CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. YVES BOT

presentadas el 11 de septiembre de 2007 [1]

1. «Señor Presidente,

Señores Jueces,

El asunto que nos ocupa trata sobre la aplicación de las disposiciones que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero [2] dedica a las ayudas. […]

[…]

[…], lo más importante […], [es] resolver el problema de la delimitación sistemática entre, por una parte, las prohibiciones dictadas en la letra c) del artículo 4 [CA] y, por otra parte, las disposiciones del artículo 67 [CA]. Éste es un problema, como sabe este Tribunal, cuya solución ha sido buscada desde hace mucho tiempo por los intérpretes del Tratado CECA […]

[…]» [3]

2. Tal como había hecho el Abogado General Lagrange, antes que él, en las conclusiones presentadas el 5 de noviembre de 1960 en el asunto De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, [4] el Abogado General Roemer llamaba la atención del Tribunal de Justicia sobre el delicado problema de la delimitación del campo de aplicación respectivo de los artículos 4 CA y 67 CA.

3. El artículo 4 CA, letra c), prohíbe con carácter general las ayudas de Estado

1 — Lengua original: francés.

2 — El Tratado CECA fue firmado en París, el 18 de abril de 1951, por la República Federal de Alemania, el Reino de Bélgica, la República Francesa, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos. Este Tratado entró en vigor el 23 de julio de 1952 y se concluyó por un período de cincuenta años. Expiró el 23 de julio de 2002.

3 — Conclusiones del Abogado General Roemer presentadas el 10 de junio de 1971 en el asunto en que se dictó la sentencia de 6 de julio de 1971, Países Bajos/Comisión (59/70, Rec. p. 639).

4 — Sentencia de 23 de febrero de 1961 (30/59, Rec. p. 1).

otorgadas a las empresas de carbón y de acero. En cuanto al artículo 67 CA, su finalidad es prevenir las distorsiones de competencia que puedan engendrar determinadas políticas de los Estados miembros.

4. En el caso de autos, se insta de nuevo al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre el alcance y la aplicabilidad de cada una de estas disposiciones. A pesar de que esta cuestión jurídica ha venido siendo debatida desde hace mucho tiempo, el Tribunal de Justicia, a mi juicio, no se ha pronunciado nunca sobre ella de forma explícita.

5. En el caso de autos la cuestión refleja dos dificultades a las que se vieron confrontados los fundadores de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en lo sucesivo, «CECA») en el momento del establecimiento y puesta en funcionamiento de un régimen propio de control de las ayudas de Estado.

6. La primera se deriva de la naturaleza fundamentalmente dinámica del mercado común establecido por el Tratado CECA. Así, la prohibición general de las ayudas de Estado establecida por el artículo 4 CA, letra c), ha tenido que ser adaptada a las necesidades de una política que debía ante todo hacer frente a los problemas estructurales de la economía de las industrias del carbón y del acero. Para ello la Comisión de las Comunidades Europeas ha adoptado diferentes códigos de ayudas a la siderurgia. [5]

7. La segunda dificultad está relacionada con la integración parcial realizada por el Tratado CECA. Al firmarlo, los Estados miembros cedieron sus competencias relativas al establecimiento y al funcionamiento del mercado siderúrgico y del carbón, pero conservaron la responsabilidad de su política económica general. El artículo 67 CA permitía de este modo establecer una coordinación entre estas distintas políticas, con el fin de preservar el mercado común de cualquier distorsión de la competencia. El nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) [6] el 25 de marzo de 1957 cambió, sin embargo, esta distribución. El establecimiento de esta nueva comunidad suscitó la cuestión de la coexistencia de estos dos ordenamientos jurídicos, la CECA y la CE, y la de la coordinación de sus sistemas de control de las ayudas de Estado.

8. Este litigio suscita también otra cuestión, más transversal, puesto que trasciende las distinciones entre los regímenes CECA y CE de control de las ayudas de Estado. El problema está vinculado al respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima cuando la

5 — En los desarrollos que siguen precisaré en qué consiste un Código de ayudas a la siderurgia.

6 — Posteriormente Comunidad Europea (CE) en virtud del Tratado de la Unión Europea.

Comisión ordena a las autoridades nacionales la recuperación de ayudas ilegalmente concedidas a una empresa.

9. En el caso de autos, las autoridades alemanas aprobaron, el 5 de agosto de 1971, una ley para el desarrollo de las zonas fronterizas con la antigua República Democrática Alemana y con la antigua República de Checoslovaquia (en lo sucesivo, «Zonenrandgebiet»).[7] Esta Ley establecía una serie de incentivos fiscales en favor de las inversiones realizadas por las empresas en las regiones situadas en dicha zona. La Ley mencionada, así como sus sucesivas modificaciones, fueron aprobadas por la Comisión sobre la base de los artículos 87 CE y 88 CE.

10. La empresa siderúrgica Salzgitter AG — Stahl und Technologie[8] disfrutó, al amparo de la ZRFG, de una serie de amortizaciones extraordinarias y de reservas exentas de impuestos.[9] Mediante la Decisión 2000/797/CECA,[10] la Comisión declaró que las medidas controvertidas constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado común del carbón y del acero (artículo 1) y ordenó a la República Federal de Alemania que recuperase las ayudas concedidas ilegalmente a Salzgitter (artículos 2 y 3).

11. Esta Decisión fue objeto de un recurso de anulación interpuesto por Salzgitter ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. En su sentencia Salzgitter/Comisión,[11] dictada el 1 de julio de 2004, el Tribunal de Primera Instancia anuló parcialmente la Decisión controvertida por considerar que, al pedir la restitución de las ayudas concedidas a la empresa beneficiaria, la Comisión vulneraba el principio de seguridad jurídica.

12. Dicha sentencia es en este momento objeto de dos recursos de casación.

13. El recurso de casación principal ha sido interpuesto por la Comisión, que solicita la anulación de la sentencia recurrida por haber anulado las disposiciones de la Decisión controvertida relativas al reembolso de las ayudas en cuestión. Plantea concretamente tres cuestiones.

14. La primera se refiere a la claridad de la normativa aplicable y, en particular, a la obligación de notificar dichas ayudas.

7 — Zonenrandförderungsgesetz; en lo sucesivo, «ZRFG».

8 — En lo sucesivo, «Salzgitter» o «empresa beneficiaria».

9 — En lo sucesivo, «ayudas controvertidas» o «ayudas en cuestión».

10 — Decisión de la Comisión, de 28 de junio de 2000, relativa a la ayuda estatal concedida por Alemania a Salzgitter AG, Preussag Stahl AG y las filiales siderúrgicas del grupo; en lo sucesivo, «Salzgitter AG — Stahl und Technologie» (SAG) (DO L 323, p. 5; en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

11 — Asunto T-308/00, Rec. p. II-1933 (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

15. La segunda es el comportamiento adoptado por la Comisión en el marco de su misión de control de las ayudas de Estado. Se trata de determinar si dicha institución, en el ejercicio de sus responsabilidades administrativas, ha faltado al deber de diligencia que le incumbe al no haber constatado, en el momento del examen de los documentos aportados por la empresa beneficiaria, la falta de notificación de las ayudas en cuestión y al no haber emprendido las actuaciones correspondientes.

16. La tercera cuestión se refiere al respeto de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima en el momento en el que la Comisión ordena que se recuperen las ayudas ilegalmente concedidas. La cuestión es si, en las particulares circunstancias señaladas en el caso de autos por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión podía solicitar legítimamente la restitución de las ayudas en cuestión sin vulnerar el principio de seguridad jurídica. El Tribunal de Justicia debe pronunciarse, en particular, sobre la cuestión de si los actos o el comportamiento de la Comisión han podido suscitar en la empresa beneficiaria una confianza legítima que impide que la Comisión ordene a la República Federal de Alemania la restitución de las ayudas y a Salzgitter su devolución.

17. Salzgitter interpuso adhesión a la casación, solicitando la anulación de la sentencia recurrida por haber desestimado sus motivos de anulación relativos a la calificación de las ayudas en cuestión y a su compatibilidad con el mercado común. La República Federal de Alemania interviene en el procedimiento como coadyuvante de la adhesión a la casación.

18. En el marco de la adhesión a la casación, Salzgitter cuestiona el análisis del Tribunal de Primera Instancia sobre el alcance y la aplicabilidad de los artículos 4 CA y 67 CA. Plantea así ante el Tribunal de Justicia la cuestión de si el artículo 4 CA, letra c), es aplicable a una ayuda otorgada a una empresa siderúrgica cuando dicha ayuda forma parte de un régimen general de ayudas aprobado anteriormente por la Comisión en virtud del Tratado CE, o si la aplicación de dicha medida está sometida al artículo 67 CA.

19. En las presentes conclusiones propondré, en primer lugar, que se desestime la adhesión a la casación de Salzgitter. Explicaré por qué el Tribunal de Primera Instancia no cometió, en mi opinión, ningún error de Derecho al juzgar, por una parte, que la Comisión podía legítimamente basarse en el artículo 4 CA, letra c), para declarar las ayudas en cuestión incompatibles con el mercado común del carbón y del acero y, por otra parte, que la Comisión había satisfecho plenamente su obligación de motivación en la Decisión controvertida.

20. En segundo lugar, propondré al Tribunal de Primera Instancia que estime el recurso de casación interpuesto por la Comisión. En efecto, en los desarrollos que siguen,

sostendré la tesis de que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al estimar que la obligación de notificar las ayudas en cuestión no se deducía claramente de la normativa aplicable. Explicaré por qué considero que esta obligación era clara e incondicional y por qué la Decisión controvertida, al ordenar la recuperación de las ayudas en cuestión, no vulneraba ni el principio de seguridad jurídica ni el de la protección de la confianza legítima de la empresa beneficiaria.

21. A la vista de estos argumentos, presentaré al Tribunal de Justicia las conclusiones que procede deducir de este error de Derecho en el presente asunto.

I. Marco jurídico

22. El Tratado CECA prohíbe con carácter general las ayudas de Estado a las empresas siderúrgicas. Dispone, en su artículo 4, letra c), que son incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y están, por consiguiente, prohibidas, en las condiciones previstas en dicho Tratado «las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma».

23. El artículo 67 CA está redactado de la siguiente forma:

«1. Toda acción de un Estado miembro que pudiere repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia de las industrias del carbón o del acero deberá ser comunicada a la Comisión por el Gobierno interesado.

2. Si tal acción fuere de tal naturaleza que pudiere provocar un desequilibrio grave, al aumentar sustancialmente las diferencias de los costes de producción por medios distintos de un cambio en los rendimientos, la Comisión, previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo, podrá adoptar las medidas siguientes:

— si la acción de este Estado produjere efectos perjudiciales para las empresas de carbón o de acero sometidas a la jurisdicción de dicho Estado, la Comisión podrá autorizar a éste para que otorgue a las empresas una ayuda cuyo importe, condiciones y duración serán fijados de acuerdo con ella […]

— si la acción de este Estado miembro produjere efectos perjudiciales para las empresas de carbón o de acero sometidas a la jurisdicción de otros Estados miembros, la Comisión dirigirá a dicho

Estado una recomendación a fin de corregir estos efectos con las medidas que este último estime más compatibles con su propio equilibrio económico.

3. Si la acción de este Estado redujere las diferencias de los costes de producción, al producir una ventaja especial, o al imponer gravámenes especiales a las empresas de carbón o de acero sometidas a su jurisdicción, en comparación con las demás industrias del mismo país, la Comisión estará facultada, previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo, para dirigir a dicho Estado las recomendaciones necesarias.»

24. Según el artículo 95 CA, párrafo primero, la Comisión, con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo, puede tomar una decisión o formular una recomendación «en todos los casos no previstos en el [...] Tratado en que resulte necesaria [dicha] decisión o [dicha] recomendación [...] para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4». En virtud del artículo 95 CA, párrafo segundo, la misma decisión o recomendación, tomada o formulada de igual forma, puede eventualmente determinar las sanciones aplicables.

25. Además, el artículo 95 CA, párrafo tercero, dispone que «si dificultades imprevistas, reveladas por la experiencia en las modalidades de aplicación del [...] Tratado, o un cambio profundo de las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón y del acero, hicieran necesaria una adaptación de las normas relativas al ejercicio por parte de la Comisión de las competencias que le son atribuidas, podrán introducirse en aquéllas las modificaciones apropiadas, las cuales no podrán contravenir las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 ni afectar a la relación entre las competencias respectivamente atribuidas a la Comisión y a las demás instituciones de la Comunidad». Con arreglo al artículo 95 CA, párrafo cuarto, estas modificaciones son objeto de propuestas elaboradas mediante acuerdo entre la Comisión y el Consejo, y sometidas al dictamen del Tribunal de Justicia.

26. Sobre la base del artículo 95 CA, párrafos primero y segundo, la Comisión adoptó una serie de seis decisiones de alcance general comúnmente conocidas como «códigos de ayudas a la siderurgia».

27. Estos códigos tenían por objeto responder a la crisis que atravesaba el sector de la siderurgia comunitaria, autorizando la concesión de ayudas de Estado a empresas siderúrgicas en casos taxativamente enumerados, como excepción a la prohibición estricta y absoluta enunciada en el artículo

4 CA, letra c). Los mencionados códigos han sido objeto de adaptaciones sucesivas, en función de las dificultades coyunturales del mercado.

28. Estos códigos fijan las condiciones en las que un Estado miembro puede conceder ayudas a la siderurgia compatibles con el buen funcionamiento del mercado común. Definen el concepto de ayudas a la industria siderúrgica, fijan sus requisitos de concesión y establecen determinadas reglas de procedimiento en lo que se refiere a su notificación a la Comisión. Las ayudas que no recaen bajo el ámbito de aplicación de uno de estos códigos siguen estando sometidas a la prohibición general establecida en el artículo 4 CA, letra c).

