SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
(Sala Segunda ampliada)
de 16 de marzo de 2000 *

En el asunto T-72/98,

Astilleros Zamacona, S.A., con domicilio social en Santurce (España), representada por el Sr. A. Creus Carreras, Abogado del Ilustre Colegio de Barcelona, y por la Sra. B. Uriarte, Abogada del Ilustre Colegio de Madrid, que designa como domicilio el bufete Cuatrecasas, 60, avenue de Cortenberg, Bruselas (Bélgica),

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. Nemitz, miembro del Servicio Jurídico, y M. Desantes, funcionario nacional en comisión de servicios en la Comisión, en calidad de Agentes, asistidos por la Sra. M. Muñoz, Abogada del Ilustre Colegio de Zaragoza, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 98/157/CE de la Comisión de 5 de noviembre de 1997, relativa a la ayuda que España se propone conceder a Astilleros Zamacona, S.A., con respecto a cinco remolcadores (DO 1998, L 50, p. 38).

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Segunda ampliada),

integrado por los Sres.: A. Potocki, Presidente; K. Lenaerts, J. Azizi, J. Pirrung y A.W.H. Meij, Jueces;

Secretario: Sr. J. Palacio González, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 A tenor del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE (actualmente artículo 87 CE, tras su modificación), «serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros,

las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

2 Según el artículo 92, apartado 3, letra e), del Tratado, podrán considerarse compatibles con el mercado común las «demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión».

3 La Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, p. 27; en lo sucesivo «Directiva»), se adoptó sobre la base de esta disposición y del artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 133 CE, tras su modificación). Este texto fue modificado varias veces, sin que esto afecte a las disposiciones controvertidas en el presente asunto.

4 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva dispone que «las ayudas a la producción para la construcción y la transformación navales podrán considerarse compatibles con el mercado común siempre y cuando el importe total de la ayuda concedida para un contrato no supere, en equivalente de subvención, un techo máximo común expresado en porcentaje del valor contractual antes de la ayuda, en lo sucesivo denominado "techo"».

5 Según el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, el techo de la ayuda será fijado por la Comisión.

6 A tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva, «el techo de ayuda aplicable al contrato será el vigente en la fecha en que se firme el contrato definitivo. No obstante, esta disposición no se aplicará a los buques entregados más de tres años después de la fecha de la firma del contrato definitivo. En tal caso, el techo aplicable al mismo será el vigente tres años antes de la fecha de entrega del buque».

7 No obstante, según el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva, «la Comisión podrá prorrogar el plazo de tres años a que se refiere el párrafo primero cuando lo justifique la complejidad técnica del proyecto de construcción naval de que se trate o los retrasos originados por perturbaciones inesperadas, considerables y justificables que afecten al programa de trabajo de un astillero».

Hechos que originaron el litigio

8 En el mes de diciembre de 1991, Astilleros Zamacona, S.A., pequeño astillero situado en Bilbao, contrató con varios armadores la construcción de dieciséis buques. Diez de estos contratos no entraron nunca en vigor y uno de ellos no es objeto de controversia. Los cinco contratos de que se trata en el presente asunto tienen por objeto la construcción de buques remolcadores y llevan los números 300, 301, 318, 319 y 320.

9 En la fecha de su firma, el techo máximo de la ayuda autorizado era del 9 %. A partir del 1 de enero de 1992, este techo se fijó en el 4,5 % (DO 1992, C 10, p. 3).

10 A tenor de la cláusula 18 de cada uno de estos cinco contratos, éstos no debían «entrar en vigor» hasta una fecha ulterior (30 de abril de 1992 en un caso, 30 de noviembre de 1992 en otro, y 30 de diciembre de 1992 para los tres últimos), quedando dicha entrada en vigor condicionada a la entrega de un primer plazo por parte del armador y, en cuatro de estos cinco contratos, a una confirmación escrita por parte del mismo. Esta misma cláusula indicaba, en los contratos nos 301, 318, 319 y 320, que los contratos serían nulos de pleno derecho en el caso de no entrar en vigor en la fecha prevista.

11 La fecha de «entrada en vigor» de los contratos nos 318 y 319 fue retrasada al 31 de julio de 1994, es decir, diecinueve meses después de la fecha inicialmente prevista. La de los otros tres contratos no fue modificada.

12 Todos los contratos fueron objeto de modificaciones entre el 20 de diciembre de 1993 y el 10 de mayo de 1994. Finalmente «entraron en vigor» entre el 5 de marzo y el 10 de mayo de 1994. Unos días más tarde fueron cedidos a otros armadores, salvo el contrato nº 318.

13 El 10 de febrero de 1995, las autoridades españolas pidieron a la Comisión que ampliara el plazo de entrega de los remolcadores previsto en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva.

