SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)
de 22 de junio de 2004 *

En el asunto C-42/01,

República Portuguesa, representada por el Sr. L.I. Fernandes y la Sra. L. Duarte, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. M. Marques Mendes, advogado, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. P. Oliver y M. França, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión C(2000) 3543 final PT, de 22 de noviembre de 2000, adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (Asunto nº COMP/M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor),

* Lengua de procedimiento: portugués.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, C. Gulmann, J.-P. Puissochet y J.N. Cunha Rodrigues, Presidentes de Sala, y los Sres. A. La Pergola y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y el Sr. S. von Bahr (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 9 de septiembre de 2003;

oídas las conclusiones del Abogado General en la vista de 22 de enero de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2001, la República Portuguesa interpuso, con arreglo al artículo 230 CE, párrafo primero, un recurso de anulación contra la Decisión C(2000) 3543 final PT, de 22 de

noviembre de 2000, adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 21 del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (Asunto nº COMP/M.2054 — Secil/Holderbank/Cimpor; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (DO L 395, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 1310/97 del Consejo, de 30 de junio de 1997 (DO L 180, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento sobre concentraciones»), dispone:

«Las operaciones de concentración de dimensión comunitaria objeto del presente Reglamento, deberán notificarse a la Comisión en el plazo de una semana a partir de la fecha de la conclusión del acuerdo, de la publicación de la oferta de compra o de canje, o de la adquisición de una participación de control. El plazo comenzará a contar a partir del momento en que se produzca el primero de los acontecimientos citados.»

3 A tenor del artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre concentraciones, la Comisión procederá al examen de la notificación a su recepción.

4 Del artículo 10, apartado 1, del Reglamento sobre concentraciones resulta que la Comisión dispone de un plazo de un mes para decidir si incoa o no el procedimiento formal de examen de la compatibilidad de la operación de concentración con el mercado común. Con arreglo al apartado 3 del mismo artículo, la decisión que declare que la concentración notificada es incompatible con el mercado común deberá adoptarse en un plazo máximo de cuatro meses a partir de la fecha de incoación del procedimiento formal.

5 El artículo 21 del Reglamento sobre concentraciones establece:

«1. La Comisión tendrá competencia exclusiva para adoptar las decisiones previstas en el presente Reglamento, sin perjuicio del control del Tribunal de Justicia.

2. Los Estados miembros se abstendrán de aplicar su legislación nacional en materia de competencia a las operaciones de concentración de dimensión comunitaria.

[...]

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, los Estados miembros podrán adoptar las medidas pertinentes para proteger intereses legítimos distintos de los contemplados en el presente Reglamento que sean compatibles con los principios generales y demás disposiciones del Derecho comunitario.

Se considerarán como intereses legítimos con arreglo al párrafo primero, la seguridad pública, la pluralidad de los medios de comunicación y las normas prudenciales.

Cualquier otro interés público deberá ser comunicado por el Estado miembro de que se trate a la Comisión, y deberá ser reconocido por ésta previo examen de su compatibilidad con los principios generales y demás disposiciones del Derecho comunitario antes de que puedan adoptarse las medidas mencionadas anteriormente. La Comisión notificará su decisión al Estado miembro de que se trate en el plazo de un mes a partir de dicha comunicación.»

Normativa nacional

6 La Ley nº 11/90, de 5 de abril de 1990, Ley-marco relativa a las privatizaciones (*Diário da República I,* serie A, nº 80, de 5 de abril de 1990, p. 1664), y el Decreto-ley nº 380/93, de 15 de noviembre de 1993 (*Diário da República I,* serie A, nº 267, de 15 de noviembre de 1993, p. 6362), adoptado con arreglo a dicha Ley-marco, establecen el régimen legal de las privatizaciones en el ordenamiento jurídico portugués a los efectos de presente procedimiento. El Decreto-ley nº 380/93 instaura y regula un procedimiento especial de seguimiento por parte del Estado de la evolución del accionariado de las empresas en fase de privatización. En virtud del artículo 1 del citado Decreto-ley, la adquisición de acciones que representen más del 10 % del capital con derecho a voto en sociedades que todavía no hayan sido privatizadas íntegramente, quedará sujeta a autorización previa del ministro de Hacienda.

