SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

de 17 de mayo de 2011 *

En el asunto T-1/08,

Buczek Automotive sp. z o.o., con domicilio social en Sosnowiec (Polonia), representada inicialmente por el Sr. T. Gackowski, posteriormente por el Sr. D. Szlachetko-Reiter y, por último, por el Sr. J. Jurczyk, abogados,

parte demandante,

apoyada por

República de Polonia, representada inicialmente por el Sr. M. Niechciała, y posteriormente por la Sra. M. Krasnodębska-Tomkiel y por el Sr. M. Rzotkiewicz, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: polaco.

contra

Comisión Europea, representada inicialmente por los Sres. K. Gross y M. Kaduczak y las Sras. A. Stobiecka-Kuik y K. Herrmann, y posteriormente por las Sras. Stobiecka-Kuik y Herrmann y por el Sr. T. Maxian Rusche, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 2008/344/CE de la Comisión, de 23 de octubre de 2007, relativa a la ayuda estatal C 23/06 (ex NN 35/06) concedida por Polonia a favor del productor siderúrgico Grupo Technologie Buczek (DO 2008, L 116, p. 26),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda),

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y la Sra. K. Jürimäe (Ponente) y el Sr. S. Soldevila Fragoso, Jueces;

Secretaria: Sra. K. Pocheć, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de septiembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

Evolución de la situación de TB y de sus filiales, BA y HB, entre 2001 y 2006

1 La demandante, Buczek Automotive sp. z o.o. (en lo sucesivo, «BA»), sociedad domiciliada en Polonia, se dedica a la fabricación de tubos, principalmente para uso automovilístico. En el momento de los hechos controvertidos, BA era filial de Technologie Buczek S.A. (en lo sucesivo, «TB»), fabricante de tubos domiciliada también en Polonia. TB tenía otras filiales, entre ellas, Huta Buczek sp. z o.o. (en lo sucesivo, «HB»), dedicada a la fabricación de cilindros.

2 A partir de 2001, TB tuvo que hacer frente a deudas crecientes. Los acreedores públicos de TB eran los organismos siguientes: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (en lo sucesivo, «ZUS»), que es el organismo polaco de seguridad social, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, que es el fondo nacional para la integración de las personas con minusvalía, la Agencia Tributaria y el municipio de Sosnowiec (Polonia). TB también tenía deudas con acreedores privados, entre ellos, Eurofaktor S.A. (en lo sucesivo, «EF»). Los créditos de ésta con TB ascendían a unos 35 millones de zlotys polacos (PLN), importe muy superior al de todos los créditos públicos, lo que la convertía en su principal acreedor.

3 En 2002, TB elaboró un plan de reestructuración para hacer frente a sus dificultades financieras. Sobre la base de este plan, TB pudo acogerse a una ayuda estatal con cargo al programa nacional de reestructuración de la industria siderúrgica polaca, en cuyo marco la República de Polonia establecía la concesión de ayudas estatales a dicha industria para su reestructuración, en el período comprendido entre 1997 y 2006. El programa nacional de reestructuración fue aprobado por el Protocolo 8 sobre la reestructuración de la industria siderúrgica polaca (DO 2003, L 236, p. 948; en lo sucesivo, «Protocolo 8»), que forma parte del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33), de conformidad con el artículo 60 de dicha Acta.

4 El plan de reestructuración de TB establecía varios tipos de ayudas, entre ellas, ayudas al empleo, ayudas de investigación y desarrollo, y ayudas de reestructuración financiera en forma de condonación o de aplazamiento de las deudas que TB tenía con organismos públicos.

5 Sin embargo, las ayudas de reestructuración financiera no llegaron a autorizarse nunca al no cumplirse dos requisitos esenciales previstos, respectivamente, por el Protocolo 8 y por la normativa polaca, y la deuda de TB no fue ni condonada ni aplazada.

6 Por consiguiente, entre 2004 y 2006, los organismos públicos citados en el apartado 2 anterior tomaron medidas para cobrar los importes que les adeudaba TB. De este modo, de conformidad con las disposiciones de la ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postepowaniu egzekucyjnym w administracji (Ley de 17 de junio de 1966 de medidas ejecutivas administrativas), ZUS, el municipio de Sosnowiec y la Agencia Tributaria embargaron el patrimonio de TB, embargándole cuentas bancarias, créditos y tesorería. Además, en virtud del artículo 66 de la ordynacja podatkowa (Ley Tributaria), de 19 de agosto de 1997, el municipio de Sosnowiec obtuvo para sí la transmisión de

la propiedad de determinados activos, concretamente, unas parcelas pertenecientes a TB. Asimismo, junto con las medidas de cobro, para garantizar sus créditos, los organismos públicos obtuvieron garantías sobre los activos de TB. En concreto, ZUS constituyó hipotecas por importe de 25 millones de PLN y obtuvo en prenda los activos productivos de TB valorados en unos 12 millones de PLN. Por último, basándose en el artículo 112 de la ordynacja podatkowa, el ZUS de Sosnowiec trató también de cobrar, infructuosamente, sus créditos frente a HB.

7 El 1 de enero de 2006, BA celebró con TB un contrato por el que arrendaba activos productivos cuyo valor ascendía a 6.383.000 PLN. Este contrato fue celebrado por tiempo indefinido. En él se establecía que BA pagaría a TB 258.000 PLN mensuales, excluido el IVA. Además, en julio de 2006, BA se benefició de un aumento de capital de 1.550.000 PLN.

8 En 2005 y 2006, TB aumentó el capital de HB por un importe de 14.811.600 PLN en forma de aportaciones de inmovilizado correspondiente a material de fundición, aportaciones en efectivo, compensaciones de créditos y aportaciones de activos inmateriales y derechos. Con cada aumento de capital, TB recibía títulos de HB.

9 El 16 de agosto de 2006, TB fue declarada en quiebra pero se le autorizó a continuar con su actividad económica.

Procedimiento administrativo ante la Comisión

10 En 2005, una evaluación independiente realizada en ejecución y seguimiento del Protocolo 8 reveló un incremento de las obligaciones financieras de TB con

acreedores públicos y una ausencia de rentabilidad. Mediante escritos de 29 de marzo, de 1 de agosto y de 2 de diciembre de 2005, la Comisión de las Comunidades Europeas solicitó a las autoridades polacas información adicional. Éstas respondieron mediante escritos de 23 de junio, de 28 de septiembre de 2005 y de 14 de febrero de 2006.

11 Mediante escrito de 7 de junio de 2006, la Comisión notificó a la República de Polonia su decisión de incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2. Esta decisión se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 19 de agosto de 2006 (DO C 196, p. 23). En ella, la Comisión instaba a los interesados a que presentaran observaciones. Únicamente lo hizo la República de Polonia.

12 Concluido el procedimiento de investigación formal, la Comisión adoptó la Decisión 2008/344/CE, de 23 de octubre de 2007, relativa a la ayuda estatal C 23/06 (ex NN 35/06) concedida por Polonia a favor del productor siderúrgico Grupo Technologie Buczek (DO 2008, L 116, p. 26; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

13 En la Decisión impugnada, la Comisión señaló que, en 2005 y 2006, TB reestructuró el grupo y cedió dos actividades rentables: la fabricación de bobinas de acero cromado, transferida a HB, y la fabricación de tubos de acero revestidos de aluminio y cromo, transferida a BA.

