CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN

presentadas el 18 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Rijn-Schelde-Verolme Machinefabrieken en Scheepswerven NV («RSV») era, durante el período que nos ocupa, la última sociedad matriz de un importante grupo neerlandés dedicado a diversas actividades de ingeniería y de producción. Dicha empresa interpuso el presente recurso, al amparo del artículo 173 del Tratado CEE, impugnando la legalidad de la Decisión 85/351/CEE de la Comisión, de 19 de diciembre de 1984 (DO 1985, L 188, p. 44), cuyo artículo 1 declara que la ayuda concedida a RSV por los Países Bajos es incompatible con el mercado común en virtud de lo previsto en el artículo 92 y que ordena a los Países Bajos que exija la devolución de la misma (artículo 2) e informe a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la Decisión, de las medidas adoptadas al efecto (artículo 3).

No suscita controversia alguna entre las partes el hecho de que RSV atravesaba dificultades ya antes de 1979 y que el Gobierno le había concedido una ayuda con aprobación de la Comisión. Mediante carta de 1 de junio de 1979, dirigida al Presidente de la Segunda Cámara de los Estados Generales, el Ministro de Economía hizo saber que RSV había llegado a la conclusión de que era necesario poner término a sus actividades en los sectores de la contrucción naval y de la construcción y reparación de instalaciones off-shore a gran escala, actividades desarrolladas por diversas filiales, entre las que se encontraba la denominada «VDSM».

Así pues, se decidió que se liberaría al grupo RSV, con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 1979, de las consecuencias financieras de la prosecución de dichas actividades, a la espera de una decisión definitiva por parte del Estado acerca de su reanudación por cuenta del mismo. Esta operación implicaba, al igual que otras medidas de reestructuración previstas para la empresa RSV, la concesión de una nueva ayuda del Estado.

El último apartado de la carta dice lo siguiente:

«La oferta de ayuda, descrita en la presente carta, se expondrá con mayor detalle en una carta dirigida a RSV. A este respecto, reflexionaré acerca de la formulación definitiva de la oferta de ayuda y sus condiciones. Si lo estimo deseable para alcanzar el fin perseguido por la ayuda concedida, las aludidas condiciones podrán concernir a materias distintas de las mencionadas en la presente carta. Posteriormente, la Comisión Europea deberá aprobar la oferta de ayuda. La oferta no será vinculante mientras la Comisión no se pronuncie positivamente. Podrán establecerse otras condiciones que se estimen oportunas una vez que la Comisión Europea adopte una postura al respecto.»

Las partes discrepan sobre el alcance de esta carta. Existe acuerdo, sin embargo, sobre el hecho de que se envió a la Comisión y de que esta última no tomó medida alguna tras recibirla.

* Traducido del inglés.

El Gobierno decidió poco después proseguir la actividad de RSV en el sector de la construcción naval y del off-shore a gran escala y constituir, a estos efectos, una sociedad de propiedad íntegramente estatal (que se denominaría ROS, siglas de Rotterdam offshore en Scheepsbouwcombinatie). Mientras tanto, RSV seguiría desarrollando las actividades de que se trata por cuenta del Estado. A principios de 1980 el Gobierno cambió de opinión. ROS no fue constituida. El Gobierno decidió no proseguir dichas actividades y solicitó a RSV que supervisara el acabado de la producción en curso, el despido del personal y el cierre de los astilleros, todo ello realizado de un modo ordenado. Quedó sobreentendido que el Estado se comprometía a financiar el coste íntegro de la operación.

El Ministro de Economía, en una carta de 17 de marzo de 1980 dirigida a RSV y en otra carta, que recoge una versión modificada de la anterior, de 23 de abril de 1980, propuso una ayuda suplementaria respecto a la ya concedida. Las ofertas contenidas en esta última fueron aceptadas por escrito por RSV. La oferta aceptada consistía en la entrega de 280 millones de HFL para compensar las pérdidas registradas por RSV desde el 1 de enero de 1979 en el sector de la construcción naval y del off-shore a gran escala y el cese de toda actividad en el sector de la construcción naval por parte de VDSM, siendo esta ayuda reembolsable en la medida en que las pérdidas fuesen inferiores al importe concedido. El Estado se comprometía, además, a financiar el 50 % de las pérdidas comprendidas entre 330 y 400 millones de HFL y el 80 % de las pérdidas superiores a 400 millones de HFL. No quedaba excluida la posibilidad de que la aportación financiera del Estado se incrementase, en el caso de que la Nationale Investeringsbank neerlandesa advirtiese al Ministro que estas pérdidas suplementarias situarían a RSV ante una situación contable inaceptable. Debía hacerse efectiva, además, una aportación financiera complementaria de 30 millones de HFL, destinada a compensar los gastos administrativos y los ocasionados por la reducción de capacidades. Por otra parte, RSV debía recibir anticipos a cuenta no sujetos a pago de intereses, habiendo estimado RSV en 20 millones de HFL el total de los intereses ahorrados. Así pues, el importe de estas tres sumas específicas se eleva a 330 millones de HFL (280 + 30 + 20); esto, sin contar determinadas sumas que podían hacerse efectivas en virtud de lo que se ha denominado compromiso ilimitado o de «cheque en blanco».

Es un hecho incontrovertido que estas cartas no fueron enviadas a la Comisión y que esta última no las vio antes de que se interpusiera el presente recurso.

