y 80 % aproximadamente para cada uno de estos Estados miembros. La parte importante de las ayudas al funcionamiento en el total de las ayudas autorizadas por la Comisión también explica en gran medida por qué, en total, en los Estados miembros mencionados, la ayuda concedida por tonelada de capacidad de producción suprimida fue muy superior a la ayuda concedida en la República Federal de Alemania. Anticipándome al examen más detallado que haré posteriormente de las alegaciones formuladas por las partes a este respecto, no parece dudoso que, aunque las empresas de que se trata hayan respetado los precios mínimos impuestos, una ayuda tan importante al funcionamiento haya permitido en gran medida cubrir pérdidas y, por ello, haya dado lugar a una importante distorsión de la competencia en detrimento de los productores de acero que disfrutaban de ayudas menos importantes o de ninguna ayuda. Por este motivo, remitiéndome a las alegaciones de las partes y a las disposiciones aplicables del segundo código de ayudas, dedicaré a continuación particular atención al examen jurídico de la importancia de estas distorsiones de la competencia. Un examen más detallado del presente asunto demostrará también que la Comisión actuó en manifiesta contradicción con el tenor y el alcance de normas fundamentales de procedimiento contenidas en el código.

Finalmente, entiendo que para analizar las circunstancias del presente asunto, habrá que tener en cuenta la relación existente entre la política practicada por la Comisión en materia de concesión de ayudas y la seguida en materia de cuotas. Las Decisiones que adoptó sucesivamente la Comisión con arreglo al artículo 58 del Tratado CECA muestran, por una parte, que, al tener en cuenta, entre otras, las medidas de reestructuración voluntarias, al admitir excesos tolerados y al adaptar en una medida limitada las cuotas a los aumentos o a las reducciones de producción (como consecuencia, especialmente, de transferencias de cuotas), la Comisión ha introducido progresivamente cierta flexibilidad en los regímenes de cuotas. Por el contrario, las letras d y e) del artículo de la Decisión de 1983 y el artículo 7 de la Decisión de 1984 confirman el carácter limitado de los cambios en las partes de mercado facilitados de esa manera a las empresas que tenían una fuerte posición competitiva. Por ese motivo, durante el período de crisis el objetivo esencial de los regímenes de cuotas se limita al mantenimiento de las partes de mercado de cada una de las distintas empresas con respecto a

los productos sometidos a la normativa adoptada en la materia. Es obvio que el hecho de congelar en gran medida las partes de mercado y los derechos que pueden deducir de ello las empresas interesadas no han podido facilitar la tarea de la Comisión de poner fin a las ayudas destinadas al mantenimiento de las partes de mercado y que tienen por efecto falsear el juego de la competencia. El régimen de cuotas tampoco facilita el cumplimiento de los requisitos exigidos para la autorización de ayudas, es decir, la reestructuración y especialmente la reducción de capacidades de producción. Hasta la Decisión de 1983 no fue posible reducir las cuotas por haber obtenido una ayuda de manera ilícita. Probablemente para evitar cualquier modificación de las corrientes de intercambios, ocasionada por medidas que falseaban el juego de la competencia, la Decisión de 1984 introdujo un control de las corrientes de intercambio tradicionales.

Semejante régimen de control –difícilmente conciliable con el principio de la libre circulación de mercancías– confirma el vínculo existente entre la libre circulación de mercancías y el juego de la competencia, no falseado por la concesión de ayudas, vínculo que la demandante ha subrayado acertadamente. El riesgo inherente a este régimen de control, consistente en una tendencia a obstaculizar efectivamente el comercio entre Estados miembros, especialmente en caso de mantenimiento de las ayudas al funcionamiento, pone en evidencia la necesidad de restablecer tan rápidamente como sea posible el equilibrio en el mercado del acero. Ello sólo puede hacerse si finalizan las medidas de reestructuración y se suprimen simultáneamente todas las ayudas, conforme al código de ayudas. Por tanto, parece que el núcleo de la solución de la crisis del acero reside en la aplicación del segundo código de ayudas. El régimen de cuotas únicamente tiene el carácter de una medida cautelar provisional que puede estancar la situación, con las consecuencias, en principio nefastas, a que daría lugar.

2. *Admisibilidad del recurso*

Opino que procede desestimar la excepción de inadmisibilidad que ha propuesto la Comisión en su escrito de dúplica y que ha explicitado en la vista tanto respecto a la pretensión principal como a la pretensión subsidiaria de la demandante.

La Comisión entiende que ya en su versión inicial la pretensión principal plantea, en algunas de sus partes, problemas de admisibilidad y que, especialmente en la versión revisada contenida en la réplica, no ha sido suficientemente concretada.

El recurso de anulación de las Decisiones impugnadas en la medida en que declaran compatibles con el mercado común determinadas ayudas, respecto a las que no se ha demostrado que sean indispensables para la ejecución de las medidas de reestructuración en los cuatro Estados miembros mencionados, no permite reconocer con la suficiente claridad y determinación el objeto de la anulación. En mi opinión, procede desestimar esta alegación no sólo porque en el curso del procedimiento la demandante ha precisado con exactitud su pretensión