14 En cuanto a los créditos de las autoridades públicas con TB, dicha institución puso también de manifiesto que, aunque dichas autoridades habían adoptado las medidas de cobro exigidas por la ley y otras medidas, como la constitución de hipotecas, en 2004 las devoluciones realizadas por TB eran insignificantes. A este respecto, subrayó que, desde finales del año 2004, estaba claro que TB ya no podía hacer frente ni a sus deudas ni a sus compromisos corrientes. Pues bien, según la Comisión, las autoridades polacas tenían garantías sólidas, que podían realizar en un procedimiento de quiebra. Por tanto, la Comisión consideraba que la utilización de estas garantías

parecía más razonable, desde el punto de vista de un hipotético acreedor privado, que una reestructuración.

15 La Comisión concluyó que las autoridades polacas habían renunciado a la ejecución forzosa de un importe de 20.761.643 PLN. Añadió que, puesto que la renuncia a la ejecución forzosa había tenido el mismo efecto que la concesión al beneficiario de todo el importe no devuelto, la ventaja obtenida con ello ascendía a un importe de 20.761.643 PLN recibido con posterioridad al 1 de enero de 2005. Además, consideró que BA y HB se habían beneficiado de la ayuda, ayuda que TB no había conservado, pues la no incoación del procedimiento de ejecución forzosa había permitido a la empresa continuar con su actividad económica y organizar su reestructuración interna.

16 A la vista de lo anterior, en el artículo 1 de la Decisión impugnada, la Comisión declara incompatible con el mercado común la ayuda estatal por importe de 20.761.643 PLN concedida ilegalmente por la República de Polonia al Grupo Technologie Buczek (en lo sucesivo, «grupo TB»).

17 En el artículo 3, apartados 1 y 3 de la Decisión impugnada, la Comisión ordena a la República de Polonia que recupere dicho importe más los intereses de demora y precisa que esta recuperación deberá realizarse de las filiales HB y BA, proporcionalmente a la ayuda que efectivamente recibieron, es decir, de HB, por importe de 13.578.115 PLN, y de BA, por importe de 7.183.528 PLN.

18 Según los artículos 4 y 5 de la Decisión impugnada, la República de Polonia estará obligada a aplicar esta Decisión en el plazo de cuatro meses siguientes a su notificación y a informar a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de su notificación, de las medidas que haya adoptado para darle cumplimiento.

19 Con arreglo a su artículo 6, el destinatario de la Decisión impugnada es la República de Polonia.

Procedimiento y pretensiones de las partes

20 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de enero de 2008, la demandante interpuso el presente recurso.

21 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal el mismo día, la demandante interpuso una demanda de suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada.

22 Mediante auto del Presidente del Tribunal, de 14 de marzo de 2008, Buczek Automotive/Comisión (T-1/08 R, no publicado en la Recopilación) se desestimó la demanda de medidas provisionales y se reservó la decisión sobre las costas.

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 18 de marzo de 2008, la República de Polonia solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la demandante.

24 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal, de 13 de mayo de 2008, se admitió la intervención de la República de Polonia.

25 Mediante auto del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal, de 4 de mayo de 2009, el presente asunto fue acumulado al asunto T-440/07, Huta Buczek/Comisión, y al asunto T-465/07, Technologie Buczek/Comisión, a efectos de la fase oral y de la sentencia.

26 Mediante escritos presentados en la Secretaría del Tribunal el 28 de abril y el 30 de agosto de 2010, respectivamente, las demandantes en los asuntos T-465/07 y T-440/07 comunicaron al Tribunal que desistían de sus recursos.

27 Mediante autos del Presidente de la Sala Segunda del Tribunal, de 7 de julio y de 3 de septiembre de 2010, respectivamente, se archivaron los asuntos T-465/07 y T-440/07, haciéndose constar en el Registro del Tribunal.

28 La demandante, apoyada por la República de Polonia, solicita al Tribunal que:

— Anule el artículo 1 y el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada.

— Con carácter subsidiario, anule el artículo 1 y el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión ordena en los mismos que se recuperen de la demandante 7.183.528 PLN.

— Anule los artículos 4 y 5 de la Decisión impugnada, en la medida en que dichos artículos se refieren a la recuperación de la ayuda de la demandante.

— Condene en costas a la Comisión.

29 La Comisión solicita al Tribunal que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso, dado que la demandante solicita la anulación de disposiciones que no le afectan directa e individualmente.

— Desestime el recurso en lo demás.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

30 La Comisión afirma que la primera pretensión es inadmisible, al carecer la demandante de interés para ejercitar la acción contra el artículo 1 y el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada. En efecto, a su juicio, estas disposiciones se dirigen a la República de Polonia y se refieren al grupo TB. Pues bien, la Comisión opina que, ya que la demandante únicamente es una entidad del grupo TB y no ha presentado poder que la autorice para actuar en juicio en nombre del grupo, no cumple los requisitos del artículo 230 CE.

31 La demandante rebate las afirmaciones de la Comisión y sostiene que tiene interés para ejercitar la acción contra el artículo 1 y el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada. Recuerda que, aunque no se la mencione en el texto del artículo 1 de la Decisión impugnada, el mismo se refiere al grupo TB. Pues bien, considera que la Comisión define el grupo TB desde un punto de vista económico, sin tener en cuenta que las diferentes entidades que lo integran son jurídicamente distintas. Del examen de la Comisión resulta que el importe de la ayuda fijado para todo el grupo afecta a los importes que deben ser recuperados de la demandante.

32 La República de Polonia rebate la alegación de la Comisión de que la demandante sólo tendría interés para ejercitar la acción si tuviese un poder que la autorizase a actuar en juicio a nombre de las demás entidades del grupo TB o de la República de Polonia. A juicio de la República de Polonia, el artículo 1 de la Decisión impugnada hace referencia al grupo TB, del que forma parte la demandante, y, en consecuencia, el importe de la ayuda fijado para el grupo afecta a la parte de la ayuda que la demandante deberá devolver. Por tanto, la República de Polonia opina que, habida cuenta de la estructura de la Decisión y de la naturaleza indisociable de su contenido, el Tribunal está obligado a examinarla íntegramente.

Apreciación del Tribunal

33 En la primera pretensión, la demandante solicita la anulación íntegra del artículo 1 y del artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada y no, como hace en la segunda pretensión, en la medida en que la Comisión ordena en los mismos que se recupere de ella un importe de 7.183.528 PLN. La Comisión considera, en esencia, que la primera pretensión debe inadmitirse por carecer la demandante de interés para ejercitar la acción.

34 A este respecto, procede recordar que, según una jurisprudencia consolidada, sólo cabe declarar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica en la medida en que el demandante tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado. Un interés de este tipo supone que la anulación de ese acto pueda tener, de por sí, consecuencias jurídicas y que el recurso pueda procurar, por su resultado, un beneficio a la parte que lo haya interpuesto (véase el auto del Tribunal, de 30 de abril de 2007, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisión, T-387/04, Rec. p. II-1195, apartado 96, y la jurisprudencia citada).