El 19 de noviembre de 1980 se celebró una reunión multilateral sobre la construcción naval entre representantes de la Comisión y de los Estados miembros. Uno de los puntos examinados era la intención del Gobierno neerlandés de conceder una nueva ayuda a RSV. La Comisión, aunque no ha presentado ante el Tribunal de Justicia el acta de dicha reunión, en su respuesta a la segunda pregunta escrita formulada por el Tribunal ha afirmado que en octubre de 1980 el Gobierno neerlandés le envió un documento cuyo título era «Problemas a los que se enfrenta el grupo RSV», en el que se exponían las nuevas medidas de ayuda propuestas en favor de RSV, y que sirvió de base al télex que la Comisión dirigió al resto de los Estados miembros el 4 de noviembre de 1980, con carácter previo a la reunión multilateral. Una vez celebrada ésta, el Gobierno neerlandés notificó oficialmente el proyecto de ayuda a la Comisión por télex de 12 de diciembre de 1980 y carta de 26 de febrero de 1981, que aparentemente incorporan el documento citado, junto con su anexo, mediante una referencia a los mismos, que

muestran cómo el cese de toda actividad en el sector de la construcción naval a gran escala por parte de VDSM, exigía poner a disposición de RSV, aparte de otras cantidades, 310 millones de HFL. Parece ser, igualmente, que la cifra de 310 millones se corresponde con la suma de los 280 y los 30 millones a que se refiere la carta de 23 de abril de 1980.

La Comisión informó al Gobierno neerlandés, mediante carta de 26 de marzo de 1981, de que, teniendo presentes los puntos de vista expresados por los Estados miembros con ocasión de la reunión multilateral, no tenía nada que objetar al proyecto de ayuda propuesto en el télex de 12 de diciembre de 1980 y en la carta de 29 de febrero de 1981.

Sin embargo, las pérdidas correspondientes a la construcción naval y al off-shore a gran escala («pérdidas ROS») siguieron aumentando, por lo que RSV y el Ministro celebraron un nuevo acuerdo, contenido en una carta de 6 de abril de 1982. El Estado fijaba un límite máximo a su participación en las pérdidas ROS. Se establecía una distinción entre las pérdidas generadas por la fabricación de una plataforma de dragado off-shore denominada «Simon-Stevin» y las demás pérdidas ROS.

Por lo que respecta a estas últimas, se reducía la financiación del Estado de acuerdo con los siguientes criterios: los primeros 330 millones ya habían quedado cubiertos. El Estado se comprometía a financiar no más del 100 % de las pérdidas comprendidas entre 330 y 400 millones de HFL y del 80 % de las pérdidas comprendidas entre 400 y 470 millones de HFL (es decir, 126 millones adicionales en total). Por lo que respecta a las pérdidas derivadas de la plataforma Simon-Stevin, el Estado se comprometía a financiar el 80 % de unas pérdidas máximas de 210 millones, es decir, una cobertura máxima de 168 millones de HFL. Por lo tanto, las cláusulas de abril de 1982 limitaban globalmente a 294 millones de HFL la financiación de las pérdidas superiores a 330 millones de HFL por parte del Estado.

De este importe, 47,5 millones ya habían sido entregados el 29 de diciembre de 1981, en virtud de los acuerdos de abril de 1980, puesto que en 1981 estaba claro que las pérdidas ROS sobrepasarían con amplitud los 400 millones de HFL. El 29 de abril de 1982 (fecha que se cita erróneamente en la Decisión como el 2 de abril de 1982), o alrededor de esta fecha, fueron entregados 238,5 millones. Por lo tanto, la empresa beneficiaria recibió la mayor parte de la ayuda antes de que se notificara el paquete de medidas a la Comisión. Parece ser que los ocho millones restantes nunca fueron abonados. Así pues, las pérdidas ROS costaron a los Países Bajos, por lo menos, 596 millones de HFL en metálico (310 + 47,5 + 238,5) y 20 millones de HFL en concepto de intereses no cobrados, lo que hace un total de 616 millones de HFL.

La carta de 6 de abril de 1982 nunca fue enviada a la Comisión. Sin embargo, el Gobierno notificó el nuevo acuerdo por télex de 19 de julio de 1982, y la Representación Permanente de los Países Bajos en Bruselas lo transmitió a la Comisión el 20 de julio de 1982. El Gobierno hacía constar que su financiación final de las pérdidas ROS sobrepasaba en 294 millones de HFL el importe previsto a mediados de 1980, y se remitía al télex de 12 de diciembre de 1980. Esta cantidad nos parece muy baja si nos remitimos a la correspondencia mantenida en 1980. Sin embargo, el Gobierno declaraba que, en virtud de la carta de 1 de junio de 1979, que había sido enviada a la Comisión, RSV estaba facultada para cargar las pérdidas ROS a cuenta del Estado. El Gobierno explicaba a continuación los acontecimientos ulteriores, entre los que hay que destacar la decisión de no constituir ROS y de solicitar a RSV que terminara los pedidos obtenidos por ROS. Sin remitirse específicamente a las cartas de marzo y abril de 1980 o abril de

1982, el Gobierno exponía detalladamente su financiación de las pérdidas ROS. El Gobierno precisaba que la cantidad que se comprometía a cubrir se limitaba a 680 millones de HFL, de manera que todas las pérdidas que sobrepasaran este límite deberían ser soportadas por la propia RSV.

La Comisión, mediante télex de 29 de julio de 1982, preguntó si las ayudas habían sido puestas a disposición de RSV y, en caso afirmativo, en qué fecha. La referida institución solicitaba también información detallada sobre las perspectivas de futuro de RSV a corto y medio plazo. La última frase del télex precisaba que esta información era necesaria para una valoración correcta de la ayuda, de manera que, por esta razón, quedaba en suspenso el plazo previsto para el procedimiento de examen de las ayudas hasta que se recibiera la información requerida.

En su respuesta, efectuada mediante télex de 12 de agosto, el Gobierno reconoció que, de conformidad con la obligación del Estado de financiar parte de los costes de la supresión progresiva de la construcción naval a gran escala se habían puesto a disposición de RSV, a finales de abril de 1982, 286 millones de HFL (en realidad, 47,5 millones ya se habían hecho efectivos en diciembre de 1981), aunque la mayor parte de esta suma se desembolsó como consecuencia de la resolución del contrato relativo a la plataforma Simon-Stevin. El Gobierno añadía que estaba justificado un moderado optimismo en relación con el futuro del grupo RSV en su conjunto.

Mediante carta de 8 de octubre de 1982, la Comisión informó al Gobierno neerlandés de que había decidido incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 en relación con la ayuda. La Comisión resaltaba el hecho de que el Gobierno hizo efectiva la ayuda antes de notificarla, y se reservaba la posibilidad de incoar el procedimiento previsto para este tipo de infracciones a lo dispuesto en el Tratado.