(véase el cuadro sinóptico contenido al final del apartado IV.2 de las presentes conclusiones), sino, sobre todo, porque la motivación extremadamente sumaria formulada en las Decisiones adoptadas para autorizar (con reservas) las ayudas notificadas, por una cuantía muy elevada, no permitía a los demás Estados miembros controlar su regularidad, conforme a los requisitos que debe cumplir la motivación de tales Decisiones en materia de ayudas según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia y, por tanto, no permite formular los motivos de las pretensiones de manera más concreta. De hecho, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los requisitos que debe reunir la motivación, la Comisión puede dar gracias de que la demandante, actuando con conocimiento de causa, no haya solicitado la anulación por falta de motivación. Utilizó a sabiendas en su pretensión una fórmula que daba a la Comisión la posibilidad de precisar la motivación de las Decisiones impugnadas en el transcurso del procedimiento para permitir a la demandante y al Tribunal de Justicia controlar su regularidad en cuanto al fondo. Por todo ello, la precisión de la pretensión de la demandante añadiendo la fórmula «respecto a las que no se ha demostrado que sean indispensables para la ejecución de los proyectos de reestructuración» debe considerarse suficiente, en mi opinión, para concretar el alcance de la pretensión principal (en la versión de la réplica).

Conforme a las alegaciones formuladas en la vista, la Comisión entiende que no puede acordarse la admisión de la pretensión subsidiaria, sobre todo porque no se trata de una pretensión subsidiaria, sino de una pretensión alternativa. Mientras que la pretensión principal se basa en motivos de fondo, la pretensión subsidiaria se basa, en particular, en el motivo formal de infracción del apartado 1 del artículo 8 del código de ayudas. Por tanto, en opinión de la Comisión no existe, entre la pretensión principal y la subsidiaria diferencia de rango como la que exige el concepto de «pretensión subsidiaria».

Sin embargo, ni en el Reglamento de Procedimiento ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia he podido encontrar un requisito que exija semejante diferencia de rango entre la pretensión principal y la subsidiaria. Normalmente, la pretensión formulada con carácter subsidiario tendrá un alcance menor que el de la pretensión principal. Este es igualmente el caso en el presente asunto, tal como resulta que la precisión que posteriormente se ha hecho de la pretensión principal. Conforme al «Rechtswörterbuch» (Diccionario jurídico) de Creifelds (edición de 1981), que goza de gran prestigio, no se puede exigir en general que una pretensión subsidiaria (Hilfsantrag) como la analizada en el presente asunto cumpla requisitos que no sean el de estar formulada únicamente para el supuesto de que no se estime la pretensión principal (o una parte de ésta). Evidentemente, este requisito se cumple en el presente asunto. En la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia también se descubren regularmente casos en los que o bien la pretensión principal se basa exclusiva o principalmente en motivos de fondo y la pretensión subsidiaria exclusiva o principalmente en motivos de forma, o bien al contrario. Por lo que sé, el Tribunal de Justicia nunca ha estimado objeciones for-

muladas contra la admisibilidad de un recurso por este motivo. Por consiguiente, también procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta respecto a la pretensión subsidiaria.

3. *Análisis de la pretensión principal*

1. *La principal alegación* formulada por la demandante en apoyo de su pretensión principal destinada a obtener la anulación total o parcial de las Decisiones adoptadas, es que éstas son –se dice– contrarias al principio de igualdad de trato (recurso, pp. 25 a 30, y réplica, pp. 18 y 19 y 23 a 27). El alcance de esta alegación se deduce de manera muy sintomática de los datos numéricos, citados anteriormente y que figuran en la réplica, sobre la especificación de la pretensión principal. Respecto a los cuatro Estados miembros de que se trata, la Comisión debería haber exigido una relación idéntica entre el importe total de las ayudas autorizadas a cada Estado miembro y el importe total de las reducciones netas de capacidad de producción, como lo había exigido a la República Federal de Alemania (720 ECU de ayuda por tonelada de reducción de capacidad de producción).

Si la República Federal de Alemania hubiera invocado falta de motivación, alegando, en concreto, que la aprobación de un múltiplo de la mencionada cuantía de ayudas para los Estados miembros de que se trata debería haber sido objeto de una motivación especial, lo habría comprendido. Pero, como ya he señalado, la demandante no ha querido conscientemente basar su recurso en este motivo.

Desde el punto de vista del Derecho material procede desestimar esta alegación principal, puesto que la demandante no ha probado el hecho, que desde un punto objetivo tampoco puede considerarse plausible a falta de cualquier otra prueba, de que los problemas de reestructuración en los cuatro Estados de que se trata sean comparables a los existentes en la República Federal de Alemania. Respecto a las ayudas a las inversiones (en particular, las ayudas a la modernización), el importe de las ayudas necesarias dependerá del carácter obsoleto o de la falta de rentabilidad de las instalaciones existentes y de la estructura de producción de las empresas afectadas. En el caso de las ayudas al cierre, el importe de las ayudas necesarias con arreglo al artículo 4 del código de ayudas dependerá fundamentalmente del número de trabajadores afectados y de la rapidez con la que se pueda exigir razonablemente su despido o su jubilación anticipada teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. Además, estas ayudas dependerán de la importancia de los contratos relativos, entre otros extremos, a la entrega de materias primas, cuya resolución haga nacer una obligación de indemnización. Por último, estas ayudas dependerán de la cuantía de los gastos a que haya que hacer frente, para hacer que el terreno, los edificios y/o la infraestructura de una instalación de producción cerrada se puedan utilizar para otros fines industriales, y del plazo que deba considerarse razonable a este respecto, teniendo en cuenta la situación local. La necesidad de acogerse a ayudas al funcionamiento depende en sí, por