29. El Primer Código de ayudas a la siderurgia fue establecido por la Decisión nº 257/80/CECA de la Comisión. [12] Estuvo en vigor hasta el 31 de diciembre de 1981. Según el cuarto considerando de ese Primer Código, su objeto era establecer un régimen de autorización de la concesión de ayudas específicas a la siderurgia en casos taxativamente definidos; sin embargo, la aplicación a la siderurgia de los regímenes de ayudas generales y regionales seguía estando sometida al control de la Comisión, con arreglo al artículo 67 CA y a los artículos 87 CE y 88 CE. [13]

30. El Primer Código fue reemplazado por el Segundo Código de ayudas a la siderurgia, establecido por la Decisión nº 2320/81/CECA de la Comisión, [14] en vigor hasta el 31 de diciembre de 1985. Este Segundo Código fijó reglas más estrictas que contemplaban la supresión progresiva de las ayudas. Estableció un sistema comunitario global, que garantizase un tratamiento uniforme de «todas las ayudas a la siderurgia financiadas por un Estado miembro o por medio de recursos estatales, en la forma que sea, ya sean específicas o no». [15]

31. El 1 de enero de 1986 entró en vigor el Tercer Código de ayudas a la siderurgia. [16] La Comisión reprocha a la República Federal de Alemania la concesión de las ayudas controvertidas a partir de esa fecha.

32. En virtud del artículo 1, apartado 1 de ese Tercer Código, «las ayudas a la siderurgia financiadas por un Estado miembro, así como por entes territoriales o por medio de recursos estatales, en cualquier forma, ya

12 — Decisión de 1 de febrero de 1980, que instituye reglas comunitarias para ayudas específicas a la siderurgia (DO L 29, p. 5; en lo sucesivo, «Primer Código»).

13 — Véase igualmente el artículo 1 del Primer Código.

14 — Decisión de 7 de agosto de 1981, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 228, p. 14; EE 08/02 p. 90), en su versión modificada por la Decisión nº 1018/85/CECA de la Comisión, de 19 de abril de 1985 (DO L 110, p. 5; EE 08/02 p. 173; en lo sucesivo, «Segundo Código»).

15 — Véase el artículo 1, apartado 1, del Segundo Código.

16 — Decisión nº 3484/85/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 340, p. 1; EE 08/03 p. 31; en lo sucesivo, «Tercer Código»).

sean específicos o no [léase: "específicas o no"], únicamente pueden ser consideradas ayudas comunitarias y, por tanto, compatibles con el buen funcionamiento del mercado común, cuando se ajusten a las disposiciones de los artículos 2 al 5». [17]

33. El artículo 6, apartado 1, del mencionado Código está redactado de la forma siguiente:

«La Comisión será informada con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones respecto de los proyectos dirigidos a conceder o modificar las ayudas previstas en los artículos 2 a 5. La Comisión será informada en las mismas condiciones de los proyectos dirigidos a aplicar al sector siderúrgico regímenes de ayuda sobre los cuales ya se pronunció en base a las disposiciones del Tratado CEE. […]»

34. A tenor del artículo 6, apartado 2, del Tercer Código, la Comisión será también informada de cualquier proyecto de intervención financiera (tomas de participación, dotaciones de capital o medidas similares) de los Estados miembros, de entes territoriales o de organismos que utilicen con este fin recursos del Estado en beneficio de empresas siderúrgicas. La Comisión determinará si estas transferencias de recursos contienen elementos de ayuda y, en caso afirmativo, apreciará su compatibilidad con las disposiciones de los artículos 2 a 5 de este Tercer Código.

35. Finalizado el plazo de vigencia del Tercer Código, el 31 de diciembre de 1988, entraron en vigor el Cuarto y el Quinto Código de ayudas a la siderurgia. [18]

36. Al igual que el Tercer Código, estos códigos son de aplicación a todas las ayudas a la siderurgia financiadas por un Estado miembro, sean o no específicas. Establecen normas de procedimiento idénticas en lo que se refiere a la notificación de las medidas financieras que los Estados miembros tienen intención de adoptar en favor de las empresas del sector siderúrgico.

37. El Código de ayudas a la siderurgia aplicable en el momento de la apertura del procedimiento por la Comisión es el Sexto y último de la serie. Fue establecido por la Decisión nº 2496/96/CECA de la Comisión. [19] El mencionado Código estuvo en vigor del 1 de enero de 1997 al 22 de julio de 2002.

17 — Los artículos 2 a 5 del Tercer Código precisan, respectivamente, los requisitos de concesión de las ayudas a la investigación y al desarrollo, de las ayudas a favor de la protección del medio ambiente, de las ayudas para el cierre de instalaciones siderúrgicas y, por último, de las ayudas regionales a la inversión.

18 — Decisión nº 322/89/CECA de la Comisión, de 1 de febrero de 1989, que establece la normativa comunitaria ayuda a la industria siderúrgica (DO L 38, p. 8; en lo sucesivo, «Cuarto Código»), y Decisión nº 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia (DO L 362, p. 57; en lo sucesivo, «Quinto Código»).

19 — Decisión de 18 de diciembre de 1996 por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas estatales en favor de la siderurgia (DO L 338, p. 42; en lo sucesivo, «Sexto Código»).

38. El artículo 1 de este Sexto Código, titulado «Principios», dispone:

«1. Las ayudas a la industria siderúrgica, sean de carácter específico o no, financiadas por un Estado miembro, entes públicos territoriales o por medio de recursos estatales, con independencia de su forma, podrán considerarse ayudas comunitarias, y por tanto compatibles con el buen funcionamiento del mercado común, sólo si se ajustan a lo dispuesto en los artículos 2 a 5 [del Código de ayudas. [20]

[…]

3. Las ayudas a que se refiere la presente Decisión sólo podrán concederse una vez que hayan concluido los procedimientos establecidos en el artículo 6 y no darán lugar a pago alguno después del 22 de julio del 2002.»

39. El artículo 6 del mencionado Código, titulado «Procedimiento», establece que cualquier proyecto destinado a conceder las ayudas previstas en los artículos 2 a 5 de dicho Código y cualquier proyecto de transferencia de recursos públicos por parte de los Estados miembros en favor de empresas siderúrgicas debe ser notificado a la Comisión, que examinará su compatibilidad con el mercado común. En virtud del artículo 6, apartado 4, primer párrafo, del Sexto Código, las medidas previstas sólo pueden llevarse a cabo con la aprobación de la Comisión y están sujetas a las condiciones que ésta establece.

40. El artículo 6, apartado 5, del Sexto Código, dispone que si, después de un examen preliminar, la Comisión considera que una medida financiera determinada puede constituir una ayuda estatal o duda de la compatibilidad de una determinada ayuda con las disposiciones de dicho Código, informará de ello al Estado miembro afectado e invitará a los terceros interesados y a los demás Estados miembros a que le presenten sus observaciones. Si, tras haber recibido las observaciones y después de haber ofrecido al Estado miembro afectado la posibilidad de contestar, la Comisión comprueba que la medida mencionada es incompatible con lo dispuesto en las disposiciones de dicho Código, tomará una decisión a más tardar en los tres meses siguientes a la recepción de la información necesaria para evaluar la medida propuesta. En caso de que el Estado miembro no se atenga a esta decisión, será de aplicación el artículo 88 del Tratado CE.

41. Después de la terminación de la vigencia del Tratado CECA, el 23 de julio de 2005, la apreciación de las ayudas concedidas tanto a las empresas siderúrgicas como a las del carbón se rige por las disposiciones del Tratado CE.

20 — Los artículos 2 a 5 de dicho Código precisan, respectivamente, los requisitos para la concesión de las ayudas a la investigación y al desarrollo, de las ayudas para la protección del medio ambiente, de las ayudas al cierre de instalaciones siderúrgicas y de las ayudas regionales previstas en programas regionales en favor de empresas situadas en Grecia.

II. Hechos que originaron el litigio

42. Salzgitter es una empresa siderúrgica comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CECA. [21]

A. *Medidas fiscales establecidas por la ZRFG*

43. En Alemania, la ZRFG fue adoptada el 5 de agosto de 1971.

44. Dicha Ley, así como sus modificaciones posteriores, fue aprobada por la Comisión después de un examen de las medidas que establece a la luz de los artículos 87 CE y 88 CE. [22] La Ley mencionada se aplicaba a todos los sectores de la economía. Se trataba, por tanto, de un régimen general de ayudas, y no de ayudas específicas del sector del carbón y del acero. El plazo de vigencia de la ZRFG expiró en 1995.

45. El artículo 3 de esta Ley establecía determinados incentivos fiscales en forma de amortizaciones extraordinarias y de reservas exentas de impuestos para las inversiones realizadas en cualquier establecimiento de una empresa situado en la Zonenrandgebiet. Las amortizaciones extraordinarias permitían a las empresas beneficiarias incluir en su balance unas dotaciones a la amortización de las inversiones subvencionables más elevadas que en el régimen general durante el primer año o los primeros años siguientes a la realización de las inversiones por parte de las empresas. Como consecuencia de ello, se reducía la base imponible de las empresas y, por tanto, éstas obtenían mayor liquidez en el primer año o en los primeros años siguientes a las inversiones, con la consiguiente ventaja de tesorería. Mediante las reservas exentas de impuestos las empresas obtenían una ventaja similar. Sin embargo, las amortizaciones extraordinarias y las reservas exentas de impuestos no eran acumulables.

46. El artículo 3 de la ZRFG se aplicaba indistintamente a todos los sectores de actividad, a todos los tipos de inversión, ya sean mobiliarias o inmobiliarias, y a todas las empresas, sin distinción de tamaño, actividad o domicilio social. Sin embargo, un requisito imperativo para poder disfrutar de las medidas establecidas en este artículo era que los establecimientos en los que se realizaban las inversiones estuvieran situados en la Zonenrandgebiet.

21 — Según el artículo 80 CA, las empresas sometidas a la competencia de la Comunidad son las que ejercen una actividad de producción en el campo del carbón y del acero. En el caso de autos, Salzgitter fabrica productos comprendidos en el anexo I del Tratado CECA.

22 — DO 1993, C 3, p. 3.

B. *Apertura del procedimiento de examen previsto en el artículo 6, apartado 5, del Sexto Código y adopción de la Decisión controvertida*

47. Tras haber descubierto en las cuentas anuales de Preussag Stahl AG, una de las sociedades del actual grupo Salzgitter, que le habían sido concedidas numerosas ayudas entre 1986 y 1995 con arreglo al artículo 3 de la ZRFG, la Comisión informó a la República Federal de Alemania mediante escrito de 3 de marzo de 1999 de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 5, del Sexto Código de ayudas a la siderurgia en relación con las ayudas concedidas por este Estado miembro a Salzgitter. [23]

48. La Comisión adoptó la Decisión controvertida el 28 de junio de 2000, con arreglo al artículo 4 CA, letra c), y al Sexto Código.

49. En el artículo 1 de esta Decisión, la Comisión consideró que las ayudas concedidas a Salzgitter en virtud del artículo 3 de la ZRFG, en forma de amortizaciones extraordinarias y de reservas exentas de impuestos, sobre una base subvencionable de 484 y 367 millones de DEM, respectivamente, constituían ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.

50. De conformidad con los artículos 2 y 3 de la mencionada Decisión, la Comisión ordenó a la República Federal de Alemania la recuperación de las ayudas concedidas a Salzgitter.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y sentencia recurrida

51. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de septiembre de 2000, Salzgitter interpuso un recurso solicitando la anulación de la Decisión controvertida. Mediante auto de 29 de marzo de 2001 del Presidente de la Cuarta Sala ampliada del Tribunal de Primera Instancia, [24] se admitió la intervención de la República Federal de Alemania en apoyo de las pretensiones de Salzgitter.

52. En apoyo de su recurso la empresa beneficiaria alegaba ocho motivos de anulación. El Tribunal de Primera Instancia examinó los motivos primero, segundo, tercero y séptimo, antes de anular parcialmente la Decisión controvertida.

53. *En su primer motivo,* Salzgitter reprochaba a la Comisión haber calificado

23 — DO C 113, p. 9.

24 — Auto Salzgitter/Comisión (T-308/00).

erróneamente como ayudas de Estado las amortizaciones extraordinarias y las reservas exentas de impuestos previstas en el artículo 3 de la ZRFG. El Tribunal de Primera Instancia desestimó este motivo al considerar que las medidas fiscales controvertidas constituían ciertamente ayudas de Estado en el sentido del artículo 4 CA, letra c).

54. *En su segundo motivo,* Salzgitter reprochaba a la Comisión haber cometido un error de interpretación de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA y, en particular, sobre la apreciación de su ámbito de aplicación. El Tribunal de Primera Instancia desestimó este motivo basándose en la motivación recogida en los apartados 103 a 118 de la sentencia recurrida. Después de exponer el alcance de cada una de estas dos disposiciones con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia recordó que los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA se dirigen a dos ámbitos diferentes, puesto que este último artículo no se refiere a las ayudas de Estado.

55. El Tribunal de Primera Instancia señaló a continuación, en los apartados 112 a 115 de la sentencia recurrida, que las incertidumbres ligadas a las evoluciones de la práctica decisoria de la Comisión no modifican este hecho. En el apartado 115 de la sentencia recurrida precisó en particular que, si bien a partir del Segundo Código los códigos se refieren a todas las ayudas a la siderurgia, sean o no específicas del sector del carbón y del acero, esta precisión sólo tiene por objeto restablecer el ámbito de aplicación inicial del artículo 4 CA, letra c), puesto que éste no establece distinción alguna entre los tipos de ayudas a los que afecta su prohibición.

56. En el apartado 117 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó conforme a Derecho la tesis de la Comisión en la Decisión controvertida, según la cual la disposición aplicable era el artículo 4 CA, letra c), y no el artículo 67 CA, y en el apartado 118 desestimó el segundo motivo.

57. *En su tercer motivo,* Salzgitter reprochaba a la Comisión que no hubiera examinado de oficio, con arreglo al artículo 95 CA, si las ayudas controvertidas podían ser declaradas compatibles con el mercado común. El Tribunal de Primera Instancia desestimó este motivo al considerar, en los apartados 136 a 147 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había cometido ningún error manifiesto de apreciación en el examen de la aplicabilidad del artículo 95 CA.

58. *En sus motivos cuarto y quinto,* Salzgitter reprochaba a la Comisión los errores de apreciación cometidos respecto de la calificación de determinados proyectos de inversión. En el *sexto motivo*, mantenía que la Comisión había cometido también un error de apreciación en la definición del tipo de descuento pertinente. El Tribunal de Primera Instancia no examinó estos motivos.