A fines de octubre de 1982 tuvo lugar una reunión entre el Gobierno y la Comisión, y el 7 de diciembre de 1982 el Gobierno envió a la Comisión un télex en el que resaltaba el carácter excepcional y urgente de la ayuda, la amenaza que recaía sobre la supervivencia del grupo RSV y de Volker-Stevin, el candidato comprador de la plataforma Simon-Stevin, lo que hubiera supuesto la pérdida de 43 000 empleos, 25 000 de ellos en los Países Bajos.

En enero de 1983, el Gobierno neerlandés decidió no conceder ninguna otra ayuda a RSV. Inmediatamente después, RSV solicitó que se la declarase en suspensión de pagos; (surseance van betaling), declaración que fue acordada mediante resolución de 9 de febrero de 1983. Parece ser, sin embargo, que varios créditos fueron puestos a disposición del grupo aun después de esta resolución.

El Gobierno había condicionado la concesión de la ayuda a que su importe sería reembolsado en caso de que RSV fuese puesta en liquidación. La respuesta de RSV a la quinta pregunta formulada por el Tribunal de Justicia muestra que el Estado pretende que RSV le reembolse un total de 892 934 037,04 HFL, más gastos e intereses. Se afirma en la respuesta que, de este importe, 576 millones de HFL corresponden a las pérdidas ROS registradas a partir de abril de 1983. Aunque, como ya hemos dicho, esta cifra debería elevarse a 596 millones de HFL, la diferencia no es relevante en el presente caso. RSV ha impugnado las decisiones administrativas por las que se exige el reembolso y la cuestión está aún pendiente ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

En el presente caso, RSV impugna, por tanto, la legalidad de una Decisión adoptada más de dos años después de la incoación del procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93; a saber, el 19 de diciembre de 1984.

La Comisión se opone a la admisibilidad del recurso. Alega que, puesto que RSV deberá reembolsar la ayuda en cualquier caso, carece de interés en la interposición del recurso. RSV responde a este argumento que, en el procedimiento nacional, el Gobierno invoca la obligación de reembolso impuesta por la Decisión, de manera que, si se estimara el recurso interpuesto por RSV de acuerdo con los fundamentos de Derecho interno invocados en dicho proceso, la Decisión constituiría para el Gobierno la única justificación de su solicitud de reembolso. Por lo tanto, RSV tiene interés en impugnarla. Estimamos que el razonamiento es acertado, no obstante, y en cualquier caso, consideramos que una decisión por la que se ordena a un Estado miembro que exija la devolución de sumas considerables de dinero entregadas a una empresa por ser una ayuda incompatible con el mercado común afecta directa e individualmente a dicha empresa en el sentido del artículo 173 del Tratado CEE. En nuestra opinión, no plantea duda alguna la admisibilidad del recurso.

RSV impugna la Decisión en virtud de ocho motivos. Las partes siguieron este orden en sus informes orales, orden que también se ha reflejado en el informe para la vista. Por consiguiente, también nosotros nos ajustaremos a él.

El primer motivo consiste en que la obligación de reembolso es ilegal, ya que los acuerdos de 1982 no tenían por qué ser notificados a la Comisión, en virtud de lo previsto en el apartado 3 del artículo 93. Según RSV, esto se debe al hecho de que los acuerdos de abril de 1982 se limitaban a modificar los de 1980 (limitando más que ampliando su alcance) y de que ambas se derivan de la carta de 1 de junio de 1979, aprobada por la Comisión. La Comisión alega, con toda razón, a nuestro parecer, que la carta de 1 de junio de 1979 no es un acuerdo ni instituye una medida de ayuda: se trata, más bien, de una declaración de intenciones de conceder una ayuda, cuyas modalidades de aplicación debían detallarse en una carta dirigida a RSV. El Ministro calificó esta carta como una declaración de intenciones en su carta dirigida a RSV el 17 de marzo de 1980. En cualquier caso, la Comisión no aprobó dicha carta. Creemos que nada de lo ocurrido con posterioridad impide a la Comisión afirmar en el presente procedimiento que otorgó a la carta su valor aparente y que su silencio no debe interpretarse como la aprobación de un programa de ayudas presentado en dicha carta. Por otra parte, esta claro, en nuestra opinión, que, a la sazón, la Comisión no estaba enterada de los compromisos ilimitados contenidos en las cartas de 17 de marzo y 23 de abril de 1980, así como que tampoco lo estaba cuando le fue notificado el acuerdo de abril de 1982, poniéndole por primera vez en conocimiento de detalles concretos. Nada autorizaba al Ministro de Economía a informar a RSV (como lo hizo en su carta de 3 de abril de 1981) de que la Comisión había aprobado el proyecto de ayudas contenido en las dos cartas a que hemos hecho referencia. En cualquier caso, el apartado 3 del artículo 93 obliga a los Estados miembros a notificar los «proyectos dirigidos a [...] modificar ayudas», y es evidente que las cláusulas de 1982 eran una modificación de las ayudas ya concedidas o acordadas. Estimamos que el primer motivo de RSV carece de fundamento y que procede desestimarlo.

El segundo motivo invocado por RSV se fundamenta en que la Comisión ha dejado transcurrir un plazo de dos años entre la apertura del procedimiento contencioso previsto en el apartado 2 del artículo 93 y la

adopción de la Decisión. Al obrar de esta manera, y, en concreto, al exigir la devolución de la ayuda tras un plazo tan sumamente largo, durante el cual RSV, sus accionistas y acreedores dependieron de las ayudas concedidas y fueron inducidos a pensar que las sumas puestas a disposición de RSV le correspondían legalmente, la Comisión no mostró la debida diligencia, no respetó las exigencias impuestas por la seguridad jurídica y sobrepasó los límites de una correcta administración.