Hechos que originaron el litigio

7 El 15 de junio de 2000, Secilpar, S.L., sociedad española (en lo sucesivo, «Secilpar»), controlada al 100 % por Secil-Companhia Geral de Cal e Cimento SA, sociedad portuguesa (en lo sucesivo, «Secil»), hizo público el anuncio previo de lanzamiento de una oferta pública de adquisición de las acciones de Cimpor-Cimentos de Portugal SGPS, SA, sociedad portuguesa (en lo sucesivo, «Cimpor»). Cimpor es una antigua empresa pública, privatizada a principios del año 1994, de la que el Estado

portugués, que había ido vendiendo progresivamente sus acciones, poseía, en el momento en que se publicó el anuncio previo, el 12,7 % de las acciones, de las que el 10 % correspondían a derechos especiales. El anuncio previo señalaba que Holderbank Financière Glaris, SA, sociedad suiza, (en lo sucesivo, Holderbank) actuaba de acuerdo con Secilpar y Secil.

8 Según el citado anuncio previo, las condiciones aplicables a la oferta pública de adquisición de acciones eran, en concreto:

— la aceptación de la oferta por parte de accionistas que fueran titulares, por lo menos, del 67 % de todas las acciones de Cimpor;

— la supresión de los derechos especiales de los que disfrutaba el Estado portugués como accionista de Cimpor;

— la eliminación de las limitaciones al ejercicio del derecho de voto previstas en los estatutos de Cimpor.

9 El 16 de junio de 2000, de conformidad con el Decreto-ley nº 380/93, Secilpar y Holderbank solicitaron al ministro de Hacienda portugués la autorización para adquirir, mediante oferta pública de compra, una participación de hasta el 100 % del capital social con derecho a voto de Cimpor en los términos indicados y con las condiciones señaladas, en concreto, en el anuncio previo.

10 En la solicitud se precisaba que la oferta pública de compra tenía por objeto, en una primera fase, la adquisición de hasta el 100 % de las acciones de Cimpor por medio de Secilpar, especialmente constituida a estos efectos. En una segunda fase, Secil y Holderbank iban a repartirse los activos de Cimpor; el objetivo era que Secil adquiriera las actividades de Cimpor en España y en Egipto, así como una parte de sus actividades en Brasil, y que Holderbank asumiera las actividades de Cimpor en Portugal, en Marruecos, en Túnez y en Mozambique, así como el resto de sus actividades en Brasil.

11 El 4 de julio de 2000, la Comisión, con arreglo al artículo 4 del Reglamento sobre concentraciones, recibió la notificación del proyecto de concentración en virtud del cual Holderbank y Secil, conforme al artículo 3, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento, iban a adquirir el control conjunto de Cimpor como consecuencia de la oferta pública de adquisición de acciones anunciada el 15 de junio de 2000 (véase la notificación previa de una operación de concentración DO C 198, p. 5; en lo sucesivo, «notificación de 4 de julio de 2000»).

12 Mediante resolución de 5 de julio de 2000, el ministro de Hacienda desestimó la solicitud de 16 de junio de 2000 y señaló que el Estado portugués no tenía la intención de renunciar a los derechos especiales de los que era titular como accionista de Cimpor y que se oponía a eliminar las limitaciones al ejercicio del derecho de voto previstas en los estatutos de Cimpor.

13 Mediante escrito de 7 de julio de 2000, en respuesta a un escrito del día anterior, Secil informó a la Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (comisión del mercado de valores mobiliarios; en lo sucesivo, «CMVM») de sus intenciones en relación con la oferta pública de adquisición. El mismo día, Secilpar y Holderbank dirigieron una nueva solicitud al ministro de Hacienda con el fin de adquirir, de conformidad con el Decreto-ley nº 380/93, más del 10 % de las acciones de Cimpor, especialmente en el mercado. En dicha solicitud renunciaban, en concreto, a supeditar la oferta pública de adquisición a que se suprimieran los derechos especiales del Estado portugués en su condición de accionista de Cimpor.

14 El 20 de julio de 2000, la Comisión, por considerar que la notificación de 4 de julio de 2000 era incompleta, concedió de plazo hasta el 28 de agosto de 2000 para que las partes la completaran. A instancia de las partes, este plazo se prorrogó hasta el 15 de septiembre de 2000. Sin embargo, dado que dichas partes no remitieron a la Comisión la información solicitada, esta última suspendió el examen de la concentración.

15 Mediante resolución de 11 de agosto de 2000, el ministro de Hacienda señaló, por una parte, que la junta general de Cimpor había rechazado la propuesta de eliminar las limitaciones al ejercicio del derecho de voto, de modo que parecía que la oferta pública de adquisición había quedado sin efecto. Por otra parte, desestimó de nuevo la solicitud de Secilpar y de Holderbank, puntualizando que los objetivos de las partes eran, en general, contrarios a los objetivos de la reprivatización. En la resolución de 11 de agosto de 2000 se subrayaba que las razones de dicha negativa eran:

i) el hecho de que la adquisición supondría la retirada de Cimpor del mercado portugués de capitales;

ii) la incompatibilidad del proyecto industrial de las solicitantes con las estrategias del Gobierno portugués relativas a la reestructuración del sector;

iii) el hecho de que la adquisición impediría la cesión de la participación del Estado portugués en Cimpor en buenas.condiciones económicas y financieras, así como

iv) que la adquisición implicaría vulnerar el principio de igualdad de trato en la última fase del proceso de privatización de Cimpor.