14 Dos de los cinco remolcadores construidos por la demandante fueron entregados en julio de 1995, otros dos en octubre de 1995 y el último en mayo de 1996.

15 El 20 de noviembre de 1996, la Comisión decidió incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE (actualmente artículo 88 CE) con objeto de investigar la solicitud de 10 de febrero de 1995, presentada por las autoridades españolas (DO 1997, C 58, p. 8).

16 Las autoridades españolas presentaron sus observaciones escritas el 24 de enero de 1997, así como durante dos reuniones con los servicios de la Comisión y los representantes de la demandante, los días 1 de abril y 28 de mayo de 1997. Mediante escrito de 12 de mayo de 1997, completaron sus observaciones como respuesta a las dudas manifestadas por el Gobierno del Reino Unido y por el Gobierno danés sobre la compatibilidad de la ayuda.

17 Mediante Decisión 98/157/CE, de 5 de noviembre de 1997, relativa a la ayuda que España se propone conceder a Astilleros Zamacona, S.A., con respecto a cinco remolcadores (DO 1998, L 50, p. 38; en lo sucesivo, «Decisión»), la Comisión desestimó la petición de las autoridades españolas, alegando que la ayuda no cumplía lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva. Por consiguiente decidió que el nivel de ayuda propuesto para los cinco contratos se redujese de tal forma que se garantizara que el nivel de ayuda respecto de cada uno de los buques no excediera del 4,5 % del valor contractual antes de la ayuda, de conformidad con el techo aplicable en 1992 y 1993.

18 En estas circunstancias, la demandante interpuso el presente recurso mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 30 de abril de 1998.

19 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) decidió iniciar la fase oral. Las partes fueron instadas a responder por escrito a varias preguntas y a presentar determinados documentos, a lo cual dieron cumplimiento en los plazos señalados.

20 En la vista de 6 de octubre de 1999 se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.

Pretensiones de las partes

21 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Anule la Decisión 98/157/CE de la Comisión, de 5 de noviembre de 1997.

— Ordene la presentación de los documentos internos de la Comisión relativos a la adopción de la Decisión impugnada y a la apertura del procedimiento que dio lugar a la adopción de dicha Decisión.

— Condene en costas a la demandada.

22 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre el alcance del control de legalidad efectuado por el Tribunal de Primera Instancia

23 Durante el procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia se ha planteado la cuestión de si, en la fecha de su firma, los cinco contratos controvertidos podían ser calificados de contratos definitivos, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva.

24 No obstante, el Tribunal de Primera Instancia observa que, en la Decisión, la Comisión se limita a expresar «serias dudas» en cuanto a la calificación de contrato definitivo (sección V, párrafo penúltimo, y sección VII, párrafo primero). También se desprende del tenor literal de la Decisión, así como de las respuestas de la Comisión a las preguntas escritas y orales del Tribunal de Primera Instancia que la Decisión no se basa en la falta de contrato definitivo, sino en la circunstancia de que no se cumplen los requisitos de aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva.

25 Por consiguiente, en el marco del control de legalidad que le incumbe efectuar en virtud del artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación), no corresponde al Tribunal de Primera Instancia proceder por sí mismo al examen de la calificación de los cinco contratos controvertidos como «contratos definitivos», en el sentido de la Directiva.

26 A los efectos de la presente sentencia, procede, por lo tanto, presumir que los contratos son «contratos definitivos» y que el techo de la ayuda autorizado que debía aplicárseles inicialmente era el que estaba en vigor en la fecha de su firma, en diciembre de 1991.

27 Habida cuenta de estas observaciones preliminares, procede examinar los motivos aducidos en apoyo del presente recurso que se basan, en primer lugar, en el incumplimiento de la obligación de motivación, en segundo lugar, en la infracción del artículo 4, apartado 3, de la Directiva y en un error manifiesto en la apreciación de los hechos y, en tercer lugar, en la violación del principio de proporcionalidad.

Sobre el motivo basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

Alegaciones de la demandante

28 Con arreglo al artículo 190 del Tratado CE (actualmente artículo 253 CE), los actos jurídicos deberán ser motivados.

29 La obligación de motivación es especialmente importante en casos como el presente en que la Comisión tiene una amplia facultad de apreciación (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1970, ACF Chemiefarma/Comisión 41/69, Rec. p. 661, apartados 76 y 77, y de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719).

30 Al limitarse a señalar que la simple exposición de los hechos constituye motivo suficiente para concluir que no se han cumplido las condiciones que justifican la ampliación del plazo de entrega, la Comisión ha incumplido el artículo 190 del Tratado.