59. *En su séptimo motivo,* Salzgitter alegaba que la Comisión había vulnerado el principio de seguridad jurídica al ordenar a la República Federal de Alemania la recuperación de las ayudas declaradas incompatibles

con el mercado común. En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia estimó, en el apartado 161 de la sentencia recurrida, que ni la inexistencia de un plazo de prescripción ni la falta de notificación previa de las medidas de ayuda de que se trata podían excluir que la Comisión hubiera violado el principio de seguridad jurídica. También subrayó, en el apartado 163 de esta misma sentencia, que no podía considerarse responsable a Salzgitter de que dichas ayudas no hubiera sido notificadas previamente, ya que el interlocutor institucional de la Comisión en materia de control de ayudas de Estado no es la empresa beneficiaria. Después, en los apartados 165 y 166 de la sentencia mencionada, el Tribunal de Primera Instancia recordó que, si bien el Tribunal de Justicia ha admitido que el beneficiario de una ayuda no puede invocar la confianza legítima en la regularidad de una ayuda si ésta ha sido concedida incumpliendo disposiciones relativas al procedimiento, en el caso de autos Salzgitter no invocaba la confianza legítima en la regularidad de las ayudas, sino la violación del principio de seguridad jurídica, que no puede limitarse a los requisitos necesarios para que se genere la confianza legítima del beneficiario de las ayudas.

60. Después de haber recordado, en los apartados 168 a 173 de la sentencia recurrida, la evolución de la línea de actuación adoptada por la Comisión en los tres primeros códigos de ayudas a la siderurgia, el Tribunal de Primera Instancia resolvió, en el apartado 174 de dicha sentencia, que:

«[…] la situación creada tras la adopción de los Códigos Segundo y Tercero […] se caracterizaba por la incertidumbre y la falta de claridad siguientes, que eran imputables a la Comisión:

— el carácter implícito de la revocación parcial, y, por tanto, insuficientemente clara, de la Decisión de la Comisión [de 4 de agosto] de 1971 [en lo sucesivo, "Decisión de la Comisión de 1971"], de no presentar objeciones;

— la ambigüedad del alcance de la revocación parcial de dicha decisión de no formular objeciones, por lo que se refiere a la cuestión de si la aplicación posterior del artículo 3 de la ZRFG debía notificarse como "proyecto", en el sentido del artículo 6 del Tercer Código […]»

61. El Tribunal de Primera Instancia se refirió a continuación, en los apartados 176 a 179 de la sentencia recurrida, a las obligaciones particulares que la Comisión imponía a las empresas siderúrgicas con el fin de hacer frente a la crisis del sector. Éstas tenían que comunicar a los servicios de la Comisión información relativa a su producción de acero y a sus inversiones en el marco de los regímenes de vigilancia establecidos por la Comisión. A este respecto, el Tribunal de Primera Instancia observó que existía un vínculo jurídico entre estos distintos regímenes e indicó que la Comisión estaba obligada a comprobar, en el momento de examinar los documentos transmitidos

por las empresas, si el mantenimiento o el aumento de las capacidades de producción resultaban de ayudas de Estado no autorizadas. En estas condiciones, y a la vista de las informaciones comunicadas por Salzgitter desde 1998, el Tribunal de Primera Instancia estimó que la Comisión debería haberse cerciorado y percatado de la falta de notificación de las ayudas de que se trata y, en su caso, haber ejercitado la correspondiente acción. Igualmente recordó que la Comisión había examinado de nuevo, en 1988, el régimen de ayudas establecido en el artículo 3 de la ZRFG, y adoptado en diciembre de 1988 una Decisión, basada en el Tratado CE, en la que no formulaba objeciones al respecto.

62. En el apartado 180 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia estimó que:

«La situación de incertidumbre y de falta de claridad descrita en el apartado 174 [...], añadida al hecho de que la Comisión no actuó durante un largo período de tiempo, a pesar de que conocía las ayudas de las que disfrutaba [Salzgitter], contribuyó a crear, incumpliendo el deber de diligencia que incumbe a dicha institución, una situación de carácter equívoco que correspondía aclarar a la Comisión antes de emprender cualquier acción para ordenar la devolución de las ayudas ya abonadas (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1970, Comisión/Francia, 26/69, Rec. p. 565, apartados 28 a 32).»

63. En el apartado 181 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia constató que la Comisión no había efectuado tal aclaración y, en el apartado 182 de la misma sentencia, concluyó que la Comisión no podía ordenar la devolución de las ayudas abonadas a la demandante entre 1986 y 1995 sin conculcar el principio de seguridad jurídica.

64. Por consiguiente, en el apartado 183 de dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia acogió el séptimo motivo y anuló los artículos 2 y 3 de la Decisión impugnada, en la medida en que se referían a la obligación de la República Federal de Alemania de recuperar las ayudas ilegalmente concedidas a Salzgitter.

65. En tales condiciones, el Tribunal de Primera Instancia consideró, en el apartado 184 de la sentencia recurrida, no procedía pronunciarse sobre los motivos que se referían fundamentalmente a la reducción y al cálculo del importe de las ayudas que debían devolverse. Además, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el octavo motivo, basado en la falta de motivación de la Decisión controvertida, considerando, en efecto, que el control jurisdiccional que había efectuado anteriormente en el marco de los tres primeros motivos invocados por Salzgitter demostraba suficientemente que la Comisión había cumplido dicha obligación.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

66. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de

septiembre de 2004, la Comisión interpuso el presente recurso de casación, en el que solicita que se anule la sentencia recurrida, se devuelva el asunto al Tribunal de Primera Instancia y, por último, se condene en costas a Salzgitter.

67. Salzgitter solicita la desestimación del recurso de casación. En su escrito de adhesión a la casación, solicita además, por una parte, que se anulen la sentencia recurrida, en la medida en la que el Tribunal de Primera Instancia desestimó parcialmente en ella su recurso en primera instancia, y, por otra parte, que se anule el artículo 1 de la Decisión controvertida. Salzgitter pide también al Tribunal de Justicia que condene en costas a la Comisión en ambas instancias.

68. La República Federal de Alemania, parte coadyuvante en apoyo del escrito de contestación de Salzgitter y de la adhesión a la casación formulada por éste, solicita que se desestime el recurso de casación principal, que se anule la sentencia recurrida, en la medida en que desestimó el recurso de Salzgitter en primera instancia, y, por último, que se anule el artículo 1 de la Decisión controvertida.

69. El recurso de casación y la adhesión a la casación contra la sentencia recurrida suscitan, esencialmente, dos problemas jurídicos.

70. En el recurso de casación, la Comisión sostiene, en esencia, que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al declarar que, habida cuenta de las circunstancias particulares del asunto, ella había violado el principio de seguridad jurídica al ordenar a la República Federal de Alemania que recuperase las ayudas ilegalmente concedidas a Salzgitter.

71. En el escrito de adhesión a la casación, Salzgitter sostiene que el Tribunal de Primera Instancia interpretó erróneamente el alcance y la aplicabilidad de los artículos 4 CA, letra c), 67 CA y 95 CA al proceder al control judicial de la Decisión controvertida. La empresa acusa en particular al Tribunal de Primera Instancia de haber incurrido en un error de Derecho al considerar que el examen de las ayudas controvertidas entraba en el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c).

72. Dado que la cuestión planteada en la adhesión a la casación se refiere al fundamento jurídico de la Decisión controvertida, me parece oportuno examinarla antes que el recurso de casación.

V. Sobre la adhesión a la casación

73. En apoyo de su adhesión a la casación, Salzgitter invoca dos motivos.

74. En su primer motivo, Salzgitter impugna las consideraciones del Tribunal de Primera Instancia sobre la legalidad de fondo de la Decisión controvertida, sosteniendo que dicho Tribunal interpretó incorrectamente, en la sentencia recurrida, los artículos 4 CA, letra c), 67 CA y 95 CA.

75. En su segundo motivo, Salzgitter sostiene que el Tribunal de Primera Instancia valoró erróneamente la motivación de la Decisión controvertida, exigida por el artículo 5 CA, párrafo segundo, cuarto guión y el artículo 15 CA, párrafo primero. [25]

A. *Sobre el primer motivo, relativo al error de Derecho cometido en la interpretación de los artículos 4 CA, letra c), 67 CA y 9 CA*

76. El primer motivo consta de tres partes, en las que se alega que el Tribunal de Primera Instancia cometió diversos errores de Derecho en lo que respecta, en primer lugar, al alcance y a la aplicabilidad de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA, en segundo lugar, a la amplitud de las competencias de la Comisión con arreglo al artículo 95 CA y, en tercer lugar, a la manera de exponer la práctica seguida por dicha Institución en su decisiones.

1. Sobre la primera parte del primer motivo, relativa a un error de Derecho en cuanto al alcance y a la aplicabilidad de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA

77. En la primera parte del primer motivo, Salzgitter sostiene que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al concluir que la Comisión podía basarse legítimamente en el artículo 4 CA, letra c), a efectos de valorar las ayudas de que se trata. [26]

a) Alegaciones de las partes

78. En apoyo de su argumentación, Salzgitter invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual las ayudas no específicas del sector del carbón y del acero no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), citando en particular las sentencias de 10 de mayo de 1960, Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors y otros/Alta Autoridad, [27] De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad y Países Bajos/Comisión, antes citada, y, por último, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Banks. [28] Salzgitter impugna igualmente la alegación de la Comisión según la cual la sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia, [29] demuestra que las ayudas no específicas de

25 — El artículo 5 CA, párrafo segundo, cuarto guión, dispone que «[la Comunidad] hará públicos los motivos de su acción y adoptará las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en el [Tratado CECA]» y el artículo 15 CA, párrafo primero, precisa que «las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes de la Comisión deberán ser motivados».

26 — Puntos 97 a 112 del escrito de contestación y de adhesión a la casación.

27 — Asuntos 27/58 a 29/58, Rec. p. 501.

28 — Asunto C-390/98, Rec. p. I-6117.

29 — Asuntos 6/69 y 11/69, Rec. p. 523.

las empresas siderúrgicas ya estaban prohibidas por el artículo 4 CA, letra c), antes de que se adoptase el Primer Código.

79. La República Federal de Alemania apoya la interpretación de Salzgitter invocando, en primer lugar, la sistemática del Tratado CECA. Sostiene así que generalmente se suponía que el artículo 4 CA, letra c), prohibía estrictamente los gravámenes y las subvenciones específicamente concernientes al carbón y al acero, mientras que el artículo 67 CA estaba destinado a aplicarse a las medidas estatales generales. A su juicio, ampliar el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), de modo que englobe las ayudas no específicas del sector del carbón y del acero no sólo viola el principio de integración parcial en el que se basa el Tratado CECA, sino que hace totalmente superfluo el artículo 67 CA.

80. En segundo lugar, la República Federal de Alemania se basa en el ámbito de aplicación de los Tratados CECA y CE. Mientras que el control de las ayudas previsto en el Tratado CE se refiere a las medidas de ayuda generales, como se deduce del artículo 87 CE, apartado 3, letras a) a e), el Tratado CECA únicamente regula el control de las ayudas destinadas al sector del carbón y del acero. Por lo tanto, en su opinión, admitir que el artículo 4 CA, letra c), se aplique a los regímenes generales de ayudas equivale a restringir el ámbito de aplicación del Tratado CE y las facultades que el artículo 87 CE confiere a la Comisión en materia de exenciones.

81. La República Federal de Alemania alega que la interpretación que defiende no debilita el control de la Comisión sobre las ayudas de Estado, ya que permite valorar las repercusiones de los regímenes generales de ayudas en el sector del carbón y del acero con arreglo a los artículo 87 CE y 88 CE y con arreglo al artículo 67 CA.

82. Habida cuenta de estos argumentos, la República Federal de Alemania sostiene, pues, que la concepción jurídica defendida por la Comisión a partir del Tercer Código es errónea, y que las disposiciones de dicho Código son incompatibles con los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA.

83. La Comisión alega, en resumen, que el artículo 67 CA no es aplicable a los ayudas de Estado. Esta disposición sólo cubre las medidas generales que los Estados miembros adopten en el marco de su política económica y social o las medidas sectoriales no destinadas específicamente a la industria siderúrgica o del carbón. Por su parte, el artículo 4 CA, letra c), se aplica, a su juicio, a las ayudas no específicas del mercado común del carbón y del acero.

b) Apreciación

84. En la primera parte de su primer motivo, Salzgitter pide al Tribunal de Justicia que se

pronuncie sobre el alcance y la aplicabilidad respectivos de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA. Como ya indicamos antes, la cuestión que se plantea ante el Tribunal de Justicia es la de determinar si el artículo 4 CA, letra c), es aplicable a una ayuda otorgada a una empresa siderúrgica cuando dicha ayuda forma parte de un régimen general de ayudas aprobado anteriormente por la Comisión en virtud del Tratado CE, o si la aplicación de dicha medida está sometida al artículo 67 CA.

85. Conviene recordar, en efecto, que, en el presente asunto, el régimen general de ayudas establecido por la República Federal de Alemania mediante la ZRFG fue autorizado por la Comisión en 1971, basándose en los artículos 87 CE y 88 CE. Como se indica en los antecedentes de hecho mencionados por el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión aprobó las últimas modificaciones de dicha Ley, considerándolas ayudas de Estado compatibles con el Tratado CE.

86. Fue este régimen general el que aplicó la República Federal de Alemania al conceder las ayudas a Salzgitter, empresa que, recordémoslo, está comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CECA. En la Decisión controvertida, la Comisión consideró que dichas ayudas, abonadas entre 1986 y 1995, [30] eran incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 CA, letra c). La cuestión que se plantea ante el Tribunal de Justicia es la de determinar si, en efecto, las ayudas en cuestión estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha disposición.

87. En este procedimiento se han defendido dos tesis al respecto.

88. La primera, que es la de la Comisión, da prioridad a la interpretación literal del artículo 4 CA, letra c). Según ella, dicha disposición se aplica a la totalidad de las ayudas que pudieran concederse a las empresas siderúrgicas o carboneras.

89. La segunda tesis, defendida por Salzgitter y la República Federal de Alemania, propone una interpretación restrictiva del alcance del artículo 4 CA, letra c), considerando que éste se aplica únicamente a las ayudas específicas en favor de las empresas del sector del carbón y del acero, es decir, a las ayudas que estas empresas reciben especialmente a causa de su actividad en el sector del carbón o del acero o principalmente a causa de ella. En cambio, dicha disposición no se aplica a las ayudas concedidas a la industria siderúrgica o del carbón en virtud de regímenes de ayudas generales o regionales. No obstante, según esta tesis, la compatibilidad de estas últimas ayudas se analiza basándose en el artículo 67 CA, interpretado en relación con los artículos 87 CE y 88 CE.

