INFORME PARA LA VISTA
presentado en los asuntos acumulados 166 y 220/86 *

I. Hechos y marco jurídico

a) *Hechos*

La sociedad Sean Quinn Quarries Limited (SQQL), domiciliada en Irlanda del Norte, tenía la intención de comenzar a fabricar cemento, y consiguió una ayuda del Department of Economic Development proporcional a las inversiones que habían de realizarse (30 % para los gastos anteriores al 1 de mayo de 1985 y 20 % para los gastos posteriores). Con cargo a esta ayuda, el Department of Economic Development había efectuado, el 10 de septiembre de 1986, los pagos siguientes:

— julio de 1986, 273 631 UKL a SQQL;

— agosto de 1986, 198 092 UKL a una sociedad de arrendamiento financiero.

Se habían previsto otros pagos y la producción de cemento debía comenzar a principios de 1988.

Por carta de 17 de abril de 1985, dirigida al Director General de Competencia, la demandante expresó su oposición a la referida ayuda. Mediante respuesta de 14 de mayo de 1985, se informó a la demandante que, de conformidad con los principios de coordinación expuestos en la Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 1978 (DO C 31 de 3.2.1979, p. 9), podían concederse ayudas que representasen hasta el 50 % de los proyectos de inversiones sin comunicación previa a la Comisión. Así las cosas, no procedía que la demandante presentase un informe detallado acerca de los daños que podía sufrir, como había propuesto hacer.

En carta de 28 de marzo de 1986, remitida asimismo al Director General de Competencia, la demandante alegó que era contraria a Derecho la opinión de la Comisión y le pidió que: a) iniciase el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, b) notificase a Irish Cement Limited que había iniciado el referido procedimiento, por correo directo y/o publicando un anuncio en el Diario Oficial que emplazase a todas las partes interesadas para que presentaran sus observaciones, c) modificase la Comunicación de modo que se prohibiese la asignación de una ayuda regional específica sin notificación previa a la Comisión y se ordenase, en cada caso, que se tuvieran en cuenta las implicaciones por sector antes de declarar compatible con el mercado común una ayuda regional. Con carácter subsidiario, se pedía a la Comisión, en aplicación del artículo 175 del Tratado CEE, que definiese su postura por escrito y la dirigiese a Irish Cement Limited en un plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la carta.

Al no haber respondido la Comisión a la referida petición en el plazo señalado, la demandante interpuso, el 10 de julio de 1986,

* Lengua de procedimiento: inglés.

un recurso al amparo del artículo 175 del Tratado CEE, que constituye el objeto del asunto 166/86.

Mediante carta de 14 de julio de 1986, dirigida a la demandante, el Director General de Competencia, respondiendo a la citada carta de 28 de marzo de 1986, comunicó a la demandante que la ayuda concedida a SQQL se incluía en un régimen de ayudas que la Comisión consideraba compatible con el mercado común, de conformidad con el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE. Por lo tanto, la Comisión no podía intervenir en la concesión de dicha ayuda.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de agosto de 1986, la demandante interpuso, en virtud de los artículos 173 y 174 del Tratado CEE, un recurso que tiene por objeto que se anule la decisión mencionada y que se declare, en aplicación del artículo 175 del mismo Tratado, que la Comisión se ha abstenido hasta la fecha de definir su postura, en respuesta a la carta de la demandante de 28 de marzo de 1986.

b) *El régimen británico de ayudas regionales por lo que respecta a Irlanda del Norte*

Según la Comisión y la carta de la Representación Permanente del Reino Unido ante las Comunidades Europeas, de 10 de septiembre de 1986 (anexo 4 del escrito de contestación), Irlanda del Norte disfruta de un régimen de ayudas financieras globales a la inversión (standard capital grants scheme) a partir de la Re-equipment of Industry Act (Northern Ireland) de 1951.

El régimen actual lo estableció, según la Comisión, la Industrial Investment (General Assistance) Act (Northern Ireland) de 1966, habiendo sido reforzado y modificado dicho régimen por la parte IV de la Industrial Development (Northern Ireland) Order de 1982.