35 El artículo 1 de la Decisión impugnada declara incompatible con el mercado común la ayuda estatal ilegalmente concedida al grupo TB por importe de 20.761.643 PLN. Pues bien, en el considerando 124 y en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión impugnada, la Comisión indica que se debe investigar la restitución de la ayuda en sus beneficiarios, a saber, la demandante y HB. Si se anulase el artículo 1, el fundamento de la obligación de restitución impuesta, en particular, a la demandante llegaría a desaparecer. De ello se deduce que ésta tiene interés en obtener la anulación íntegra del artículo 1 de la Decisión impugnada.

36 En cambio, procede poner de manifiesto que el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada fija los importes que se deben recuperar respectivamente de la demandante y de HB. En el considerando 131 de la Decisión impugnada, la Comisión precisó cómo habían sido calculados estos importes. De este considerando se deduce que, en un primer momento, tuvo en cuenta los recursos efectivamente transferidos por TB a la demandante y a HB, es decir, 7,833 millones de PLN y 14,81 millones de PLN, respectivamente. En un segundo momento, apreció que el importe acumulado de dichos recursos, es decir, 22,643 millones de PLN, superaba el importe total de la ayuda concedida. En un tercer momento, redujo el importe total que debía devolverse hasta el importe de la ayuda concedida y rebajó proporcionalmente el importe que debían, respectivamente, la demandante y HB. Al haber obtenido la demandante y HB, respectivamente, el 34,6 % y el 65,4 % de los recursos transferidos, estaban obligadas a pagar el 34,6 % y el 65,4 % del importe total que debía recuperarse, es decir, 7.183.528 PLN y 13.758.115 PLN.

37 A la vista de las explicaciones facilitadas en el considerando 131 de la Decisión impugnada, aunque se anulase dicha Decisión en cuanto al importe debido por HB, la Comisión podría reclamar a la demandante la devolución del importe de los recursos efectivamente transferidos por TB de los que disfrutó, es decir, 7,833 millones de PLN.

38 Por tanto, aunque la demandante tenga interés en obtener la anulación del artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada, en la medida en que la Comisión ordena en los mismos que se recupere de ella un importe de 7.183.528 PLN, no se puede considerar que tenga interés también en que se anule íntegramente el artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada.

39 De ello se deduce que ha de estimarse parcialmente la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión con respecto a la primera pretensión y acordase la inadmisibilidad de dicha pretensión en la medida en que en ella la demandante solicita la anulación íntegra del artículo 3, apartados 1 y 3, de la Decisión impugnada.

Sobre el fondo

40 En apoyo de su recurso, la demandante formula seis motivos, basados, el primero, en la infracción del artículo 87 CE, apartado 1 y del artículo 88 CE, apartado 2; el segundo, en la infracción del artículo 253 CE y del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO C 364, p. 1); el tercero, en la infracción del artículo 5 CE; el cuarto, en la vulneración del principio de seguridad jurídica; el quinto, en la vulneración del derecho de propiedad; y el sexto, en desviación de poder.

Alegaciones de las partes

41 En la primera parte del primer motivo, la demandante, apoyada por la República de Polonia, alega que la Comisión infringió el artículo 87 CE, apartado 1, al calificar erróneamente como ayuda incompatible con el mercado común la existencia de deudas públicas. A juicio de la demandante, en el presente asunto no se cumple ninguno de los cuatro requisitos para que una medida pueda ser calificada como ayuda estatal –intervención estatal o mediante fondos estatales, ventaja, perjuicio para los intercambios entre Estados miembros y falseamiento de competencia–.

42 En primer lugar, en cuanto al requisito relativo a la intervención estatal, la demandante alega, en primer término, que las autoridades polacas nunca condonaron deudas a TB sino que, por el contrario, adoptaron todas las medidas necesarias para ejecutar sus créditos.

43 En segundo término, la demandante refuta el análisis realizado por la Comisión en la Decisión impugnada para determinar si las autoridades públicas polacas se habían comportado como un hipotético acreedor privado. A este respecto, en primer lugar, la demandante tacha de falsa la afirmación de la Comisión, en el considerando 91 de la Decisión impugnada, de que un acreedor privado habría optado por realizar las garantías que poseía en un procedimiento de quiebra antes que dejar que TB se reestructurase, puesto que:

— el procedimiento de cobro llevado a cabo permitió obtener progresivamente el pago de los importes adeudados;

— los procedimientos concursales son procedimientos largos y la liquidación del patrimonio del deudor debe estar precedida por un conjunto de medidas adoptadas por el síndico y por el comisario, la mayor parte de las cuales son recurribles, lo que, en su caso, retrasa otro tanto la fecha del pago de los importes debidos;

— el propio procedimiento de quiebra genera costes que reducen la masa destinada a indemnizar a los acreedores;

— no todas las garantías con las que contaban los organismos públicos eran preferentes.

44 La demandante añade, en la réplica, que la apreciación de la Comisión de que, si se hubiese presentado en 2004 una solicitud de declaración de quiebra, los créditos ya se habrían pagado, descansa en una apreciación *a posteriori* que tiene en cuenta lo que ocurrió con posterioridad y que las autoridades desconocían cuando decidieron el tipo de ejecución. En el presente asunto, la demandante explica que las autoridades polacas tuvieron en cuenta, por una parte, el riesgo de que el procedimiento de quiebra llevase sólo a un pago parcial de las deudas y, por otra parte, el hecho de que la declaración de quiebra extingue los procedimientos ejecutivos en curso.

45 Además, la demandante indica que el comportamiento de un hipotético acreedor privado debería determinarse, en el caso de autos, sobre la base de las acciones llevadas a cabo por los acreedores privados de TB, en particular, las de su principal acreedor, EF. A este respecto, la demandante alega que, pese a que EF contaba con garantías reales muy sólidas en forma de hipotecas inmobiliarias y de prendas sobre bienes muebles, no solicitó la declaración de insolvencia de TB, sino que consideró que un procedimiento de cobro le daba más posibilidades de conseguir el pago de sus créditos.

46 Por último, la demandante sostiene que la afirmación de la Comisión, en el considerando 96 de la Decisión impugnada, de que, desde finales del año 2004 era evidente que TB no volvería a ser rentable, es errónea. En efecto, la demandante recuerda que, en los considerandos 57 y 14 de la Decisión impugnada, la Comisión afirmó que TB percibía alquileres por el arrendamiento de parte de sus activos. Además, sostiene que la Comisión no negó que los títulos de HB, sociedad beneficiaria, figurasen en el

activo de TB, con lo que ésta podía contar con ingresos en concepto de dividendos. Asimismo, en contra de lo afirmado por la Comisión en el considerando 94 de la Decisión impugnada, la demandante afirma que TB mantuvo la actividad productiva hasta finales del año 2006.