una parte, de la diferencia existente entre los precios de mercado y los costes de cada empresa en concreto y, por otra parte, de la duración mínima y de la importancia de las medidas de reestructuración que permitan a la empresa recobrar la rentabilidad. De manera más general, la Comisión también llamó acertadamente la atención sobre el hecho de que ni los considerandos ni ningún artículo del texto del código de ayudas contiene criterio cuantitativo alguno relativo al importe de las ayudas o a la relación que deba existir entre el importe de las ayudas y la magnitud de las reducciones de capacidad de producción que proceda exigirse. En mi opinión, es evidentemente difícil considerar que la política seguida por el Gobierno de la República Federal de Alemania en este ámbito en su propio país constituya una norma aplicable a los demás Estados miembros, como ha señalado la Comisión acertadamente. Además, como ya he mencionado, la Comisión, basándose en datos numéricos que la demandante no ha impugnado, ha demostrado claramente en su defensa que ésta le censuró equivocadamente haber exigido a empresas que no percibían ayudas la misma reducción que la exigida a empresas que sí las obtenían. Mediante las alegaciones formuladas en su defensa, que he reproducido anteriormente, la Comisión también refutó suficientemente la censura de que no había tenido en cuenta las «Vorleistungen» (es decir, los cierres efectuados antes de 1980). A este respecto, la Comisión también expuso acertadamente en la vista que, en caso de disminución estructural de la demanda, se puede esperar, en una economía de mercado, que también las empresas que no obtengan ayudas adapten sus capacidades de producción a la demanda. Semejantes adaptaciones de la capacidad de producción se han llevado a cabo también en otros sectores, como el de las fibras artificiales. Por otra parte, no se trata tanto de un sacrificio en interés general como de medidas en interés de las propias empresas afectadas. Por consiguiente, tampoco se puede hablar en el presente asunto de igualdad de trato aplicada a casos que difieren entre sí en aspectos determinantes. Por último, basándose en datos numéricos que la otra parte no impugna, la Comisión mostró, especialmente en la vista, que la política seguida por ella en la materia no había supuesto ni una reducción porcentual de la parte de la República Federal de Alemania en el total de capacidades de producción de la Comunidad ni una reducción de la parte total de mercado de la República Federal de Alemania en la Comunidad. Ya he señalado que, debido al contenido y a las consecuencias del régimen de cuotas, también es difícil pretender una disminución o un aumento considerable de una parte nacional en el mercado comunitario por todo el tiempo de aplicación de las medidas de crisis. Consideradas tanto en conjunto como por separado, las medidas de crisis pretenden garantizar a las empresas siderúrgicas de todos los Estados miembros las mismas oportunidades de volver a trabajar de manera rentable en 1986, sin obtener ayudas. La demandante no ha probado que, en la política seguida en materia de ayudas, la Comisión se haya desviado de este objetivo.

2. *Alegaciones específicas de la demandante*

Considero que la Comisión ha refutado suficientemente las alegaciones específicas formuladas por la demandante en las pági-

nas citadas del recurso y de la réplica en apoyo a su alegación principal, para hacer superfluo un examen más detallado. No obstante, conviene analizar con mayor precisión las alegaciones desarrolladas por la demandante en apoyo de su pretensión principal, mediante la que solicita la declaración de que la demandada ha infringido determinados preceptos del código de ayudas.

a) En la página 32 del escrito de interposición de recurso (que ha sido precisado en las páginas 9 a 11 de la réplica), la demandante alega en primer lugar que se ha infringido el cuarto inciso del apartado 1 del artículo 2. Esta disposición exige «que las ayudas no impliquen distorsiones de la competencia ni alteren las condiciones de los intercambios en grado perjudicial para el interés común». De este último pasaje restrictivo de la citada disposición y del pasaje correspondiente del tercer considerando se deduce que, en contra de lo que pretende la demandante en su recurso, la disposición citada no está destinada a impedir *cualquier* distorsión de la competencia ocasionada por las ayudas, sino únicamente limitar estas distorsiones al mínimo. Por consiguiente, procede desestimar esta primera alegación. Más relevancia presenta la cuestión de si las ayudas autorizadas por la Comisión (que hipotéticamente falsean el juego de la competencia) son necesarias para la realización de los programas de reestructuración de que se trata.

b) Por tanto, el motivo de impugnación que reviste mayor importancia es el que formuló la demandante en la página 33 del recurso y que tanto ella como la parte coadyuvante desarrollaron detalladamente en las páginas 9, 13, 14 y 16 de la réplica y en la vista, conforme al cual la Comisión, infringiendo el primer inciso del apartado 1 del artículo 2, había autorizado a determinadas empresas ayudas de distintos tipos, inclusive ayudas al funcionamiento, que no eran necesarias para la ejecución de un «programa de reestructuración coherente y preciso que abarque los diferentes elementos de una reestructuración [...], y que sea adecuado para restablecer su competitividad y hacerlas económicamente viables, sin ayuda exterior, en las condiciones de mercado normales» (cita literal del pasaje del código de ayudas). Para comenzar, respecto a este motivo de impugnación comparto la opinión de la Comisión conforme a la cual, a diferencia de lo que han afirmado la demandante y, sobre todo, la Wirtschaftsvereinigung, el código no exige que la Comisión fije de antemano las reducciones de capacidad necesarias para cada empresa y además apruebe el programa de reestructuración necesario y que sólo entonces autorice las ayudas manifiestamente necesarias a tal fin. No infringe el artículo 2 del código de ayudas, sino que, al contrario, es conforme al reparto de competencias entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas, que la Comisión siga el camino inverso y supedite la autorización de las ayudas consideradas necesarias por un Estado miembro, entre otros requisitos, a la aprobación de programas de reestructuración concretos, como los descritos en el artículo 2, y a