Posteriormente, el Decreto de 23 de agosto de 1983 dispuso que la cuantía global de los gastos de capital autorizados, a cuyo cargo son pagaderas las subvenciones a que se hace referencia en la parte IV del Decreto citado a, o en relación con, cualquier persona que lleve a cabo un proceso industrial aprobado dentro de una empresa en Irlanda del Norte, no podía superar los 5 millones de UKL durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 1983 y el 31 de marzo de 1984 y los 10 millones durante los ejercicios económicos siguientes. El Decreto de 27 de marzo de 1985 (nº 66) aumentó la referida cuantía (20 millones).

Por último, el Decreto de 27 de marzo de 1985 (nº 67) fijó en un 20 % el límite máximo de las subvenciones concedidas (30 % anteriormente). [1]

Los Decretos de 1982 y 1983 no fueron notificados a la Comisión. Los de 1985 fueron notificados después de su adopción.

En virtud de dicho régimen, de acuerdo con el cual se concedió la ayuda a SQQL, en la práctica, y siempre que se cumplan las condiciones establecidas, se conceden subvenciones de forma casi automática, que se pagan previa solicitud del operador, una vez que este último haya probado haber realizado gastos de inversión.

1 — Los textos de la Industrial Development Order, así como de los cuatro Decretos mencionados, figuran en los autos: anexos 1a) y 1b) del escrito de contestación y 3 y 4 de la dúplica.

Existe también otro régimen de ayudas regionales para el territorio de Irlanda del Norte, el «selective financial assistance grant» (ayuda económica selectiva), gestionado por el Industrial Development Board.

c) *Procedimiento seguido por la Comisión para la autorización de ayudas regionales*

Los regímenes de ayudas habrán de obedecer a los principios de coordinación enunciados en la Comunicación de la Comisión sobre los regímenes de ayudas regionales (DO C 31 de 3.2.1979, p. 9). Una vez aprobado el régimen no tendrán que notificarse a la Comisión las medidas de ejecución, salvo en casos significativos, cuando las autoridades concedan más de un tipo de ayuda (Decimocuarto Informe sobre la Competencia de 1985, apartados 199 y 261). Se ha implantado un sistema de umbrales, ideado para tratar con rapidez el creciente número de casos de ayudas de Estado de importancia secundaria, es decir, en los que la cuantía de la ayuda o el volumen de las inversiones a que va destinada esta última es reducido. Este sistema permite a los Estados miembros conceder las citadas ayudas sin comunicárselo a la Comisión, a condición de que esta última haya aceptado el régimen general con arreglo al cual se han concedido las ayudas (apartado 203 del mencionado informe).

No podrán discutirse las ayudas individuales concedidas con arreglo a un régimen aprobado. La Comisión se limita a comprobar, en su caso, si la ayuda de que se trata se integra en el régimen autorizado. Tan sólo el propio régimen será sometido al examen previsto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado.

II. Fase escrita y pretensiones de las partes

1. Los recursos se registraron en la Secretaría del Tribunal de Justicia los días 10 de julio y 12 de agosto de 1986, respectivamente.

La *demandante* solicita al Tribunal de Justicia que:

en el asunto 166/86

— declare que la Comisión, en infracción del Tratado, dejó de remitir a la demandante un escrito informándole de la iniciación de un procedimiento al amparo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, en relación con la concesión, por parte de la Northern Ireland Development Board, de una ayuda a la inversión a Sean Quinn Quarries Limited y pidiéndole que presentase sus observaciones;

— declare que la Comisión no definió su postura sobre la cuestión precedente;

— condene en costas a la Comisión;

en el asunto 220/86

— anule, en aplicación de los artículos 173 y 174 del Tratado CEE, la decisión de la Comisión de no iniciar un procedimiento al amparo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE en relación

con una ayuda concedida a Sean Quinn Quarries Limited por la Northern Ireland Development Board, decisión recogida en carta de 14 de julio de 1986 remitida a los Abogados de la demandante;

— declare, en aplicación del artículo 175 del Tratado CEE, que la Comisión tampoco ha respondido a la carta de la demandante ni a la queja de 28 de marzo de 1986;

— condene en costas a la Comisión.

La *Comisión* solicita al Tribunal de Justicia que:

— declare la inadmisibilidad del recurso en el asunto 166/86;

— declare infundados los recursos en los asuntos 166/86 y 220/86;

— condene en costas a la demandante en los dos asuntos.