47 En tercer término, la demandante alega que todas las deudas públicas de TB y los intereses y gastos de ejecución fueron satisfechos en el procedimiento de quiebra de TB.

48 En segundo lugar, reprocha a la Comisión que no indique de ningún modo cómo se benefició TB de la ayuda en cuestión. Por el contrario, las acciones llevadas a cabo por las autoridades polacas dieron lugar a la agravación gradual de las dificultades financieras de TB.

49 En tercer lugar, la demandante afirma que la Comisión no ha demostrado tampoco que la ayuda en cuestión afectara a los intercambios entre Estados miembros o falseara o amenazara falsear la competencia.

50 Inicialmente, la República de Polonia añade, en cuanto a las medidas de cobro adoptadas por las autoridades polacas, que el período comprendido entre el momento desde el que era legalmente posible la ejecución forzosa y el momento en el que la Comisión considera concluida esta ejecución, a saber, el 31 de diciembre de 2004, es muy corto y, en cualquier caso, insuficiente para recuperar los créditos o para concluir que la recuperación de dichos créditos es imposible por los cauces ejecutivos normales y que es necesario presentar una demanda de declaración de quiebra.

51 A continuación, la República de Polonia observa que la Decisión impugnada carece de toda lógica, ya que la Comisión afirma en ella que la ayuda estatal fue concedida el 31 de diciembre de 2004 pero justifica esta fecha invocando las medidas adoptadas por las autoridades polacas en 2005 y 2006. Pues bien, para poder concluir que la ayuda fue concedida a TB el 31 de diciembre de 2004, la Comisión debería basarse únicamente en la situación de aquel momento y en la información entonces disponible.

52 Por último, en cuanto al criterio del hipotético acreedor privado, la República de Polonia observa, en particular, que la Comisión no ha realizado análisis económicos detallados que le permitan concluir que la autoridades polacas habrían recuperado antes una parte mayor de sus créditos si, hacia finales del año 2004, hubiesen ejercitado una acción de declaración de quiebra. Asimismo, según la República de Polonia, la Comisión parece olvidar que el procedimiento de quiebra no lleva a la indemnización inmediata de los acreedores y genera gastos, lo que disminuye el importe disponible para repartir entre los acreedores.

53 En primer lugar, en cuanto a la cuestión del cobro de créditos públicos, la Comisión replica, en primer término, que no hubo ni cobro racional de créditos públicos ni optimización de dicho cobro y que la demandante pasa por alto que las medidas adoptadas por las autoridades polacas fueron ineficaces. En efecto, las medidas adoptadas por éstas solamente condujeron al cobro de una parte insignificante de los créditos y no contribuyeron a la reducción de la deuda global de TB. Considera que, por el contrario, en la práctica, constituyeron una financiación constante y una ayuda de funcionamiento para TB que pudo de este modo continuar con una actividad no rentable, aun cuando dichas autoridades habrían podido presentar una demanda de declaración de quiebra de TB, que hubiera permitido una ejecución eficaz de las garantías de que disponían sobre los activos de ésta, en particular, teniendo en cuenta que estas garantías eran preferentes.

54 Además, la Comisión afirma que su punto de vista está respaldado por la jurisprudencia conforme a la cual existe ayuda estatal cuando, de hecho, un crédito no ha sido cobrado. En efecto, considera que el que las autoridades polacas toleraran que no se pagaran las deudas reduce los costes normales de la empresa y, sin constituir *stricto sensu* una subvención, tiene su mismo carácter e idénticos efectos.

55 En segundo término, la Comisión sostiene que, aunque la ventaja selectiva resulta de decisiones nacionales ineficaces, ello es imputable a la República de Polonia. Ésta, como destinataria de la Decisión impugnada, está obligada a aplicarla, empleando todas las medidas a su alcance, incluidas las medidas legislativas.

56 En tercer término, la Comisión alega que los argumentos de la demandante son contradictorios, puesto que sostiene, por una parte, que las autoridades polacas adoptaron todas las medidas legales para cobrar los importes debidos y, por otra parte, que estas mismas autoridades intencionadamente no procedieron al cobro inmediato de las deudas para recuperar la totalidad de la cantidad debida más los intereses de demora.

57 En cuarto término, en cuanto a la afirmación de la República de Polonia de que la Comisión no debía haberse basado únicamente en la situación vigente el 31 de diciembre de 2004 y en la información disponible en esa fecha, la Comisión recuerda que la ayuda estatal no es la única medida para conceder un importe económico determinado. Esta ayuda resulta, a su juicio, de la falta de cobro efectivo de los créditos. Por tanto, es lógico que comience en un momento preciso y dure mientras no haya cobro efectivo. Por consiguiente, la duración de este tipo de ayuda debe acreditarse por la continuación de la inactividad una vez iniciada, y no únicamente con actuaciones anteriores, como pretende la República de Polonia.

58 En segundo lugar, en cuanto al pago de intereses, la Comisión sostiene que, tratándose de deudas públicas, el cálculo de los intereses se hace con independencia de la voluntad de los acreedores y es obligatorio. Renunciar al cálculo y al cobro de intereses habría representado una ayuda adicional.

59 En tercer lugar, por lo que respecta a si las autoridades polacas se comportaron como un hipotético acreedor privado, en primer término, la Comisión objeta que el hecho de que se haya concedido inicialmente a TB una ayuda para la reestructuración impide el examen de las medidas adoptadas por las autoridades polacas desde el punto de vista de un hipotético acreedor privado, ya que tal acreedor no toleraría que se conceda a TB la anulación de su deuda inicial.

60 En segundo término, la Comisión afirma que, en una situación análoga, un acreedor privado no habría actuado del mismo modo que las autoridades polacas. En efecto, a juicio de la Comisión, un acreedor privado normalmente sólo está dispuesto a aceptar que se retrase el plazo de devolución de la deuda a una empresa en dificultades o un acuerdo en materia de reestructuración de dicha empresa si ello le supone una ventaja económica. Pues bien, en el presente asunto, la Comisión afirma haber demostrado en la Decisión impugnada que, desde enero de 2004, TB era insolvente y que no resultaba verosímil que volviera a ser rentable, lo que significa que, en esa situación, un acreedor privado habría resuelto cobrar los créditos desde 2004.

61 Sin embargo, la Comisión precisa que un acreedor privado no se habría contentado con cualesquiera medidas de cobro, sino que sólo le habrían interesado aquéllas que pudieran ser eficaces. De este modo, un acreedor privado habría evaluado si la realización de las garantías en su poder, en un procedimiento concursal, habría desembocado en una devolución mayor que en el procedimiento de cobro de créditos. Pues bien, la Comisión pone de manifiesto en el caso de autos, en primer lugar, que el cobro no condujo a la devolución de las deudas de TB, puesto que el incremento de su volumen fue siempre mayor que las cantidades cobradas; a continuación, que las posibilidades

de que TB volviera a ser rentable eran significativamente reducidas; y, por último, que ZUS contaba con garantías equivalentes al importe de las deudas de TB. De ello resulta, a juicio de la Comisión, que un acreedor privado que se hallase en el caso de ZUS no tenía razón alguna para seguir esperando para ejecutar los créditos.