16 También el 11 de agosto de 2000, Secilpar comunicó a la CMVM algunas modificaciones del anuncio previo de oferta pública de adquisición de acciones, cuyo objeto era responder a las preocupaciones que habían expresado las autoridades portuguesas.

17 Mediante escrito del mismo día, la CMVM, teniendo en cuenta la resolución de 11 de agosto de 2000 y considerando que las modificaciones del anuncio previo ya no eran pertinentes, comunicó a Secilpar su decisión de ordenar la retirada de la oferta pública de adquisición que había anunciado previamente dicha sociedad.

18 Mediante escrito de 16 de agosto de 2000, el jefe de gabinete del ministro de Hacienda remitió, con carácter privado, una copia de la resolución de 11 de agosto de 2000 al jefe de gabinete del Comisario responsable de la política de competencia.

19 Mediante escrito de 21 de septiembre de 2000, este último informó al ministro de Hacienda de la notificación de 4 de julio de 2000 y señaló que la primera impresión de la Comisión fue que la República Portuguesa había incumplido la obligación de comunicar previamente a la Comisión, con arreglo a las normas comunitarias en materia de control de las concentraciones, su intención de oponerse a una operación de concentración, así como los intereses que pretendía proteger con dicha medida.

20 En el citado escrito se precisaba además que parecía que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 21,

apartado 3, del Reglamento sobre concentraciones cuando decidió oponerse a la propuesta de adquisición de Cimpor por Secil y Holderbank sin haber informado a la Comisión de sus razones y sin haberle permitido apreciar la compatibilidad de los motivos de interés público con la normativa comunitaria antes de adoptar las medidas controvertidas. En el caso de que la Comisión llegara a la conclusión de que los motivos invocados por la República Portuguesa no se correspondían con ninguna de las tres condiciones mencionadas en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento sobre concentraciones, la Comisión podría adoptar las medidas pertinentes en virtud de dicha norma. Se solicitó a la República Portuguesa que remitiera sus observaciones sobre este extremo como muy tarde el 5 de octubre de 2000.

21 Por último, en este escrito de 21 de septiembre de 2000 se señalaba que, si se llegaba a la conclusión de que las resoluciones del ministro de Hacienda no estaban justificadas por la protección de otros intereses legítimos en el sentido del artículo 21, apartado 3, del Reglamento sobre concentraciones, la Comisión adoptaría las medidas oportunas. Se instó a la República Portuguesa a que presentara sus observaciones al respecto asimismo a más tardar el 5 de octubre de 2000.

22 Mediante escrito de 3 de octubre de 2000, el ministro de Hacienda respondió que no había aplicado a la oferta pública de adquisición de Secilpar y Holderbank la normativa portuguesa sobre competencia, sino el Decreto-ley nº 380/93. Asimismo afirmó que la última fase de la reprivatización tendría lugar pronto, que implicaría la supresión de los derechos especiales de los que es titular el Estado portugués en su condición de accionista de Cimpor y que la adquisición de participaciones de Cimpor ya no estaría sujeta al Decreto-ley nº 380/93.

23 El 22 de noviembre de 2000, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.

24 El 11 de enero de 2001, se retiró la notificación de 4 de julio de 2000.

25 Mediante sentencia de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal (C-367/98, Rec. p. I-4731), el Tribunal de Justicia estimó un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión, el 14 de octubre de 1998, relativo a la infracción del artículo 73 B del Tratado CE (actualmente artículo 56 CE). El Tribunal de Justicia declaró que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del citado artículo, al adoptar y mantener en vigor, entre otras disposiciones, la Ley nº 11/90 y el Decreto-ley nº 380/93.

La Decisión impugnada

26 De los considerandos primero y segundo de la Decisión impugnada se desprende que ésta se refiere a la compatibilidad de las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 con el artículo 21 del Reglamento sobre concentraciones.

27 En el considerando undécimo de la Decisión impugnada, la Comisión afirma que la operación notificada consiste en la adquisición de Cimpor por Secil y Holderbank con la finalidad de repartirse inmediatamente los activos adquiridos. Por tanto, dicha adquisición tiene por objeto dos concentraciones mediante las cuales cada empresa adquiere una parte de Cimpor.