2. Mediante carta presentada en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de agosto de 1986, la demandante solicitó la acumulación de ambos asuntos, que acordó el Tribunal en virtud de auto de 3 de octubre de 1986.

3. 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. El Tribunal formuló determinadas preguntas a las partes, que éstas respondieron por escrito dentro de los plazos señalados.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Sobre la admisibilidad*

La *Comisión* considera que no ha lugar a admitir el recurso que constituye el objeto del asunto 166/86. En efecto, falta una de las condiciones del recurso por omisión previsto en el artículo 175 del Tratado CEE: que la institución de que se trate tenga la obligación de adoptar una decisión respecto a un particular.

No se ha solicitado aún al Tribunal de Justicia, prosigue la Comisión, que se pronuncie sobre este particular, pero la jurisprudencia que ha desarrollado en torno al artículo 169 del Tratado CEE puede extenderse por analogía a los asuntos regulados por el apartado 1 del artículo 93. Al igual que el artículo 169, el apartado 1 del artículo 93 limita el examen de los «regímenes de ayudas existentes (y, por ende, de las medidas de ayuda individuales que se enmarcan en dichos regímenes) a un debate entre la Comisión y los Estados miembros en el que no hay lugar para los particulares» (véase sentencia de 1 de marzo de 1966, Lütticke, 48/65, Rec. 1966, p. 19, y en especial las conclusiones del Abogado General, Sr. Gand, p. 30).

En nada se distingue, por lo tanto, en opinión de la Comisión, el presente caso del asunto 246/81 (sentencia de 10 de junio de 1982, Lord Bethell, Rec., 1982, p. 2277). En este último asunto, el Tribunal de Justicia negó al demandante toda posibilidad de recurso al amparo del artículo 175, no por-

que su interés fuese meramente indirecto, sino porque no se encontraba en la situación jurídica precisa del destinatario efectivo de un acto que puede ser anulado, en el sentido del párrafo 2 del artículo 173, ni en la del destinatario potencial de un acto jurídico que la Comisión estuviera obligada a adoptar frente a él, que es la hipótesis recogida en el párrafo 3 del artículo 175.

Debe establecerse una distinción entre la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986 (Cofaz, 169/84, Rec. 1986, p. 391) y el presente caso. En efecto, en el referido asunto, el demandante se oponía a una decisión adoptada por la Comisión al amparo del apartado 2 del artículo 93, relativa a una ayuda nueva y no a una ayuda existente o a una subvención concedida con arreglo a un régimen existente, en el sentido del apartado 1 del artículo 93 del Tratado.

Según la *demandante,* la ayuda individual de que se trata debía haber sido notificada a la Comisión de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 y esta última tenía el deber de iniciar el procedimiento con arreglo al apartado 2 de este artículo, que prevé la intervención de todas las partes interesadas. Existe, por lo tanto, afirma la demandante, una diferencia entre este procedimiento y el del artículo 169, diferencia subrayada, por otra parte, por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 30 de enero de 1985 (Comisión/Francia, 290/83, Rec. 1985, p. 439).

El artículo 93 está incluido en el capítulo 1 del título 1 del Tratado, parte consagrada específicamente a la competencia. No implica la conclusión de que un Estado miembro «incumple» sus obligaciones. Se refiere más bien a decisiones concretas sobre la forma en que las ayudas de Estado falsean la competencia.

Por lo que respecta a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Cofaz, la demandante afirma que los principios en ella recogidos son aplicables en el presente caso. Se trate de una ayuda nueva o de una ayuda ya existente, todo particular interesado deberá estar en condiciones de proteger sus intereses, teniendo derecho a presentar una queja, a participar en el proceso de adopción de la decisión y a acudir a los tribunales.

Existen, a su juicio, diferencias entre el asunto Lord Bethell y el presente caso.

Si la referida ayuda no fuese controlada, la demandante sufriría un sustancial efecto injusto que afectaría a sus negocios y al futuro de su personal. En el asunto Bethell, el demandante pedía a la Comisión «no que adoptase una decisión respecto a él, sino que iniciase un procedimiento de investigación respecto a terceras personas y tomase decisiones que afectasen a las mismas» *(traducción provisional).* La demandante, por su parte, aspira a una decisión respecto a ella misma: la de que se inicie el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 y se le notifique su iniciación.