62 En tercer término, en cuanto a la alegación de la demandante relativa al comportamiento de EF, la Comisión sostiene, por una parte, que debe ser desestimada al no haber sido formulada en el procedimiento de investigación y, por otra parte, que EF no es fiable como acreedor privado de referencia.

63 Cuarto, por lo que respecta a la alegación de la República de Polonia relativa a la falta de análisis económicos detallados, la Comisión replica, basándose en el considerando 91 de la Decisión impugnada y en la sentencia del Tribunal de 21 de octubre de 2004, Lenzing/Comisión (T-36/99, Rec. p. II-3597), que no era necesario demostrar la primacía del procedimiento de quiebra sobre las demás modalidades de cobro al no haber agotado las autoridades polacas todas las medidas de cobro pese a estar obligadas a ello.

64 En cuarto lugar, por lo que respecta a la alegación de la demandante de que los atrasos de las deudas públicas fueron pagados en el procedimiento de la quiebra, la Comisión objeta que el hecho de cobrar a TB créditos públicos no permitirá que se eliminen las distorsiones de la competencia, de conformidad con el artículo 88 CE, apartado 2. En efecto, considera que según una jurisprudencia reiterada la recuperación de las ayudas pretende reestablecer en el mercado la situación anterior a la concesión de dichas ayudas. Este objetivo, continúa, se alcanzará una vez que el beneficiario ha restituido las ayudas ilegales y pierde la ventaja de la que se benefició en el mercado con respecto a sus competidores. Pues bien, en el presente asunto, la Comisión opina que, dado que la ventaja competitiva fue transferida de TB a BA y a HB, sólo se podrán reestablecer los requisitos de una justa competencia cuando BA y HB devuelvan la ayuda.

Apreciación del Tribunal

65 Con arreglo al artículo 87 CE, apartado 1, «salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, 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.»

66 La calificación de ayuda, en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, exige que se cumplan todos los requisitos previstos en esta disposición. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios entre los Estados miembros; en tercer lugar, debe conferir una ventaja a su beneficiario favoreciendo a determinadas empresas o producciones, y, en cuarto lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia (véase la sentencia del Tribunal de 22 de febrero de 2006, Le Levant 001 y otros/Comisión, T-34/02, Rec. p. II-267, apartado 110, y la jurisprudencia citada).

67 Con mayor precisión, en cuanto al requisito de la intervención del Estado o mediante fondos estatales, la jurisprudencia ha reconocido que sólo las ventajas concedidas directa o indirectamente a través de fondos estatales se consideran ayudas a los efectos del artículo 87 CE, apartado 1 (sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 58).

68 Por lo que respecta al requisito relativo a la ventaja, hay que recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, el concepto de ayuda es más general que el de subvención, ya que incluye no sólo prestaciones positivas, como las propias subvenciones, sino también las intervenciones estatales que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa y que, por ello, sin ser subvenciones en sentido estricto, son de la misma naturaleza y tienen efectos

idénticos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2003, Italia y SIM 2 Multimedia/Comisión, C-328/99 y C-399/00, Rec. p. I-4035, apartado 35, y la jurisprudencia citada).

69 Además, siempre según una jurisprudencia reiterada, el artículo 87 CE no establece una distinción según las causas o los objetivos de las intervenciones estatales, sino que las define en función de sus efectos (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 2000, España/Comisión, C-480/98, Rec. p. I-8717, apartado 16, y la jurisprudencia citada).

70 Por último, se ha declarado que, para apreciar si una medida estatal constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, procede determinar si la empresa beneficiaria recibe una ventaja económica que no hubiera obtenido en condiciones normales de mercado (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1999, DM Transport, C-256/97, Rec. p. I-3913, apartado 22). Para ello y tratándose de créditos públicos no cobrados, los organismos públicos en cuestión deben compararse con un acreedor privado que trata de recuperar las cantidades que le adeuda un deudor que se enfrenta a dificultades financieras (sentencia del Tribunal de 11 de julio de 2002, HAMSA/Comisión, T-152/99, Rec. p. II-3049, apartado 167).

71 Procede comprobar, a la vista de estos principios, si en el caso de autos, la Comisión aplicó correctamente el concepto de ayuda en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1.

72 En primer lugar, la demandante sostiene, en esencia, que las medidas controvertidas no constituyen una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, al no cumplirse el requisito relativo a la intervención estatal, ya que las autoridades polacas nunca condonaron deudas a TB y adoptaron todas las medidas necesarias para cobrar sus créditos.

73 Procede señalar que, aunque la demandante invoca la falta de intervención estatal, sus alegaciones se concentran, en esencia, en si existe una ventaja concedida por los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior. En efecto, sus alegaciones en ningún modo tratan de probar que la ventaja supuestamente concedida a TB lo fuese, ni directa ni indirectamente, con fondos estatales, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 67 anterior. Únicamente tratan de demostrar que las medidas examinadas por la Comisión en la Decisión impugnada no pueden ser consideradas una ventaja. Por tanto, es preciso determinar si, en el caso de autos, se cumple el requisito relativo a la existencia de una ventaja.

74 A este respecto, ha de señalarse que, contrariamente a lo que afirma la demandante, la Comisión no niega que las autoridades polacas no condonaron ni aplazaron las deudas públicas de TB. De este modo, se desprende de la Decisión impugnada, en particular de sus considerandos 38 a 40, que la Comisión era plenamente consciente de que las autoridades polacas habían adoptado las medidas previstas por la ley para cobrar sus créditos, como el embargo de cuentas bancarias, la constitución de hipotecas y de prendas y la transmisión de la propiedad de determinados activos. En la vista del 7 de septiembre de 2010, la Comisión precisó que había considerado, para adoptar la Decisión impugnada, que el cobro llevado a cabo por los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior había sido ineficaz, habida cuenta de la evolución al alza del endeudamiento de TB, y que la falta de cobro efectivo de los créditos públicos debía asimilarse a una condonación o a un aplazamiento de las deudas.

75 No obstante, de la Decisión impugnada, en particular de sus considerandos 91, 96 y 97, se deduce que la Comisión consideró que la ventaja conferida a TB resultaba no de que la ineficacia del cobro llevado a cabo por los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior podía asimilarse a una condonación o a un aplazamiento de sus deudas, sino de que dichas autoridades habían renunciado a la ejecución forzosa de 20.761.643 PLN al no haber solicitado la declaración de quiebra de TB ya a finales del año 2004, pese a que por entonces ya resultaba improbable que ésta pudiera volver a ser rentable. En opinión de la Comisión, tal como se expresa en el

considerando 97 de la Decisión impugnada, esto constituyó una ayuda de funcionamiento a TB, que, de este modo, pudo continuar con su actividad no rentable.

76 Por consiguiente, ha de señalarse que la Decisión impugnada no se basa ni en una condonación ni en la concesión de un aplazamiento de la deuda de TB, ni en la ineficacia de las medidas de cobro llevadas a cabo por las autoridades polacas, que la Comisión asimila a una condonación o a un aplazamiento de la deuda, sino en el hecho de que las autoridades polacas disponían de otro método para cobrar los créditos –la solicitud de declaración de quiebra– que, a juicio de la Comisión, habría permitido el cobro efectivo de los créditos.

