SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 20 de marzo de 1984 *

En el asunto 84/82

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, asistido por el Sr. Gerhard Fels, Profesor, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Canciller de la Embajada de la República Federal de Alemania,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Marie-Josée Jonczy y el Sr. Götz zur Hausen, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Oreste Montalto, miembro de su Servicio Jurídico, bâtiment Jean Monnet,

parte demandada,

que tiene por objeto, por una parte, un recurso de anulación de la autorización, limitada a un año, dada por la Comisión, en infracción del apartado 1 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 y de la segunda frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, al Gobierno del Reino de Bélgica para aplicar el plan

* Lengua de procedimiento: alemán.

quinquenal de reestructuración de la industria belga textil y de la confección y, por otra parte, que se declare que la Comisión ha incurrido en omisión, infringiendo la segunda frase del apartado 3 y el apartado 2 del artículo 93 del Tratado,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: J. Mertens de Wilmars, Presidente; T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, Presidentes de Sala; P. Pescatore, A.J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling y C. Kakouris, Jueces;

Abogado General: Sir Gordon Slynn;
Secretario: Sr. P. Heim;

dicta la siguiente

Sentencia

(No se transcriben los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante escrito presentado el 9 de marzo de 1982, el Gobierno de la República Federal de Alemania solicitó al Tribunal de Justicia:

1) que anulara, conforme al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CEE, la autorización, limitada a un año de duración, dada el 18 noviembre de 1981 por la Comisión al Gobierno del Reino de Bélgica, para aplicar un plan de reestructuración de la industria belga textil y de la confección, presentado a la Comisión el 28 de julio de 1980, por infracción de la segunda frase del apartado 3 del artículo 93 y del apartado 1 y de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado;

2) con carácter subsidiario, que declarara, conforme al artículo 175 del Tratado, que la Comisión había incumplido los apartados 1 y 3 del artículo 92 y la segunda frase del apartado 3 del artículo 93 de este Tratado, en la medida en que omitió, por una parte, iniciar el procedimiento de examen principal a que se refiere el apartado 2 del artículo 93 y, por otra parte, declarar el plan belga, mediante una Decisión formal, incompatible con el mercado común.

2 Mediante escritos de 28 de julio y 11 de agosto de 1980, el Gobierno belga comunicó las líneas generales de un plan de reestructuración de la industria belga textil y de la confección. Al considerar que este proyecto de ayudas le había sido notificado en aplicación del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, la Comisión, mediante escrito de 15 de septiembre de 1980, solicitó al Gobierno belga informaciones suplementarias, que no recibió hasta principios de 1981.

3 De los autos se deduce que el examen previo del proyecto de ayudas de que se trata dio lugar a intensas negociaciones entre la Comisión y el Gobierno belga que desembocaron en la elaboración de un nuevo proyecto de ayudas el 5 de agosto de 1981. Mediante escrito de 18 de noviembre de 1981, dirigido al Gobierno belga, la Comisión declaró que no se oponía a la aplicación por un año del plan de reestructuración, siempre y cuando se observaran los límites y requisitos fijados por ella y aceptados por el Gobierno belga.

4 Nadie discute que la Decisión impugnada se adoptó después de oídas las observaciones de los demás Estados miembros, consultados en el marco de reuniones multilaterales celebradas periódicamente y consagradas a examinar el conjunto de los asuntos pendientes. En dichas reuniones, el Gobierno federal solicitó a la Comisión que no autorizara la aplicación de este plan de ayudas, cuyo único efecto sería trasladar los problemas de la industria belga a la de los demás Estados miembros.

Pretensión principal, destinada a la anulación de la Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 1981

5 En apoyo de su pretensión de anulación, el Gobierno de la República Federal de Alemania invoca dos motivos, a saber, por una parte, la infracción de las

normas de procedimiento de examen de las ayudas impuestas por los apartados 2 y 3 del artículo 93 del Tratado y, por otra parte, la incompatibilidad del plan belga de reestructuración con el mercado común.

Infracción de las normas de procedimiento

6 Según el Gobierno federal, la Comisión estaba obligada a iniciar la fase contradictoria del procedimiento de examen de ayudas contemplado en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado y no podía limitarse a la fase previa de examen prevista por el apartado 3 del artículo 93, como hizo.

7 En apoyo de este motivo, el Gobierno federal alega especialmente que las distintas etapas de la fase previa de examen efectuado por la Comisión y el tenor de su declaración de 18 de noviembre de 1981 demuestran que esta Institución conservaba dudas en cuanto a la compatibilidad del régimen de ayudas controvertido con el mercado común. Incumpliendo la obligación prevista, en este caso, por la segunda frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, de iniciar la fase contradictoria del procedimiento contemplada en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión confundió el objetivo y las características de las dos fases del procedimiento de examen de las ayudas, prolongó excesivamente el plazo útil de la comprobación a la que podía proceder en la fase previa e incumplió la obligación que le impone el apartado 2 del artículo 93 de consultar a los demás Estados miembros así como a los grupos económicos y sociales interesados de la Comunidad.