En opinión de la demandante, el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 tiene más analogías con el Derecho de la competencia que con el artículo 169. Ahora bien, en los procedimientos antisubvención definidos en el Reglamento (CEE) nº 2176/84 del Consejo, de 23 de julio de 1984 (DO L 201, p. 1; EE 11/21, p. 3), se reconoce a cualquier persona física o jurídica el derecho a presentar una queja por escrito en relación con las importaciones de un tercer país que son objeto de subvenciones (artículo 5). La queja puede referirse a una subvención de nueva creación o a una subvención ya existente que no hubiera causado hasta entonces ningún perjuicio al recla-

mante. La Comisión está obligada a examinar la ayuda y a consultar al Comité consultivo, compuesto por representantes de los Estados miembros, antes de iniciar el procedimiento regulado por el artículo 7 del Reglamento. En cualquier caso, el reclamante puede recurrir ante el Tribunal de Justicia contra la decisión de la Comisión de no iniciar un procedimiento antisubvención (véase la sentencia de 4 de octubre de 1983, Fediol, 191/82, Rec. 1983, p. 2913).

A diferencia del asunto Lord Bethell, la Comisión tiene el deber, afirma la demandante, de iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE y la demandante afirma tener no ya un interés indirecto en la resolución del litigio, sino el derecho expreso, recogido en el Tratado CEE, de presentar observaciones antes de que se adopte una decisión sobre la compatibilidad de una ayuda con el mercado común. La demandante resulta afectada muy directamente, según ella.

El hecho de que la decisión de la Comisión en que culmina el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE se dirija al Estado miembro que concede la ayuda no es una razón para que la demandante, como interesada, no pueda oponerse a la decisión de la Comisión de no iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93. Eso es lo que se deduce de la citada sentencia Fediol, en la que la decisión última adoptada al cabo del procedimiento fue un reglamento dirigido no a la demandante, Fediol, sino a los Estados miembros.

B. *Sobre el fondo*

El recurso que constituye el objeto del asunto *166/86* se funda en dos motivos:

1) a la luz de las informaciones que le habían facilitado los Abogados de la demandante en carta de 28 de marzo de 1986, la Comisión no tenía otra posibilidad, según la propia demandante, que iniciar un procedimiento al amparo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE en relación con la ayuda concedida a Quinn y notificar dicha iniciación, requiriendo a las partes interesadas —entre ellas, la demandante— a que presenten sus observaciones. La Comisión se abstuvo de hacerlo y no definió su postura como respuesta a la petición que le habían hecho en este sentido los Abogados de la demandante, en aplicación del artículo 175 del Tratado CEE;

2) al no haberse notificado la ayuda concedida a Quinn y habida cuenta de las informaciones proporcionadas por los Abogados de la demandante mediante carta de 28 de marzo de 1986, la Comisión estaba obligada a iniciar un procedimiento al amparo del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE (precedido o no de una acción basada en el artículo 169 del Tratado) en relación con la ayuda concedida a Quinn y a notificar el principio de dicho procedimiento, requiriendo a las partes interesadas a que presentasen sus observaciones, siendo la demandante una de dichas partes. La Comisión se abstuvo de hacerlo y no definió su postura en respuesta a los requerimientos que le hicieron los Abogados de la demandante en aplicación del artículo 175 del Tratado CEE.

El recurso que constituye el objeto del asunto *220/86* se basa en los motivos siguientes:

1) contrariamente a lo exigido en el artículo 190 del Tratado CEE, los motivos señalados por la Comisión para justificar su decisión son insuficientes;

2) dado que se indica en los motivos que la Comisión «no podía intervenir en la concesión de dicha ayuda», la decisión de la Comisión recogida en la carta de 14 de julio de 1986 se basa en un error de Derecho;

3) la razón invocada expresamente por la Comisión para negarse a iniciar un procedimiento con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, es decir, que la ayuda concedida a Quinn «se incluye en un régimen de ayudas que la Comisión ha considerado compatible con el mercado común», carece de fundamento jurídico;

4) la Comisión no ha definido su postura con arreglo al artículo 175 del Tratado CEE, puesto que no ha discutido los nuevos datos de hecho y de Derecho sobre los cuales ha llamado su atención la demandada en su carta y su queja de 28 de marzo de 1986;

5) la Comisión se ha abstenido de definir su postura en el sentido del artículo 175 del Tratado CEE puesto que, al declarar que «no podía intervenir en la concesión de dicha ayuda», la Comisión ha incurrido en un error de Derecho;

6) la Comisión se ha abstenido de definir su postura con arreglo al artículo 175 del Tratado CEE, puesto que la razón que alega expresamente para justificar su negativa a iniciar un procedimiento con base en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, es decir, la de que la ayuda concedida a Quinn «se incluía en un régimen de ayudas que la Comisión ha considerado compatible con el mercado común» carece de fundamento jurídico.