28 Bajo el título «Compatibilidad con el artículo 21 del Reglamento [sobre concentraciones] de las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas», la Comisión subraya, en el considerando 49 de la Decisión impugnada, que las autoridades portuguesas no le comunicaron interés público alguno que estimaran necesario proteger mediante las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000.

29 En el considerando 50 de la Decisión impugnada, la Comisión observa que la «evolución del accionariado de las sociedades en fase de privatización, con vistas a potenciar la capacidad empresarial y la eficiencia del aparato productivo nacional de modo compatible con las orientaciones de política económica de Portugal, se cita en las resoluciones [de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000] como objetivo manifiesto del Decreto-ley nº 380/93».

30 En el considerando 55 de la Decisión impugnada, la Comisión declara que dicho objetivo no está comprendido entre los intereses (seguridad pública, pluralidad de los medios de comunicación y normas prudenciales) considerados legítimos *per se* en virtud del artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones.

31 En los considerandos 56 y 57 de la Decisión impugnada, la Comisión señala que la República Portuguesa incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 21 del Reglamento sobre concentraciones, al no comunicarle de qué interés se trataba. No obstante, afirma que los motivos que subyacen en las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 se desprenden con claridad del tenor de las propias resoluciones.

32 A este respecto, la Comisión observa, en el considerando 58 de la Decisión impugnada, «que los argumentos en los que se apoyan las dos decisiones de oposición a la concentración se mencionan en el texto de la segunda resolución, según la cual es necesario proteger la evolución del accionariado de las sociedades en fase de privatización, con vistas a potenciar la capacidad empresarial y la eficiencia del aparato productivo nacional, de modo compatible con las orientaciones de política económica de Portugal. Las dos resoluciones constituyen restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de capitales consagradas en el Tratado y no pueden considerarse justificadas por razones de orden público reconocidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia; en cualquier caso, la República Portuguesa no ha alegado ninguna razón al respecto. Asimismo, el principio general de igualdad de trato, basándose en el cual la República Portuguesa adoptó su primera resolución, no añade ningún dato relevante a las mencionadas alegaciones».

33 En el considerando 59 de la Decisión impugnada, la Comisión llega a la conclusión de que, «dejando también al margen el hecho de que la República Portuguesa no haya comunicado a la Comisión las razones de las resoluciones en el plazo señalado, conforme a lo dispuesto en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento [sobre concentraciones], la Comisión no puede considerarlas legítimas».

34 En el considerando 60 de la Decisión impugnada, que figura en la parte titulada «Conclusión», la Comisión afirma que, al adoptar las resoluciones por las que se niega a autorizar la adquisición de más del 10 % de las acciones de Cimpor, la República Portuguesa prohibió, de hecho, que las partes notificantes adquirieran el control de Cimpor.

35 En el considerando 61 de la Decisión impugnada, la Comisión observa que, dado que la resolución de 5 de julio de 2000, tal como fue reformulada el 11 de agosto de 2000, por la que se deniega la autorización para adquirir más del 10 % de las acciones de Cimpor, no parece basarse en la seguridad pública, la pluralidad de los medios de comunicación y las normas prudenciales, «las autoridades portuguesas no podían intervenir y prohibir una concentración de dimensión comunitaria sin comunicar a la Comisión, antes de adoptar las medidas que constituyen el objeto de la presente Decisión, cualquier otro interés público que tuvieran la intención de proteger, con arreglo al artículo 21, apartado 3 del Reglamento [sobre concentraciones]».

36 La Comisión subraya, en el considerando 62 de la Decisión impugnada, que el «artículo 21, apartado 3, [del Reglamento sobre concentraciones] se vería privado de todo efecto útil si, debido a la falta de comunicación, la Comisión no pudiera examinar si una medida adoptada por un Estado miembro está justificada por alguno de los intereses expresamente considerados legítimos en el artículo 21, apartado 3. Los Estados miembros podrían eludir fácilmente el examen de la Comisión absteniéndose de comunicar dichas medidas. La estructura del artículo 21 descansa en el equilibrio entre, por una parte, la obligación que incumbe a los Estados miembros de comunicar previamente a la Comisión el interés que

consideran legítimo y, por otra, la obligación impuesta a la Comisión de adoptar en el plazo de un mes una decisión sobre la compatibilidad del interés invocado con el Derecho comunitario».