31 Asimismo, el deseo de no establecer un precedente no puede justificar la falta de motivación que vicia la Decisión.

32 Por último, tratándose de la primera vez que se aplicaba el artículo 4, apartado 3, de la Directiva, la Comisión hubiera debido indicar de forma clara y precisa, con

ejemplos y reglas generales, en qué circunstancias estimaría cumplidos los requisitos exigidos en dicho artículo y en cuáles, no.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

33 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida por el artículo 190 del Tratado, que constituye un requisito sustancial de forma a los efectos del artículo 173, debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la Institución de la que emane el acto, de forma que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (véase especialmente la sentencia Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 63).

34 En el presente asunto los motivos de la Decisión están divididos en siete secciones. La primera constituye una introducción general donde se recoge, en particular, el objeto del procedimiento. La segunda describe el desarrollo del procedimiento ante la Comisión. La tercera contiene un resumen de las observaciones formuladas por las autoridades españolas. La cuarta es un resumen de las disposiciones pertinentes de la Directiva. La quinta examina los hechos del asunto y se completa con un cuadro de recapitulación. En la sexta la Comisión examina si, a la vista de las circunstancias invocadas por las autoridades españolas, existen retrasos imputables a perturbaciones inesperadas, sustanciales y justificables que afecten al programa de trabajo del astillero, en el sentido de la Directiva. La séptima sección constituye la conclusión a la que llega la Comisión a partir de los antecedentes expuestos.

35 Estas explicaciones permiten comprender tanto el marco fáctico del asunto como el fundamento de las conclusiones jurídicas que la Comisión deduce de aquél a los efectos de la aplicación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva. Los escritos presentados en este asunto muestran, por otra parte, que la demandante ha captado perfectamente el razonamiento de la Comisión, al que contesta punto por punto.

36 La Decisión contiene, pues, una motivación suficiente, a los efectos del artículo 190 del Tratado. El control de las eventuales inexactitudes de los motivos de la Decisión forma parte, por el contrario, del examen de la procedencia de ésta (véase, especialmente, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de noviembre de 1997, Cipeke/Comisión, T-84/96, Rec. p. II-2081, apartado 47).

37 Además, la obligación de motivación, tal como se ha recordado en la presente sentencia, no impone a la Comisión el deber de determinar *in abstracto* las circunstancias en que se hubieran reunido los requisitos del artículo 4, apartado 3, de la Directiva.

38 Por consiguiente, debe desestimarse este motivo.

Sobre el motivo basado en la infracción del artículo 4, apartado 3, de la Directiva y en un error manifiesto en la apreciación de los hechos

Alegaciones de la demandante

39 La demandante invoca cuatro circunstancias a las que ha debido enfrentarse y que la Comisión hubiera debido calificar de «perturbaciones inesperadas, considerables y justificables que afecten al programa de trabajo de un astillero», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva.

Adopción de una nueva ley portuaria

40 En diciembre de 1991, existía una fuerte incertidumbre a raíz del anuncio de la inminente modificación de la vetusta legislación portuaria española. La nueva ley, adoptada finalmente el 24 de noviembre de 1992, relativa tanto a la marina mercante como a la regulación de los puertos (Ley de puertos y de la marina mercante), trajo consigo numerosas modificaciones de la situación preexistente, en particular en relación con el régimen de los servicios portuarios, entre ellos el servicio de remolque, y en lo que atañe a las sanciones impuestas por las infracciones contra la seguridad marítima.

41 Esto hizo que se retrasara la entrada en vigor de los contratos y que aumentaran las exigencias de los contratantes en materia de seguridad. Se modificaron algunas cláusulas de los contratos mediante *addendum* en 1993, 1994 y 1995.

42 Estas perturbaciones son sustanciales y justificables, lo que no parece contradecir la Comisión en su Decisión.

43 También son inesperadas, en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Directiva. En efecto, por su propia naturaleza, la adopción de una ley constituye un riesgo imprevisible, en cuanto medida de carácter general impuesta por el poder público que incide sobre la esfera de la contratación privada. Este aspecto queda reforzado cuando, como en el presente caso, en la fecha de la firma de los contratos los objetivos y el alcance de la futura ley aún no se conocían con precisión. Además, antes de que haya sido adoptado, un proyecto de ley puede sufrir numerosas modificaciones, sobre todo cuando ha sido objeto de críticas

muy numerosas, como sucede en este caso. Finalmente algunas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional español (sentencia nº 40/98, de 19 de febrero de 1998), lo que contribuye a probar la incertidumbre que embargaba a los armadores en la época de adopción de la ley. En realidad el carácter inesperado, en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Directiva no radicaba en la adopción de la nueva ley, sino en su alcance, su contenido final y su posterior desarrollo, es decir, las disposiciones reglamentarias adoptadas para la aplicación de esta ley.