30 — 1986 es la fecha a partir de la cual el Tercer Código establece la obligación de notificar las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas. 1995 es la fecha de expiración de la ZRFG.

90. En contra de lo que sostienen Salzgitter y la República Federal de Alemania, estimo que, efectivamente, el artículo 4 CA, letra c), era aplicable al examen de las ayudas en cuestión.

91. Antes de exponer las razones que me llevan a defender esta tesis, describiré en una primera etapa el estado de la cuestión, con objeto de facilitar una correcta asimilación de la sistemática del Tratado CECA. En dicho análisis examinaré, en primer lugar, el alcance y la aplicabilidad respectivas de los artículos 4 CA y 67 CA; a continuación, presentaré las opiniones de los Abogados Generales sobre el ámbito de aplicación de cada una de estas dos disposiciones y, por último, precisaré los límites del régimen de control de las ayudas de Estado establecido por la Comisión en el Tratado CECA.

92. En una segunda etapa explicaré, a la vista de las conclusiones alcanzadas, por qué considero que, efectivamente, la valoración de las ayudas controvertidas debía realizarse con arreglo al artículo 4 CA, letra c).

i) Estado de la cuestión

— Normas establecidas en el Tratado CECA

93. El tenor de los artículos 4 CA y 67 CA no revela claramente si la compatibilidad de una ayuda como la que se discute en el presente litigio debe examinarse con arreglo a una u otra de estas dos disposiciones. Interpretarlas resulta especialmente delicado al no existir, en el caso del Tratado CECA, ni trabajos preparatorios ni documentos comunes a todos los signatarios con valor interpretativo. [31] Por lo tanto, es preciso remitirse a la organización interna de dicho Tratado y a los objetivos que éste persigue.

94. Ante todo, procede recordar que, al crear un mercado común limitado al sector del carbón y del acero, el Tratado CECA sólo ha llevado a cabo una integración económica parcial.

95. Con arreglo a este Tratado, los Estados miembros han renunciado a sus competencias en lo que respecta a la creación y al funcionamiento del mercado común del carbón y del acero. En cambio, los Estados miembros han conservado la responsabilidad de su política económica general, tal como se indica en el artículo 26 CA. [32]

31 — Véase Reuter, P.: *La Communauté européenne du charbon et de l'acier,* Librairie générale du droit et de jurisprudence, París, 1953, y en particular el prefacio de Robert Schuman. Véase igualmente el informe de la delegación francesa sobre el Tratado y el Convenio firmados en París el 18 de abril de 1951, «Action des États et conditions de la concurrence», sección III, Reuter, P., *op. cit.,* pp. 111 a 116.

32 — El artículo 26 CA, párrafo primero, precisa que «el Consejo ejercerá sus competencias en los casos previstos y en la forma indicada en el presente Tratado, especialmente con objeto de armonizar la acción de la Comisión con la de los Gobiernos responsables de la política económica general de sus países». Véase, a este respecto, la sentencia de 23 de abril de 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridad (7/54 y 9/54, Rec. pp. 53 y ss., especialmente p. 96).

96. Así pues, la competencia en el mercado del carbón y del acero puede resultar afectada de dos maneras: puede verse perjudicada por las medidas nacionales destinadas específica y exclusivamente a las industrias del carbón y del acero, como las subvenciones o las ayudas estatales otorgadas a las empresas, y también verse perjudicada por las distorsiones resultantes de la disparidad entre las medidas de política general adoptadas por los Estados miembros en ejercicio de las competencias que conservan.

97. El Tratado CECA ha previsto, pues, dos métodos distintos de actuación contra estas distorsiones de la competencia: el artículo 4 CA, letra c), y el artículo 67 CA.

El artículo 4 CA, letra c)

98. El artículo 4 CA, letra c), prohíbe, en principio, las ayudas de Estado en el mercado común del carbón y del acero, en la medida en que puedan perjudicar la realización de uno de los objetivos esenciales de éste, a saber, el establecimiento de un régimen de libre competencia.

99. A tenor de dicha disposición, se reconocen como incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y quedan por consiguiente suprimidos y prohibidos dentro de la Comunidad, en las condiciones previstas en el Tratado CECA, «las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma».

100. El artículo 4 CA, letra c), está formulado de manera estricta. El Tribunal de Justicia puso de relieve muy pronto su «amplitud poco común» [33] y reconoció su aplicabilidad inmediata. [34] El artículo se refiere a las intervenciones directas de los Estados miembros en el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y establece una prohibición pura y simple, cuya violación por parte de un Estado miembro constituye una infracción de pleno derecho del Tratado CECA.

101. Dicha disposición prohíbe todas las ayudas sin restricción alguna, de modo que para considerarlas incompatibles con el mercado común del carbón y del acero no es necesario determinar, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 87 CE, apartado 1, si las ayudas afecta n a los intercambios comerciales entre Estados miembros o si falsean o amenazan falsear la competencia. [35]

33 — Sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada, p. 42.

34 — Sentencia Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridad, antes citada, p. 91.

35 — Sentencia de 15 de julio de 2004, España/Comisión (C-501/00, Rec. p. I-6717), apartado 129 y jurisprudencia que allí se cita.

102. Además, según su propio tenor, el artículo 4 CA, letra c), no establece distinción alguna entre las ayudas individuales y los regímenes de ayudas ni entre los regímenes de ayudas específicos del sector del carbón y del acero o no específicos.

103. Sin embargo, como veremos más adelante, la prohibición que en esta disposición se formula no significa, no obstante, que toda ayuda estatal concedida dentro del mercado común del carbón y del acero se considere incompatible con los objetivos del Tratado CECA. En efecto, en la organización interna del Tratado, el artículo 4 CA, letra c), no se opone a que excepcionalmente, basándose en el artículo 95 CA, párrafos primero y segundo, la Comisión autorice ayudas estatales que permitan afrontar situaciones imprevistas, conforme a los objetivos del Tratado CECA.

105. Dicha disposición obliga al Estado miembro que adopte una medida que pueda repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia de las industrias del carbón y del acero a comunicarlo a la Comisión. Si dicha acción produce efectos perjudiciales para las empresas siderúrgicas o carboneras presentes en el mercado de dicho Estado o de otro Estado miembro, la Comisión, previa consulta al Comité Consultivo y al Consejo, puede, o bien autorizar la concesión a las empresas de una ayuda cuyo importe, condiciones y duración deben fijarse de acuerdo con ella, o bien dirigir a dicho Estado una recomendación para que corrija los efectos perjudiciales de su acción con las medidas que estime más compatibles con su equilibrio económico.

106. El Tribunal de Justicia dio muy pronto una interpretación restrictiva a dicha disposición, considerando que el artículo 67 CA constituye un contrapeso al carácter parcial de la integración llevada a cabo por el Tratado CECA.

El artículo 67 CA

104. El artículo 67 CA pretende establecer una coordinación política entre los Estados miembros. Su objetivo es paliar las distorsiones de la competencia nacidas de la disparidad entre las medidas de política nacional adoptadas por los Estados miembros en el ejercicio de las competencias que conservan, distorsiones que podrían perjudicar al mercado del carbón y del acero de la comunidad.

107. Así, en la sentencia Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/ Alta Autoridad, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 67 CA es una «medida compensatoria» que permite «compensar, y por consiguiente anular, los efectos de las agresiones a la competencia que las disposiciones del Tratado no hubieran suprimido, y con ello impedir que estas agresiones [...], por el hecho de haber sobrevivido al establecimiento del mercado común, comprometan la misión que el artículo 2 del Tratado ha confiado a la Comu-

nidad “en armonía con la economía general de los Estados miembros”». [36]

108. Posteriormente, en la sentencia Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors y otros/Alta Autoridad, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó que el artículo 67 CA únicamente establece «medidas de salvaguardia» contra medidas estatales que no se refieran de modo directo e inmediato a las industrias. Tales medidas de salvaguardia sólo pretenden «compensar las desventajas de tipo económico que, en el mercado común, pueden derivarse de una acción estatal que [la Comisión] no pueda hacer cesar directamente por carecer de facultades para ello». [37]

109. Fue en la sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada, donde el Tribunal de Justicia distinguió los respectivos ámbitos de aplicación de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA, considerando que dichas disposiciones se referían a «dos ámbitos distintos». [38] El juez comunitario estimó que el artículo 67 CA no puede referirse a las mismas medidas que el artículo 4 CA, letra c), ya declaró suprimidas y prohibidas, y ello por dos razones.

110. La primera de las razones tiene que ver con la eficacia de las disposiciones del Tratado CECA. En efecto, el Tribunal de Justicia pone de relieve que, si las ayudas otorgadas por los Estados miembros, que el artículo 4 CA, letra c), suprime y prohíbe, pudieran aceptarse tomando como base el artículo 67 CA (con la restricción que suponen las recomendaciones de la Comisión), el alcance de la prohibición establecida en el artículo 4 CA se vería muy reducido.

111. La segunda de las razones pone de relieve lo diferentes que son los medios de que dispone la Comisión para aplicar el artículo 67 CA. En efecto, al contrario que el artículo 4 CA, que otorga competencia exclusiva a la comunidad, el artículo 77 CA únicamente reconoce a ésta la mera facultad de «formular recomendaciones».

112. Por último, en una sentencia más reciente de 5 de junio de 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Comisión, [39] el Tribunal de Primera Instancia ha recordado que el artículo 67 CA «únicamente se refiere a las ventajas en favor de la industria siderúrgica que derivan de la aplicación de una legislación o de una regulación estatal relacionada con la política económica general del Estado miembro de que se trate, y no a las subvenciones públicas concedidas específicamente a la industria del carbón y del acero o, como en el presente caso, a una empresa siderúrgica

36 — P. 97. Dicho asunto se refiere a un gravamen sobre el combustible sólido de uso no doméstico. El Tribunal de Justicia constató que dicho gravamen se aplicaba del mismo modo a todas las industrias, por lo que no cabía estimar que se aplicara específica y exclusivamente al sector del carbón y del acero.

37 — P. 526.

38 — P. 47.

39 — Asunto T-6/99, Rec. p. II-1523.

determinada, que están comprendidas en el artículo 4 [CA], letra c)». [40]

113. De esta jurisprudencia se deduce que el artículo 67 CA tiene por objeto permitir que la Comisión autorice la aplicación de medidas compensatorias o «medidas de salvaguardia» a las empresas siderúrgicas, en el caso de que éstas resulten perjudicadas por medidas de política económica general.

— Opiniones de los abogados generales sobre los ámbitos de aplicación respectivos del artículo 4 CA, letra c), y del artículo 67 CA

114. El examen de las conclusiones presentadas por los abogados generales en los asuntos antes citados es buena prueba de las dificultades que entraña la delimitación de los ámbitos de aplicación respectivos del artículo 4 CA, letra c), y del artículo 67 CA.

115. Los Abogados Generales Lagrange, Roemer y Geelhoed coincidieron en considerar que el artículo 4 CA, letra c), sólo se refiere a las subvenciones especiales destinadas únicamente a la industria del carbón y del acero, mientras que las ventajas derivadas de una normativa general deben apreciarse con arreglo al artículo 67 CA. [41]

116. El Abogado General Lagrange, en las conclusiones que presentó el 5 de noviembre de 1960 en el asunto en que se dictó la sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada, estimó que no era posible «excluir automáticamente de la competencia de los Estados miembros todo lo que, en una normativa de ese tipo, se refiere especialmente a la totalidad o a una parte de las industrias de la [CECA]». A su juicio, ello constituiría «una extensión abusiva de la acción de la [CECA] a un ámbito reservado a la competencia de los Estados». A fin de distinguir las medidas contempladas en el artículo 4 CA, letra c), de aquéllas que las que se aplica el artículo 67 CA, el Abogado General Lagrange propuso emplear, además del «criterio de la especialidad», un criterio relativo al «objeto real de la medida». Para explicar su afirmación, recurrió al ejemplo de una medida legislativa que modificase las fórmulas de financiación de la seguridad social y estableciese normas especiales para ciertas profesiones (para la industria minera, por ejemplo). Según él, tal medida no podría calificarse *a priori* de ayuda o subvención prohibida en virtud del artículo 4 CA, letra c). Al tener dicha medida objeto social y existir razones legítimas, ligadas a los objetivos de la normativa general, que justifican la adopción de normas especiales de financiación para determinadas profesiones, la medida en cuestión seguiría siendo competencia de los

40 — *Ibidem,* apartado 85.

41 — También una parte de la doctrina ha defendido esta tesis. Véase, en particular, Reuter, P., *op. cit.,* pp. 194 y 195, y Mertens de Wilmars, J.: «Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique», *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore,* Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 421.

Estados miembros y sólo le sería aplicable el artículo 67 CA. [42]

117. En cuanto al Abogado General Roemer, en las conclusiones que presentó el 10 de junio de 1971 en el asunto en que se dictó la sentencia Países Bajos/Comisión, antes citada, estimó que los autores del Tratado CECA no podían haber tenido la intención de atribuir un efecto absoluto a la prohibición establecida en el artículo 4 CA, letra c).

118. Según él, por una parte, al ser las subvenciones un instrumento muy corriente en la política económica, social e industrial, no sería razonable excluir por completo a las industrias del carbón y del acero de la acción benéfica de las medidas que los Estados miembros adoptan en el marco de su normativa económica general, considerando que existe una prohibición incondicional de subvencionar a dichas industrias. Dicho sistema crearía una importante laguna en el ejercicio de las competencias de política económica general de los Estados miembros.

119. Por otra parte, el Abogado General Roemer recuerda que la aplicación de los artículos 37 CA y 95 CA, párrafo primero, que permitiría paliar la prohibición establecida en el artículo 4 CA, letra c), implica un procedimiento muy pesado (dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, y consulta al Comité Consultivo) y requiere la existencia de unas condiciones que difícilmente se dan (perturbaciones fundamentales y persistentes en la economía).