Todos estos motivos pueden reducirse básicamente a tres, de los cuales el último sólo se refiere al asunto 220/86:

1) la Comisión, al considerar que no estaba obligada a notificar al demandante la ayuda en cuestión, infringió el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE;

2) habida cuenta de la naturaleza de la ayuda (ayuda regional con efectos sectoriales) y de las informaciones proporcionadas por la demandante, la Comisión, al negarse a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, ha infringido dicha disposición;

3) los motivos alegados por la Comisión para justificar su decisión son insuficientes y, por lo tanto, se ha infringido, a juicio de la demandante, el artículo 190 del Tratado.

1. *Por lo que respecta al primer motivo*

A juicio de la *demandante*, la política de la Comisión por lo que respecta a las ayudas regionales es contraria a Derecho, toda vez que no se exige la notificación de las ayudas individuales concedidas con arreglo a un régimen general, ya fuera existente antes de la entrada en vigor del Tratado o de un Tratado de adhesión, ya fuera autorizado posteriormente, salvo en los casos indicados en los principios de coordinación. La demandante se basa en los argumentos siguientes.

1. La Comisión no tiene competencia para autorizar las ayudas en bloque ni para dispensarlas de otro modo de la obligación de notificación establecida en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. Únicamente el

Consejo dispone de tal facultad en virtud del artículo 94, que dice lo siguiente:

«El Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 93 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.»

De ello se deduce que la «técnica de procedimiento», adoptada en los principios de coordinación, consistente en la notificación de los «casos significativos», es incompatible con el Tratado. Además, dicha técnica no es correcta, puesto que una ayuda puede ser significativa no sólo por su cuantía, sino también por su naturaleza y sus efectos sobre el mercado de que se trate. En el presente caso, la ayuda concedida a Quinn es significativa, porque están en juego 3 millones de UKL y porque ayuda a un recién llegado a penetrar en un mercado que padece ya capacidades de producción excedentarias; tiene pues repercusiones inmediatas en materia de beneficios y de empleo para sus competidores directos.

2. Es inaceptable la interpretación de la Comisión, de acuerdo con la cual en el apartado citado se prevé un diálogo entre la referida institución y un Estado miembro sobre un régimen de ayudas, que da lugar a la iniciación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 en el caso de que no se acepten las propuestas de la Comisión, surtiendo tan sólo efectos de cara al futuro la decisión final. En el apartado 1 no se dice ni cuándo un Estado miembro puede replicar ni incluso si debe hacerlo. El Tratado no establece ningún mecanismo ni calendario para pasar de la supuesta fase de «diálogo» del apartado 1 del artículo 93 al procedimiento «contradictorio» del apartado 2 del artículo 93. Para llegar a su interpretación, la Comisión hace una lectura incorrecta del apartado 1 del artículo 93 («que exija el desarrollo progresivo [...] del mercado común») equiparándolo a la fórmula restrictiva del apartado 2 del artículo 93 («compatible con el mercado común»).

El apartado 1 del artículo 93 se limita a establecer el examen de política general de los regímenes de ayudas existentes en un Estado miembro. Este examen puede realizarse antes de que comience el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, pero no existe ninguna obligación de proceder así.

3. Sería inadecuado, a juicio de la demandante, un régimen de control de las ayudas basado en notificar únicamente los regímenes regionales, puesto que se examinarían a un nivel general abstracto las cuestiones de distorsión de la competencia y las diversas partes no siempre estarían en condiciones de descubrir que resultaban afectadas mientras no se concediera con arreglo al régimen una ayuda específica.

4. En opinión de la demandante, al no notificar más que los regímenes de ayudas, con exclusión de las ayudas individuales específicas concedidas, un Estado miembro puede evitar que las ayudas individuales sean vigiladas por la Comisión y sometidas a control cuando exista queja de un interesado.