37 Según el considerando 63 de la Decisión impugnada, la Comisión estima que «el artículo 21 debe interpretarse en el sentido de que, con independencia de que una medida haya sido comunicada o no, la Comisión está facultada para adoptar una decisión en la que determine si dicha medida es contraria al principio de la competencia exclusiva que establece el Reglamento [sobre concentraciones]».

38 La Comisión, en el considerando 64 de la Decisión impugnada, concluye que «las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas en relación con la operación notificada y, en concreto, [las resoluciones de 5 de julio y 11 de agosto de 2000] no pueden considerarse medidas dirigidas a proteger intereses legítimos compatibles con los principios generales y demás disposiciones del Derecho comunitario. Por consiguiente, estas medidas son contrarias al Derecho comunitario, en particular, al artículo 21 del Reglamento [sobre concentraciones]».

39 El considerando 65 de la Decisión impugnada precisa que, «por tanto, la República Portuguesa está obligada a adoptar las medidas necesarias para adaptarse al Derecho comunitario y a revocar las mencionadas resoluciones».

40 El artículo 1 de la Decisión impugnada dispone:

«Los intereses que subyacen en la resolución del ministro de Hacienda portugués de [5] de julio de 2000, tal y como fue reformulada el 11 de agosto de 2000, que no han

sido notificados a la Comisión, en contra de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 3, del Reglamento [sobre concentraciones], son incompatibles con el Derecho comunitario.»

Sobre el recurso

41 La República Portuguesa plantea con carácter preliminar una cuestión relativa a la caducidad de la Decisión impugnada. A continuación invoca seis motivos en apoyo de su recurso, basados en:

— la infracción del artículo 253 CE debido a la falta de indicación precisa y suficiente de la base jurídica de la Decisión impugnada;

— la infracción del artículo 253 CE por falta de motivación de la supuesta incompatibilidad de las medidas nacionales con el Derecho comunitario;

— la infracción del artículo 7 CE y del artículo 21, apartados 1 y 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, debido a la falta de competencia de la Comisión para adoptar la Decisión impugnada, al no haber comunicado la República Portuguesa los intereses protegidos por las medidas nacionales;

— la infracción del artículo 220 CE y del artículo 21, apartado 1, del Reglamento sobre concentraciones, debido a que, al adoptar la Decisión impugnada sin haber recibido la mencionada comunicación, la Comisión conculcó la reserva del control jurisdiccional;

— la infracción del artículo 5 CE, párrafo tercero, y la vulneración del principio de proporcionalidad, debido a que la Comisión, por un lado, no limitó su examen únicamente a la concentración de dimensión comunitaria, a saber, Holderbank/Cimpor y, por otro, adoptó una medida definitiva e irreversible a pesar de la inacción de las partes notificantes;

— la utilización del procedimiento inadecuado debido a que, pese a la falta de la citada comunicación por parte de la República Portuguesa, la Comisión adoptó la Decisión impugnada en vez de iniciar un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE.

Sobre la cuestión preliminar relativa a la caducidad de la Decisión impugnada

42 La República Portuguesa alega que la Decisión impugnada se adoptó como consecuencia, y en el marco, del procedimiento que se inició con la notificación de 4 de julio de 2000. Pues bien, en su opinión, la retirada de ésta, el 11 de enero de 2001, tras la adopción de la Decisión impugnada, puso fin al procedimiento, de modo que desapareció la base jurídica en la que la Comisión pretendió fundamentar su competencia para actuar en virtud del artículo 21 del Reglamento sobre concentraciones. Por consiguiente, la Decisión impugnada caducó.

43 A este respecto, basta señalar que, por las razones que expone el Abogado General en los puntos 32 y 33 de sus conclusiones, la retirada de la notificación después de la adopción de la Decisión impugnada no conlleva, en ningún caso, la caducidad de dicha Decisión. Por tanto, la Decisión impugnada continúa existiendo y siendo objeto del recurso interpuesto por la República Portuguesa.

Sobre los motivos tercero, cuarto y sexto

44 Mediante sus motivos tercero, cuarto y sexto, que procede examinar conjuntamente y en primer lugar, el Gobierno portugués sostiene, en esencia, que, como la República Portuguesa no había comunicado los intereses protegidos por las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000, la Comisión no era competente para adoptar la Decisión impugnada.

45 En primer lugar, tras admitir que los intereses subyacentes en las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 no se corresponden con ninguna de las categorías de intereses legítimos previstas expresamente en el artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones, el Gobierno portugués observa que el tercer párrafo del citado apartado autoriza la protección nacional de otros intereses públicos e impone al Estado miembro la obligación de comunicarlos a la Comisión.