la garantía de que su ejecución se hará con la debida celeridad. Ha resultado probado que, cuando elaboró las Decisiones impugnadas, aún no se habían presentado a la Comisión tales programas concretos de reestructuración en su integridad. Por ese motivo, la Comisión supeditó en sus Decisiones la aprobación del conjunto de proyectos de ayuda a autorizaciones de concesión de ayudas, las cuales, a su vez, sólo se conceden previa notificación de los programas de reestructuración concretos en el sentido del artículo 2 del código de ayudas. Por todo ello, la Comisión no podía, en mi opinión, cumplir la obligación que le incumbe, conforme al primer inciso del apartado 1 del artículo 2, de manera más apropiada que actuando como he indicado. Tampoco considero que el cumplimiento gradual de la disposición de que se trata infrinja el tenor o la finalidad de ésta.

c) Más atención merece la afirmación de la demandante y de la parte coadyuvante de que la demandada ha infringido el artículo 5 del código de ayudas al haber autorizado ayudas al funcionamiento por un importe de miles de millones, destinadas a cubrir pérdidas, que no eran necesarias para la ejecución de los programas de reestructuración y que, además, también infringían el artículo 5 del código de ayudas (recurso, pp. 33 y 34, réplica, pp. 16 a 18 y observaciones formuladas en la vista). En la medida en que las explicaciones proporcionadas en la vista se refieren a las ayudas urgentes en el sentido del artículo 6 del código de ayudas, no son relevantes para apreciar tanto la pretensión principal como la subsidiaria. Las Decisiones adoptadas no se refieren a las ayudas urgentes en este sentido y, además, no podían referirse a ellas puesto que, después del 31 de diciembre de 1981, no se podía autorizar ninguna ayuda urgente. Por tanto, la demandante y la parte coadyuvante refirieron acertadamente lo esencial de sus objeciones a las ayudas al funcionamiento autorizadas y a la infracción del artículo 5 del código de ayudas que imputan a la Comisión a este respecto. No obstante, puesto que estas infracciones –en la medida en que se hayan producido efectivamente, como se comprobará– están indisolublemente vinculadas a la infracción de normas esenciales de procedimiento invocada en el marco de la pretensión subsidiaria, sólo pueden analizarse en relación con la pretensión subsidiaria.

3. *Conclusión*

Resumiendo los resultados de mi análisis de la pretensión formulada por la demandante con carácter principal y de las alegaciones invocadas por ella a este respecto, llego a la conclusión de que esta pretensión no está fundada y de que, por tanto, procede desestimarla. La conclusión a la que acabo de llegar se refiere tanto a la formulación inicial de la pretensión principal como a la que resultó de su modificación en la réplica.

VI. Análisis de la pretensión subsidiaria

1. *Introducción*

En su pretensión subsidiaria, la parte demandante solicita al Tribunal de Justicia que anule las cuatro Decisiones controvertidas en la medida en que el importe de las ayudas que se puedan otorgar en los distintos Estados miembros sea superior al importe de las ayudas notificadas a la Comisión hasta el 30 de septiembre de 1982. La pretensión subsidiaria se basa en una infracción del apartado 1 del artículo 8 (en relación con el artículo 12) y del apartado 2 del artículo 8 del segundo código de ayudas.

Según el expediente, ha resultado probado –y, sobre todo, la Comisión también lo reconoce– que los cuatro Estados miembros afectados no notificaron a la Comisión hasta después del 30 de septiembre de 1982 proyectos de ayuda «dirigidos a establecer o modificar las ayudas mencionadas en los artículos 3 a 7» por un importe total de 7.500 millones de ECU, infringiendo la segunda frase del apartado 1 del artículo 8. También ha resultado probado que la notificación de los aumentos o modificaciones de que se trata de los proyectos notificados antes del 30 de septiembre de 1982 por Bélgica, la República Francesa y la República Italiana no se efectuó hasta el 28 o 29 de junio de 1983.

Según su respuesta a la pregunta escrita 1 c) del Tribunal de Justicia, la Comisión concedió incluso a todos los Estados miembros una prórroga del plazo hasta el 31 de enero de 1984 para la presentación de planes de reestructuración concretos vinculados a proyectos de ayudas. Por último, la Comisión reconoce no haber consultado a los Estados miembros sobre los aumentos o modificaciones citados de los proyectos anteriormente notificados antes de adoptar las Decisiones impugnadas, lo que infringe el apartado 2 del artículo 8.

Como ya he señalado, las probadas infracciones de los artículos 2 y 5 del segundo código de ayudas en relación con las ayudas al funcionamiento están indisolublemente unidas a las citadas excepciones a lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de dicho código. Como ya reconoció la Comisión en su citada respuesta a la pregunta 1 c) del Tribunal de Justicia, el retraso con que se produjeron las notificaciones le impidió mantener el principio de degresividad de las ayudas al funcionamiento establecido en el tercer inciso del apartado 1 del artículo 2, respecto a todas las formas de ayuda, y precisado en el segundo inciso del apartado 1 del artículo 5 respecto a las ayudas al funcionamiento. Al final de la vista, la Comisión reconoció de nuevo expresamente, respondiendo a una pregunta que le formulé, que la inobservancia del principio de degresividad precisado en el artículo 5 (limitación a dos años como máximo y reducción una vez al año por lo menos) era la consecuencia de admitir los citados rebasamientos de plazos de notificación. Por consiguiente, el análisis de los motivos de impugnación que ha formulado la demandante, especialmente en relación con la política de ayudas al funcionamiento seguida por la Comisión, está indisolublemente vinculado al análisis de la infracción

a los apartados 1 y 2 del artículo 8,invocada en apoyo de su pretensión subsidiaria. Por una parte, la Comisión justifica su inobservancia del principio de degresividad, en particular, por el hecho de haber admitido los citados rebasamientos de plazo. Por otra parte, el análisis de la gravedad de la infracción de una norma material del código de ayudas tiene importancia a la hora de analizar el alcance de la infracción de los apartados 1 y 2 del artículo 8. Por este motivo comenzaré por examinar, a continuación, los motivos más pertinentes que ha alegado la demandante respecto a la política practicada por la Comisión en materia de ayudas el funcionamiento.