120. Por último, a su juicio, reconocer que el artículo 4 CA, letra c), se aplica a la totalidad de las ayudas que puedan concederse a las empresas siderúrgicas sería perjudicial para el desarrollo armonioso de las Comunidades, ya que también las disposiciones que el Tratado CE consagra a las ayudas recogen importantes excepciones a la prohibición de las subvenciones, y ello teniendo en cuenta, una vez más, las competencias que se han reservado los Estados miembros.

121. Finalmente, en las conclusiones que presentó el 8 de febrero de 2001 en el asunto en el que se dictó la sentencia Moccia Irme y otros/Comisión, [43] el Abogado General Geelhoed estimó que, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [44] la prohibición de las ayudas formulada en el artículo 4 CA, letra c), sólo conocía dos limitaciones. La primera es que «la medida debe poder

42 — En cambio, el Abogado General Lagrange consideró que si se demuestra que el objeto real de la medida no es social, sino económico, y consiste en imponer a las empresas gravámenes que normalmente no se les aplican o, por el contrario, en eximirlas de un gravamen que normalmente deben soportar, dicha medida constituiría un gravamen especial o una subvención prohibidos en virtud del artículo 4 CA, letra c).

43 — Sentencia de 21 de junio de 2001 (C-280/99 P a C-282/99 P, Rec. p. I-4717).

44 — El Abogado General Geelhoed se refería a las sentencias antes citadas Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Alta Autoridad y De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad.

calificarse de "subvención o ayuda otorgada por los Estados"», y la segunda que «debe estar *específica y exclusivamente* dirigida al sector del carbón y del acero». [45]

— Establecimiento del régimen CECA de control de las ayudas de Estado

122. A pesar de la prohibición de principio de las ayudas de Estado formulada en el artículo 4 CA, letra c), la Comisión decidió establecer un régimen en el que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia, a fin de hacer frente a la situación de crisis que atravesó el sector a partir de finales de los años setenta. Ello exigió coordinar el funcionamiento de este régimen con el sistema de control de las ayudas de Estado establecido por el Tratado CE.

Los códigos de ayudas a la siderurgia

123. Los principios y los medios de acción recogidos en el Tratado CECA respondían a la situación existente en el momento de su firma. Sus objetivos principales eran el crecimiento de la producción y la igualdad de acceso de los usuarios a los productos de la CECA, sin discriminación alguna. [46] Esta orientación explica el rigor de las normas de funcionamiento del mercado común del carbón y del acero, tales como la prohibición general de subvenciones y ayudas estatales, la obligación de publicar los baremos de precios y las tarifas de transporte o la prohibición de las discriminaciones de cualquier tipo.

124. Esta primera Comunidad en la que se integraron los Estados miembros tenía sin embargo un carácter esencialmente dinámico. Algunas de las normas de mercado fijadas por el Tratado CECA tuvieron que adaptarse a las necesidades de una política que, ante todo, debía afrontar los problemas económicos estructurales de la industria del carbón y del acero. [47]

125. A fin de dar respuesta a las necesidades de reestructuración del sector siderúrgico, la Comisión, basándose en el artículo 95 CA, párrafos primero y segundo, implantó un régimen comunitario en el que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia en ciertos casos taxativamente enumerados. [48] Como indiqué antes, el régimen

45 — Véanse, en particular, los puntos 29 a 41 de dichas conclusiones (el subrayado es mío).

46 — Véanse los artículos 2 CA a 4 CA.

47 — Son numerosos los comentaristas que han criticado la diferencia entre la naturaleza «estática» de las normas del Tratado CECA y la naturaleza dinámica de un mundo económico en constante evolución. Véase, en particular, Much, W.: «Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier», *Rivista di diritto europeo,* Roma, 1965, pp. 3 y ss., especialmente p. 13.

48 — Conviene recordar que el artículo 95 CA establece diferentes mecanismos para la adaptación jurídica del Tratado CECA a situaciones no tomadas en consideración en el texto original, pero sin necesidad de proceder a una modificación del Tratado, que exigiría una ratificación por parte de los Estados miembros con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales. Sobre la jurisprudencia relativa a la aplicación del artículo 95 CA, véase en particular la sentencia de 23 de noviembre de 2000, British Steel/Comisión (C-1/98 P, Rec. p. I-10349), apartado 40.

establecido por la Comisión tomando como base dicha disposición adoptó la forma de unas decisiones de alcance general denominadas «códigos de ayudas a la siderurgia».

126. Estos códigos permiten, con ciertos requisitos y previa aprobación de la Comisión, declarar exentas de la prohibición de principio del artículo 4 CA, letra c), determinadas categorías de ayudas, que enumeran de manera exhaustiva. El Tribunal de Justicia considera, pues, que sus disposiciones deben ser objeto de interpretación estricta. [49] Los códigos de ayudas a la siderurgia tienen además una vigencia limitada, puesto que establecen normas de adaptación de la industria siderúrgica a los objetivos del Tratado CECA en función de las necesidades existentes en un determinado período. [50]

127. El Primer Código contiene una precisión que merece la pena destacar en el presente litigio. En efecto, según los términos de su artículo 1, dicho Código se aplica únicamente a las ayudas otorgadas específicamente a las empresas del carbón y del acero. Con arreglo a dicho Código, la aplicación a la siderurgia de los regímenes de ayudas generales y regionales sigue estando sometida, pues, al control de la Comisión en base al artículo 67 CA y a los artículos 87 CE y 88 CE. [51] Los códigos de ayudas a la siderurgia posteriores establecen un régimen de control diferente, puesto que someten a un trato uniforme todas las ayudas incluidas en las categorías exentas definidas por ellos, aplicando un único procedimiento basado en el Tratado CECA.

128. Las ayudas no incluidas en las categorías contempladas en dichos códigos siguen estando sometidas exclusivamente al artículo 4 CA, letra c). No obstante, tales ayudas pueden ser declaradas individualmente exentas de la prohibición establecida en dicha disposición si, en ejercicio de la facultad discrecional que le confiere el artículo 95 CA, la Comisión las estima necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado CECA. [52]

Coordinación de los regímenes de ayudas CE y CECA

129. La pregunta a la que debemos responder refleja igualmente las dificultades suscitadas por la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos como los Tratados CE y CECA. En efecto, el creciente desarrollo de la CEE y la elaboración en su seno de un sistema de normas sobre competencia en los

49 — Véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia Moccia Irme y otros/Comisión, antes citada, apartado 40, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de septiembre de 1997, UK Steel Association/Comisión (T-150/95, Rec. p. II-1433), apartado 114.

50 — Sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, (C-74/00 P y C-75/00 P, Rec. p. I-7869), apartado 120.

51 — Cuarto considerando del Primer Código.

52 — Véanse en particular el auto de 3 de mayo de 1996, Alemania/Comisión (C-399/95 R, Rec. p. I-2441), apartado 20, y la sentencia España/Comisión, antes citada, apartados 153 a 155.

ámbitos más diversos de la actividad económica han dado lugar a la aparición de zonas de superposición de ambos ordenamientos en los sectores de interés común. La coexistencia de las dos Comunidades ha planteado así la cuestión de la coordinación de sus respectivos sistemas de control de las ayudas de Estado.

130. Ambas Comunidades, junto con la Comunidad Europea de la Energía Atómica, son piezas de una construcción global. Las disposiciones resultantes de los Tratados CE, CECA y CEEA deben interpretarse y aplicarse, pues, en función de esta finalidad común, es decir, considerando que forman parte de un ordenamiento jurídico único, que persigue una completa integración económica. Sin embargo, es preciso velar por el respeto de la naturaleza específica de la normativa establecida por cada uno de estos Tratados, cuando estos últimos así lo dispongan.

131. En lo que respecta al Tratado CECA, esta regla se formula con claridad y sin equívocos en el artículo 305 CE, apartado 1. Dicha disposición precisa, en efecto, que «las disposiciones del [Tratado CE] no modificarán las del Tratado [CECA], en particular por lo que respecta a los derechos y obligaciones de los Estados miembros […] y las normas establecidas en dicho Tratado para el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero».

132. El Tribunal de Justicia ha declarado así en repetidas ocasiones que las normas del Tratado CECA y el conjunto de disposiciones de desarrollo de éstas siguen teniendo un ámbito de aplicación específico, pese a la entrada en vigor del Tratado CE. [53] Así pues, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones del Tratado CE sólo se aplican con carácter subsidiario, a falta de regulación específica en el Tratado CECA. [54]

133. Por lo que respecta más concretamente al control de las ayudas de Estado, el Tribunal de Justicia ha considerado que el Tratado CECA establece normas específicas, de modo que la regulación derivada del Tratado CE no es aplicable.

134. Así, en su sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó que la «clara diferencia de redacción entre lo dispuesto en el artículo 4 [CA], letra c), y en el artículo 92 [CE], apartado 1, basta para demostrar que, en materia de ayudas de Estado, los Estados miembros no desearon aplicar las mismas normas ni el mismo ámbito de intervención de las Comunidades». [55]

53 — Véanse en particular la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de julio de 1982, Francia, Italia y Reino Unido/Comisión (188/80 a 190/80, Rec. p. 2545), apartados 30 y 31, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 1999, Forges de Clabecq/Comisión (T-37/97, Rec. p. II-859), apartado 132 y jurisprudencia que allí se cita.

54 — Véase, en particular, sobre una normativa en materia de reembolso de derechos de importación o de exportación, la sentencia de 15 de diciembre de 1987, Deutsche Babcock Handel (328/85, Rec. p. 5119), apartados 6 a 14.

55 — Apartado 102.

135. El Tribunal de Justicia confirmó esta interpretación en su sentencia España/Comisión, antes citada. En dicho asunto, el Reino de España reprochaba a la Comisión que hubiera analizado la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa nacional en materia de impuesto de sociedades a la luz del artículo 4 CA, letra c). [56] Dicha normativa, en vigor antes de la adhesión del Reino de España a las Comunidades Europeas, permitía que las empresas obtuvieran deducciones fiscales por sus gastos e inversiones en el extranjero. Informada por empresas competidoras de las beneficiarias de las deducciones, la Comisión incoó un procedimiento de examen de la legalidad de las ayudas controvertidas basado exclusivamente en las normas del Tratado CECA. En efecto, en su opinión, a diferencia del Tratado CE, el Tratado CECA desconocía el concepto de «ayudas existentes». Tras comprobar que el régimen de deducciones fiscales controvertido podía suponer una ventaja para las empresas siderúrgicas, la Comisión decidió que toda ayuda concedida por el Reino de España a empresas siderúrgicas de la CECA conforme a la normativa controvertida era incompatible con el mercado común del carbón y del acero, en virtud del artículo 4 CA, letra c).

136. En su recurso, el Reino de España alegó que impedir que se aplicara a las empresas siderúrgicas la normativa controvertida suponía una violación del principio de igualdad de trato entre las empresas. El Tribunal de Justicia desestimó este motivo indicando que «las empresas siderúrgicas, al estar comprendidas dentro del ámbito de las disposiciones específicas del Tratado CECA, no están en la misma situación que las demás empresas». [57]

137. Con arreglo a esta jurisprudencia, las empresas que desarrollan actividades productivas comprendidas en el ámbito del Tratado CECA se hallan, pues, en una situación diferente de las demás empresas a las que se aplica el Tratado CE. Ello se debe a la normativa específica establecida por el Tratado CECA para garantizar el buen funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y dar respuesta a sus problemas estructurales. Aunque el Tratado CE aplique un sistema de control de las ayudas de Estado mucho más flexible que el Tratado CECA, dichas empresas siguen estando sometidas, pues, a las normas específicas establecidas por este último Tratado. [58]

138. Las consideraciones expuestas permiten extraer las siguientes conclusiones para el presente asunto:

56 — Dicho asunto tenía por objeto un recurso de anulación interpuesto por el Reino de España contra la Decisión 2001/168/CECA de la Comisión, de 31 de octubre de 2000, relativa a las leyes españolas sobre el impuesto de sociedades (DO 2001, L 60, p. 57).

57 — Apartado 127. Véase igualmente la sentencia Forges de Clabecq/Comisión, antes citada, apartado 132.

58 — Es cierto que el artículo 87 CE contiene una prohibición de las ayudas de Estado. Sin embargo, no sólo dicha prohibición viene acompañada de inmediato de diversas excepciones, sino que carece además, incluso en su principio mismo y pese a estar formulada en términos generales, del carácter absoluto de la establecida en el Tratado CECA, aunque sólo fuera por la doble atenuación que supone el hecho de que únicamente se refiera a las ayudas que, primero, falseen o amenacen falsear la competencia y, segundo, favorezcan a determinadas empresas o producciones.

— El Tratado CECA establece un régimen de control específico de las ayudas de Estado concedidas a las empresas siderúrgicas, adaptado a las condiciones de funcionamiento del mercado común del carbón y del acero. Dicho régimen ha sido fijado en el artículo 4 CA, letra c), y en los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia. En virtud del artículo 305 CE, apartado 1, y según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones del Tratado CE se aplican con carácter subsidiario.

— Según el artículo 4 CA, letra c), las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas son incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, a menos que puedan acogerse a las exenciones expresamente previstas y debidamente autorizadas por la Comisión en aplicación de un Código de ayudas a la siderurgia. [59]

— Como el Tratado CECA sólo lleva a cabo una integración parcial, el artículo 67 CA permite que la Comisión autorice la aplicación de medidas compensatorias o «medidas de salvaguardia» a las empresas siderúrgicas, en el caso de que éstas resulten perjudicadas por medidas de política económica general adoptadas por un Estado miembro. Desde la entrada en vigor del Tratado CE, al aplicar dicho artículo es preciso tener en cuenta la existencia de un sistema CE de control general de las ayudas de Estado.

139. Tras recordar así los términos del debate, pasaré a explicar a continuación por qué pienso que el Tribunal de Primera Instancia pudo considerar legítimamente que el examen de las ayudas controvertidas entraba en el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c).

ii) Solución propuesta

140. En el presente asunto, recordémoslo, las ayudas controvertidas consisten en una ayuda individual concedida a una empresa siderúrgica en aplicación de un régimen previamente aprobado por la Comisión en virtud del Tratado CE.