46 Según el Gobierno portugués, la Comisión sólo podrá notificar su decisión al Estado miembro implicado en caso de que éste le comunique su voluntad de invocar otros intereses públicos. Mientras el Estado miembro no realice tal comunicación, la Comisión tampoco tendrá competencia para pronunciarse sobre los intereses

contemplados en el artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones.

47 El Gobierno portugués sostiene, además, que a falta de comunicación, la Comisión se arriesga a pronunciarse sobre un interés público que no se corresponde con el que efectivamente persigue el autor de la decisión nacional.

48 A continuación, el Gobierno portugués alega que, dado que, a falta de comunicación por parte del Estado miembro interesado, la Comisión no puede adoptar una decisión con arreglo al artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, la función de control y de garantía de la legalidad incumbe al Tribunal de Justicia o a los órganos jurisdiccionales nacionales en el marco de los procedimientos internos. Por tanto, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión invadió la competencia de estos últimos en contra de lo dispuesto en el artículo 21, apartado 1, del citado Reglamento y en el artículo 220 CE.

49 Por último, el Gobierno portugués sostiene que, sin perjuicio de la competencia de la Comisión para adoptar una decisión en las circunstancias previstas en el artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, tal como lo interpreta este Gobierno, cualquier situación de inobservancia potencial, por parte de los Estados miembros, de la obligación de comunicación o de los límites materiales de la conformidad de los interés públicos debe ser objeto, en su caso, de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE. Por tanto, según el Gobierno portugués, al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión infringió directamente dicho artículo y utilizó un procedimiento inadecuado.

50 Por una parte, es preciso recordar que el Reglamento sobre concentraciones se basa en el principio de un reparto preciso de competencias entre las autoridades

nacionales y comunitarias de control. El considerando 29 de su exposición de motivos establece que «las operaciones de concentración no contempladas en el presente Reglamento son, en principio, competencia de los Estados miembros». En cambio, la Comisión es la única competente para adoptar todas las decisiones relativas a las operaciones de concentración de dimensión comunitaria (sentencia de 25 de septiembre de 2003, Schlüsselverlag J.S. Moser y otros/Comisión, C-170/02 P, Rec. p. I-9889, apartado 32).

51 Por otra parte, el Reglamento sobre concentraciones contiene también disposiciones cuyo objetivo es limitar, en aras de la seguridad jurídica y del interés de las empresas afectadas, la duración de los procedimientos de examen de las operaciones que incumben a la Comisión. De este modo, la notificación a la Comisión de una operación de dimensión comunitaria debe tener lugar, con arreglo al artículo 4 de dicho Reglamento, en el plazo de una semana. Los artículos 6 y 10, apartado 1, de este Reglamento establecen que la Comisión iniciará inmediatamente el examen y que dispone en tal caso de un plazo de un mes, como regla general, para decidir si inicia el procedimiento formal de examen de la compatibilidad de la operación con el mercado común. Según el artículo 10, apartado 3, del mismo texto, la Comisión debe adoptar una decisión sobre el caso en un plazo de cuatro meses, en principio, a partir de la fecha de incoación del procedimiento. El mismo artículo establece, en su apartado 6, que, «si la Comisión no hubiere tomado una decisión [...] en los plazos [...], la operación de concentración será considerada declarada compatible con el mercado común» (sentencia Schlüsselverlag J.S. Moser y otros/Comisión, antes citada, apartado 33).

52 Del mismo modo, en virtud del artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, cualquier interés público distinto de los tres enumerados en el párrafo segundo del citado apartado deberá ser comunicado por el Estado miembro de que se trate a la Comisión y ésta habrá de notificar su decisión en el plazo de un mes a partir de dicha comunicación.

53 Por tanto, procede concluir que el legislador comunitario pretendió establecer una clara distribución de las intervenciones de las autoridades nacionales y comunitarias y que se propuso garantizar el control de las operaciones de concentración en plazos compatibles tanto con las exigencias de una buena administración como con las del tráfico mercantil (véase, en este sentido, la sentencia Schlüsselverlag J.S. Moser y otros/Comisión, antes citada, apartado 34).

54 Por consiguiente, no se puede acoger la interpretación del artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones defendida por el Gobierno portugués, según la cual, a falta de comunicación de los intereses protegidos por las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000, la Comisión no podía adoptar una decisión sobre la compatibilidad de dichos intereses con el Derecho comunitario.

55 En efecto, como señaló acertadamente el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones, si, a falta de comunicación del Estado miembro de que se trata, la Comisión sólo pudiera interponer un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, sería imposible obtener una decisión comunitaria en los plazos tan breves previstos por el Reglamento sobre concentraciones y, en consecuencia, sería mayor el riesgo de que dicha decisión recayera una vez que la operación de concentración de dimensión comunitaria hubiera quedado comprometida definitivamente como resultado de las medidas nacionales.