2. *Análisis de los motivos relativos a las ayudas al funcionamiento*

Las censuras imputadas por la parte demandante se refieren en primer lugar al importe de las ayudas al funcionamiento autorizadas por la Comisión. Las circunstancias que ya he expuesto en el apartado IV.4 de las presentes conclusiones (observaciones de la parte coadyuvante) demuestran efectivamente que la parte que representa esta forma de ayuda en el total de las ayudas autorizadas aumentó aún sensiblemente después de 1982 (y, según los datos que obran en el expediente, incluso en cifras absolutas). Ello es manifiestamente contrario al tenor y a la finalidad del tercer inciso del apartado 1 del artículo 2 y al segundo inciso del apartado 1 del artículo 5.

Un segundo motivo importante invocado por la demandante es que las ayudas al funcionamiento controvertidas producen el efecto de falsear la competencia. A este respecto, la parte demandante ha señalado acertadamente en la vista que la observancia del régimen de precios mínimos por parte de las empresas afectadas no garantiza en absoluto la inexistencia de ventas a precios inferiores a los costes de producción. En la comunicación de la Comisión al Consejo, de 11 de noviembre de 1984, que fue presentada en la vista, aquélla reconocía también expresamente que las ayudas al funcionamiento eran y siguen siendo necesarias para cubrir las pérdidas. De esa manera, al permitir en gran medida a las empresas vender con pérdidas, la Comisión ha contribuido evidentemente y de forma considerable a falsear las condiciones de competencia y a que las empresas no rentables mantengan sus partes de mercado. En la vista, la demandante afirmó acertadamente que una limitación de las distorsiones de competencia al mínimo, como exige el tercer considerando de la exposición de motivos, habría requerido:

a) que los proyectos de ayuda al funcionamiento, con arreglo al primer inciso del apartado 1 del artículo 5, fueran vinculados a los programas de reestructuración mientras que, de hecho, incluso el 1 de enero de 1985, todos los programas definitivos de reestructuración aún no habían sido presentados, sin que ello impidiera a la Comisión autorizar la concesión de ayudas al funcionamiento;

b) que las Decisiones de la Comisión (o las Decisiones posteriores por las que autorizó la concesión de ayudas) impu-

sieran requisitos rigurosos respecto a la relación que debería existir entre las ayudas al funcionamiento autorizadas y la magnitud y la duración estrictamente necesarias de la puesta en práctica de los planes de reestructuración; este requisito se desprende también manifiestamente del tercer inciso del apartado 1 del artículo 5; ahora bien, de hecho, en las Decisiones que autorizaron la concesión de ayudas, la Comisión autorizó sin más las ayudas al funcionamiento solicitadas, aunque para la puesta en práctica de los planes de reestructuración hubieran bastado ayudas al funcionamiento menores o de menor duración; por tanto, la política seguida en la materia por la Comisión ha disminuido la urgencia de la reestructuración y producido más distorsiones que las inevitables;

c) que las ayudas al funcionamiento sólo fueran autorizadas por el período objetivamente necesario para la reestructuración.

La única explicación realmente plausible de la Comisión respecto a las patentes divergencias del tenor y la finalidad del apartado 1 del artículo 5 del código de ayudas [3] es la premura a que tenía que hacer frente, ocasionada por haber omitido el rebasamiento del plazo señalado en el apartado 1 del artículo 8. La cuestión de si esta *explicación* puede servir de *justificación* suficiente, depende, por tanto, del alcance de la inobservancia de este plazo, extremo que paso a analizar a continuación.

3. *Análisis de la inaplicación del apartado 1 del artículo 8 que se censura a la Comisión*

Respecto a la inaplicación del apartado 1 del artículo 8 que se censura a la Comisión, ésta afirma en primer lugar que el plazo contemplado en este artículo no es un plazo de caducidad. Según sus explicaciones formuladas en la vista, el apartado 1 del artículo 8 es un mero plazo procedimental «destinado a garantizar que la Comisión sea informada a su debido tiempo, antes del 1 de julio de 1983, de todos los proyectos de ayuda, de manera que pueda decidir sobre estos proyectos en los plazos señalados» (especialmente el contemplado en el segundo inciso del apartado 1 del artículo 5) (aclaración del autor). En segundo lugar, afirmó que el artículo 12 del código de ayudas sólo exige el dictamen favorable del Consejo cuando se trata de introducir una modificación general al plazo previsto en el apartado 1 del artículo 8. El artículo 12 no impide, en su opinión, rebasar los plazos tal

[3] El motivo de infracción alegado por la parte demandante, conforme al cual la política de la Comisión también tuvo en cuenta consideraciones sociales, en mi opinión, no está fundado como tal a la luz del tenor del apartado 2 del artículo 5 y del tercer considerando. No obstante, ello no justifica una excepción a los requisitos exigidos expresamente en el apartado 1 del artículo 5.

como se autorizó en el caso de autos, puesto que los citados plazos tienen carácter individual y excepcional.

