ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
12 de Novembro de 1998 *

No processo C-415/96,

Reino de Espanha, representado por Luis Pérez de Ayala Becerril, abogado del Estado, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Francisco Santaolalla, consultor jurídico principal, e Ramón Vidal Puig, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo Serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação da Decisão 97/242/CE da Comissão, de 18 de Setembro de 1996, que altera a Decisão 92/317/CEE, relativa ao auxílio concedido à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, actualmente denominada Mediterráneo Técnica Textil SA, e ao seu adquirente (JO 1997, L 96, p. 30),

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, G. Hirsch (relator), J. L. Murray, H. Ragnemalm e K. M. Ioannou, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Março de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 30 de Dezembro de 1996, o Reino de Espanha, nos termos do artigo 173.° do Tratado CE, pediu a anulação da Decisão 97/242/CE da Comissão, de 18 de Setembro de 1996, que altera a Decisão 92/317/CEE, relativa ao auxílio concedido à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, actualmente denominada Mediterráneo Técnica Textil SA, e ao seu adquirente (JO 1997, L 96, p. 30, a seguir «decisão controvertida»).

2 Hilaturas y Tejidos Andaluces SA (a seguir «Hytasa») era uma sociedade anónima que, devido a dificuldades de ordem financeira, foi adquirida em 1982 pelo Patrimonio del Estado (organismo responsável pelo património do Estado do Ministério da Economia e das Finanças). Fabricava produtos têxteis nas suas fábricas em Sevilha e respectiva região.

3 Em 1989, na sequência de uma denúncia, a Comissão solicitou às autoridades espanholas informações relativamente às presumíveis entradas de capital efectuadas a favor da Hytasa a partir de 1986, data da adesão do Reino de Espanha às Comunidades. Pela resposta dada pelas autoridades espanholas, a Comissão determinou que a Hytasa havia recebido aumentos de capital no valor de 7 100 milhões de PTA destinadas a compensar as perdas de exploração.

4 Em 1990, as autoridades espanholas comunicaram à Comissão que a Hytasa iria ser privatizada. As condições da privatização incluíam uma entrada de capital de 4 200 milhões de PTA efectuada pelo Patrimonio del Estado.

5 Em Julho de 1990, a Comissão deu início ao processo previsto no n.° 2 do artigo 93.° do Tratado CE, relativamente às entradas de capital de 7 100 milhões de PTA a favor da Hytasa efectuadas pelo Reino de Espanha entre 1986 e 1988, bem como a quaisquer auxílios adicionais eventualmente concedidos no âmbito da venda da empresa.

6 Considerando que estas intervenções financeiras constituíam um auxílio para efeitos do n.° 1 do artigo 92.° do Tratado CE e que este não parecia reunir as condições necessárias para a aplicação de qualquer das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 92.°, a Comissão notificou o Governo espanhol do início do processo por ofício de 3 de Agosto de 1990.

7 Em 16 de Outubro de 1990, o Governo espanhol apresentou as suas observações nos termos do processo, alegando nomeadamente que não se verificara qualquer auxílio no âmbito da venda da Hytasa e que a empresa fora vendida ao candidato que apresentara a proposta mais vantajosa na sequência de concurso público no mercado internacional. Além disso, uma vez que a empresa tinha sede em Sevilha, uma região elegível para auxílios regionais, deveria ter sido aplicada a derrogação prevista no n.° 3, alínea a), do artigo 92.° do Tratado.

8 As autoridades espanholas responderam em 27 de Março de 1991 às observações dos terceiros quanto ao início do processo. Apresentaram igualmente um plano de reestruturação elaborado pelos novos proprietários da Hytasa, o qual foi alterado em 13 de Junho de 1991.

9 Em 25 de Março de 1992, a Comissão adoptou a Decisão 92/317 (JO L 171, p. 54), na qual concluiu que tanto os aumentos de capital no montante total de 7 100 milhões de PTA como a entrada de capital de 4 200 milhões de PTA constituíam auxílios públicos que tinham sido concedidos em infracção às disposições do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado (artigos 1.°, primeiro parágrafo e 2.°, segundo parágrafo, da Decisão 92/317). A Comissão entendeu, no entanto, que os auxílios no montante de 7 100 milhões de PTA eram compatíveis com o mercado comum (artigo 1.°, segundo parágrafo, da Decisão 92/317)

10 Ao invés, relativamente à entrada de capital de 4 200 milhões de PTA, a Comissão concluiu tratar-se de um auxílio incompatível com o mercado comum porque não satisfazia nenhum dos requisitos necessários para poder beneficiar das derrogações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 92.° do Tratado (artigo 2.°, segundo parágrafo, da Decisão 92/317).