La Comisión responde afirmando que durante los veintiseis meses aludidos consultó regularmente al Gobierno neerlandés sobre el desarrollo del proceso de liquidación de RSV. Su retraso en la adopción de la Decisión muestra, no una falta de diligencia o un desconocimiento de las reglas de una correcta administración, sino el reconocimiento de las dificultades que origina el declive de un grupo importante. La situación que atravesaba RSV era tan compleja y las implicaciones de su hundimiento tan graves que no fue posible adoptar más pronto una decisión.

RSV replica que el retraso de la Comisión en adoptar la Decisión ha causado más problemas, y no menos, en el procedimiento de liquidación. En cualquier caso, como ya hemos explicado, el Gobierno neerlandés había exigido la devolución de varios millones de HFL en relación con las pérdidas ROS (que comprendían las cantidades contempladas en la Decisión) a principios de 1983, más de dieciocho meses antes de la adopción de la Decisión. RSV parece basarse en la hipótesis de que la Comisión adoptó la Decisión para apoyar al Gobierno neerlandés, que necesitaba una decisión por la que se exigiese la restitución para obtener la devolución de lo que dicho Gobierno considera un derroche de gasto público en beneficio de RSV. En un principio, la Comisión intentó ignorar el problema; no obstante, el Gobierno neerlandés comenzó a presionarla para que adoptara una decisión.

En nuestra opinión, la Comisión no puede incoar el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93 para, acto seguido, dejarlo en suspenso o posponer indefinidamente su decisión. Debe adoptar una decisión en un plazo razonable, a la vista de las circunstancias que concurran en cada caso y ello, tanto para declarar incompatible con el mercado común la parte de la ayuda que no se adecue al mismo como para que los interesados puedan saber a qué atenerse. Creemos que el Tribunal de Justicia ha admitido en el asunto 59/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Comisión (Rec. 1979, p. 2425), que esto es inherente al procedimiento. En efecto, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia estableció que: «Cuando la Comisión decide entablar un procedimiento al amparo de lo previsto en el artículo 93 del Tratado CEE, dispone de un plazo razonable para concluirlo.» *(Traducción provisional).*

No puede negarse el hecho de que la Comisión debe examinar los hechos y efectuar una valoración, cosa que lleva su tiempo. Sin embargo, en el asunto que nos ocupa, la Comisión no ha podido justificar el período de tiempo extremadamente largo durante el que no adoptó decisión alguna, ni demostrar las ventajas que han podido derivarse de ello. Por el contrario, los argumentos de la Comisión contra otros motivos recogidos en el escrito de demanda de RSV permiten afirmar que, a su parecer, nunca hubo la menor esperanza de que la ayuda fuese declarada compatible con el mercado común. Habría debido darse una respuesta mucho antes para que las partes supieran a qué atenerse. A la vista de lo que antecede, no puede justificarse el retraso de la Comisión. La inobservancia por parte de la Comisión de esta exigencia de actuar con la diligencia debida rebasa lo meramente formal: pro-

duce una consecuencia práctica contraria al fin perseguido por los artículos 92 y 93. Prolonga los efectos de una ayuda incompatible con el mercado e implica el riesgo de colocar a las partes interesadas en una situación falsa puesto que, aunque no puedan equiparar el silencio a una aprobación, el transcurso de un cierto período de tiempo puede hacer suponer, razonablemente, que la ayuda no encuentra ningún tipo de objeción. Estimamos que no puede afirmarse que el retraso no afectó a RSV. Aun sin tener en cuenta que se le informó (erróneamente), en abril de 1981, que la ayuda había sido aprobada por la Comisión, RSV tenía derecho a proceder sobre la base de que, si la Comisión no notificaba o, cuando menos, no advertía con la debida diligencia que la ayuda no iba a ser aprobada o que podría no serlo, dicha ayuda no debería ser reembolsada.

En nuestra opinión, la Decisión debe ser anulada en virtud de este segundo motivo, según el cual la Comisión no adoptó la Decisión en un plazo de tiempo mínimamente razonable.

En su tercer motivo, que sistemáticamente debería preceder al segundo, RSV afirma que la Comisión no incoó el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93, dentro de un plazo de dos meses a partir de la notificación que, según RSV, se produjo el 19 de julio de 1982. En realidad, la ayuda fue notificada a la Comisión el 20 de julio de 1982, fecha en la que la Representación Permanente de los Países Bajos en Bruselas transmitió a dicha institución el télex del Gobierno neerlandés de 19 de julio de 1982. No parece suscitar controversia alguna entre las partes el hecho de que el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 fue incoado el 8 de octubre de 1982, fecha en que la Comisión escribió al Gobierno neerlandés para anunciarle que incoaba el procedimiento, y que la fecha de 14 de octubre citada en la Decisión es incorrecta. Creemos que RSV infiere este plazo de dos meses de las sentencias dictadas el 11 de diciembre de 1973 en una serie de asuntos, especialmente, en el asunto 120/73, Lorenz/Alemania (Rec. 1973, p. 1471) y en el asunto 84/82, Alemania/Comisión (Rec. 1984, p. 1451).

El objeto de estos asuntos era el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, a tenor del cual la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas. En el asunto Lorenz el Tribunal de Justicia admitió que, para que pueda llevarse a cabo una valoración preliminar a efectos del apartado 3 del artículo 93, la Comisión ha de disponer de un plazo razonable para poder examinar la compatibilidad del proyecto de ayuda con el mercado común. Para decidir lo que es un plazo razonable, se debe tomar como punto de referencia los artículos 173 y 175 del Tratado que, para situaciones análogas, prevé un plazo de dos meses, dentro del cual debe incoarse el procedimiento. Si la Comisión no ha aprobado la ayuda antes de que expire este plazo, debe incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 o, en su defecto, el Estado miembro, previa notificación a la Comisión, puede ejecutar las medidas de ayuda, pasando a ser éstas ayudas existentes en el sentido del apartado 2 del artículo 93 del Tratado. En el asunto 84/82, Alemania contra Comisión, el Tribunal aludió al plazo «normalmente requerido» *(traducción provisional)* para efectuar una primera valoración

en el marco del apartado 3 del artículo 93, pudiendo, en casos excepcionales, justificarse un plazo más largo.