Devaluación de la peseta en 1992

44 Esta devaluación aumentó considerablemente el precio de las piezas compradas en otros mercados nacionales y, por consiguiente, los costes de construcción de los remolcadores. Esto dio lugar a importantes modificaciones de las especificaciones técnicas con el objeto de paliar estos efectos. En consecuencia, la entrada en vigor de los contratos hubo de ser pospuesta, su ejecución, diferida y el programa de trabajo del astillero resultó sensiblemente afectado [véase por analogía, la Decisión 96/278/CE de la Comisión, de 31 de enero de 1996, relativa a la recapitalización de la compañía Iberia (DO L 104, p. 25)].

45 Pues bien, una devaluación responde a una decisión soberana del Estado y constituye una perturbación imprevisible hasta para el operador más diligente y precavido. A este respecto la demandante recuerda que, en el marco del sistema monetario europeo, las devaluaciones eran un fenómeno raro, habida cuenta de las reglas que regían este mecanismo monetario; además el margen de fluctuación normal era en aquella época solamente del 6 %. Si la demandante podía prever una fluctuación de este orden, no podía esperar, en cambio, fluctuaciones más importantes.

Obras en el puerto de Bilbao

46 Estas obras fueron decididas por la Junta del Puerto para la construcción de un nuevo muelle de armamento. Aunque a la demandante se le había asegurado verbalmente que dichos trabajos estarían finalizados para abril de 1992, en realidad fueron efectuados entre mayo de 1992 y mayo de 1993; el nuevo muelle de armamento no fue operativo hasta junio de 1994. De este modo, aunque la existencia de los proyectos de obras era un hecho cierto, su alcance y su duración, muy superiores a lo que se había previsto, eran inesperados. También era imprevisible la ejecución incorrecta de los trabajos, que la demandante denunció a las autoridades portuarias.

47 Habida cuenta de la proximidad de estas obras con el astillero de la demandante y de que numerosas instalaciones de dicho astillero quedaron, por tanto, inutilizadas, la actividad normal de producción de la demandada resultó afectada, como reconoció la Comisión en su Decisión. Esto retrasó necesariamente la entrega de los remolcadores. En esta época se redujo, en particular, la productividad y la empresa registró una disminución considerable de las puestas de quilla, de las entregas y del número de contratos que entraron en vigor. De hecho, la construcción de tres de los remolcadores objeto del presente litigio hubo de realizarse en tierra, dentro del pabellón de reparaciones.

Absorción de las actividades del astillero Ardeag por parte de la demandante

48 En contra de lo que afirma la Comisión, la absorción de estas actividades no fue una mera decisión comercial de la demandante. Ésta, como operador económico diligente, era consciente de los pedidos que se había comprometido a entregar y del hecho de que cualquier retraso supondría la retirada de la mitad de la subvención concedida. En realidad esta absorción le fue impuesta por el

Ministerio español de Industria, en el marco del Programa de Reestructuración del Sector Naval, como condición para beneficiarse de los programas de ayuda a la reconversión naval. El 18 de marzo de 1992, el Director General de Industria aprobó el programa de actuación de la demandante para los años 1991/1993, que fue modificado después de la absorción de Ardeag y aprobado de nuevo el 10 de marzo de 1993; a la espera de esta modificación, se suspendieron todas las inversiones y la ejecución de las medidas de reestructuración, lo que supuso la paralización temporal de toda la actividad prevista.

49 Esta intervención de la Administración en el ámbito empresarial era del todo inesperada.

50 Además, la asunción de la carga de trabajo de otro astillero constituye una perturbación considerable y justificable, en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Directiva. El hecho de que la absorción del astillero fuese acompañada de la concesión de ayudas públicas no modifica esta conclusión. Finalmente, la Comisión hubiera debido tener en cuenta el hecho de que cuatro de los cinco remolcadores fueron entregados en el plazo de tres años, al que debe añadirse un período de diez meses y trece días, que corresponde a las 79.000 horas de trabajo que fueron necesarias para cumplir con los compromisos de Ardeag.

51 Además de estas observaciones de carácter general, la demandante formula también varias imputaciones generales contra la Comisión:

— En primer lugar, la Comisión no ha realizado un examen suficientemente completo de los hechos. A este respecto, la Comisión no puede limitarse a

lamentar la falta de prueba de las circunstancias alegadas por la demandante en apoyo de sus pretensiones. En efecto, esto hubiera podido ser subsanado por ella misma, recabando los servicios de un experto independiente que valorase el impacto real de las perturbaciones alegadas.

— Además, la Comisión hubiera debido hacer una apreciación global de las cuatro circunstancias antes descritas. De haberlo hecho así, hubiera comprobado que en el caso presente se cumplen suficientemente las condiciones previstas en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva. En efecto, cada una de las condiciones queda cumplida al menos por una de las perturbaciones alegadas por la demandante.