11 Em consequência, a Comissão exigiu o reembolso do auxílio concedido (artigo 3.° da Decisão 92/317).

12 Nos termos do artigo 4.° desta mesma decisão, «Não deve ser aplicado qualquer acordo que preveja a indemnização dos adquirentes pelo Estado ou pelo Património do Estado como consequência da obrigação de reembolso do auxílio recebido imposta pela Comissão.»

13 Por último, em aplicação do artigo 5.° desta decisão, o Governo espanhol devia informar a Comissão, no prazo de dois meses, das medidas tomadas.

14 Em 19 de Junho de 1992, o Reino de Espanha interpôs recurso ao abrigo do artigo 173.° do Tratado, solicitando a anulação dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317, relativos à entrada de capital no montante de 4 200 milhões de PTA. No acórdão de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão (C-278/92 a C-280/92, Colect., p. I-4103), o Tribunal de Justiça julgou parcialmente procedente esse pedido.

15 Em especial, anulou o artigo 2.°, segundo parágrafo, da Decisão 92/317, anulação que implicou igualmente a dos artigos 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317.

16 A esse propósito, o Tribunal de Justiça declarou no n.° 49 do acórdão Espanha/ /Comissão, já referido, que o facto de um auxílio não ser concedido no quadro de um programa regional de auxílios não afasta necessariamente a respectiva qualificação como auxílios regionais na acepção do artigo 92.°, n.° 3, alínea a). A Comissão não está, portanto, dispensada por esse facto de apreciar a compatibilidade do auxílio à luz desta disposição.

17 Relativamente ao argumento apresentado pela Comissão, a título subsidiário, segundo o qual a concessão do auxílio não era acompanhada de um plano de reestruturação que garantisse a viabilidade da empresa, o Tribunal de Justiça respondeu nestes termos:

53 «Na secção VI, oitavo considerando, da decisão litigiosa, a Comissão salienta:

"Mesmo se o auxílio em causa fosse considerado um auxílio regional, continuaria a não ser considerado elegível ao abrigo do n.° 3, alínea a), do artigo 92.°, *na medida em que os auxílios concedidos ao abrigo deste artigo devem contribuir* para o desenvolvimento a longo prazo da região — o que significa, nomeadamente, no presente caso, que o auxílio deve pelo menos destinar-se a restabelecer a viabilidade da empresa, objectivo este que não foi atingido em relação à Hytasa à luz das informações apresentadas até à data à Comissão (este

aspecto foi já discutido na secção IV) — sem produzir quaisquer efeitos negativos inaceitáveis sobre as condições da concorrência na Comunidade."

54 A secção IV da decisão em litígio, a que a Comissão se refere, diz respeito à questão de saber em que medida a intervenção em causa continha elementos de auxílio de Estado, na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Não aborda a questão do restabelecimento da rentabilidade da Hytasa.

55 Esta questão também não é aludida na secção III da decisão. Após resumir o conteúdo dos dois planos de reestruturação, a Comissão, no décimo sexto considerando, interroga-se quanto à validade das afirmações feitas pelas autoridades espanholas ou das previsões de resultados. Em seu entender, as diversas contradições existentes entre os dois planos não lhe permitem partilhar das previsões optimistas constantes da conclusão do plano revisto (mesmo considerando). A Comissão, contudo, não adianta qualquer argumento específico no sentido de que o novo plano de reestruturação não permitiria assegurar a viabilidade da Hytasa.

56 Por último, no nono considerando da secção VI, a Comissão declara que a questão de saber se os projectos de investimentos da Hytasa são compatíveis com o interesse da Comunidade e contribuem para uma reestruturação eficaz da sociedade são "analisados subsequentemente". Na realidade, nas páginas seguintes, aborda os efeitos nocivos do auxílio sobre as condições de concorrência, sem analisar a incidência do plano revisto no restabelecimento da rentabilidade da Hytasa. Ora, uma análise desse tipo impunha-se no caso presente, tanto mais que o plano previa uma reorientação substancial da produção para a confecção de vestuário.

57 Deve, por isso, concluir-se que a análise que a Comissão faz quanto à compatibilidade do auxílio em questão com o artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado não satisfaz os critérios que ela própria estabeleceu.