En el asunto que nos ocupa no se trata, sin embargo, de la notificación de medidas proyectadas. La ayuda ya había sido concedida, o la ayuda existente modificada, con anterioridad a la notificación. En lugar de una declaración en el sentido de que la medida de ayuda había sido adoptada infringiendo lo previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, la Comisión informó al Gobierno, por carta de 8 de octubre de 1982, de que había decidido incoar el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 y requirió al Gobierno para que presentara sus observaciones en un plazo de dos meses. Los restantes Estados miembros fueron informados el 10 de noviembre de 1982 y los terceros mediante una comunicación publicada en el Diario Oficial el 20 de noviembre de 1982.

La Comisión alega, en primer lugar, que la sentencia Lorenz no se aplica a las ayudas ejecutadas, sino únicamente a los proyectos de ayuda que hayan sido debidamente notificados.

Es cierta la afirmación de que el asunto Lorenz sólo se refería a los proyectos de ayuda. Parece evidente que, una vez que un proyecto ha sido notificado, el Estado miembro no puede esperar indefinidamente para saber si puede ejecutar la medida de ayuda; por esta razón (que, en nuestra opinión, constituye el fundamento de la Decisión), el Tribunal de Justicia exige que la Comisión defina su postura en un plazo de dos meses a partir de la notificación del proyecto. A falta de aprobación de la ayuda, debe incoarse el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 o, en su defecto, y previa notificación a la Comisión, el Estado miembro puede ejecutar la medida de ayuda.

Cuando la ayuda ya ha sido entregada, aun infringiendo lo previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, y este hecho se ha puesto inmediatamente en conocimiento de la Comisión, el Estado miembro ya no está obligado a esperar. Puede decirse que no es tan urgente saber si la ayuda es objeto de una decisión favorable, de manera que cuando la ayuda se ha ejecutado ya, la Comisión puede necesitar más tiempo para decidir si aprueba la ayuda que cuando examina proyectos de ayuda.

Sin embargo, no se puede dilatar el procedimiento indefinidamente. Estimamos que, por analogía con la sentencia Lorenz, dictada en materia de ayudas notificadas, la Comisión debe llegar a una conclusión preliminar con la debida diligencia. Debe decidir si la ayuda es, a primera vista, compatible o no, en un plazo que, normalmente, y en virtud de la sentencia Lorenz, podríamos fijar en dos meses. En el supuesto de que estime que la ayuda no es compatible con el mercado común, la referida institución tiene la obligación de incoar, con una diligencia no menor, el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93. Por lo que a nosotros respecta, no estimamos que dicho procedimiento deba incoarse necesariamente en un plazo de dos meses, aunque sí sin un retraso injustificado. En el presente caso, ya se haya incoado el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 mediante la carta de 8 de octubre de 1982, cuando se requirió al Gobierno neerlandés para que presentara sus observaciones (como es nuestra opinión), ya lo haya sido el 10 o el 20 de noviembre de 1982, cuando las medidas fueron notificadas a los restantes Estados miembros y a los terceros, respectivamente, la apertura del procedimiento tuvo lugar dentro de un plazo razonable, a la vista de las circunstancias del caso, sin que dicho proceso esté viciado por retraso alguno. No creemos que en el caso que nos ocupa alguien haya podido sufrir algún tipo de perjuicio por el hecho de que la apertura del procedimiento se retrasara hasta el 8 de octubre o el 20 de noviembre de 1982.

Cuando se prueba la existencia de un perjuicio semejante (como en el asunto Alemania, en el que algunos Estados miembros no fueron debidamente consultados, o en el asunto Lorenz, en el que, como consecuencia de un retraso excesivo, un Estado miembro no pudo ejecutar la medida de ayuda), pueden suscitarse otras consideraciones.

Por las razones expuestas, estimamos que no procede anular la Decisión en virtud del tercer motivo.

Si hubiesemos llegado a la conclusión contraria, es decir, que el procedimiento debe incoarse dentro de un plazo de dos meses a partir de la notificación, no aceptaríamos el argumento de la Comisión de que toda solicitud de información interrumpe al plazo para interponer el recurso hasta la recepción de la respuesta ya que, de otra manera, la administración podría, en todos los casos y más de una vez, prorrogar dicho plazo mediante la solicitud de información.

El cuarto motivo de RSV, basado en el artículo 190 del Tratado CEE, se fundamenta en que la motivación de la Decisión es insuficiente o, cuando menos, incomprensible y/o contradictoria.

Un determinado número de puntos se analiza detalladamente. Existen, a nuestro parecer, cuatro principales objeciones. Las tres primeras consisten en que la Comisión: a) no ha indicado los motivos en los que se basa para estimar que las medidas de ayuda constituyen una «ayuda de Estado», en el sentido del apartado 1 del artículo 92; b) no explica de qué manera dichas medidas de ayuda afectan a los intercambios comerciales entre Estados y falsean la competencia; c) aduce razones insuficientes para no aplicar a la medida de ayuda la excepción contemplada por el apartado 3 del artículo 92, especialmente si tenemos en cuenta que a las medidas anteriores sí se les había aplicado dicha excepción.

La Comisión responde a la primera objeción que, cuando un Estado miembros califica de ayuda una medida que notifica como tal y que la Comisión aprueba, esta institución no está obligada a dar detalles de sus motivos. En cualquier caso, la Comisión estima que es evidente que el hecho de que un Estado anticipe 294 (o 286) millones de HFL a RSV constituye una ayuda estatal.

Hacemos nuestro este parecer de la Comisión. No cabe encontrar un caso más claro de «ayuda otorgada por un Estado miembro» que el pago directo de cantidades importantes destinadas a financiar el pasivo de una empresa. Este punto no ha suscitado controversia alguna entre la Comisión y el Gobierno neerlandés y RSV no impugna, en cuanto al fondo, la calificación de ayuda dada al pago (al contrario de lo que ocurre con su incidencia en los intercambios comerciales y en la competencia, así como con su compatibilidad con el mercado común, puntos en los que sí existe controversia entre las partes). La parte demandante alega, más bien, que la Comisión habría debido hacer una declaración explícita en este sentido, en lugar de dejarlo meramente implícito, y que el hecho de no haber actuado de esta manera constituye una insuficiencia de motivación de importancia capital. Esta perspectiva es excesivamente formalista. En el presente caso, la Comisión tenía perfecto derecho a dar por sentado lo que nunca negó el Gobierno neerlandés ni hoy niega RSV; a saber, que las sumas pagadas en concepto de ayuda por el Gobierno constituyen, de hecho, una ayuda.