141. Según los autos, las ayudas controvertidas forman parte de una política general destinada a corregir las desventajas económicas específicas de la Zonenrandgebiet. Es la ZRFG la que ha establecido los objetivos de las medidas de ejecución, como lo son las que aquí se discuten, y la normativa que regula la adopción de dichas medidas. Es por

59 — Como indiqué anteriormente, también es posible autorizar una ayuda en virtud de una decisión individual.

tanto difícil valorar las ayudas controvertidas considerándolas aisladamente, ya que constituyen la expresión de una política coherente de la República Federal de Alemania. En otros términos, la ZRFG constituye el fundamento jurídico para la adopción de todas las medidas concretas de aplicación y es lo que permite considerarlas interdependientes. Desde este punto de vista, es preciso reconocer que la aplicación a Salzgitter de las ayudas controvertidas pretende contribuir a la realización de un proyecto más amplio, que es el desarrollo equilibrado de la economía de esta región fronteriza. A mi juicio, son esencialmente estos objetivos generales los que han determinado la adopción de la ZRFG y de tales medidas. Me resulta por tanto difícil afirmar, a la vista de los datos de que dispongo, que estas medidas estuvieran dirigidas a la industria siderúrgica como tal y que la República Federal de Alemania intentase subvencionar específicamente a dicha industria, en función de sus propias necesidades. En cualquier caso, la industria siderúrgica no ha sido la única que se ha acogido a los incentivos fiscales establecidos por la ZRFG, y las amortizaciones extraordinarias y las reservas exentas de impuestos no estaban reservadas exclusivamente a dicha industria.

142. Por consiguiente, no nos hallamos frente a unas medidas adoptadas *específica y exclusivamente* en favor de las empresas siderúrgicas. Si así fuera, la aplicación del artículo 4 CA, letra c), no suscitaría ninguna duda.

143. ¿Cuál es, por tanto, la naturaleza de las ayudas controvertidas?

144. En el presente litigio, Salzgitter sostiene, en efecto, que las ayudas que se le concedieron constituyen una medida individual de ejecución de un régimen general de ayudas previamente aprobado por la Comisión. Alega por tanto que no estaba obligada a notificar dicha medida individual con arreglo al Tratado CECA, e invoca al efecto la sentencia de 5 de octubre de 1994, Italia/Comisión. [60]

145. En este último asunto, el Tribunal de Justicia declaró que las medidas individuales de ejecución de un régimen general de ayudas que ha sido aprobado por la Comisión no deben serle notificadas, salvo si se habían formulado reservas en ese sentido en la Decisión de aprobación. En efecto, el Tribunal de Justicia estimó que «dado que las ayudas individuales constituyen meras medidas de ejecución del régimen general de ayudas, los factores que la Comisión debe tomar en consideración para apreciarlos son los mismos que aplicó al examinar el régimen general». El Tribunal de Justicia concluyó, pues, que sería inútil someter las ayudas individuales a un nuevo examen de la Comisión. [61]

60 — Asunto C-47/91, Rec. p. I-4635.
61 — Apartado 21.

146. En el presente litigio, se plantea, pues, el problema de determinar si la ayuda concedida a Salzgitter constituye una simple medida de ejecución individual de la ZRFG —cuya notificación a la Comisión resultaba innecesaria, según la jurisprudencia antes citada— o si, por el contrario, dicha ayuda debe ser valorada independientemente de la ZRFG.

147. Aunque las ayudas controvertidas puedan considerarse un elemento más de una política general en materia económica, industrial, regional y social, no me parece sin embargo que se trate de una simple medida de ejecución individual que, con arreglo a la jurisprudencia invocada por Salzgitter, no requería una notificación a la Comisión.

148. En efecto, a mi juicio, la jurisprudencia antes citada no es aplicable por analogía al presente asunto. En el asunto en que se dictó la sentencia Italia/Comisión, antes citada, la ayuda individual controvertida y el régimen general de ayudas del que formaba parte estaban destinados únicamente a empresas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CE.

149. No ocurre así en el presente litigio. En efecto, las empresas beneficiarias de la ZRFG están comprendidas en los ámbitos de aplicación del Tratado CE y del Tratado CECA. Ahora bien, tal como indiqué anteriormente, el Tratado CECA y la normativa de desarrollo del mismo establecen un régimen específico de control de las ayudas de Estado que se aplica obligatoriamente a las empresas siderúrgicas. Por lo tanto, los factores que la Comisión debe tener en cuenta para valorar la compatibilidad de las ayudas examinadas con el Derecho comunitario son diferentes según que las empresas beneficiarias de las medidas sean empresas incluidas en el ámbito de aplicación del Tratado CE o del Tratado CECA.

150. La concesión a Salzgitter de las ayudas controvertidas no constituye, pues, una simple medida de ejecución individual de la ZRFG, ya que el examen de la compatibilidad de dicha medida debe someterse a las normas especiales de control de las ayudas de Estado establecidas por el Tratado CECA.

151. Evidentemente, el objetivo no es excluir a las industrias siderúrgica o carbonífera de los eventuales beneficios de una medida de política general. Tampoco tengo la intención de admitir la aplicación del artículo 4 CA, letra c), a los regímenes generales de ayudas, como ha alegado la República Federal de Alemania. Mi análisis se basa únicamente en la finalidad del sistema instaurado por el Tratado CECA y en la necesidad de valorar la compatibilidad de las medidas, como las que se discuten en el presente asunto, atendiendo a la especial situación del mercado siderúrgico y a las normas específicas establecidas en dicho Tratado. Precisamente desde este punto de vista cobra pleno sentido el artículo 6 del Tercer Código, que exige que los Estados miembros informen a la Comisión «de los proyectos dirigidos a aplicar al sector siderúrgico regímenes de ayuda sobre los cuales ya se pronunció en base a las disposiciones del Tratado [CE]».

152. Habida cuenta de los argumentos expuestos, considero, pues, que las ayudas controvertidas, pese a formar parte de un régimen general de ayudas previamente aprobado por la Comisión en base al Tratado CE, deben examinarse, aisladamente, con arreglo a las normas del Tratado CECA.

153. La cuestión que se plantea ahora es la de si para valorar las ayudas controvertidas procede aplicar el artículo 4 CA, letra c), o el artículo 67 CA.

154. A mi juicio, el artículo 67 CA no es aplicable en el presente asunto.

155. Tal como indiqué anteriormente, [62] el Tribunal de Justicia dio muy pronto una intervención restrictiva a este artículo, considerándolo una «medida de salvaguardia» contra medidas estatales que no se refieran de modo directo e inmediato a las industrias del carbón y del acero, pero cuyos efectos puedan sin embargo alterar la posición de éstas desde el punto de vista de la competencia. [63] Dicho artículo permite que los Estados miembros otorguen una ayuda a las empresas siderúrgicas que hayan sido perjudicadas por una medida de política económica general adoptada por el Estado. Tal ayuda constituye un remedio, cuyo importe, condiciones y duración quedan a la apreciación de la Comisión. No me parece que el artículo 67 CA pueda legitimar un sistema de subvenciones que se aplique a las empresas siderúrgicas por el mero hecho de tratarse de ayudas no específicas, es decir, aplicables simultáneamente a los sectores del carbón y del acero y a otros sectores económicos. [64]

156. En el presente asunto resulta evidente, en mi opinión, que la ayuda concedida a Salzgitter no es una medida compensatoria de las contempladas en dicho artículo. En efecto, no se deduce de los autos que se le haya otorgado dicha ayuda para remediar distorsiones de la competencia que la perjudicasen a raíz de la adopción de la ZRFG.

157. Por consiguiente, estimo que el artículo 67 CA no era aplicable a la valoración de las ayudas controvertidas, y opino por el contrario, al igual que la Comisión, que la compatibilidad de dichas ayudas con el mercado común del carbón y del acero debía analizarse con arreglo al artículo 4 CA, letra c), y a las normas establecidas en el Sexto Código de ayudas a la siderurgia.

62 — Véase el punto 107 de las presentes conclusiones.

63 — Sentencia Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors y otros/Alta Autoridad, antes citada, p. 526.

64 — Véase a este respecto, Mertens de Wilmars, J., *op.cit.*, p. 429.

158. Corrobora esta interpretación la amplitud de los términos del artículo 4 CA, letra c), que se refiere, recordémoslo, a las «ayudas otorgadas por los Estados [...] *cualquiera que sea su forma*». [65] Habida cuenta de los argumentos expuestos, estimo que dicha disposición se aplica, pues, a la totalidad de las ayudas otorgadas a las empresas siderúrgicas, cualesquiera que sean su forma o su origen, tanto si se conceden específicamente a una empresa siderúrgica como si resultan de la aplicación de un régimen de ayudas general o regional. No hay que olvidar que esta disposición fue redactada en 1951, antes incluso de que naciera la CEE y de que se estableciera un control de los regímenes generales o regionales de ayudas de Estado.

159. La interpretación de este artículo que aquí propongo permite garantizar un trato uniforme a la totalidad de las ayudas otorgadas al sector siderúrgico, a fin de someterlas a una regulación coherente y eficaz.

160. Esta solución permite además garantizar la igualdad de trato entre los Estados miembros y entre las empresas. En efecto, a mi juicio, supondría una violación del principio de igualdad de trato autorizar la concesión de una ayuda a una empresa siderúrgica porque ha sido otorgada en virtud de un régimen general de ayudas y, por otra parte, rechazar en virtud del artículo 4 CA, letra c), una ayuda de importe, requisitos y duración prácticamente idénticos por la mera razón de que se trata de una ayuda específicamente destinada a las empresas siderúrgicas. Si así ocurriera, los Estados miembros podrían verse tentados de adoptar regímenes generales de ayudas que, en la práctica, sólo beneficiarían a las empresas de los sectores del carbón y del acero. Un Estado miembro podría, por ejemplo, adoptar un régimen regional de ayudas, que sería autorizado por la Comisión basándose en el Tratado CE, pero que beneficiaría a regiones en las que predominan las empresas del sector del carbón y del acero. Esta situación entrañaría inevitablemente el riesgo de privar por completo de eficacia a la prohibición de principio de las ayudas de Estado formulada en el artículo 4 CA, letra c), permitiendo eludirla a través del recurso a las normas, más flexibles, del Tratado CE.

161. En cuanto al ámbito de aplicación del artículo 67 CA, considero que en él se incluyen la totalidad de las medidas que permitan compensar los efectos perjudiciales para las empresas siderúrgicas de una normativa de política económica general, con la excepción de las ayudas de Estado cuyos requisitos de concesión se regulan específicamente en el artículo 4 CA, letra c), y en los códigos de ayudas a la siderurgia.

162. Habida cuenta de los argumentos expuestos, opino por tanto que el Tribunal de Primera Instancia no cometió error de Derecho alguno al declarar, en el apartado 116 de la sentencia recurrida, que las ayudas controvertidas estaban comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c).

65 — El subrayado es mío.

163. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la primera parte del primer motivo.

2. Sobre la segunda parte del primer motivo, relativa a un error de Derecho en lo que respecta a la apreciación de las competencias de la Comisión

164. En la segunda parte del primer motivo, Salzgitter alega que la Comisión no era competente para ampliar, en el marco de las ayudas a la siderurgia, el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), incluyendo en él las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas en virtud de un régimen general de ayudas autorizado con arreglo al Tratado CE. A su juicio, el Tribunal de Primera Instancia valoró erróneamente la amplitud de las competencias de la Comisión al juzgar que esta última podía basarse legítimamente en el artículo 4 CA, letra c), para valorar las ayudas de que se trata.

a) Alegaciones de las partes

165. Salzgitter, que, recordémoslo, defiende una interpretación restrictiva del artículo 4 CA, letra c), estima que la Comisión no era competente para ampliar, en el marco de un Código de ayudas a la siderurgia, el ámbito de aplicación de dicha disposición incluyendo en él los regímenes de ayudas no específicos del sector del carbón y del acero, ya que ello suponía una modificación del Tratado CECA. Ahora bien, los párrafos primero y segundo del artículo 95 CA, en los que se han basado los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia, no proporcionan una base jurídica adecuada para tal modificación. A juicio de Salzgitter, para llevar a cabo dicha modificación, la Comisión hubiera debido respetar el procedimiento previsto, bien en los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 CA, bien en el artículo 96 CA.

166. Por su parte, la Comisión sostiene no haber modificado el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), ya que el tenor de dicha disposición no ha cambiado desde el 23 de julio de 1952. Niega por tanto haber procedido a revisión alguna del Tratado CECA. [66]

b) Apreciación

167. En esta parte de su motivo, Salzgitter pone en entredicho el procedimiento adoptado por la Comisión para ampliar, a su juicio, el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), en el marco de los códigos de ayudas a la siderurgia. Antes de examinar la procedencia de esta alegación, me parece útil recordar los diferentes mecanismos de adaptación jurídica previstos en el Tratado CECA a los que Salzgitter ha hecho referencia.

66 — Punto 61 del escrito de réplica.

168. El procedimiento normal de revisión de dicho Tratado es el que se establece en el artículo 96 CA. En su versión original, todavía vigente al adaptarse el Segundo y el Tercer Código de ayudas a la siderurgia, dicho artículo permitía a cada Estado miembro y la Comisión que propusieran enmiendas a dicho Tratado. Tales enmiendas eran adoptadas de común acuerdo por la conferencia de representantes permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros.

169. En un dictamen emitido el 17 de diciembre de 1959, [67] que le había sido solicitado con arreglo a los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 CA, el Tribunal de Justicia indicó que sólo podría prescindirse de dicho procedimiento «en los casos en los que no resultaran afectadas ni la estructura general del Tratado ni las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, y muy especialmente en lo que respecta a las relaciones entre las competencias transferidas a la Comunidad y las competencias reservadas a los Estados miembros, y que únicamente en tales casos podría adoptarse el procedimiento de "pequeña revisión"».

170. El procedimiento de «pequeña revisión» es el establecido en el párrafo tercero del artículo 95 CA. Las modificaciones propuestas por la Comisión y el Consejo se someten al dictamen del Tribunal de Justicia, a quien corresponde apreciar si tales propuestas se ajustan a lo dispuesto en dicho párrafo, tanto desde el punto de vista de los hechos como del Derecho.

67 — Rec. pp. 551 y ss., especialmente p. 556.