— Finalmente, la Comisión hubiera debido tener en cuenta la especial situación por la que atravesaba en España el sector de la construcción naval.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

52 En primer lugar es preciso recordar que la Directiva establece, entre otras cosas, las condiciones en que las ayudas al funcionamiento en el sector naval podrán ser consideradas, con carácter excepcional, compatibles con el mercado común (sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1993, Bélgica/Comisión, asuntos acumulados C-356/90 y C-180/91, Rec. p. I-2323, apartados 24 a 32). Además, el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva establece un régimen de excepción en relación con los principios enunciados en el párrafo primero de esa misma disposición. Permite, en efecto, eludir el principio de reducción progresiva del nivel de ayuda cuando los buques no sean construidos en un plazo de tres años.

53 Por lo tanto, el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva, debe interpretarse restrictivamente (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 1 de octubre de 1998, Natural van Dam y Danser Container Line/Comisión, T-155/97, Rec. p. II-3921, apartado 31). Además, el propio tenor literal de esta disposición, que se caracteriza por la acumulación de requisitos, pone de manifiesto que la intención del legislador era reservar su aplicación a situaciones muy específicas.

54 En segundo lugar, procede recordar que el Estado miembro que solicita autorización para conceder ayudas no obstante lo dispuesto en las normas del Tratado tiene un deber de colaboración con la Comisión (véanse los apartados 13 y 16 de la presente sentencia). En virtud de dicho deber está obligado, en particular, a aportar todos los datos que permitan a dicha Institución comprobar que se cumplen los requisitos de la excepción solicitada (sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de abril de 1993 Italia/Comisión, C-364/90, Rec. p. 2097, apartado 20).

55 Desde esta perspectiva, el reproche formulado a la Comisión de no haber recurrido a expertos independientes para elaborar la Decisión impugnada carece de fundamento. Por lo demás, ninguna disposición del Tratado ni de la legislación comunitaria impone tal obligación (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 1998, British Airways y otros y British Midland Airways/ Comisión, asuntos acumulados T-371/94 y T-394/94, Rec. p. II-2405, apartado 72).

56 En tercer lugar, procede recordar que los actos de las Instituciones comunitarias gozan de una presunción de legalidad (véase en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/ Comisión, 15/85, Rec. p. 1005, apartado 10), que debe ser impugnada por el demandante, aportando los elementos de prueba que pongan en duda las apreciaciones efectuadas por la Institución demandada.

57 Las imputaciones formuladas por la demandante contra las apreciaciones efectuadas por la Comisión sobre cada una de las circunstancias invocadas deben ser examinadas a la luz de estos principios.

58 En lo que respecta a la adopción de una nueva ley portuaria en España, procede considerar que, tal como indicó la Comisión en la Decisión, no se ha aportado ninguna prueba de que este acontecimiento «perturbase el programa de trabajo [de la demandante], provocando un retraso en la entrega de los buques». En efecto, la demandante no ha logrado acreditar la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de una nueva ley portuaria y el retraso de la entrada en vigor de los contratos.

59 A este respecto es preciso señalar en primer lugar, que ninguno de los *addendum* de los contratos contiene la menor alusión a esta nueva ley o a sus implicaciones.

60 A continuación, habida cuenta del carácter general de los argumentos expuestos en los escritos de la demandante, el Tribunal de Primera Instancia instó a ésta a «precisar los aspectos en los cuales las modificaciones, en particular las de carácter técnico, introducidas en los contratos iniciales tenían la finalidad de adecuarse a las disposiciones de la ley» de que se trata. En particular se le pidió que presentara un cuadro en el que, por una parte, se recogieran las modificaciones introducidas en los contratos y, por otra, la disposición o las disposiciones de la Ley que justificaran esas modificaciones.

61 La demandante presentó el cuadro mencionado y de él se desprende que las modificaciones técnicas obedecen únicamente al artículo 74 de la ley. Pues bien, este artículo se limita a mencionar, en términos generales, los objetivos de la ley,

como ha reconocido la propia demandante. Procede considerar que tal disposición no basta para establecer una relación de causalidad con las modificaciones técnicas concretas alegadas por la demandante, como la instalación de dobles cascos en las salas de máquinas, la nueva distribución de los tanques de combustible y el aumento, de más del 100 % en la potencia de los equipos auxiliares.

62 Además de las disposiciones de la ley, la demandante mencionó también el clima de incertidumbre provocado por esta ley, que justificó el retraso en la fecha de entrada en vigor de los contratos y del inicio de la construcción de los buques.