77 En estas circunstancias, a la vista de la jurisprudencia citada en los puntos 68 y 69 anteriores, conforme a la cual ni la forma, ni la causa, ni el objetivo de medidas estatales pueden impedir que se califiquen de ayuda estatal, la Comisión no incurrió en error al considerar que el hecho de que las autoridades polacas no optaran, a finales del año 2004, por la solicitud de declaración de quiebra de TB y se limitaran a incoar, incluso con diligencia, los procedimientos legales de cobro de créditos públicos constituía una ventaja concedida a TB. En efecto, es preciso recordar que cualquier procedimiento de quiebra, ya concluya con el saneamiento de la sociedad en quiebra o en su liquidación, persigue, al menos, la intervención del pasivo de dicha sociedad. En este contexto, la libertad de que dispone la sociedad en quiebra para gestionar tanto sus activos como su actividad es limitada. En consecuencia, al no solicitar la declaración de quiebra de TB, las autoridades polacas a las que se refiere el apartado 2 anterior permitieron que esta sociedad dispusiera de un lapso de tiempo durante el cual pudo usar libremente sus activos y seguir con su actividad, confiriéndole de este modo una ventaja.

78 Además, ha de observarse que, en el caso de autos, por una parte, no se ha cuestionado que, entre finales del año 2004 y la declaración de quiebra en 2006, TB fue incapaz

de pagar todas sus deudas. De este modo, la demandante reconoce en sus escritos que las deudas públicas de TB y los intereses y los gastos de ejecución no fueron abonados hasta el procedimiento de quiebra. Por otra parte, tampoco se ha negado que en 2005 y en 2006 TB continuó con su actividad. En este período, en particular, alquiló a la demandante algunos de sus activos productivos y llevó a cabo aumentos de capital en beneficio de la demandante y de HB. Por tanto, procede señalar que, pese a que los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior ejercitaron todos los recursos legalmente previstos para obtener el pago de las deudas de TB, dichas deudas sólo fueron satisfechas en una medida muy parcial y que TB pudo continuar con su actividad y reorganizar el grupo, alquilando activos productivos a BA, ampliando el capital de ésta e incrementando además el de HB mediante aportaciones de inmovilizado. Pues bien, esta reorganización no habría sido posible si TB hubiese sido declarada en quiebra desde finales del año 2004 (véase, en este sentido, la sentencia España/Comisión, apartado 69 *supra,* apartado 20).

79 En consecuencia, procede considerar, como la Comisión, que TB se benefició, desde finales del año 2004, de una ayuda de funcionamiento por parte de las autoridades polacas que, al no solicitar su declaración de quiebra, le permitieron continuar con su actividad económica sin tener que pagar sus deudas, que ascendían en ese momento a 20.761.643 PLN.

80 En segundo lugar, puesto que, por el hecho mismo de haber incoado los procedimientos legales de cobro de créditos públicos pese a haberse abstenido de solicitar la declaración de quiebra, las autoridades polacas concedieron una ventaja a TB, procede determinar, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 70 anterior, si la Comisión vulneró el artículo 87 CE, apartado 1, al considerar que dicha ventaja no habría sido concedida en condiciones normales de mercado. En consecuencia, es preciso comprobar si la Comisión aplicó correctamente el test del hipotético acreedor privado, lo que niega la demandante.

81 En particular, la demandante opina que un acreedor privado no habría optado por realizar las garantías que poseía en un procedimiento concursal, habida cuenta de la duración de los procedimientos de quiebra, de los costes que generan, del hecho de que no todas las garantías con que contaban los organismos públicos eran preferentes y del hecho de que el procedimiento de cobro llevado a cabo por las autoridades polacas hubiese permitido obtener el pago progresivo de las cuantías debidas. La República de Polonia alega, en particular, que la Comisión no realizó análisis económicos detallados que le permitieran concluir que las autoridades polacas habrían recuperado antes una parte mayor de sus créditos de haber solicitado, hacia finales del año 2004, la declaración de quiebra de TB.

82 A este respecto, no debe olvidarse que la apreciación que ha de efectuar la Comisión acerca de si una medida cumple el criterio del inversor privado en una economía de mercado exige una valoración económica compleja. Por lo tanto, cuando la Comisión adopta un acto que exige este tipo de apreciación, goza de una amplia facultad de apreciación y el control jurisdiccional se limita a comprobar el respeto de las normas de procedimiento y de motivación, la inexistencia de error de Derecho, la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta y la ausencia de error manifiesto en la apreciación de dichos hechos, así como la inexistencia de desviación de poder. En particular, no corresponde al Tribunal General sustituir la apreciación económica del autor de la decisión por la suya propia (véanse, en este sentido, el auto del Tribunal de Justicia de 25 de abril de 2002, DSG/Comisión, C-323/00 P, Rec. p. I-3919, apartado 43; las sentencias del Tribunal General, HAMSA/Comisión, apartado 70 *supra*, apartado 127, y de 17 de diciembre de 2008, Ryanair/Comisión, T-196/04, Rec. p. II-3643, apartado 41).

83 No obstante, si bien el juez de la Unión reconoce a la Comisión un margen de apreciación en materia económica o técnica, ello no implica que deba abstenerse de controlar la interpretación que haga la Comisión de los datos de esta naturaleza. En efecto, respetando las alegaciones aducidas por las partes, el juez de la Unión no sólo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los

mismos (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de septiembre de 2010, Comisión/Scott, C-290/07 P, Rec. p. I-7763, apartado 65).

84 Debe recordarse además que, según la jurisprudencia, cuando una empresa que se encuentra en una situación financiera gravemente deteriorada propone uno o varios convenios de acreedores para sanear su situación y evitar un procedimiento de liquidación, los acreedores deben optar entre el importe que se les ofrece en el convenio propuesto, por un lado, y el importe que esperan poder recuperar tras la eventual liquidación de la empresa, por otro. Su opción se ve influida por una serie de factores, como su condición de acreedor hipotecario, privilegiado u ordinario, la naturaleza y amplitud de las eventuales garantías que posea, su apreciación de las posibilidades de saneamiento de la empresa, así como el beneficio que obtendría en caso de liquidación (sentencia HAMSA/Comisión, apartado 70 *supra,* apartado 168). De ello se desprende que corresponde a la Comisión determinar, habida cuenta de los factores citados, si la condonación de deuda que cada organismo público de que se trata había concedido era manifiestamente de mayor magnitud que la que habría otorgado un hipotético acreedor privado que se encontrara, con respecto a la empresa, en una situación análoga a la del organismo público correspondiente y que tratara de recuperar las cantidades que se le adeudaban (sentencias DM Transport, apartado 70 *supra,* apartado 25, y HAMSA/Comisión, apartado 70 *supra,* apartado 170).