58 Consequentemente, a decisão relativa à empresa Hytasa deve ser anulada nos seus artigos 2.°, segundo parágrafo, 3.°, 4.° e 5.°»

18 A 13 de Outubro de 1995, a Comissão enviou ao Reino de Espanha uma carta na qual indicava:

«Em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Setembro de 1994 (processo C-278/92), que anula vários artigos da decisão da Comissão de 25 de Março de 1992, os serviços da Comissão estão a elaborar um projecto de decisão definitiva no processo iniciado nos termos do artigo 93.°, n.° 2, do Tratado CE... processo que, em conformidade com este acórdão, permanece ainda em aberto. Este projecto será apresentado proximamente ao colégio dos membros da Comissão com vista à sua adopção.»

19 A 18 de Setembro de 1996, a Comissão adoptou a decisão controvertida. Segundo a fundamentação desta decisão, a mesma foi adoptada a fim de tomar em devida conta o acórdão Espanha/Comissão, já referido (capítulo III, primeiro considerando). No final da análise do plano de reestruturação, a Comissão concluiu que este não permitia assegurar a viabilidade a longo prazo da Hytasa. Chegou portanto à conclusão, no capítulo III, vigésimo quarto considerando, que o auxílio não podia ser considerado compatível com o mercado comum para efeitos do n.° 3, alínea a), do artigo 92.° Pela mesma razão, concluiu, no capítulo III, vigésimo quinto considerando, que a derrogação prevista no n.° 3, alínea c), do artigo 92.°, também não podia ser aplicada.

20 Nos vigésimo sexto e vigésimo sétimo considerandos do capítulo III, a Comissão salienta:

«A opinião da Comissão de que o plano de reestruturação supramencionado não torna a empresa viável é confirmada pelas intervenções financeiras que as autoridades espanholas tiveram de efectuar a seu favor a partir de 1992. O plano de reestruturação nunca chegou a ser executado. Na sequência da falência de um dos proprietários — a Hilaturas Gossypium —, a Improasa, empresa executora do Patrimonio del Estado, adquiriu 30% das acções da MTT em 1992. Várias propriedades pertencentes à MTT foram hipotecadas a favor da Improasa por cerca de 726 milhões de PTA. A Improasa adquiriu também livranças emitidas pela MTT no valor de cerca de 4 660 milhões de PTA.

Em 1992, o Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) concedeu à empresa dois empréstimos no valor de 300 milhões de PTA, no âmbito de um regime de auxílio aprovado pela Comissão. A MTT encontra-se presentemente numa situação financeira difícil, com dívidas no valor de cerca de 10 000 milhões de PTA, de tal forma que as autoridades espanholas competentes decidiram suspender indefinidamente os pagamentos da empresa, com vista à sua liquidação e subsequente venda dos seus activos para pagamento das dívidas.»

21 A análise efectuada em execução do acórdão Espanha/Comissão, já referido, confirmando a conclusão a que já tinha chegado na Decisão 92/317, levou a Comissão a substituir na parte decisória da decisão controvertida as disposições anteriormente anuladas pelo Tribunal de Justiça por disposições de conteúdo similar.

22 Em apoio do seu recurso, o Reino de Espanha invoca dois fundamentos baseados na violação dos artigos 93.° e 174.° do Tratado CE, por um lado, e na violação dos direitos de defesa e dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, por outro.

Violação dos artigos 93.° e 174.° do Tratado

23 O Reino de Espanha sustenta que, ao adoptar a decisão controvertida, a Comissão violou o primeiro parágrafo do artigo 174.° do Tratado, nos termos do qual «se o recurso tiver fundamento, o Tribunal de Justiça anulará o acto impugnado». Em seu entender, «a autoridade de caso julgado», em virtude da qual um acto anulado não pode ser objecto de nova apreciação judicial, opõe-se à adopção de uma nova decisão com conteúdo idêntico ao da decisão anteriormente anulada.

24 A este propósito, constata que, segundo o acórdão Espanha/Comissão, já referido, a Comissão tinha actuado irregularmente, ao não ter procedido às análises necessárias para adoptar uma decisão correcta. Em seu entender, não se trata, portanto, de uma simples falta de fundamentação, como seria o caso se a Comissão se tivesse limitado a adoptar um acto sem expor os fundamentos da sua adopção. No caso vertente, o Tribunal de Justiça critica, no entanto, a Comissão por não ter feito o necessário para adoptar uma decisão de conteúdo conforme aos critérios enunciados no artigo 92.° do Tratado.