56 Además, la interpretación del Gobierno portugués priva de su efecto útil al artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, al ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de eludir fácilmente los controles previstos por esta disposición.

57 De lo anterior resulta que, para que sea eficaz el control de los intereses públicos distintos de los contemplados en el artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones, que el párrafo tercero de dicho apartado confía

a la Comisión, es necesario reconocer a esta institución la facultad de adoptar una decisión sobre la compatibilidad de tales intereses con los principios generales y demás disposiciones del Derecho comunitario, con independencia de que los citados intereses le hayan sido comunicados o no.

58 Si bien es cierto que la falta de comunicación por parte del Estado de que se trate puede hacer más incierta y compleja la función de la Comisión, en la medida en que ésta puede encontrar dificultades para determinar los intereses protegidos por las medidas nacionales, no es menos cierto, como señaló el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, que la Comisión siempre tiene la posibilidad de pedir información al Estado miembro de que se trate. Si, pese a dicha solicitud, éste no proporciona la información requerida, la Comisión puede adoptar una decisión basándose en los elementos de que dispone (véase, por analogía, por lo que se refiere a las ayudas de Estado, la sentencia de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, denominada «Boussac Saint Frères», C-301/87, Rec. p. I-307, apartado 22).

59 Por otra parte, en una situación como la del presente caso, en la que el Estado miembro no comunicó los intereses protegidos por las medidas nacionales controvertidas, es inevitable que la Comisión examine en primer lugar si tales medidas están justificadas por alguno de los intereses contemplados en el artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones. En efecto, si, al hacerlo, advierte que el Estado miembro adoptó las medidas de que se trata con el fin de garantizar la protección de alguno de los intereses legítimos enumerados en dicho párrafo, no será necesario que continúe su examen ni que compruebe si las citadas medidas están justificadas por cualquier otro interés público previsto en el párrafo tercero.

60 Por consiguiente, dado que, como resulta del apartado 57 de la presente sentencia, la Comisión, en virtud del artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones, es competente para adoptar una decisión sobre la compatibilidad con los principios generales y demás disposiciones de Derecho comunitario de los intereses públicos protegidos por un Estado miembro distintos de los enumerados en el párrafo segundo de dicho apartado, aunque el Estado miembro de que se trate no haya comunicado tales intereses, procede concluir que,

al adoptar la Decisión impugnada, la Comisión no invadió las competencias del Tribunal de Justicia o de los órganos jurisdiccionales nacionales y, por tanto, no infringió el artículo 21, apartado 1, del Reglamento sobre concentraciones ni el artículo 220 CE. Tampoco infringió el artículo 226 CE ni utilizó un procedimiento inadecuado.

61 De lo anterior resulta que los motivos tercero, cuarto y sexto deben desestimarse por infundados.

Sobre el primer motivo

62 Mediante su primer motivo, el Gobierno portugués alega que la Comisión incumplió la obligación de motivación establecida en el artículo 253 CE, al no indicar de modo suficientemente preciso la base jurídica de la Decisión impugnada.

63 Basta señalar que del tenor de la Decisión impugnada, en particular, de los considerandos 60 a 64, se desprende con claridad que se basa en el artículo 21, apartado 3, párrafo tercero, del Reglamento sobre concentraciones.

64 Por tanto, también procede desestimar por infundado el primer motivo invocado por el Gobierno portugués.

Sobre el segundo motivo

65 Mediante su segundo motivo, el Gobierno portugués reprocha a la Comisión que no haya motivado suficientemente la supuesta incompatibilidad de las medidas nacionales con el Derecho comunitario. En su opinión, la Decisión impugnada no contiene, en concreto, ninguna evaluación sustancial específica de los intereses subyacentes en las medidas adoptadas por las autoridades portuguesas que se apoye en razones de hecho y de Derecho debidamente explicadas a la luz del marco comunitario pertinente.

66 Procede recordar que, según una jurisprudencia reiterada, la motivación exigida por el artículo 253 CE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y 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. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. 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 cumple 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 (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 1985, Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek/Comisión, asuntos acumulados 296/82 y 318/82, Rec. p. 809, apartado 19; de 2 de abril de 1998, Comisión/Sytraval y Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 63, y de 30 de septiembre de 2003, Alemania/Comisión, C-301/96, Rec. p. I-9919, apartado 87).

67 Es cierto que la Decisión impugnada contiene una exposición sucinta de los motivos por los que la Comisión consideró que los intereses subyacentes en las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 eran incompatibles con los principios generales y demás disposiciones de Derecho comunitario.