5. La Comisión no ha aportado la prueba de la supuesta existencia previa de un régimen de ayudas de este tipo para Irlanda del Norte en el momento de la adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea ni de la notificación y la aproba-

ción de dicho régimen de ayudas con motivo de cada modificación posterior.

En opinión de la *Comisión*, ella tiene también derecho a aplicar una política que legitime la notificación de regímenes de ayudas generales, sectoriales o regionales, en lugar de la notificación específica de cada una de las ayudas individuales incluidas en dichos regímenes, así como la autorización en bloque de determinadas ayudas (lo que constituye su corolario).

A juicio de la Comisión, exigir la notificación previa de dichas ayudas es inútil y constituye un acto de mala administración, porque los factores que han de tenerse en cuenta son los mismos que había tomado en consideración la Comisión en el momento de la aprobación del régimen de ayudas o de la autorización en bloque. Se llega entonces a un compromiso entre dos intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de orientar las inversiones hacia las regiones subdesarrolladas de la Comunidad y, por otra, la necesidad de evitar, en lo posible, las distorsiones de la competencia y la obstaculización de los intercambios intracomunitarios, que son resultado inevitable del hecho de que la industria reciba dinero público en concepto de aportación a los gastos de inversiones que normalmente debería sufragar ella misma.

El artículo 94 del Tratado no se opone a tal política. En efecto, únicamente el Consejo está facultado para *legislar* sobre la autorización en bloque de determinadas ayudas. No obstante, ello no quiere decir que, a falta de una actuación por parte del Consejo, la Comisión no esté facultada para elaborar una política que implique necesariamente la interpretación de los principios definidos en los artículos 92 y 93 del Tratado CEE.

Considera la Comisión que la política descrita más arriba permite respetar y alcanzar los objetivos de dichas disposiciones, siempre que vaya acompañada de las garantías adecuadas. En el ámbito de las ayudas regionales, la Comisión afirma que tuvo en cuenta y ponderó los intereses contrapuestos y precisó las garantías que convenía adoptar, como resulta claramente de la lectura de los principios de coordinación y de determinados pasajes del Decimocuarto Informe sobre Competencia.

Las comunicaciones de la Comisión en las que se define su política de ayudas no tienen un carácter jurídico vinculante en sentido estricto, pero tienen una autoridad indudable, toda vez que, al haber expuesto públicamente la Comisión la política que trata de aplicar, los Estados miembros y todos los demás interesados tienen derecho a esperar que se siga dicha política, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

El apartado 1 del artículo 93 del Tratado CEE no puede interpretarse como pretende la demandante. Si este apartado tan sólo se refiriese a un intercambio de pareceres sobre política general, sería superfluo, porque la Comisión está facultada para realizar en cualquier momento un «examen en función de la política general» de los ámbitos en los que es competente, sin que tenga que fundarse en una disposición expresa del Tratado sobre el ámbito de que se trate. El diálogo que allí se prevé se refiere a los regímenes de ayudas existentes en los Estados miembros, entre los que se incluyen los existentes antes de la entrada en vigor del Tratado o de los Tratados de adhesión, así como los notificados posteriormente y aprobados por la Comisión expresa o tácitamente (cuando la Comisión no ha contestado en plazo de dos meses). Todas las medidas adoptadas respecto a dichos regímenes

(aceptadas por los Estados o impuestas de conformidad con el apartado 2 del artículo 93), producen efectos *ex nunc* que no pueden afectar a las ayudas individuales ya autorizadas.

La ayuda denunciada en el presente caso se incluye en un régimen existente, no porque haya sido notificada y aprobada expresamente, sino porque fue «aportada» por el Reino Unido al adherirse a las Comunidades Europeas en 1973. Con arreglo al apartado 1 del artículo 93, este régimen fue examinado posteriormente, sin que se haya propuesto su reforma. Ha sido —y continúa siéndolo— aprobado tácitamente por la Comisión. La prueba de la existencia de dicho régimen antes de la adhesión se contiene en la carta de la Representación Permanente del Reino Unido ante las Comunidades Europeas de 10 de septiembre de 1986 (anexo IV del escrito de contestación) así como en un télex dirigido por la Comisión a la Representación Permanente del Reino Unido el 30 de julio de 1985 [anexo 3b) del escrito de contestación] y en la carta enviada por un funcionario de la Comisión a un funcionario de la citada Representación Permanente y de la respuesta a esta última, fechadas, respectivamente, el 6 de febrero y el 8 de marzo de 1979 [anexos 2a) y 2b) de la dúplica].