25 Não sendo a causa de nulidade um simples vício processual ou de forma, mas um erro bem mais grave, o efeito do acórdão de anulação deveria, no que concerne ao acto objecto de recurso, ser considerado total e absoluto. Daí resulta, segundo o Reino de Espanha, que a anulação da Decisão 92/317 é extensiva, em razão precisamente do fundamento de anulação, à totalidade dos actos preparatórios tomados pela Comissão antes de adoptar a referida decisão. A Comissão não pode, portanto, rectificar o seu erro limitando-se a adoptar uma nova decisão, devendo, pelo contrário, retomar o processo desde o início.

26 A Comissão entende, ao invés, que não se pode deduzir do artigo 174.° do Tratado que a invalidade do acto contestado se deve «alargar» aos actos preparatórios. Estes não constituíam um dos «efeitos» do acto impugnado a que se refere o artigo 174.°, mas actos anteriores a este. Excluindo o caso em que a nulidade do acto impugnado é precisamente causada por um vício do acto preparatório, não há razão para

que esse acto não possa servir como acto preparatório de um novo acto adoptado em substituição do acto anulado.

27 A Comissão afirma que o Tribunal de Justiça anulou a decisão controvertida pelo facto de a Comissão não ter suficientemente explicado as razões pelas quais chegou à conclusão de que o plano de recuperação apresentado pelo Governo espanhol não permitiria assegurar o restabelecimento da rentabilidade da Hytasa. O vício que deu lugar à anulação foi, portanto, um vício de forma, a saber, a insuficiência de fundamentação contida na decisão controvertida no que respeita à compatibilidade dos auxílios, e não um vício material, relativo às causas eventuais dessa insuficiência, sobre as quais o Tribunal de Justiça apenas poderia adiantar especulações.

28 No entender da Comissão, atentos os termos do acórdão de anulação, a única obrigação que lhe incumbia era, em conformidade com o artigo 176.° do Tratado CE, adoptar uma nova decisão com fundamentação adequada quanto à compatibilidade dos auxílios. A decisão controvertida é conforme a esta obrigação, na medida em que a Comissão analisa detalhadamente a compatibilidade do auxílio à luz do artigo 92.°, n.° 3, alíneas a) e c). Esta análise confirma a conclusão a que já tinha chegado na Decisão 92/317. Essa a razão pela qual se limitou a substituir, na parte decisória da decisão controvertida, as disposições anuladas pelo Tribunal de Justiça por outras de conteúdo análogo.

29 Em contrapartida, a Comissão considera que a execução do acórdão de anulação não exigia a abertura de um novo processo e, em especial, a notificação do Governo espanhol para que apresentasse de novo observações. O vício imputado pelo acórdão de anulação afecta única e exclusivamente a forma da decisão final e não os actos prévios à sua adopção. A repetição desses actos preparatórios era, por conseguinte, inútil.

30 Importa recordar que, nos termos do artigo 174.°, n.° 1, do Tratado, se o recurso tiver fundamento, o Tribunal de Justiça anulará o acto impugnado.

31 Por força do artigo 176.° do Tratado, a instituição de que emana o acto anulado deve tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça. Como este último declarou no acórdão de 26 de Abril de 1988, Asteris e o./Comissão (97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Colect., p. 2181, n.° 27), para dar cumprimento ao acórdão e executá-lo plenamente, a instituição é obrigada a respeitar não apenas a sua parte decisória, mas igualmente a fundamentação que conduziu ao acórdão e que constitui o seu fundamento necessário, na medida em que é indispensável para determinar o sentido exacto do que foi estabelecido na parte decisória. Com efeito, é esta fundamentação que, por um lado, identifica exactamente a disposição considerada ilegal e, por outro lado, revela as razões exactas da ilegalidade declarada na parte decisória, que têm de ser tomadas em consideração pela instituição ao substituir o acto anulado. O processo que visa substituir tal acto pode assim ser retomado no ponto exacto em que a ilegalidade ocorreu (v. acórdão de 3 de Julho de 1986, Conselho/Parlamento, 34/86, Colect., p. 2155, n.° 47).

32 Com efeito, de acordo com jurisprudência constante, a anulação de um acto comunitário não afecta necessariamente os actos preparatórios (acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 34).

33 Na parte decisória do acórdão Espanha/Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça anulou os artigos 2.°, segundo parágrafo, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317. No n.° 57 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça concluiu que a análise da Comissão sobre a compatibilidade do auxílio em questão com o artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado não satisfazia os critérios que ela própria estabeleceu.