Por lo que respecta a las objeciones segunda y tercera, relativas a si la incidencia de la medida de ayuda en los intercambios co-

merciales y en la competencia, así como la no aplicación de la excepción, estaban suficientemente motivadas, la Comisión se muestra reticente, si no muda.

En los asuntos acumulados 296 y 318/82, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Comisión («LPF»), el Tribunal de Justicia declaró, en sentencia de 13 de marzo de 1985, que el artículo 190 exige una motivación «suficiente para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control y los interesados puedan dar a conocer debidamente su punto de vista acerca de la certeza y pertinencia de los hechos y circunstancias alegados» (apartado 21). En ese asunto, aunque estimara que la Decisión estaba suficientemente motivada por lo que respecta a la cuestión de si la medida era constitutiva de una ayuda, el Tribunal de Justicia declaró (apartados 22 a 24) que la Decisión no aducía motivo alguno en relación con la apreciación de los criterios en función de los cuales pudiera constatarse que la ayuda afectaba a los intercambios comerciales o falseaba la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 92, y ello, en la medida en que «la Decisión impugnada no contiene la menor indicación acerca de la situación del mercado considerado, de la cuota de (la demandante) en dicho mercado, de la corriente de intercambios de los productos de que se trata entre los Estados miembros, ni de las exportaciones de la empresa». Los motivos invocados para afirmar que la ayuda no cumplía las condiciones necesarias para beneficiarse de la excepción contemplada por la letra *c* del apartado 3 del artículo 92, fueron también juzgadas insuficientes, ya que la Comisión se limitó a afirmar su convencimiento de que la ayuda no iba a contribuir al desarrollo de determinadas regiones económicas y que el mantenimiento de la capacidad de producción en el sector en cuestión no era deseable en aras del interés común: no se indicaba si la Comisión tomó en consideración el hecho de que la ayuda formaba parte de un programa de reestructuración destinado a hacer posible que LPF reorientara en producción hacia productos de alta calidad, con una reducción de su capacidad productiva y de su cuota de mercado.

La obligación no consiste necesariamente en motivar exhaustivamente todos los puntos, sino en motivar de manera suficientemente clara todos los puntos básicos. De esta manera, en la sentencia dictada el 10 de julio de 1986 en el asunto 40/85, Bélgica/Comisión (Rec. 1986, p. 2263), el Tribunal de Justicia juzgó suficiente la motivación de la Comisión en relación con la incidencia de la ayuda en los intercambios comerciales y en el libre juego de la competencia, aunque los aludidos motivos se redujeran a las siguientes frases:

«Semejante ayuda, destinada a mantener en activo una capacidad de producción, puede llegar a tener un impacto particularmente negativo en la libre competencia, dado que el libre juego de las fuerzas del mercado obligaría normalmente al cierre de la empresa de que se trata, lo que haría posible la expansión de las empresas más competitivas. La empresa de que se trata exporta más del 70 % de su producción de cerámica sanitaria a los demás Estados miembros y, por consiguiente, la ayuda [...] amenaza con afectar los intercambios comerciales entre Estados miembros y con falsear la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 92 [...]» (DO 1985, L 59, p. 22) *(traducción no oficial).*

Aun ciñéndonos a lo expuesto, y sin exigir de la Comisión una exposición de motivos excesivamente detallada, estimamos que la Decisión impugnada no satisface las exigencias del artículo 190, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en relación con las dos cuestiones que nos ocupan, a saber, la incidencia de la ayuda en los intercambios comerciales y en la competen-

cia, y su compatibilidad con el mercado común. En primer lugar, la Decisión no contiene prácticamente información alguna acerca del mercado de que se trata ni de la cuota de mercado de RSV y, en el presente caso, no cabe suponer (como sí sabía hacerlo en el asunto 40/85) que la Comisión no se ha beneficiado del necesario espíritu de cooperación, ya que, en su respuesta a la primera de las preguntas escritas formuladas por el Tribunal de Justicia, admitió no haber solicitado información de ningún tipo acerca de la cuota de mercado de RSV en el sector de la construcción off-shore. En segundo lugar, la Comisión no proporcionó ningún elemento que pudiera servir de fundamento a las afirmaciones contenidas en la Decisión, según las cuales el mercado de que se trata adolece de una capacidad excedentaria. En tercer lugar, y esto es más grave, en el punto IV de la Decisión se dice lo siguiente: «según las informaciones de que dispone la Comisión en relación con el sector que nos ocupa, que atraviesa dificultades graves, las empresas competidoras de la empresa beneficiaria de la ayuda, establecidas tanto en los Países Bajos como en el resto de los Estados miembros, no han podido durante dos años realizar ofertas de construcción de una o varias instalaciones off-shore en el mercado al que sirve la empresa beneficiaria de las ayudas, por esta razón se encuentran estancados los esfuerzos de diversificación emprendidos por la industria comunitaria de la construcción naval». En su tercera pregunta escrita, el Tribunal de Justicia requirió a la Comisión para que indicara en qué datos se había basado para hacer esta constatación, así como para que presentara los documentos relativos a los mismos. La Comisión respondió que el valor de la frase era meramente metafórico y que no disponía de documento alguno que pudiera presentar en apoyo de sus afirmaciones, dado que no había recibido denuncia alguna al respecto. Esta respuesta es inaceptable. Si la Comisión desea llegar a la conclusión de que las empresas competidoras dudarán a la hora de hacer frente a los gastos considerables que supone presentar ofertas si piensan que existe un compromiso del Estado de correr con las pérdidas de una sociedad como RSV, debe decirlo claramente, y no presentar una inferencia como si fuese una constatación del hecho de que, de acuerdo con informaciones que obran e su poder, las empresas competidoras se han visto en la imposibilidad de presentar ofertas. En definitiva, la motivación es, a nuestro parecer, insuficiente porque la Comisión no explica la razón por la cual estimó que podía aprobar la ayuda notificada en diciembre de 1980, la mayor parte de la cual estaba destinada a sufragar el cese, por parte de RSV, de toda actividad en el sector de la construcción naval y del off-shore, pero, sin embargo, no juzgó oportuno aprobar los acuerdos de 1982, que, por lo que sabía la Comisión, estaban destinadas a cubrir más costes suplementarios e imprevistos relativos a la misma operación. Puede que haya habido buenas razones para ello, pero, de existir tales razones, habrían debido explicitarse.