Es cierto que, desde 1982, se produjeron algunas modificaciones en el referido régimen de ayudas, que una de dichas modificaciones no se ha notificado y que la notificación de las restantes se hizo después de su adopción. Pero no se trata de modificaciones de fondo en el sentido del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por lo que respecta a la Order in Council de 1982, no se trata, a juicio de la Comisión, de una modificación que deba notificarse, como lo atestigua la declaración de la Representación Permanente del Reino Unido, en la que se indica que dicho Decreto no modifica el régimen existente (anexo IV del escrito de contestación, apartado 4).

En relación con las dificultades que tienen los particulares para conseguir una protección judicial adecuada en función de la política adoptada, la Comisión señala que no puede decirse que los particulares que se encuentran en la misma situación que la demandante no tengan ningún medio de lograr una reparación. Por ejemplo, si puede probarse que la ayuda en cuestión, dentro de un régimen de ayudas anteriormente aprobado, se ha aplicado de manera abusiva, en el sentido del párrafo 1 del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, dicha ayuda se convierte en ilegal y cabe, por tanto, recurrir contra ella ante un órgano jurisdiccional nacional. Lo mismo ocurriría si se probase que la ayuda impugnada, incluida en un régimen nacional aprobado, hubiese sido concedida a una empresa no establecida en la región de que se trate.

2. *Por lo que respecta al segundo motivo*

En opinión de la *demandante,* la Comisión no puede aceptar el «compromiso» entre los intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de orientar las inversiones hacia las regiones subdesarrolladas de la Comunidad y, por otra, la necesidad de evitar, en lo posible, las distorsiones de la competencia y la obstaculización de los intercambios intracomunitarios consecuencia de la ayuda, sin iniciar en primer lugar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Cuando es inherente a un régimen de ayudas regionales una cierta distorsión de la competencia, debe iniciarse este procedimiento (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. 1973, p. 1471).

Según la segunda queja de la demandante, la Comisión debía haber iniciado el procedimiento del apartado 2 del artículo 93. La valoración económica que ha realizado la Comisión parece basarse más en las estadísticas facilitadas por la demandante que en investigaciones independientes, por lo que es, según ésta, insuficiente.

En opinión de la *Comisión*, la demandante no tiene en cuenta la política de tolerancia de un cierto grado (e incluso, en determinadas regiones, entre ellas Irlanda del Norte, de un grado considerable) de «anticompetencia» claramente afirmada por la Comisión desde hace muchos años. El argumento de que, por el mero hecho de haber demostrado la demandante desde el primer momento que existía incompatibilidad, la Comisión estaría obligada a actuar es erróneo, toda vez que la ayuda denunciada se considera aisladamente, como si no tuviera ninguna implicación regional. La Comisión tolera, respecto a las ayudas regionales, un grado considerable de lo que puede calificarse como incompatibilidad con el mercado común en circunstancias normales.

3. *Por lo que respecta al tercer motivo*

Según la *demandante*, la Comisión no hacía referencia en su carta de 16 de julio de 1986 a ninguno de los hechos y argumentos recogidos en la carta de 28 de mayo. La Comisión debía haber explicado, a su juicio, por qué la demandante no había probado desde el primer momento que la ayuda concedida a Quinn era incompatible con el mercado común.

Por otra parte, el hecho a que se refiere la Comisión, según el cual la ayuda concedida a Quinn «se incluye en un régimen de ayudas que la Comisión ha considerado compatible con el mercado común, de conformidad con el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE» no es por sí solo un motivo para negarse a iniciar un procedimiento como consecuencia de la queja.

La *Comisión* considera que la validez de las razones dadas depende de si es justa su postura respecto a la facultad de iniciar en el presente caso el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 y, en particular, frente a la demandante.