85 Analógicamente, en un supuesto como el del caso de autos en el que no se celebró ningún convenio para sanear la deuda, un hipotético acreedor privado debe optar entre, por una parte, el resultado previsible del procedimiento legal de cobro de deudas y, por otra, el importe que espera poder recuperar tras el procedimiento de quiebra de la sociedad. Su opción se ve influida por una serie de factores, como los citados en el apartado 84 anterior. De ello se desprende que, en el caso de autos, la Comisión estaba obligada a determinar si, habida cuenta de estos factores, un acreedor privado habría preferido, al igual que los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior, el procedimiento legal de cobro de las deudas al procedimiento de quiebra.

86 Esta apreciación no puede ser rebatida por la interpretación que hace la Comisión de la sentencia Lenzing/Comisión, apartado 63 *supra,* según la cual no era necesario demostrar la primacía del procedimiento de quiebra sobre las demás modalidades de cobro puesto que las autoridades polacas no habían agotado todas las medidas de cobro –incluido el procedimiento de quiebra– pese a estar obligadas a ello.

87 Por una parte, las autoridades nacionales que tratan de cobrar créditos públicos no tienen obligación alguna de agotar todos los métodos de cobro de que disponen. Como se desprende del apartado 70 anterior, la única obligación a la que están sujetas dichas autoridades para que su intervención escape a la calificación de ayuda estatal es adoptar el comportamiento de un acreedor privado en condiciones normales de mercado. Pues bien, puesto que existen varios métodos para cobrar, es preciso comparar los méritos respectivos de los diferentes métodos para determinar aquel por el que habría optado el acreedor privado.

88 Por otra parte, aunque en la sentencia Lenzing/Comisión, apartado 63 *supra,* el Tribunal no tuvo que pronunciarse expresamente sobre la necesidad de que la Comisión compare, desde el punto de vista de un hipotético acreedor privado, los respectivos méritos de los distintos procedimientos de cobro, dicha sentencia en modo alguno sustenta el argumento de la Comisión. Por el contrario, en ella el Tribunal recuerda, en el apartado 152, que corresponde a la Comisión comprobar en cada caso concreto y en función de las circunstancias del caso si la decisión de los organismos públicos en cuestión de aceptar el aplazamiento de las deudas de una empresa en dificultades y las condiciones de dicho aplazamiento son conformes al criterio del acreedor privado. Además, en los apartados 159 y 160 de dicha sentencia, el Tribunal apreció que la Comisión no podía concluir que dichos organismos públicos hubiesen actuado con vistas a cobrar al máximo la deuda sin haber realizado un análisis fundamentado de la viabilidad de la empresa beneficiaria. Así pues, el Tribunal reconoce que los méritos del procedimiento de cobro incoado por los organismos públicos en cuestión debían ser evaluados en función, en particular, de la viabilidad de la empresa, lo que

implícitamente significa que, a la vista de los datos relativos a dicha viabilidad, quizás debería haberse preferido otro procedimiento de cobro.

89 Procede examinar, pues, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en el apartado 83 anterior, si los elementos con los que contaba la Comisión en el momento de adoptar la Decisión impugnada le permitían concluir que un hipotético acreedor privado habría optado por una solicitud de declaración de quiebra y no habría incoado los procedimientos legales de cobro.

90 A este respecto, en primer término, en cuanto a la naturaleza y a la extensión de las garantías que poseían los organismos públicos a los que se refiere el apartado 2 anterior, debe señalarse que, de los considerandos 40 y 91 de la Decisión impugnada, se desprende que la Comisión analizó dichas garantías. Como resultado de este análisis, concluyó, en el considerando 91 de la Decisión impugnada, que el ZUS, el Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych y la Agencia Tributaria disponían de «garantías adecuadas», que tenían la posibilidad de transformar en liquidez en el marco de un procedimiento concursal, y que, ante el deterioro de TB y de sus activos, parecía más lógico hacer uso de estas garantías que recurrir a la reestructuración. Aunque la demandante rebate esta conclusión, debe señalarse, no obstante, que del considerando 91 de la Decisión impugnada se deduce que el análisis realizado por la Comisión se basa en elementos materiales facilitados por la República de Polonia en el procedimiento administrativo.

91 En segundo término, en cuanto a las posibilidades de saneamiento de TB, la Comisión analizó, en particular, en los considerandos 89, 90 y 96 de la Decisión impugnada, dichas posibilidades, a finales del año 2004. Como resultado de dicho análisis, la Comisión concluyó que, a finales del año 2004, todos los indicios sobre las perspectivas de rentabilidad futura de TB eran negativos. Aunque, como ocurre con el análisis de la naturaleza y de la extensión de las garantías, la demandante refuta esta conclusión, procede subrayar, no obstante, que dicho análisis se basa en los elementos materiales mencionados en los considerandos 49 a 51 de la Decisión impugnada, a saber,

informes de seguimiento elaborados por el consultor independiente de la Comisión para el año 2003 y para el año 2004 e informes de seguimiento elaborados por la República de Polonia también para los años 2003 y 2004.

92 En tercer término, en cuanto al beneficio que un hipotético acreedor privado habría podido esperar obtener en un procedimiento concursal, debe ponerse de manifiesto que la Comisión afirmó, en el considerando 88 de la Decisión impugnada, que un «análisis pormenorizado de las ventajas derivadas de la reprogramación de la deuda habría puesto de relieve que la recuperación potencial no habría excedido del reembolso garantizado por la liquidación de la empresa». El Tribunal aprecia, no obstante, que la Decisión impugnada no muestra los elementos materiales en los que se basa esta afirmación.

93 En particular, la Comisión no indica en la Decisión impugnada si contó, para sostener tal afirmación, con análisis que comparasen el beneficio que obtendría el hipotético acreedor privado tras un procedimiento de quiebra –teniendo en cuenta, en particular, los gastos generados por tal procedimiento– con el beneficio del procedimiento legal de cobro de deudas públicas.

94 Interrogada al respecto, mediante una pregunta escrita a la que se le solicitó que respondiera en la vista del 7 de septiembre de 2010, la Comisión no pudo indicar si tales análisis y estudios habían sido realizados y utilizados al adoptarse la Decisión impugnada. Se limitó a explicar que dichos análisis figuraban en los considerandos 84, 87 y 88 de la Decisión impugnada. Pues bien, estos considerandos no incluyen ningún análisis comparativo del resultado previsible del procedimiento legal de cobro de deudas públicas y del procedimiento de quiebra. Además, la Comisión no ha aportado documentos que incluyan tal análisis, como el Tribunal le había solicitado. Por consiguiente, debe concluirse que ningún elemento probatorio sostiene la afirmación que figura en el apartado 88 de la Decisión impugnada.

95 En cuarto término, por lo que respecta a otros factores que pueden influir en la elección de un hipotético acreedor privado, el Tribunal aprecia que la Comisión no indica en la Decisión impugnada si contó con estudios o análisis que comparasen la duración del procedimiento de quiebra con la del procedimiento legal de cobro de deudas públicas. Por el contrario, interrogada al respecto, mediante una diligencia de ordenación en la que se le solicitó que respondiera en la vista del 7 de septiembre de 2010, la Comisión indicó no haber comparado la duración de ambos procedimientos, puesto que TB se encontraba en 2005 en una situación en la que la quiebra era inevitable.