8 En opinión de la Comisión, el inicio de la fase principal del procedimiento sólo es necesario, conforme al apartado 3 del artículo 93, si, al término del examen previo, se considera el plan notificado incompatible con el mercado común. No obstante, el plazo en el que debe proceder a este examen sólo comienza a transcurrir a partir del momento en que puede pronunciarse sobre el proyecto de ayuda notificado, es decir, después de haber obtenido las informaciones complementarias indispensables y de haber establecido con el Estado miembro interesado los contactos adecuados para llegar, en su caso, a la elaboración de un régimen de ayudas modificado. Por el contrario, este mismo plazo comienza a transcurrir desde la notificación del proyecto de ayudas, si la Comisión guarda silencio.

9 Procede recordar que, a tenor del apartado 3 del artículo 93 del Tratado:

«La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.»

10 Debido a la inexistencia de Reglamentos de aplicación de estas disposiciones, que el artículo 94 del Tratado encomendó adoptar al Consejo, este Tribunal de Justicia ha tenido ya que precisar el objeto y el alcance del apartado 3 del artículo 93.

11 Así, mediante sus sentencias de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471); Markmann (121/73, Rec. p. 1495); Nordsee (122/73, Rec. p. 1511), y Lorey (141/73, Rec. p. 1527), este Tribunal de Justicia ha admitido que la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el apartado 3 del artículo 93, sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total, con el Tratado de los proyectos de ayudas que le sean notificados. El objetivo de esta disposición, destinada a evitar la aplicación de ayudas contrarias al Tratado, implica que la prohibición enunciada a este respecto en la última frase del apartado 3 del artículo 93 produzca sus efectos a lo largo de esta fase previa. Por ese motivo y con objeto de tener en cuenta el interés de los Estados miembros en que se aclare rápidamente la situación en aquellos casos en los que puede existir una necesidad urgente de intervenir, la Comisión debe actuar rápidamente; si no lo hace, el Estado miembro puede, al término de un plazo razonable, que este Tribunal de Justicia estima de dos meses, aplicar la medida de que se trate después de haber dirigido un preaviso a la Comisión.

12 Según la misma jurisprudencia, si, a consecuencia de este primer examen, la Comisión llega a la conclusión de que el régimen de ayudas notificado es compatible con el Tratado, debe informar de ello al Estado miembro interesado. La ayuda de que se trate, aplicada tras la notificación de la Decisión positiva de la Comisión, pasará a ser una «ayuda existente», sometida como tal al examen permanente establecido en el apartado 1 del artículo 93. Si, por el

contrario, la Comisión entiende que el régimen de ayudas de que se trate no es compatible con el mercado común, está obligada a iniciar, sin demora, la fase de examen a que se refiere el apartado 2 del artículo 93, que implica la obligación de emplazar a los interesados para que presenten sus observaciones.

13 La alegación formulada en el presente asunto por el Gobierno de la República Federal de Alemania da a este Tribunal de Justicia ocasión de precisar, además, que una de las características principales que distingue la fase de examen a que se refiere el apartado 2 del artículo 93 de la fase previa contemplada en el apartado 3 del artículo 93 reside en la inexistencia, en la fase inicial, de cualquier obligación de la Comisión de emplazar a los interesados para que presenten observaciones antes de adoptar su Decisión. Semejante procedimiento, que proporciona a los demás Estados miembros y a los sectores afectados la garantía de que serán oídos y que permite a la Comisión informarse del conjunto de datos procedentes antes de adoptar su Decisión, reviste, sin embargo, un carácter indispensable cuando a la Comisión le resulta difícil determinar si un proyecto de ayuda es compatible con el mercado común. Procede deducir de ello que la Comisión sólo puede limitarse a la fase previa del apartado 3 del artículo 93 para adoptar una Decisión favorable a un proyecto de ayudas si puede llegar a la convicción, tras un primer examen, de que dicho proyecto es compatible con el Tratado. Por el contrario, si este primer examen ha llevado a la Comisión a la conclusión contraria o incluso no ha permitido superar todas las dificultades planteadas en la apreciación de la compatibilidad de dicho proyecto con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todos los datos necesarios y de iniciar, a tal fin, el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 93.