63 A este propósito, la demandante ha presentado, en primer lugar, un gran número de recortes de prensa, como anexo de su demanda, con el fin de acreditar el carácter tumultuoso de los debates relativos al proyecto de ley. De cualquier forma, ninguno de estos recortes se refiere a las disposiciones de esta ley que podrían justificar modificaciones técnicas de los contratos. Por lo tanto, no se ha establecido ninguna relación de causalidad con el retraso de la fecha de entrada en vigor de los contratos.

64 La demandante se ha remitido igualmente a una sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la ley de que se trata. Sin embargo, ninguna de las disposiciones sometidas a dicho órgano jurisdiccional guardaba la más mínima relación con las especificaciones técnicas de los remolcadores que la demandante tenía que construir y con el programa de trabajo del astillero.

65 Finalmente, la demandante justifica el retraso de la entrada en vigor de los contratos mediante la adopción de las disposiciones de desarrollo necesarias para la aplicación de la ley. No obstante, las observaciones de la demandante siguen siendo imprecisas, limitándose a dejar constancia de un desarrollo reglamentario «anunciado» que «incluiría exigencias concretas en materia de seguridad de los

buques», como resulta de las respuestas escritas de la demandante a las preguntas del Tribunal de Primera Instancia. Por otra parte, a pesar de los años que han transcurrido desde la adopción de la ley de 24 de noviembre de 1992, la demandante no menciona ningún texto reglamentario en particular que justifique las modificaciones contractuales que han tenido lugar.

66 Habida cuenta de las reglas que se han mencionado anteriormente acerca de la interpretación estricta de las disposiciones que establecen una excepción y de la carga de la prueba, tanto ante la Comisión como ante el Tribunal de Primera Instancia, es preciso concluir que no ha quedado acreditado que la adopción de la ley portuaria española de 24 de noviembre de 1992 haya justificado el retraso de la entrada en vigor de los contratos y, por tanto, haya afectado al programa de trabajo del astillero.

67 A continuación hay que destacar que la devaluación de la peseta es la única circunstancia invocada por la demandante a la que hacen referencia los *addendum* de los contratos. En efecto, en el preámbulo de los *addendum* presentados ante el Tribunal de Primera Instancia se indica que «por convenir al armador y debido fundamentalmente al considerable aumento del precio en pesetas de los propulsores VOITH, es necesario modificar la especificación y la forma de pago [del contrato] de construcción».

68 No obstante, se desprende de estos preámbulos que las perturbaciones que afectaron al programa de trabajo del astillero no obedecen a la devaluación de la peseta, como tal, sino al hecho de que los contratantes optaron por renegociar los contratos para compensar los efectos de esa devaluación. Esto queda confirmado por la referencia «por convenir al armador» que figura en el preámbulo de los *addendum*.

69 Además, hay que señalar que, aunque la devaluación de la peseta tuvo lugar en octubre de 1992, los primeros *addendum* no se firmaron hasta que hubieron transcurrido entre catorce y veinte meses. Por consiguiente, no puede considerarse que haya quedado acreditado que la devaluación de la peseta sea la causa del retraso de la entrada en vigor de los contratos y haya afectado por tanto al programa de trabajo del astillero.

70 Por otra parte, una devaluación no puede calificarse de perturbación inesperada, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva. Tanto los riesgos de depreciación, como los de devaluación de una moneda son conocidos en el comercio. El hecho de que, como ha destacado la demandante, las devaluaciones significativas sean raras, habida cuenta del sistema monetario europeo que estaba en vigor a la sazón, no suprime este riesgo, contra el cual es posible precaverse con medidas jurídicas y financieras.

71 La Comisión admite en su Decisión que las obras del puerto de Bilbao han supuesto una perturbación que ha afectado a la actividad del astillero. En cambio, ha negado que tuvieran carácter inesperado y discute su alcance.

72 A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia considera que no se ha aportado la prueba de que la perturbación invocada tenga carácter sustancial.

73 En efecto, como ha destacado la Comisión en su Decisión, el nivel de actividad del astillero durante el período de obras no parece diferente del período anterior.Así, durante los años 1992 y 1993, que corresponden concretamente a los años en que se realizaron las obras del puerto, el número de puestas de quilla en el astillero fue semejante al registrado en los años 1988 a 1991. Igualmente, el número de botaduras de buques en 1992 y en 1993 fue idéntico o superior al registrado de 1988 a 1991. La misma observación puede efectuarse en lo relativo a las entregas de buques.

74 Finalmente, la Comisión considera que la absorción del astillero Ardeag constituía una decisión comercial adoptada por la demandante y no podía quedar amparada por la excepción del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva.

75 Es preciso señalar que la demandante no discute que esta disposición únicamente puede referirse a perturbaciones que sean ajenas al propio astillero.