En su cuarta objeción relativa a la motivación, RSV critica el hecho de que la Decisión no verifique la compatibilidad de la ayuda concedida para la construcción de la plataforma Simon-Stevin con la quinta Directiva en materia de construcción naval (Directiva 81/363/CEE del Consejo, DO 1981, L 137, p. 39; EE 02/08, p. 79). La Comisión replicó que el Gobierno neerlandés no le había solicitado que examinara la ayuda a la luz de la quinta Directiva así como que la plataforma Simon-Stevin no cumplía las condiciones necesarias para la aplicación de la quinta Directiva. Dicha institución ha alegado, en primer lugar, que la plataforma Simon-Stevin no era propiamente un bastimento que cumpliera los requisitos de la Directiva y, en segundo lugar, que, aun suponiendo que lo fuera, y en cualquier caso, las actividades del grupo RSV estaban demasiado diversificadas como para poder calificarla de empresa del sector de la construcción naval en el sentido de la

Directiva. En su sexta pregunta escrita formulada a RSV, el Tribunal de Justicia le pidió que confirmara si mantenía lo alegado por ella en el sentido de que la plataforma Simon-Stevin debía considerarse una «draga» en el sentido de la letra *a* del artículo 1 de la Directiva y, en caso de respuesta afirmativa, que presentara un informe pericial escrito en apoyo de esta afirmación. Como respuesta, RSV solamente presentó un escrito de un ingeniero que se limitaba a certificar que la plataforma Simon-Stevin debía considerarse, efectivamente, como eventualmente beneficiaria de una ayuda de las contempladas en la cuarta Directiva. A nuestro modo de ver, este certificado no constituye un informe pericial escrito en apoyo de lo alegado por RSV. No facilita la decisión del Tribunal acerca de si la plataforma Simon-Stevin cumple los requisitos exigidos por la quinta Directiva. Por consiguiente, no estamos convencidos, de hecho, de que esta plataforma fuese una draga en el sentido de la Directiva y de que la Comisión habría debido referirse a esta última en su motivación. Aparte de esto, la Comisión estimó, con razón, según creemos, que aun en el supuesto de que la plataforma cumpliera los requisitos impuestos por la quinta Directiva, no se había probado que RSV podía beneficiarse, como grupo, de una ayuda de conformidad con la referida Directiva. Vista desde esta perspectiva, la alegación carece de fundamento, sin que sea necesario analizar la cuestión de si la Comisión debe examinar *de motu propio* el tenor de las Directivas adoptadas en materia de construcción naval cuando recibe la notificación de una ayuda o de un proyecto de ayuda en virtud del apartado 2 del artículo 93.

La Decisión en una materia de tal complejidad e importancia, es a todas luces breve y no contiene un análisis suficientemente detallado de los hechos. Nos sentimos inclinados en el presente caso a estimar ajustado a Derecho lo alegado por RSV en el sentido de que la Decisión debe ser anulada por no respetar lo dispuesto en el artículo 190 del Tratado, en relación con las tres primeras cuestiones específicas a las que nos hemos referido.

El quinto motivo de RSV consiste en que los acuerdos de abril de 1982 no constituyen una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92. Estos acuerdos eran inseparables de los acuerdos celebrados con anterioridad: creaban una situación con arreglo a la cual RSV se hacía cargo de las pérdidas ROS por cuenta del Estado. Por consiguiente, las sumas desembolsadas para cubrir las pérdidas de que se trata no constituyen un acto de liberalidad por parte del Estado, sino la ejecución de un verdadero contrato entre RSV y el Estado. La Comisión se limita a observar que los acuerdos de 1982 constituyen un desarrollo de los acuerdos de abril de 1980, que nunca fueron aprobados por la Comisión ni lo hubieran sido, y que el propio apartado 3 del artículo 93 obliga a los Estados miembros a notificar los proyectos de modificación de ayudas existentes. En nuestra opinión, independientemente de que las pérdidas ROS se hayan sufragado como consecuencia de una orden estatal, dichas pérdidas se han financiado con cargo a fondos públicos, y esta circunstancia basta en el presente caso para que pueda hablarse de una ayuda de Estado. Es irrelevante que RSV hubiese podido negarse a ejecutar los pedidos ROS si hubiese estado plenamente enterada de las implicaciones de este compromiso.

El sexto motivo invocado por RSV reproduce lo alegado en su cuarto motivo en el sentido de que la ayuda no perseguía el objetivo de reforzar la posición de RSV en el

mercado ni de preservar determinados sectores de actividad, sino, más bien, poner término a los mismos, razón por la cual la ayuda ni ha afectado a los intercambios comerciales ni falseado la competencia. RSV se remite a la sentencia dictada en el asunto LPF, en cuyo apartado 24 se dice que: «Si en determinados casos, las propias circunstancias que rodearon la concesión de la ayuda bastan para mostrar que la ayuda puede afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros y falsear o amenazar con falsear la competencia, la Comisión debe, cuando menos, hacer constar dichas circunstancias en la exposición de motivos de su Decisión.»

Es cierto que esta cita de la sentencia LPF no se refiere al fondo, sino a la motivación. Sin embargo, la postura defendida por la Comisión en la vista es idéntica a la adoptada en la Decisión, a saber, que los intercambios comerciales deben considerarse afectados y la competencia falseada a partir del momento en que, si la ayuda no se hubiese concedido, las fuerzas del mercado hubieran acelerado la liquidación de las unidades de producción de RSV afectadas.