Este motivo de defensa de la Comisión no puede, en mi opinión, justificar su actuación, tal y como ha resultado probada efectivamente. Aun admitiendo con la Comisión que el plazo de notificación fijado en el apartado 1 del artículo 8 no sea un plazo de caducidad en el sentido de que cualquier rebasamiento del mismo, por mínimo que sea, impida la aprobación de los proyectos de ayuda notificados intempestivamente, debe considerarse que este plazo tiene un carácter más obligatorio que lo que afirma la Comisión. Para comenzar, del apartado 2 del artículo 8 del código de ayudas cabe deducir que la notificación debería haberse producido en un plazo razonable, con objeto de permitir a la Comisión solicitar a tiempo el dictamen de los Estados miembros sobre los proyectos de ayuda importantes que le habían sido notificados, antes de dictaminar al respecto. A continuación, cabe deducir del segundo inciso del apartado 1 del artículo 5 no sólo que la notificación debe hacerse a su debido tiempo a fin de que los plazos fijados en esta disposición puedan también observarse en el momento del dictamen de la Comisión, sino también que la notificación debe efectuarse a su debido tiempo para que pueda observarse el principio de degresividad concretado de manera precisa en esta disposición. Como ya he señalado, la Comisión ha reconocido que los rebasamientos de plazo que había admitido en el presente asunto le impidieron observar el principio de degresividad en las Decisiones impugnadas.

Procede asimismo desestimar la alegación de la Comisión conforme a la cual no se debería aplicar al presente asunto el artículo 12 del código de ayudas. En primer lugar, la Comisión no puede afirmar que, en el presente asunto, sólo se produjeron algunos rebasamientos de plazo aislados en un determinado número de casos individuales. Por el contrario, los rebasamientos de plazo afectaban a la mayor parte de los proyectos de ayuda de los Estados miembros. En segundo lugar, la segunda frase del segundo inciso del apartado 1 del artículo 5 no ofrece claramente ningún fundamento jurídico que permita prorrogar el plazo señalado en el apartado 1 del artículo 8 en casos individuales. En aras de la exhaustividad, añadiré además a este análisis de los principales motivos de defensa de la Comisión, que también debe desestimarse la alegación desarrollada por ella en la vista, conforme a la cual las importantes modificaciones notificadas después del 30 de septiembre de 1982 y relativas a proyectos notificados antes de esta fecha sólo deben ser consideradas como una precisión de los proyectos notificados anteriormente. La obligación de notificación contemplada en el apartado 1 del artículo 8 también se refiere obviamente a los proyectos de modificación de las ayudas contempladas en los artículos 2 a 7 inclusive del código de ayudas.

Por consiguiente, entiendo que procede desestimar los motivos de defensa de la Comisión relativos a los importantes rebasamientos del plazo de notificación señalado en el apartado 1 del artículo 8 del segundo código de ayudas, que admitió por iniciativa propia y que se le censuran. Por los motivos indicados, los rebasamientos comprobados

también deben ser considerados como vicios sustanciales de forma y, por consiguiente, debe declararse fundado a este respecto el recurso de la demandante.

4. *Análisis de la inaplicación del apartado 2 del artículo 8 que se censura a la Comisión*

La Comisión admite la exactitud material de la infracción del apartado 2 del artículo 8 que también le imputa la demandante. Tampoco niega que los proyectos de ayuda de que se trata formaran parte de proyectos de ayuda importantes en el sentido del apartado 2 del artículo 8. Para justificar el hecho de no haber consultado a los Estados miembros respecto a estos proyectos de ayuda, la Comisión alega fundamentalmente que ello era consecuencia de la opción que tuvo que efectuar entre el interés en adoptar a tiempo una decisión material y el interés en cumplir la obligación de consulta.

También procede desestimar este motivo de defensa. Desconoce la importancia esencial de la citada norma de procedimiento, que tiene un alcance comparable a la del párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE. La demandante ha recordado acertadamente en el presente asunto que en la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión (84/82, ↔ Rec. p. 1451), tanto el Tribunal de Justicia como el Abogado General Sir Gordon Slynn en las conclusiones que la precedieron, que consideraron tan sustancial la infracción de esta última norma de procedimiento dio lugar a la anulación de la Decisión controvertida.

También procede desestimar la alegación de la Comisión conforme a la cual ésta debía elegir entre los intereses en juego: adoptar dentro de plazo una Decisión material o respetar la obligación de consulta. De hecho, este argumento no hace sino subrayar la gravedad de la infracción del apartado 1 del artículo 8 del código de ayudas que se censura a la Comisión. Mediante esta infracción la Comisión se situó ella misma en el citado dilema. Por ende, dado el carácter ilegal que reviste la inobservancia del apartado 1 del artículo 8, la Comisión no puede invocar el dilema en el que se encontró por su propia culpa. Por otra parte, la importancia que se atribuye al incumplimiento de la obligación de consulta es particularmente grande por lo que se refiere precisamente a proyectos importantes de ayuda al funcionamiento. Los demás Estados miembros están, por fuerza, mejor informados que la Comisión de las consecuencias perjudiciales para su industria que producen las distorsiones de competencia originadas por estos proyectos. Ya he señalado el efecto de distorsión de la competencia de esta forma de ayuda. No obstante, a este respecto la parte demandante también se remitió acertadamente a la sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de enero de 1985, Finsider/Comisión (250/83, Rec. p. 142). La segunda frase del séptimo considerando y la segunda frase del noveno considerando de esta sentencia son particularmente claras a este respecto. Señalan que las ayudas de esta clase producen los efectos más perjudiciales sobre la competencia, que son las más ajenas de la auténtica finalidad de reestructuración y que pueden retrasar la consecución de este objetivo.