76 Se limita a sostener que la absorción del astillero le ha sido «impuesta» por las autoridades españolas y constituye una circunstancia ajena a su voluntad. En su demanda, no ha precisado esta afirmación, pero se proponía acreditarla «en la fase de prueba». El Tribunal de Primera Instancia instó a la demandante a presentar su proposición de prueba.

77 En su respuesta a la pregunta del Tribunal de Primera Instancia, la demandante suaviza la expresión empleada, limitándose a indicar que las autoridades españolas habían «propiciado» esta absorción. Se basa en una frase extraída de un escrito enviado el 24 de enero de 1997 por las autoridades españolas a la Comisión, según la cual, «la adquisición de Ardeag S.L. [se produjo] en un contexto de fuerte reconversión del sector y directamente propiciada por la propia Administración española, como no podía ser de otra forma, en el seno de la política comunitaria conducente a la reducción y concentración de las capacidades productivas».

78 Esta simple cita no basta para acreditar que la decisión de absorción del astillero Ardeag no obedece a una decisión comercial libremente adoptada por la demandante teniendo en cuenta todo un conjunto de circunstancias y, en particular, las ayudas a la inversión de más de 500 millones de pesetas que recibió con tal motivo. No ha quedado, pues, acreditado que la absorción del astillero sea el resultado de tales presiones por parte de las autoridades españolas que le confieran el carácter de una decisión ajena a la demandante.

79 Por lo tanto, la absorción del astillero Ardeag no puede ser contemplada como una perturbación que le permita ampararse en la excepción del artículo 4,

apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva. Además, esta conclusión es conforme con las observaciones de las autoridades españolas durante el procedimiento administrativo. En efecto, éstas reconocieron que la absorción del astillero Ardeag no justificaba, por sí misma, el retraso en la entrega de cinco remolcadores [sección III, letra c), párrafo segundo, de los fundamentos de la Decisión].

80 La demandante no ha acreditado, pues, que la Comisión haya cometido un error de hecho o de Derecho al concluir que ninguna de las circunstancias invocadas quedaba amparada por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva.

81 No obstante, la demandante ha sostenido que las circunstancias que había alegado debían ser apreciadas de forma global. Así, una perturbación podría cumplir únicamente algunos de los requisitos enunciados en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva, mientras que otra cumpliría los demás criterios.

82 No puede acogerse esta tesis. En primer lugar, el tenor literal de la disposición de que se trata pone de manifiesto que las condiciones que en ella se enumeran son acumulativas. Por otra parte, la argumentación de la demandante iría directamente en contra del principio de interpretación estricta de las normas que establecen una excepción, dando a la disposición de que se trata un ámbito de aplicación claramente más amplio que el pretendido por el legislador.

83 De ello se deduce que el motivo debe ser desestimado en su totalidad.

Sobre el motivo subsidiario, basado en una violación del principio de proporcionalidad

Alegaciones de la demandante

84 La demandante recuerda que el principio de proporcionalidad es uno de los principios generales del Derecho comunitario. La exigencia del respeto de dicho principio debe ser mayor cuando están en juego intereses económicos importantes, como sucede en el presente asunto, puesto que la reducción del importe de la ayuda representa cerca de 135 millones de pesetas.

85 En el caso de autos se trata de dilucidar si la aplicación que ha hecho la Comisión de la exigencia impuesta por la Directiva para poder disfrutar de una ayuda del 9 %, a saber, la entrega de los remolcadores en un plazo de tres años que, en principio, es improrrogable, es proporcional a la consecuencia que se deriva del incumplimiento de dicha condición, esto es, la reducción de la ayuda a la mitad del porcentaje inicialmente autorizado (es decir, un 4,5 %).

86 Teniendo en cuenta las gravosas consecuencias de la Decisión sobre la situación de la demandante y el hecho de que, en el sector de la construcción naval, los retrasos en el cumplimiento de los contratos son normales y difícilmente previsibles, la reducción del techo de la ayuda que deriva de la Decisión impugnada es desproporcionada en relación con un retraso de siete a catorce meses. Con mayor razón aún cuando, en su Decisión, la Comisión parece considerar razonable un retraso de diez meses.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

87 En virtud del artículo 4, apartado 3, de la Directiva, cuando un buque sea entregado más de tres años después de la fecha de la firma del contrato definitivo, el techo aplicable al mismo será el vigente tres años antes de la fecha de entrega

del buque y no el que estaba en vigor en la fecha de la firma del contrato. En el presente asunto, el techo aplicable era, pues, el 4,5 % y no el 9 %

88 Según la demandante, el hecho de que se rebasara el plazo de tres años, previsto para la entrega de los buques a partir de la firma de los contratos definitivos no debería dar lugar a una reducción tan considerable del techo de las ayudas.