68 No obstante, como observó el Abogado General en los puntos 66 y 67 de sus conclusiones, tras haber identificado los intereses protegidos por las medidas nacionales y afirmar que no se encontraban entre los intereses considerados legítimos *per se* en virtud del artículo 21, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento sobre concentraciones, la Comisión proporcionó en el considerando 58 de la Decisión impugnada una motivación que, si bien es extremadamente sucinta, permite comprender las apreciaciones en las que basa su razonamiento.

69 Además, como subraya el Abogado General en el punto 68 de sus conclusiones, la Decisión impugnada se adoptó en un contexto que era bien conocido por el Gobierno portugués, a saber, en el marco del procedimiento por incumplimiento que concluyó con la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, y el Gobierno portugués no facilitó a la Comisión la mínima indicación sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de los intereses públicos protegidos por las medidas controvertidas, ni siquiera en respuesta al escrito de la Comisión de 21 de septiembre de 2000.

70 A la vista de este contexto, procede señalar que la Decisión impugnada podía ser motivada de una forma sucinta (véanse, a este respecto, las sentencias de 26 de noviembre de 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique y otros/Comisión, 73/74, Rec. p. 1491, apartado 31, y de 19 de septiembre de 2000, Alemania/Comisión, C-156/98, Rec. p. I-6857, apartado 105) y que, por tanto, estaba suficientemente motivada (véase la sentencia de 30 de septiembre de 2003, Alemania/Comisión, antes citada, apartados 92 y 93).

71 De lo anterior se desprende que el tercer motivo invocado por el Gobierno portugués es infundado.

Sobre el quinto motivo

72 Mediante su quinto motivo, que se basa en la vulneración del principio de proporcionalidad, el Gobierno portugués alega, en una primera parte, que la Comisión fue más allá de lo necesario para hacer respetar el Derecho comunitario al declarar en la Decisión impugnada que la República Portuguesa debía revocar íntegramente las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 y al afirmar, en general, en la parte dispositiva de dicha Decisión, que los intereses subyacentes en tales resoluciones no son compatibles con el Derecho comunitario, a pesar de que de la Decisión impugnada resulta que la operación notificada habría dado lugar a dos concentraciones, a saber, Secil/Cimpor y Holderbank/Cimpor, y que sólo la segunda habría tenido dimensión comunitaria.

73 En una segunda parte de este motivo, el Gobierno portugués sostiene que, dado que el procedimiento de evaluación de la concentración notificada, debido a la falta de la información solicitada a las partes, estaba suspendido en el momento en que se adoptó la Decisión impugnada y que, por tanto, ésta se tomó en un período caracterizado por la incertidumbre acerca de la continuación del procedimiento o no, la Comisión debería haber dado muestras de prudencia optando por órdenes conminatorias que no fueran definitivas. La obligación de revocar las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 no se ajusta a los objetivos perseguidos ni es compatible con ellos y, por tanto, constituye una vulneración del principio de proporcionalidad.

74 En cuanto a la primera parte de este motivo, procede señalar que, como ha observado la Comisión, las dos operaciones de concentración estaban indisolublemente unidas, ya que la oferta pública de adquisición del capital social de Cimpor, por medio de Secilpar, se efectuó con el fin de repartir los activos de Cimpor entre Secil y Holderbank. Así, no era posible limitar los efectos de la Decisión impugnada a la concentración Holderbank/Cimpor. Por tanto, la Comisión tenía razón al señalar, en la Decisión impugnada, que la República Portuguesa estaba obligada a

revocar íntegramente las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 y al declarar, en general, que los intereses subyacentes en dichas resoluciones eran incompatibles con el Derecho comunitario.

75 En cuanto a la segunda parte, basta con afirmar, como el Abogado General observó en el punto 74 de sus conclusiones, que la Comisión pudo entender que la inactividad de las partes se debía, al menos parcialmente, a la adopción de las resoluciones de 5 de julio y de 11 de agosto de 2000 y que, en consecuencia, era especialmente importante y urgente que interviniera con carácter definitivo.

76 De las consideraciones anteriores resulta que el quinto motivo del recurso también es infundado.

77 Por consiguiente, dado que todos los motivos son infundados, procede desestimar el recurso.

Costas

78 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Portuguesa y por haberse desestimado en lo esencial los motivos de ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la República Portuguesa.

Skouris Jann Timmermans

Rosas Gulmann Puissochet

Cunha Rodrigues La Pergola Schintgen

Colneric von Bahr

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de junio de 2004.

El Secretario El Presidente

R. Grass V. Skouris