Por consiguiente, entiendo que también está fundado el motivo invocado por la deman-

dante, relativo a la infracción del apartado 2 del artículo 8. Al igual que la infracción del apartado 1 del artículo 8, opino que ésta constituye un vicio de forma tan substancial que justifica la anulación parcial de las Decisiones impugnadas en el presente asunto, como solicita la demandante en su pretensión subsidiaria.

5. *Conclusión sobre la pretensión subsidiaria*

Respecto a la pretensión subsidiaria y a los dos motivos formulados en su apoyo, llego a la conclusión de que la pretensión está fundada y que debe dar lugar a la anulación solicitada de las cuatro Decisiones controvertidas en la medida en que el importe de las ayudas, que pudieran otorgar los Estados miembros de que se trata fundándose en estas Decisiones, sea superior al importe de los proyectos de ayuda notificados a la Comisión hasta el 30 de septiembre de 1982.

Conforme al artículo 34 del Tratado CECA, en caso de nulidad, el Tribunal remitirá el asunto a la Comisión. A diferencia del apartado 2 del artículo 174 del Tratado CEE respecto a los Reglamentos, el artículo 34 del Tratado CECA no permite al Tribunal de Justicia indicar, respecto a Decisiones como las del presente asunto, qué efectos de las Decisiones anuladas deben considerarse definitivos. El propio artículo 34 del Tratado CECA determina los efectos jurídicos de la anulación. Antes de formular mis conclusiones propiamente dichas, haré algunas observaciones finales sobre los problemas que se plantean a este respecto.

VII. Observaciones finales y conclusiones

1. *Observaciones finales*

Respecto a las consecuencias jurídicas de la anulación de Decisiones como las controvertidas en el presente asunto, el artículo 34 del Tratado CECA establece que después de que se le haya remitido el asunto, la Comisión «estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad. En caso de perjuicio directo y especial sufrido por una empresa o grupo de empresas a consecuencia de una decisión o de una recomendación que el Tribunal reconoce que adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad, la Alta Autoridad, en uso de los poderes que se le reconocen en el presente Tratado, estará obligada a adoptar las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión o de la recomendación anulada y a conceder, en tanto fuere necesario, una justa indemnización». A ello añade el párrafo segundo del artículo 34 que si «la Alta Autoridad se abstuviere de adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para la ejecución de una decisión de nulidad, cabrá interponer un recurso de indemnización ante el Tribunal». Por tanto, el párrafo segundo del artículo 34 remite a la posibilidad de un recurso de indemnización conforme al artículo 40 del Tratado CECA. No obstante, este artículo sólo ofrece expresamente semejante posibilidad sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34, que, por consiguiente, presenta un carácter autónomo y debe seguir aplicándose

si, como sucede en el presente asunto, no se ha solicitado la indemnización.

En la vista, la demandante subrayó expresamente que lo que le interesa es que, en la fase final de ejecución del código de ayudas, la Comisión refuerce su posición frente a los cuatro Estados miembros de que se trata. Ello debería dar lugar a una mayor reducción de capacidad y a ayudas menores en estos Estados. Por otra parte, tanto la demandante como la Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, que interviene en apoyo de sus pretensiones, han alegado en repetidas ocasiones a lo largo del procedimiento –y, en mi opinión, lo han demostrado en cierta medida– que las empresas siderúrgicas alemanas habían sufrido un perjuicio particular como consecuencia directa de las Decisiones impugnadas. En mi opinión, ello cabe decirse en particular por lo que se refiere a la violación del principio de degresividad de las ayudas al funcionamiento sometidas a aprobación y que, respecto a estas ayudas, se ha concretado en el artículo 5. Como se ha probado, la inobservancia de este principio ha sido la consecuencia inevitable de la infracción de los apartados 1 y 2 del artículo 8 del segundo código de ayudas, que se ha calificado de ilegal. En mi opinión, la alegación formulada no se aplica a las excepciones al plazo de dos años, señalado también en el segundo inciso del artículo 5, que han sido admitidas por la Comisión. La fase escrita ha demostrado –y se ha confirmado especialmente en la vista– que, en el marco del Consejo, los Estados miembros, el 25 de julio de 1983, dieron unánimemente su dictamen favorable a la excepción del plazo citado, de acuerdo con la posibilidad que les ofrece a este respecto la segunda frase de dicha disposición. Por ello, la Comisión podía prescindir a continuación del artículo de que se trata en las Decisiones por las que autorizó la concesión de ayudas.

Basándome en las circunstancias particulares que, aunque no justifiquen las infracciones comprobadas del artículo 8 del segundo código de ayudas, las hacen comprensibles, no estoy seguro –aunque tampoco lo excluyo– de que se pueda imputar a la Comisión un cargo que, con arreglo a la tercera frase del artículo 34 del Tratado CECA, pueda fundamentar una declaración del Tribunal de Justicia en el sentido de que las Decisiones cuya anulación se pretende adolezcan «de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la Comunidad». Por ello propongo al Tribunal de Justicia que en su sentencia deje expresamente sin dirimir esta cuestión. Opino que ello es importante también para no prejuzgar posibles acciones que pudieran interponer las empresas perjudicadas basándose en el artículo 40 del Tratado CECA: A este respecto, también convendrá establecer el paralelismo entre la tercera frase del artículo 34 del Tratado CECA y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de responsabilidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado CEE, relativo a los actos normativos. Además, en el presente procedimiento, los datos con que contamos son insuficientes para permitir al Tribunal de Justicia pronunciarse definitivamente a este respecto.