Aunque estimemos que la motivación es insuficiente y que la Comisión no demuestra cómo se han falseado los intercambios comerciales (tanto más cuanto la mayor parte de la producción de RSV estaba destinada a compradores nacionales y sus exportaciones a terceros países), participamos igualmente de la opinión de que no se ha probado que los intercambios comerciales no se hayan visto afectados. Aunque RSV no haya aceptado nuevos pedidos durante el período de que se trata, sus competidores habrían podido presentar ofertas para hacerse con los pedidos ROS en lugar de RSV y, en concreto, licitar en los Países Bajos. Por tanto, aceptamos el sexto motivo invocado por RSV.

El séptimo motivo de RSV consiste en que, si las medidas de abril de 1982 constituyen una ayuda (cosa que RSV niega), la Comisión ha incurrido en un error al no aplicarle la excepción contemplada en la letra *c* del apartado 3 del artículo 92. RSV cuestiona la declaración de la Comisión de acuerdo con la cual, cuando se concedió la ayuda, esta medida no formaba parte de ningún programa de reestructuración de interés general, en el sentido del apartado 3 del artículo 92. RSV insiste en el hecho de que, en realidad, el objetivo global era reestructurar las actividades desarrolladas por el grupo RSV en los sectores de la construcción naval a gran escala y de la construcción de instalaciones off-shore. Procede hacer constar, sin embargo, que en el párrafo 5 del apartado I de la Decisión puede leerse lo siguiente: «La Comisión ha constatado igualmente que en el caso que nos ocupa se trata de la subsistencia económica de una empresa en dificultades como consecuencia de errores de gestión y de un mercado desfavorable y que la ayuda de que se trata no parecía perseguir objetivo alguno de saneamiento económico tendente a garantizar la viabilidad futura de la empresa; al permitir que la empresa enjugara sus deudas, la ayuda hacía posible el mantenimiento de unidades de producción poco rentables en un mercado caracterizado por excesos de capacidades.» Estimamos que, efectivamente, en abril de 1982, existía una ligera esperanza de que las sumas puestas a su disposición por el Estado permitirían garantizar el desmantelamiento, de manera ordenada, de las actividades de RSV de que se trata, esperanza que se esfumó como consecuencia de los hechos sobrevenidos con posterioridad. En cierto sentido, esta operación podría considerarse una reestructuración pero no forzosamente de aquéllas a las que la Comisión debe otorgar necesariamente el beneficio de la letra *c* del apartado 3 del artículo 92. Por ejemplo,

quizás habría sido más razonable (como, de hecho, parece haberse producido posteriormente) que las unidades de producción potencialmente viables de RSV se hubiesen escindido en sociedades independientes, o que sus activos y producción en curso hubiesen sido vendidos a empresas competidoras. En la vista, RSV no ha desarrollado con detalle la cuestión relativa a la excepción, y dudo que su argumentación contenga algún elemento nuevo que no esté comprendido en los otros motivos invocados. No estamos convencidos de que la Comisión haya rebasado los límites del poder discrecional de que disfruta al decidir si la ayuda de que se trata encaja dentro de la excepción contemplada en el apartado 3 del artículo 92 y, por consiguiente, creemos que procede rechazar el séptimo motivo invocado por RSV.

El octavo y último motivo de RSV se dirige a impugnar la obligación de reembolso contenida en el artículo 2 de la Decisión. RSV afirma que no se podía razonablemente esperar que supiese que el pago de la ayuda era ilegal. El Estado no le informó de una eventual contradicción con el Derecho comunitario; RSV podía legítimamente creer que no era necesaria una notificación (puesto que los acuerdos de 1982 no hacían sino fijar un límite máximo a los acuerdos anteriores respecto de los cuales RSV había sido inducida a creer que habían sido aprobados por la Comisión). RSV no fue involucrada en el procedimiento de notificación, ni por el Estado ni por la Comisión. Tampoco tuvo conocimiento de la comunicación en el Diario Oficial de la apertura del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93. Por otra parte, esta comunicación sólo se publicó con posterioridad al desembolso de la ayuda, sin que se incluyera en la misma la fórmula ya habitual por la que se advierte a los beneficiarios de que puede exigirse eventualmente el reembolso de las ayudas hechas efectivas antes de que la Comisión haya podido pronunciarse sobre su compatibilidad con el mercado común. Parece ser que el Gobierno neerlandés no informó a RSV de la Decisión negativa (cuyo destinatario, por supuesto, era únicamente el Gobierno) hasta mayo de 1985. RSV añade en su escrito de réplica que la comunicación relativa a la apertura del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, en relación con el asunto RSV, se publicó antes de que la Comisión publicara en noviembre de 1983 (DO 1983, C 318; EE 08/02, p. 122) una comunicación en la que manifestaba su intención de recurrir con mayor asiduidad a la posibilidad de reclamar la devolución de las ayudas.

Si admitimos que procede anular la Decisión en virtud del segundo motivo invocado, este argumento no puede prosperar. Si hubiésemos llegado a la conclusión de que la Decisión fue adoptada dentro del plazo previsto al efecto, nos veríamos obligados a rechazar la argumentación formulada en el octavo motivo. La Comisión no es responsable de manera alguna de las esperanzas suscitadas por el Gobierno neerlandés y, salvo por lo que respecta al retraso, nada prueba que la Comisión fomentó la creencia de RSV de que la ayuda sería aprobada y de que no sería objeto de reembolso. No le basta a RSV con afirmar que no estaba al tanto de que la ayuda podía ser ilegal y susceptible de reembolso.

En resumen, concluimos afirmando que procede anular la Decisión por dos razones; a saber: que el hecho de no haber adoptado una postura antes del 19 de diciembre de 1984 en relación con la notificación de la ayuda, efectuada el 20 de julio de 1982 constituye un incumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de obrar con la debida diligencia y que la motivación contenida en la Decisión es insuficiente. Proponemos que se condene a la Comisión en costas.