34 O Reino de Espanha não contesta que, no momento da adopção da Decisão 92/317, os actos de instrução realizados pela Comissão permitiam uma análise exaustiva da compatibilidade do auxílio à luz do artigo 92.°, n.° 3, do Tratado. No entanto, uma vez que a análise efectuada pela Comissão era incompleta e redundou na ilegalidade da Decisão 92/317 (v. n.° 17 do presente acórdão), o processo que visa substituir esta decisão podia ser retomado nesse ponto, procedendo a uma nova análise dos actos de instrução, cuja razão de ser não foi aliás posta em causa no caso vertente. A execução do já referido acórdão Espanha/Comissão não impunha portanto à Comissão a repetição da integralidade do processo previsto no artigo 93.° do Tratado.

35 Nestas condições, é de julgar improcedente o primeiro fundamento.

Violação dos direitos de defesa e dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima

36 No entender do Reino de Espanha, foram afectados os direitos de defesa e o princípio da segurança jurídica. A análise da Comissão efectua-se, com efeito, na perspectiva da rentabilidade da empresa, o que não tinha sido o caso na Decisão 92/317. Não se pode afirmar que, no processo inicial, ou seja, naquele que deu lugar à Decisão 92/317, o Reino de Espanha tenha sido efectivamente ouvido, na medida em que é bem diferente apresentar observações a propósito da compatibilidade dos auxílios em 1990/1991 ou fazê-lo anos mais tarde, ou seja, em 1996. O que o Governo espanhol pôde exprimir num dado momento não coincidia exactamente com as observações que teria apresentado em 1995 e em 1996. Nos vigésimo sexto e vigésimo sétimo considerandos do capítulo III da decisão controvertida, a Comissão procede aliás a uma análise *ex post facto*. Ao obstar a que o Reino de Espanha apresentasse novas observações a propósito da compatibilidade do auxílio concedido à Hytasa com o mercado comum, foi violado o princípio do respeito dos direitos de defesa.

37 Além disso, uma violação do princípio da confiança legítima resulta do facto de, dois anos após a prolação do acórdão Espanha/Comissão, já referido, e sem a menor justificação para o seu atraso, a Comissão se ter limitado a informar o Reino de Espanha, por carta de 13 de Outubro de 1995, de que tinha preparado uma nova decisão relativamente a um caso já por si apreciado seis anos antes.

38 A Comissão entende, ao invés, que o processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado tinha sido escrupulosamente respeitado, pelo que não violou os direitos de defesa do Reino de Espanha.

39 Constata, além disso, que este último não adianta qualquer justificação em apoio das suas alegações relativas a uma violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

40 Relativamente à violação dos direitos de defesa importa salientar, antes de mais, que, no quadro do processo em aplicação do artigo 93.°, n.° 2, que conduziu à Decisão 92/317, o Reino de Espanha apresentou as suas observações quanto à decisão de início do processo e quanto aos comentários apresentados pelos terceiros interessados. Tendo esta decisão sido anulada, a Comissão baseou seguidamente a sua nova apreciação, que o Reino de Espanha não contesta quanto ao fundo, exclusivamente em informações de que dispunha na altura da adopção dessa mesma decisão. Uma vez que o Reino de Espanha já tinha tomado posição quanto a essas informações como resulta dos n.ºs 7 e 8 do presente acórdão, não havia que o consultar novamente.

41 O facto de a Comissão examinar, nos vigésimo sexto e vigésimo sétimo considerandos do capítulo III da decisão controvertida, a rentabilidade da empresa Hytasa numa perspectiva *ex post* não é susceptível de alterar a solução do litígio. Importa, com efeito, admitir que esta análise mais não faz que confirmar a contida nos considerandos anteriores (do décimo nono ao vigésimo quinto), nos termos da qual o plano de reestruturação apresentado pelas autoridades espanholas não permitia assegurar a viabilidade a longo prazo da empresa. Nestas condições, não se pode considerar que existiu uma violação dos direitos de defesa.

42 Por último, relativamente à violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, basta referir que essas alegações não se baseiam em nenhum argumento pertinente, de modo que não podem ser acolhidas.

43 Não podendo também o segundo fundamento ser acolhido, há portanto que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

44 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino de Espanha sido vencido e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de Novembro de 1998.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

P. J. G. Kapteyn