89 Es jurisprudencia reiterada que, para determinar si una disposición del Derecho comunitario es conforme con el principio de proporcionalidad, se debe examinar si los medios que aplica para realizar el objetivo que persigue son acordes con la importancia de aquél y si son necesarios para alcanzarlo (sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de mayo de 1990, Hopermann, C-357/88, Rec. p. I-1669, apartado 14; de 27 de junio de 1990, Lingenfelser, C-118/89, Rec. p. I-2637, apartado 12; de 12 de julio de 1990, Philipp Brothers, C-155/89, Rec. p. I-3265, apartado 34, y de 21 de enero de 1992, Pressler, C-319/90, Rec. p. I-203, apartado 12). De estas sentencias se desprende, por otra parte, que cabe considerar que el establecimiento de un plazo perentorio, que implique la caducidad pura y simple del derecho, no vulnera el principio de proporcionalidad, habida cuenta de la finalidad de la disposición de que se trate.

90 Como se deduce del sistema general de la Directiva y de sus considerandos, los objetivos perseguidos por el legislador eran permitir la transformación de la industria de construcción naval en una industria «eficaz y competitiva». En ese contexto, las ayudas a la reestructuración de la industria naval y, en particular, las destinadas a favorecer el cierre de astilleros o la investigación y el desarrollo con el fin de «estimular la reestructuración de numerosos astilleros» y de «apoyar la actual tendencia a la construcción de buques tecnológicamente más avanzados», gozaban de un trato preferente en relación con las ayudas de funcionamiento, sujetas a techos. Habida cuenta del hecho de que las ayudas de funcionamiento no constituyen el medio más eficaz para inducir al sector europeo de la construcción naval a mejorar su competitividad, la Directiva prevé que el techo sea revisado periódicamente «con el objetivo de una reducción progresiva».

91 Al prever la aplicación de un techo diferente según que el buque fuera entregado, o no, dentro del plazo de tres años contados a partir de la fecha de la firma del contrato definitivo, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva persigue el objetivo de evitar que los astilleros eludan el efecto de la reducción progresiva de la ayuda aplicable. De no ser así, un astillero podría continuar disfrutando de un techo de ayuda elevado para buques entregados varios años después de su pedido, sin que nada justifique su entrega tardía. De igual modo, un astillero podría aceptar pedidos que tuvieran atribuido un techo de ayuda elevado a finales de año, justo antes de la aplicación de una reducción de dicho techo, aun sabiendo que los buques no podrían estar terminados en un plazo razonable (sección IV, párrafo primero de los fundamentos de la Decisión).

92 En el presente asunto no se ha alegado ni acreditado, por una parte, que el plazo de tres años previsto para la entrega de los buques sea anormalmente breve. A este respecto debe recordarse que, a tenor de los contratos controvertidos, el tiempo necesario para la construcción de los remolcadores era de catorce meses.

93 Por otra parte, la demandante no ha invocado ningún elemento particular que pueda hacer pensar que la reducción del techo del 9 % al 4,5 % sea excesiva, habida cuenta de los objetivos de la Directiva en materia de ayuda a la construcción naval. Por lo demás, hay que destacar que el plazo de entrega de tres años se ha rebasado sustancialmente en el presente caso. En efecto, los retrasos de siete a más de quince meses, según los casos, no pueden considerarse retrasos menores para los cuales pueda resultar desproporcionada la reducción a la mitad del techo de la ayuda. A este respecto, es preciso destacar que en la sección VI, último párrafo, de los fundamentos de la decisión no hay nada que autorice la conclusión de que el hecho de que se rebasara el plazo en diez meses hubiera sido considerado «razonable» por parte de la Comisión.

94 Por ello, la demandante no ha acreditado en modo alguno que la aplicación de un techo diferente, en el presente asunto una reducción a la mitad, según que los

buques sean entregados, o no, en un plazo de tres años a partir de la fecha de la firma del contrato definitivo, vulnere el principio de proporcionalidad.

95 Por lo tanto debe desestimarse este motivo.

96 El recurso de anulación debe desestimarse, por consiguiente, en su totalidad.

Sobre la pretensión de presentación de documentos

97 La demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que autorice la presentación de documentos internos de la Comisión, relativos a la adopción de la Decisión y a la apertura del procedimiento que dio lugar a esta adopción.

98 El Tribunal de Primera Instancia observa que la demandante no especifica por qué los documentos cuya presentación solicita son necesarios a efectos del presente litigio.

99 Por lo tanto, no procede acoger esta petición.

Costas

100 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, la parte que pierda el proceso será condenada en

costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados, en el presente asunto, los motivos formulados por la demandante, procede condenarla en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a la demandante.**

Potocki Lenaerts Azizi

Pirrung Meij

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de marzo de 2000.

El Secretario

H. Jung

El Presidente

A. Potocki