Si el Tribunal de Justicia sigue mi propuesta sobre este punto, las consecuencias jurídicas

de la anulación estarían reguladas, en primer lugar, por la segunda frase del artículo 34 del Tratado CECA. Puesto que no se puede reparar como tal, la admisión por iniciativa propia de la Comisión de los rebasamientos del plazo de notificación señalado en el apartado 1 del artículo 8 del segundo código de ayudas, la aplicación de esta frase del artículo 34 obligará a la Comisión, en primer lugar, a solicitar a los Estados miembros su dictamen sobre los proyectos de ayuda controvertidos. A continuación, sobre la base de este dictamen, la Comisión deberá analizar si debe exigir otra reducción de las ayudas al funcionamiento que los Estados miembros de que se trata fueron autorizados a conceder o, por el contrario, una reducción mayor de las capacidades de producción y otras medidas de reestructuración complementarias. El apartado 12 y otros pasajes de la comunicación de la Comisión al Consejo de 14 de noviembre de 1984, presentada en la vista, me permiten considerar plausibles semejantes consecuencias jurídicas. Por consiguiente, entonces se podrá garantizar que el 1 de enero de 1986 se habrá alcanzado el objetivo principal del código de ayudas, es decir, el restablecimiento de la viabilidad de la mayor parte de las empresas siderúrgicas de los Estados de que se trata, sin que sea necesario seguir pagando ayudas después de esa fecha. Al final de la vista, la Comisión volvió a confirmar expresamente que el objetivo es poner fin definitivamente a las ayudas específicas después de la citada fecha. Sin embargo, según la Comisión, determinadas empresas deberán seguir recurriendo a sus propias fuerzas para proceder a adaptaciones con objeto de recuperar su rentabilidad.

Las consecuencias de la violación del principio de degresividad precisado en el artículo 5 del código de ayudas (que, como he señalado, es la consecuencia ineluctable de haber admitido fuera de plazo la notificación, admisión que ha sido calificada de ilegal) probablemente ya no se puedan reparar directamente, después de pronunciada la sentencia, reconociendo la degresividad en el pago del resto de las ayudas otorgadas al funcionamiento. Por consiguiente, teniendo en cuenta, entre otros, el artículo 40 del Tratado CECA, la Comisión deberá considerar probablemente también otras medidas que sean, conforme a la segunda frase del artículo 34, «adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión anulada», por mencionar de nuevo la tercera frase del artículo 34. A este respecto, se podrá pensar, entre otras, en medidas en el marco del régimen de cuotas, si éste sigue manteniéndose en 1986 de una u otra forma.

Teniendo en cuenta el poco tiempo que nos queda hasta el año 1986 y la brevedad de los nuevos plazos que la Comisión ha anunciado en la vista, sin perjuicio del necesario dictamen favorable del Consejo, para la notificación y la autorización de los proyectos de ayuda y la prórroga del plazo para las ayudas al funcionamiento, la sentencia del Tribunal de Justicia podrá tener tanto más impacto cuanto antes se dicte. Según las informaciones aparecidas en la prensa, las citadas modificaciones del código de ayudas fueron aprobadas el 27 de marzo. La Decisión de modificación nº 1018/85/CECA de la Comisión, de 19 de abril de 1985 (DO

L 110, p. 5; EE 08/02, p. 173). Basándose en una exposición de motivos muy detallada, sustituye el plazo del quinto inciso del apartado 1 del artículo 2 por el del «1 de agosto de 1985», el del inciso segundo del apartado 1 del artículo 5, por el del «31 de diciembre de 1985» y el del apartado 1 del artículo 8, por el del 31 de mayo de 1985.

Por lo que se refiere a las costas, propongo que si el Tribunal de Justicia considera, al igual que yo, que procede estimar la pretensión subsidiaria de la demandante, condene a la Comisión a soportar, además de sus propios gastos, la mitad de los gastos de la demandante y de la parte que ha intervenido en apoyo de las pretensiones de ésta.

2. *Conclusión*

En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Anule las Decisiones 83/391/CEE, CECA, 83/393/CECA, 83/396/CECA y 83/399/CECA de la Comisión, de 29 de enero de 1983 (DO L 277, pp. 1, 14, 24 y 36), por las que se autoriza a los Gobiernos de Bélgica, de la República Francesa, de la República Italiana y del Reino Unido a otorgar ayudas a determinados productores de hierro y acero, en la medida en que el importe de las ayudas otorgadas basándose en las Decisiones mencionadas supere el importe de los proyectos de ayuda notificados a la Comisión el 30 de septiembre de 1982.

2) Remita el asunto a la Comisión, con arreglo al artículo 34 del Tratado CECA.

3) Precise brevemente en los fundamentos de la sentencia las consecuencias jurídicas de la anulación, en el sentido expuesto más detalladamente en mis conclusiones.

4) Desestime las demás pretensiones de la demandante por infundadas.

5) Condene a la Comisión a soportar sus propios gastos así como la mitad de los gastos efectuados por la parte demandante y por la Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, que ha intervenido en apoyo de las pretensiones de la demandante.