171. El artículo 95 CA dispone en su párrafo tercero que:

— estas modificaciones deben tener por objeto la «adaptación de las normas relativas al ejercicio por parte de la Comisión de las competencias que le son atribuidas»;

— sólo pueden proponerse dichas modificaciones «si dificultades imprevistas, reveladas por la experiencia […] o un cambio profundo de las condiciones económicas o técnicas que afecte directamente al mercado común del carbón y del acero, hicieren necesaria [tal] adaptación»;

— además, dicha adaptación debe perseguir aportar modificaciones apropiadas y, por último,

— tales modificaciones no pueden contravenir las disposiciones de los artículos 2 CA a 4 CA ni afectar a la relación entre las competencias respectivamente atribuidas a la Comisión y a las demás instituciones de la Comunidad.

172. Por su parte, el párrafo primero del artículo 95 CA permite que la Comisión

tome una decisión o formule una recomendación en todos los casos no previstos en el Tratado CECA en que dicha decisión o recomendación resulte necesaria para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5 CA, uno de los objetivos de la comunidad, tal como están definidos en los artículos 2 CA a 4 CA. La Comisión tomará su decisión o formulará su recomendación con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo.

173. No es demasiado difícil percibir las diferencias formales entre los dos supuestos contemplados en el artículo 95 CA. En el caso del párrafo primero del artículo 95 CA, se trata de permitir que la Comisión colme una laguna del Tratado CECA que paraliza su acción, autorizándola a *adoptar una decisión o una recomendación* en un caso no previsto en este Tratado, pero sin proceder a una modificación del Tratado. Además, se requiere un dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad y con carácter previo. En el caso del párrafo tercero del artículo 95 CA, se trata de *modificar una disposición del Tratado* «relativa al ejercicio por parte de la Comisión de las competencias que le son atribuidas». No se exige unanimidad por parte del Consejo, pero es necesario un dictamen favorable del Tribunal de Justicia, así como una votación del Parlamento Europeo.

174. En el presente asunto, Salzgitter acusa a la Comisión de haber ampliado el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c), a través de los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia, basados en los párrafos primero y segundo del artículo 95 CA, a pesar de que habría debido seguir el procedimiento establecido, bien en el artículo 96 CA, bien en los párrafos tercero y cuarto del artículo 95 CA.

175. Habida cuenta de las conclusiones a las que llegué al analizar la primera parte del primer motivo, considero que dicha alegación carece de fundamento.

176. En efecto, si, como yo lo creo, el artículo 4 CA, letra c), es aplicable a las ayudas concedidas a las empresas siderúrgicas en virtud de un régimen general de ayudas, en tal caso la Comisión no amplió el ámbito de aplicación de dicha disposición al adoptar las normas recogidas en los códigos de ayudas a la siderurgia. A mi juicio, la Comisión se encontraba en un caso no previsto por el Tratado CECA y en el que sin embargo estaba obligada a actuar, de modo que podía basarse legítimamente en el artículo 95 CA, párrafos primero y segundo, para dar respuesta, mediante tales normas, a las necesidades de reestructuración del mercado siderúrgico.

177. Estimo, pues, que el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho alguno a este respecto y propongo al Tribunal de Justicia que desestime esta segunda parte del primer motivo.

3. Sobre la tercera parte del primer motivo, relativa a un error de Derecho en lo que respecta a la presentación de la práctica seguida por la Comisión de sus decisiones

178. En la tercera parte del primer motivo, Salzgitter sostiene que, en los apartados 112 y siguientes de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia presentó erróneamente la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones. [68]

a) Alegaciones de las partes

179. Salzgitter sostiene que la Comisión no comenzó a estimar a principios de los años setenta que el artículo 4 CA, letra c), se aplicaba únicamente a las ayudas específicas en favor de empresas siderúrgicas, sino que así lo venía haciendo desde la entrada en vigor del Tratado CECA, en 1952. Se basa a este respecto en el informe publicado por la Alta Autoridad de la CECA en 1963, titulado «Le Traité CECA de 1952 à 1962», en el tenor del cuarto considerando y del artículo 1 del Primer Código, en la postura defendida por la Comisión en su IX Informe sobre la política de competencia y en la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones en el sector del carbón. Salzgitter critica especialmente la afirmación del Tribunal de Primera Instancia en el apartado 115 de la sentencia recurrida, según la cual el Segundo Código de ayudas a la siderurgia tenía por objeto restituir su alcance original al artículo 4 CA, letra c), cuando en realidad se trataba de una modificación no autorizada del Tratado CECA.

180. La Comisión alega que el hecho de que ella defendiera un punto de vista diferente sobre el alcance del artículo 4 CA, letra c), antes del Tercer Código de ayudas a la siderurgia carece de importancia en relación con las ayudas concedidas a Salzgitter, dado que dicho punto de vista no fue recogido en ningún acto individual que haya podido adquirir firmeza en relación con la empresa beneficiaria antes del 1 de enero de 1986. [69]

b) Apreciación

181. En los apartados 112 a 117 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia expuso las normas establecidas por la Comisión en el Primer y el Segundo Código de ayudas a la siderurgia. Aunque no se refiere a normas aplicables al presente asunto, tal exposición permite sin embargo valorar el contexto jurídico del litigio y pone de relieve las modificaciones en la interpretación de la Comisión.

68 — Puntos 122 a 138 del escrito de contestación y de adhesión a casación.

69 — Punto 62 del escrito de réplica.

182. En contra de lo que sostiene la Comisión, tal circunstancia no resulta irrelevante en el presente asunto.

183. En el apartado 112 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia indicó que «desde principios de los años setenta y hasta la adopción [del Segundo Código de ayudas a la siderurgia], la Comisión consideró que el artículo 4 CA, letra c), era aplicable únicamente a las ayudas específicas en favor de empresas siderúrgicas». A continuación afirmó, en el apartado 115 de dicha sentencia, que, «a partir [de dicho Código], los códigos se refieren a "todas las ayudas a la siderurgia […] ya sean específicas o no", [y] *esta precisión sólo tiene por objeto restablecer el ámbito inicial del artículo 4 CA, letra c)*».[70]

184. En esta parte del presente motivo, Salzgitter reprocha de nuevo al Tribunal de Primera Instancia su interpretación en lo que respecta al «ámbito inicial» del artículo 4 CA, letra c). Alega así, en efecto, que el ámbito de aplicación de dicha disposición únicamente comprendía las ayudas específicas en favor de empresas siderúrgicas, no solamente entre los años setenta y la adopción del Segundo Código, sino desde la entrada en vigor del Tratado CECA.

185. Habida cuenta de las conclusiones a las que llegué al analizar la primera parte del presente motivo, estimo que el Tribunal de Primera Instancia expuso correctamente la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones y que, en consecuencia, no cabe acoger la argumentación de Salzgitter.

186. Propongo pues la Tribunal de Justicia que rechace por infundada la tercera parte del primer motivo y, por consiguiente, desestime en su totalidad el primer motivo.

B. *Sobre el segundo motivo, relativo a la falta de motivación de la Decisión controvertida*

187. En su segundo motivo, Salzgitter alega que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al estimar, en el apartado 184 de la sentencia recurrida, que la motivación de la Decisión controvertida respetaba las exigencias impuestas por el Tratado CECA.[71]

1. Alegaciones de las partes

188. Salzgitter sostiene que, en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en

70 — El subrayado es mío.

71 — Puntos 139 a 142 del escrito de contestación y de adhesión a casación.

violación del artículo 67 CA, la Comisión no expone los motivos por los que se separa de la práctica seguida en sus decisiones anteriores, aplicando el artículo 4 CA, letra c), a una ayuda no específica de los sectores del carbón y el acero.

189. Salzgitter alega igualmente que la Comisión no ha explicado por qué su apreciación no se ajustaba a la práctica seguida en sus decisiones relativas al sector del carbón.

190. Por último, Salzgitter reprocha a la Comisión que no haya indicado las razones por las que la Decisión controvertida se separaba de la práctica seguida por ella en sus decisiones en asuntos similares, tales como el asunto que dio lugar a la Decisión 2002/347/CECA de la Comisión. [72]

191. La República Federal de Alemania pone de relieve que la evolución de la concepción jurídica de la Comisión en cuanto al ámbito de aplicación respectivo de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA exigía una motivación y una justificación especialmente detalladas en la Decisión controvertida. [73]

192. Por su parte, la Comisión alega que su práctica cambió a partir de la promulgación del Tercer Código de ayudas a la siderurgia y que éste contiene una motivación suficiente al respecto. [74] Niega que existiera una obligación de motivación especial, estimando que sus deberes se regulan de modo exhaustivo en el artículo 15 CA, párrafo tercero y en el artículo 95 CA, párrafo primero (consulta al Comité Consultivo y dictamen conforme del Consejo).

2. Apreciación

193. Con carácter preliminar, deseo recordar que la cuestión del alcance del deber de motivación es una cuestión de Derecho que puede ser sometida al control del Tribunal de Justicia en un recurso de casación. Por lo tanto, un motivo en el que se invoque una interpretación errónea del alcance de dicha obligación es admisible, aunque implique necesariamente tomar en consideración los hechos en que se basó el Tribunal de Primera Instancia para llegar a su conclusión. [75]

194. Según los propios términos del artículo 5 CA, párrafo segundo, cuarto guión, y del artículo 15 CA, párrafo primero, la Comunidad «hará públicos los motivos de su acción» y «las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes de la Comisión

72 — Decisión de 21 de noviembre de 2001, relativa al régimen de provisiones con franquicia del impuesto previsto por Francia para la implantación de empresas en el extranjero (DO 2002, L 126, p. 27).

73 — Punto 53 del escrito de contestación y de formalización de la intervención en apoyo de la adhesión a la casación.

74 — Considerandos tercero y cuarto del Tercer Código.

75 — Sentencia de 20 de noviembre de 1997, Comisión/V (C-188/96 P, Rec. p. I-6561), apartado 24 y jurisprudencia que allí se cita.

deberán ser motivados y se referirán a los dictámenes preceptivamente recabados». Se deduce de dichas disposiciones y de los principios generales del Tratado CECA que la Comisión está obligada a motivar las decisiones generales o individuales que adopte, con independencia del fundamento jurídico que les haya atribuido. Además, la insuficiencia o falta de motivación es un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 33 CA y constituye un motivo de orden público que debe ser examinado de oficio por el juez comunitario. [76]

195. Según reiterada jurisprudencia, el deber de motivación que el artículo 15 CA impone a la Comisión debe respetar principios idénticos a los establecidos por el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 253 CE. [77]

196. Dichos principios son los siguientes: la motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y poner de manifiesto con claridad y sin equívocos el razonamiento de la institución autora del acto, de modo que el juez comunitario pueda ejercer su control de legalidad y los interesados —destinatarios u otras personas a las que afecte el acto, en el sentido del artículo 33 CA, párrafo segundo— puedan conocer la justificación de la medida adoptada. No se exige, sin embargo, que la motivación especifique todas las razones de hecho y de Derecho pertinentes, ya que para determinar si dicha motivación cumple los requisitos establecidos en los artículos 5 CA y 15 CA es preciso tomar en consideración, no sólo el contenido literal del acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate. [78] En materia de control de las ayudas de Estado, el examen de la motivación de las decisiones de la Comisión debe tener en cuenta igualmente las complejas evaluaciones que debe realizar la institución y los casos en los que ésta puede elegir discrecionalmente entre diversas posibilidades.

197. Por lo que respecta, en primer lugar, a la alegación de que la Comisión no motivó la evolución de la práctica seguida en sus decisiones en cuanto al ámbito de aplicación respectivo de los artículos 4 CA, letra c), y 67 CA, tal alegación no me parece pertinente.

198. En efecto, la apreciación de la Comisión sobre la compatibilidad de las ayudas examinadas con el mercado común del carbón y del acero no se basa en una evolución de esta índole. Efectivamente, se deduce del contexto de la Decisión controvertida, y

76 — Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 22 de junio de 2005, CIS/Comisión (T-102/03, Rec. p. II-2357), apartado 46 y la jurisprudencia que allí se cita.

77 — Véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2003, Bélgica/Comisión (C-197/99 P, Rec. p. I-8461), apartado 72, y las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de septiembre de 1996, NALOO/Comisión (T-57/91, Rec. p. II-1019), apartados 298 a 300, y de 24 de octubre de 1997, British Steel/Comisión (T-243/94, Rec. p. II-1887), apartados 159 y 160.

78 — Sentencias de 19 de septiembre de 1985, Hoogovens Groep/Comisión, (172/83 y 226/83, Rec. p. 2831), apartado 24; de 14 de febrero de 1990, Delacre y otros/Comisión (C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16, y sentencias antes citadas Bélgica/Comisión, apartado 72, y España/Comisión, apartado 73.

en particular de sus puntos 59 a 66 y 109 a 133 que, a juicio de la Comisión, el artículo 4 CA, letra c), se aplicaba, desde el primer momento, a las ayudas de que se trata. Ésta es también la tesis que yo he defendido al examinar el primer motivo de la adhesión a la casación.

199. En cualquier caso, la Decisión controvertida pone de manifiesto claramente y sin equívocos el razonamiento de la Comisión sobre el alcance y la aplicabilidad respectivos de ambas disposiciones.

200. En efecto, la Comisión explica detalladamente por qué «el examen de la compatibilidad con el mercado común de las ayudas ilegales en litigio debe basarse en la letra c) del artículo 4 [CA] y los sucesivos Códigos de ayudas a la siderurgia». [79] En primer lugar, al examinar la naturaleza de las ayudas de que se trata, indica la razones por las que considera que el artículo 67 CA no es aplicable (punto 76). En segundo lugar, al examinar la compatibilidad con el mercado común del carbón y del acero de las ayudas controvertidas, explica por qué procede excluir *a priori* la aplicación del artículo 87 CE, apartado 2, letra c), a las empresas siderúrgicas (puntos 110 a 120). En tercer lugar, especifica las razones por las que no resultaba justificado recurrir en el presente asunto a una decisión individual de las previstas en el artículo 95 CA (puntos 121 a 125). En cuarto y último lugar, la Comisión expone la normativa específica relativa, entre otros temas, a los plazos de notificación, que fue establecida en los códigos de ayudas a la siderurgia aplicables desde 1986 (puntos 67 a 76 y 126 a 133).