IV. Respuestas a las preguntas del Tribunal

El Tribunal de Justicia ha pedido a las partes que le den su opinión respecto a la admisibilidad de los dos recursos, teniendo en cuenta las consideraciones siguientes:

En el asunto 166/86

Mediante carta de 14 de mayo de 1985, el Director General de Competencia comunicó a la demandante que no había razón para iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, puesto que la ayuda concedida se incluía en un régimen de ayudas que había sido notificado a la Comisión y respecto al cual esta última no había formulado objeciones. Dado que este acto no ha sido impugnado al amparo del artículo 173, ¿puede invocar la demandante las disposiciones del artículo 175?

En el asunto 220/86

Casi un año más tarde, la demandante ha solicitado que se inicie el referido procedimiento. Mediante carta de 14 de julio de 1986, el Director General de Competencia se negó una vez más a iniciar dicho procedimiento, remitiéndose a la carta citada anteriormente. ¿Se trata de un acto confirmatorio de la negativa inicial, o de una decisión nueva?

A. *Opinión de la Comisión:*

En el asunto 166/86

— La Comisión ya ha expuesto su opinión y definido su postura sobre la admisibilidad de este recurso en los apartados 11.1 a 11.5 de su escrito de contestación. La Comisión defendía la inadmisibilidad del recurso y mantiene dicha postura.

— La Comisión no tiene nada que añadir a lo ya señalado en su escrito de contestación, por lo que responde negativamente a la pregunta formulada por el Tribunal de Justicia.

En el asunto 220/86

La Comisión considera que la carta de 14 de mayo de 1985 no constituye una decisión que pueda impugnarse al amparo del artículo 173 del Tratado.

En primer lugar, la redacción de dicha carta permite, a su juicio, deducir que la Comisión no había adoptado ninguna postura definitiva y final respecto a la queja de la demandante. En efecto, la Comisión, según ella misma, había indicado la «práctica inutilidad» de que la demandante proporcionase otros detalles; no empleó el término «inútil» y la demandante podía legítimamente llegar a la conclusión de que, si facilitaba otros detalles, la Comisión volvería a examinar la cuestión, que es lo que ha ocurrido.

En segundo lugar, la Comisión se plantea la cuestión de si la carta de 1985 tiene efectos jurídicos para la demandante o si modifica su situación jurídica, dados los términos de la queja y la inexistencia de procedimiento formalizado aplicable en el ámbito de los artículos 85 y 86 del Tratado.

Estima además la Comisión que la carta de 14 de julio de 1986 constituye una decisión nueva contra la que cabe recurso contradictorio. Mediante esta carta se negó, por primera vez, la Comisión a iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, la queja iba más lejos que la primera, puesto que los reclamantes protestaban contra cualquier ayuda concedida por las autoridades de Irlanda del Norte en el sector del cemento, incluso teniendo en cuenta que la inversión de los reclamantes había sido subvencionada en Irlanda.

B. *Opinión de la demandante:*

Respuesta a la primera cuestión

La demandante considera que la carta de 14 de mayo de 1985 no constituye una decisión

de la Comisión de no iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Dicha carta se limita, según la demandante, a una exposición sobre el régimen de ayudas y admitir que constituye una decisión equivaldría a admitir que la Comisión está autorizada a limitarse a un examen de las coordenadas generales de un régimen de ayudas en la fecha en que se notificó el mismo.

La carta de 17 de abril de 1985, a la que había respondido la carta de 14 de mayo de 1985, no constituía un requerimiento para actuar, conforme al artículo 175 del Tratado, sino que iba destinada a entablar un diálogo con la Comisión, en opinión de la demandante.

Respuesta a la segunda cuestión

La carta de 14 de julio de 1986 es, a juicio de la demandante, una decisión contra la que cabe un recurso contradictorio. En efecto, prosigue, dicha carta no se limita a confirmar una decisión precedente; fue la primera decisión de la Comisión de no iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, la citada carta se fundaba en elementos de hecho y de Derecho que no se habían tenido en cuenta en la redacción de la carta de 14 de mayo de 1985. Por una parte, la demandante había proporcionado a la Comisión datos que permitían analizar las consecuencias de la inversión controvertida sobre la competencia y, por otra parte, la Comisión sabía ya que el sistema de ayudas, con arreglo al cual iba a concederse la ayuda objeto de litigio, era el «standard capital grants scheme» y no el «selective assistance scheme» mencionado, por error, en la carta de 14 de mayo de 1985.

J. C. Moitinho de Almeida
Juez Ponente