14 La aplicación de estos principios a los hechos controvertidos lleva a afirmar, en primer lugar, que la Comisión no pudo aceptar el plan belga tal y como le había sido notificado y tuvo que iniciar con el Gobierno belga negociaciones bilaterales intensas con el fin de introducir en el proyecto inicial modificaciones sustanciales que pudieran hacerlo compatible con el mercado común. Por ese motivo aceptó el Gobierno belga, en especial, modificar el conjunto de modalidades de financiación de su plan, prohibir a los beneficiarios de este plan cualquier acumulación con otras medidas de ayuda, excluir de su ámbito de aplicación algunos subsectores de la industria belga textil y de la confección y notificar previamente a la Comisión cualquier

medida de ayuda proyectada a favor de empresas correspondientes a otros subsectores incluidos en una lista establecida de mutuo acuerdo.

15 En segundo lugar, procede poner de manifiesto que, debido a estas mismas negociaciones, entre la notificación del plan de ayudas y la Decisión favorable de la Comisión transcurrió un período de dieciséis meses, que excede en gran medida de lo normalmente necesario para un primer examen efectuado en el marco de las citadas disposiciones del apartado 3 del artículo 93.

16 Por último, es preciso señalar que aunque la Comisión aceptó finalmente reconocer la compatibilidad con el mercado común del plan belga modificado, siempre que se cumplieran los requisitos exigidos, sin embargo, no considero resueltas todas las dificultades planteadas por este asunto. En efecto, en la Decisión controvertida de 18 de noviembre de 1981, la Comisión declaró que, a pesar de las importantes modificaciones introducidas en el plan inicial, «sigue estando muy preocupada por lo que se refiere a los efectos que podrá tener la aplicación del plan sobre la competencia en el interior de la Comunidad» y limitó consiguientemente la duración de su aplicación a sólo un año.

17 Los diversos elementos de hecho señalados anteriormente conducen a reconocer que, en el presente asunto, la Comisión tuvo serias dificultades para determinar la compatibilidad con el Tratado del plan de reestructuración de la industria belga textil y de la confección que le había sido notificado el 28 de julio y el 11 de agosto de 1980. Por consiguiente, la Comisión estaba obligada a iniciar el procedimiento de consulta establecido en el apartado 2 del artículo 93, antes de adoptar su Decisión.

18 Aunque la Comisión había informado a los demás Estados miembros de la evolución de sus negociaciones con el Gobierno belga en reuniones multilaterales, de los debates efectuados ante el Tribunal de Justicia se deduce que estas consultas no ofrecían a los interesados ni a la propia Comisión, las mismas garantías ni las mismas ventajas que las que proporcionan las consultas formales establecidas en el apartado 2 del artículo 93.

19 Habida cuenta de lo antedicho, hay que declarar que la Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 1981 adolece de un vicio sustancial de forma y, sin que sea preciso examinar el otro motivo de la demanda, procede anularla.

Pretensión subsidiaria de declaración de violación del Tratado por omisión

20 Procede señalar que esta pretensión subsidiaria se formuló para el supuesto de que el Tribunal de Justicia anulara la Decisión controvertida, de 18 de noviembre de 1981, por infracciones de normas de procedimiento y no se pronunciara sobre el motivo de fondo, basado en la incompatibilidad del plan belga de reestructuración con el mercado común. Puesto que ha sucedido así, procede pronunciarse sobre esta pretensión, a pesar de la anulación de la Decisión impugnada.

21 La Comisión entiende que no procede admitir este recurso, por no cumplirse los requisitos establecidos a tal fin por el artículo 175 del Tratado.

22 El Gobierno alemán alega, por una parte, que en la reunión de 4 de diciembre de 1981 entre el Ministro federal de Economía alemán y el miembro de la Comisión responsable de los asuntos de competencia, indicó a este último que esperaba que el plan belga de reestructuración fuera declarado incompatible con el mercado común y, por otra parte, que la carta de 7 de enero de 1982, mediante la que la Comisión comunicó al conjunto de los Estados miembros la carta dirigida el 18 de noviembre de 1981 al Gobierno belga, no podía ser considerada una definición de posición en el sentido del artículo 175 del Tratado.

23 A tenor del párrafo segundo del artículo 175, un recurso por omisión «solamente será admisible si la Institución de que se trate hubiere sido requerida previamente para que actúe». Ahora bien, de los autos se deduce que aunque el Gobierno federal expresó su opinión de que el plan belga era incompatible con el mercado común, no requirió a la Comisión para que actuara. Por consiguiente, no se cumple el primer requisito exigido por el artículo 175.

24 Por tanto, procede declarar la inadmisibilidad de la pretensión subsidiaria de que se declare una violación del Tratado por omisión.

Costas

25 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.

26 Por haber perdido el proceso la demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Anular la Decisión de la Comisión de 18 de noviembre de 1981.**

2) **Desestimar las demás pretensiones del recurso del Gobierno de la República Federal de Alemania.**

3) Condenar en costas a la Comisión.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Galmot Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Bosco Due Everling Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 20 de marzo de 1984.

El Secretario,
por orden
H.A. Rühl
Administrador principal

El Presidente,
J. Mertens de Wilmars