96 A la vista de lo anterior, el Tribunal considera que la Comisión carecía de elementos materiales que le permitiesen afirmar que un acreedor privado habría optado, a finales de 2004, por el procedimiento de quiebra. Por consiguiente, procede concluir, a la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 83 anterior y sin que sea necesario comprobar la validez de las conclusiones que sacó la Comisión tras analizar, por una parte, las garantías que poseían las autoridades polacas y, por otra parte, tras evaluar las perspectivas de TB, que la aplicación que hizo la Comisión del test del hipotético acreedor privado vulnera el artículo 87 CE, apartado 1, y que, por tanto, la Comisión no acreditó válidamente la existencia de una ayuda estatal concedida a TB.

97 De ello se deduce que procede estimar la primera parte del primer motivo y anular el artículo 1 de la Decisión impugnada, en la medida en que en él la Comisión declara la existencia de una ayuda estatal ilegalmente concedida por la República de Polonia a TB.

98 Dado que procede anular el artículo 1 de la Decisión impugnada por el motivo expuesto en el apartado anterior, el Tribunal examinará únicamente a mayor abundamiento la motivación de la Decisión impugnada en la medida en que en ella la Comisión aprecia la existencia de una ayuda de Estado ilegalmente concedida por la República de Polonia a TB. A este respecto, se precisa, por una parte, que la demandante afirma, en el segundo motivo, que la Comisión vulneró la obligación de motivación por lo que respecta a los requisitos referidos al perjuicio para los intercambios interestatales y al falseamiento o a la amenaza de falseamiento de la competencia, y, por otra parte, que una falta o una insuficiencia de motivación constituyen motivos de orden público que

pueden, e incluso deben, ser examinados de oficio por el juez (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, apartados 23 y 24).

99 Según jurisprudencia reiterada, la motivación de una decisión individual lesiva debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control (sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's Francia, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63; véase la sentencia Le Levant 001 y otros/Comisión, citada en el apartado 66 *supra,* apartado 111, y la jurisprudencia citada).

100 Sin embargo, no se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto responde a las exigencias del artículo 253 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia del Tribunal, de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 63).

101 Aplicado a la calificación de una ayuda, dicho principio exige que se indiquen las razones por las que la Comisión considera que la ayuda de que se trata está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 87 CE, apartado 1 (sentencia Vlaams Gewest/Comisión, apartado 100 *supra,* apartado 64). En otros términos, la Comisión está obligada a indicar las razones por las que considera que se cumplen los cuatro requisitos a los que se refiere el artículo 87 CE, apartado 1, en los términos descritos por la jurisprudencia citada en el apartado 66 anterior.

102 Más concretamente, en cuanto a los requisitos relativos al perjuicio para los intercambios interestatales y al hecho de falsear o de amenazar falsear la competencia, es suficiente una exposición sucinta de los hechos y de las consideraciones jurídicas que se tuvieron en cuenta al apreciar dichos requisitos. De este modo, el Tribunal de Justicia ha afirmado que la Comisión no estaba obligada a realizar un análisis económico de la situación real de los sectores afectados, de la cuota de mercado de la demandante, de la posición de las empresas competidoras y de las corrientes de intercambio de los productos y servicios de que se trata entre los Estados miembros, toda vez que había explicado por qué las ayudas controvertidas falseaban la competencia y afectaban a los intercambios comerciales entre Estados miembros (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris Holland/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartados 9 a 12, y sentencia HAMSA/Comisión, apartado 70 *supra,* apartados 224 y 225). Sin embargo, incluso en aquellos casos en los que las circunstancias en las que se concedió la ayuda permiten deducir que la misma puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y falsear o amenazar falsear la competencia, la Comisión debe, al menos, mencionar dichas circunstancias en la motivación de su Decisión (véase la sentencia Vlaams Gewest/Comisión, apartado 100 *supra,* apartado 64, y la jurisprudencia citada).

103 Tanto en sus escritos como en la vista, la Comisión remitió al considerando 97 de la Decisión impugnada en el que, según ella, motivó su Decisión en lo relativo al cumplimiento de los requisitos relativos al perjuicio para los intercambios interestatales y al falseamiento o a la amenaza de falseamiento de la competencia.

104 Pues bien, el considerando 97 de la Decisión impugnada está formulado del modo siguiente:

«Por tanto, Polonia renunció a la ejecución de 20,761 millones PLN (en el cuarto informe de reestructuración polaco figuraba la cifra de 20,267 millones PLN, pero las autoridades polacas rectificaron posteriormente la cuantía). Ello constituye una ayuda de funcionamiento para que la empresa continúe su actividad no rentable, por lo que se trata de una ventaja concedida mediante recursos públicos que amenaza falsear la

competencia en la medida en que afecta al comercio entre Estados miembros y es, por consiguiente, incompatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 [CE]»

105 Procede señalar que, en cuanto al perjuicio para los intercambios entre los Estados miembros y al falseamiento o a la amenaza de falseamiento de la competencia, el considerando 97 de la Decisión impugnada se limita a una mera repetición de los términos del artículo 87 CE, apartado 1, y no incluye ninguna exposición, ni siquiera sucinta, de los hechos y consideraciones jurídicas tenidos en cuenta en la apreciación de estos requisitos.

106 Además, del examen del resto de los motivos de la Decisión impugnada se desprende que no contienen el menor elemento que pueda demostrar que la ayuda en cuestión pueda afectar a los intercambios entre Estados miembros ni falsear o amenazar con falsear la competencia, ni siquiera al describir las circunstancias en las que se concedió dicha ayuda.

107 De ello se deduce que la Decisión impugnada no está suficientemente motivada en el sentido del artículo 253 CE.

108 Puesto que, como se ha expuesto en el apartado 96 anterior, la Comisión no acreditó la existencia de una ayuda estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1, y, como, a mayor abundamiento, se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, la Decisión impugnada no está suficientemente motivada, procede anular el artículo 1 de la Decisión impugnada sin que sea necesario examinar los demás motivos formulados por la demandante.

109 A la vista de la anulación del artículo 1 de la Decisión impugnada, que fundamenta la obligación de devolución impuesta a la demandante, procede anular también el artículo 3, apartados 1 y 3, y los artículos 4 y 5 de la Decisión impugnada, por referirse a la demandante.

Costas

110 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla a cargar con las costas soportadas por la demandante, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.

111 Con arreglo al artículo 87, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento, la República de Polonia cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda)

decide:

1) Anular el artículo 1 de la Decisión 2008/344/CE de la Comisión, de 23 de octubre de 2007, relativa a la ayuda estatal C 23/06 (ex NN 35/06) concedida por Polonia a favor del productor siderúrgico Grupo Technologie Buczek.

2) Anular el artículo 3, apartados 1 y 3, y los artículos 4 y 5 de la Decisión impugnada, en la medida en que afectan a Buczek Automotive sp. z o.o.

3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con las de Buczek Automotive, incluidas las correspondientes al procedimiento de medidas provisionales.**

4) **La República de Polonia cargará con sus propias costas.**

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de mayo de 2011.

Firmas