201. Dicha motivación permitió que tanto Salzgitter como la República Federal de Alemania conocieran las razones que llevaron a la Comisión a estimar que en el presente asunto se daban las circunstancias contempladas en el artículo 4 CA, letra c). Por lo demás, estas partes han podido impugnar detalladamente las apreciaciones de la Comisión. Además, tal como lo demuestra el control jurisdiccional que el Tribunal de Primera Instancia pudo efectuar en la sentencia recurrida, esta motivación ha permitido que el juez comunitario verificase la procedencia de dichas apreciaciones.

202. No me parece, pues, que la Comisión estuviera obligada además a exponer, en particular en un acto de alcance —recordémoslo— meramente individual, cómo había evolucionado la práctica seguida en sus decisiones a partir de la adopción del Primer y del Segundo Códigos, códigos que, además, no eran aplicables en el presente asunto.

203. Por lo que respecta a la segunda alegación, estimo igualmente que no es pertinente, ya que las normas que regulan la intervención

79 — Punto 109 de la Decisión controvertida.

de los Estados miembros en favor de la industria del carbón difieren de las establecidas en los códigos de ayudas a la siderurgia.

204. Por último, en lo que respecta a la tercera alegación, no creo que la Comisión estuviera obligada a exponer las razones por las que su apreciación difería de la formulada en decisiones anteriores. En efecto, tanto en el Tratado CE como en el Tratado CECA, el concepto de «ayudas de Estado» corresponde a una situación objetiva, y las razones por las que la Comisión realizó apreciaciones diferentes en decisiones anteriores no son pertinentes para analizar la cuestión de si las ayudas de que se trata están incluidas o no en el ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c).

205. Habida cuenta de estas consideraciones, opino que procede desestimar el motivo relativo a la falta de motivación, ya que se basa en las alegaciones que acabo de mencionar. Considero, en efecto, que la motivación de la Decisión controvertida cumple los requisitos de claridad y de posibilidad de control que se derivan de los artículos 5 CA y 15 CA, ya que su contexto de hecho y de Derecho se expone en ella con precisión suficiente.

206. Estimo, pues, que el Tribunal de Primera Instancia podía concluir legítimamente, en el apartado 184 de la sentencia recurrida, que la Comisión había motivado la Decisión controvertida de un modo jurídicamente suficiente.

207. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime este segundo motivo.

208. Se deduce del conjunto de consideraciones expuestas que, a mi juicio, procede desestimar en su totalidad la adhesión a la casación formulada por Salzgitter.

VI. Sobre el recurso de casación principal

209. En apoyo de su recurso de casación, la Comisión invoca dos motivos en los que alega, en primer lugar, una infracción del artículo 4 CA, letra c), y del Tercero, del Cuarto, del Quinto y del Sexto Códigos y, en segundo lugar, una violación del derecho de defensa.

A. *Sobre el primer motivo, en el que se alega una infracción del artículo 4 CA, letra c), y del Tercero, del Cuarto, del Quinto y del Sexto Códigos*

210. El primer motivo consta de seis partes, en las que la Comisión alega que el Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, cometió un error de análisis en cuanto al carácter incierto y equívoco de la normativa

aplicable; en segundo lugar, incurrió en un error de Derecho al tomar en consideración los dos primeros códigos de ayudas a la siderurgia; en tercer lugar, interpretó erróneamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de seguridad jurídica; en cuarto lugar, motivó de manera contradictoria la sentencia recurrida; en quinto lugar, incurrió en un error de apreciación en lo que respecta al conocimiento que la Comisión tenía de la aplicación de la ZRFG a empresas siderúrgicas y, en sexto lugar, puso en entredicho la jurisprudencia establecida por la sentencia de 20 de marzo de 1997, Alcan Deutschland. [80]

211. En esencia, la Comisión impugna la apreciación formulada por el Tribunal de Primera Instancia, en los apartados 158 a 183 de la sentencia recurrida, sobre el séptimo motivo invocado en primera instancia, relativo a una supuesta violación del principio de seguridad jurídica. Sostiene que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al declarar que, en las circunstancias específicas del presente asunto, ella había conculcado el principio de seguridad jurídica al exigir que Salzgitter restituyera las ayudas que se le habían concedido entre 1986 y 1995.

212. El razonamiento que llevó al Tribunal de Primera Instancia a acoger el motivo basado en la violación del principio de seguridad jurídica consta de tres fases.

213. En primer lugar, el Tribunal de Primera Instancia analizó la claridad de la normativa aplicable, llegando a la conclusión, en el apartado 174 de la sentencia recurrida, de que la situación creada tras la adopción del Segundo y del Tercer Código era incierta y equívoca. La Comisión impugna este análisis en la primera parte de su primer motivo.

214. A continuación, el Tribunal de Primera Instancia analizó el comportamiento de la Comisión. Tras constatar que dicha institución había recibido de Salzgitter un cierto número de informaciones y había adoptado igualmente la decisión de no formular objeciones a la aplicación de la ZRFG, el Tribunal de Primera Instancia estimó, en los apartados 176 a 180 de la sentencia recurrida, que la Comisión había incumplido su deber de diligencia al no haberse percatado, al examinar estos documentos, de que las ayudas controvertidas no habían sido notificadas y al no haber emprendido acción alguna al respecto. La Comisión impugna esta constatación en la quinta parte del primer motivo.

215. Por último, basándose en las constataciones expuestas, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en los apartados 181 y 182 de la sentencia recurrida, que la Comisión había violado el principio de seguridad jurídica al ordenar a la República Federal de Alemania que recuperase las ayudas concedidas a Salzgitter. En la tercera parte del primer motivo, la Comisión impugna las consecuencias que el Tribunal de Primera Instancia extrajo de dichas constataciones.

80 — Asunto C-24/95, Rec. p I-1591.

216. A la vista de estos datos, considero oportuno analizar la fundamentación de este primer motivo examinando sucesivamente sus partes primera, quinta y tercera, ya que en ellas se impugnan las tres apreciaciones formuladas por el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida.

1. Sobre la primera parte del primer motivo, relativa al error de análisis en cuanto a la claridad de la situación jurídica examinada

217. En la primera parte del primer motivo, la Comisión impugna el análisis del Tribunal de Primera Instancia según el cual la situación jurídica creada tras la adopción de los Códigos Segundo y Tercero era incierta y equívoca.

a) Alegaciones de las partes

218. La Comisión considera erróneo el análisis del Tribunal de Primera Instancia expuesto en el apartado 174 de la sentencia recurrida, según el cual la adopción del Segundo Código o, como mínimo, del Tercer Código supuso una revocación implícita y parcial de la autorización de la ayuda formulada en la Decisión de 1971.

219. Alega así que dicha autorización, basada en el Tratado CE, no podía producir efectos en el ámbito del Tratado CECA. La norma aplicable era el artículo 4 CA, letra c), y, conforme a la sentencia de 10 de diciembre de 1969, Comisión/Francia, antes citada, las ayudas a las empresas siderúrgicas estaban estrictamente prohibidas antes de la entrada en vigor del Primer Código. [81] A su juicio, fue únicamente en el Primer Código donde tal autorización se declaró aplicable, al igual que las posteriores, en el ámbito del Tratado CECA, y esta autorización general transitoria expiró al mismo tiempo que el Primer Código, el 31 de diciembre de 1981.

220. La Comisión impugna además la interpretación expuesta por el Tribunal de Primera Instancia en los apartados 173 y 174 de la sentencia recurrida, según la cual no estaba claro si la aplicación posterior del artículo 3 de la ZRFG a Salzgitter estaba sujeta a la obligación de notificación de los «proyectos» establecida en el artículo 6 del Tercer Código. Según la Comisión, dicho artículo es muy claro.

221. En su escrito de réplica, la Comisión alega igualmente que el artículo 67 CA no es aplicable a las ayudas de Estado, ya que los Estados miembros no pueden adoptar medidas de ayuda en el marco de su política económica y social. [82] Pone de relieve que el artículo 4 CA, letra c), prohíbe las ayudas

81 — La Comisión se refiere a los apartados 41 a 44 de dicha sentencia.

82 — La Comisión se remite a la sentencia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citada.

«cualquiera que sea su forma» y afirma que, en lo que respecta al artículo 67 CA, la jurisprudencia citada por la República Federal de Alemania nunca se ha referido a «regímenes de ayudas» de aplicación general. Sostiene igualmente que dicho Estado miembro no informó a la Comisión de las ayudas otorgadas a Salzgitter, por lo que no puede alegar que esta última las autorizó basándose en el artículo 67 CA.

222. Salzgitter estima que el Tribunal de Primera Instancia no cometió error de Derecho alguno al constatar que la situación jurídica creada por la adopción de los Códigos Segundo y Tercero no estaba clara. A su juicio, la Comisión hubiera debido informar, en los Códigos Segundo y Tercero o mediante una comunicación de cualquier tipo, de que había modificado su concepción jurídica del ámbito de aplicación del artículo 4 CA, letra c). [83] Alega en especial que, al no haber planteado objeción alguna a la aplicación de la ZRFG, la Comisión suscitó en las empresas una confianza legítima en la legalidad de dicha normativa.

223. Salzgitter alega, además, que el artículo 4 CA, letra c), no es aplicable a medidas generales de los Estados miembros que afecten a todos los sectores de la economía, tales como la ZRFG, y que así lo había confirmado la Comisión en la primera parte de los considerandos del Primer Código y del Segundo Código. Sostiene igualmente que la Comisión aplicó retroactivamente el artículo 4 CA, letra c), lo que es contrario al Derecho comunitario y puede poner en peligro las decisiones de inversión a largo plazo de las empresas beneficiarias. [84]

224. Salzgitter añade que contribuye a respaldar esta interpretación la práctica seguida por la Comisión en sus decisiones en el sector del carbón, consistente en aplicar el artículo 67 CA a las ayudas no específicas de dicho sector.

225. Salzgitter alega que el artículo 6 del Tercer Código no permitía determinar si la aplicación a las empresas siderúrgicas de las normas fiscales establecidas por la ZRFG requería una nueva notificación, a pesar de la autorización previamente concedida por la Comisión en virtud del Tratado CE. Sostiene igualmente que la obligación de notificación establecida en dicho artículo no podía afectar a unas ayudas existentes, como las previstas en la ZRFG. Salzgitter se remite a este respecto a la sentencia Italia/Comisión, antes citada, relativa a la notificación de las medidas individuales de ejecución de un régimen general de ayudas. [85] Según ella, dado que la Comisión había autorizado sin reservas la aplicación de la ZRFG en virtud del Tratado CE y no había planteado objeción alguna basada en el artículo 67 CA,

83 — Salzgitter se remite a la sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, Rec. p. I-5703), apartado 41.

84 — Salzgitter se remite a la sentencia Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, antes citada, apartado 119 y jurisprudencia que allí se cita.

85 — Apartado 21.

la aplicación de la ZRFG a una empresa no podía calificarse de «ayuda nueva» ni, por consiguiente, de «proyecto» a efectos del artículo 6 del Tercer Código.

226. Por último, Salzgitter añade que, al notificar la ZRFG a la Comisión en 1971, con arreglo al Tratado CE, la República Federal de Alemania había procedido igualmente a comunicarla a la Comisión con arreglo al artículo 67 CA. A su juicio, al autorizar las medidas fiscales notificadas basándose en el Tratado CE, la Comisión declaró al mismo tiempo implícitamente que tales medidas no podían «repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia en las industrias del carbón o del acero», a efectos del artículo 67 CA, apartado 1.

227. La República Federal de Alemania presenta una argumentación sustancialmente idéntica a la Salzgitter. Alega así que las ayudas generales no están sometidas a una obligación de información en virtud del artículo 67 CA, apartado 1, cuando no pueden repercutir sensiblemente en las condiciones de competencia de las industrias del carbón o del acero, circunstancia que la Comisión ha confirmado implícitamente al autorizar en reiteradas ocasiones las medidas previstas por la ZRFG. En cualquier caso, a juicio de la República Federal de Alemania, estas medidas puede calificarse de ayudas existentes, no sometidas a una obligación de notificación separada en virtud del Tratado CECA.

b) Apreciación

228. Como ya indiqué anteriormente,[86] el Tribunal de Primera Instancia declaró lo siguiente, en el apartado 174 de la sentencia recurrida:

«[…] la situación creada tras la adopción de los Códigos Segundo y Tercero […] se caracterizaba por la incertidumbre y la falta de claridad siguientes, que eran imputables a la Comisión:

— el carácter implícito de la revocación parcial, y, por tanto, insuficientemente clara, de la decisión de la Comisión de 1971 de no presentar objeciones;

— la ambigüedad del alcance de la revocación parcial de dicha decisión de no formular objeciones, por lo que se refiere a la cuestión de si la aplicación posterior del artículo 3 de la ZRFG debía notificarse como «proyecto», en el sentido del artículo 6 del Tercer Código […]»

86 — Véanse los puntos 60 y siguientes de las presentes conclusiones.

229. En esta primera parte de su motivo, la Comisión alega, por una parte, que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho en cuanto a los efectos del Segundo y del Tercer Código sobre la decisión de no formular objeciones contra el artículo 3 de la ZRFG, adoptada por la Comisión el 4 de agosto de 1971. Por otra parte, la Comisión impugna el análisis del Tribunal de Primera Instancia en lo que respecta a la claridad de la obligación de notificación de los proyectos de ayudas establecida en el artículo 6 del Tercer Código.

230. Estas alegaciones me parecen fundadas, por las razones que paso a exponer.

231. En primer lugar, a diferencia del Tribunal de Primera Instancia, considero que la adopción de los Códigos Segundo y Tercero no supuso una revocación parcial e implícita de la decisión de la Comisión de 1971. En efecto, tal como indiqué al analizar la adhesión a la casación, mi opinión es que dicha decisión, basada en los artículos 87 CE y 88 CE, únicamente concernía a las empresas a las que se aplica el Tratado CE, y no a las empresas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CECA. [87] La adopción de los Códigos Segundo y Tercero no podía suponer, pues, una revocación de la autorización concedida por la Comisión en 1971, ya que, a mi juicio, tal autorización no concernía a las empresas siderúrgicas.

232. En segundo lugar, opino que la obligación de notificar las ayudas de que se trata se deducía con mucha claridad del tenor del artículo 6 del Tercer Código.

233. Dicho artículo 6 establece un procedimiento en el que la Comisión realiza un examen previo de todos los proyectos de ayudas elaborados por los Estados miembros, a fin de prevenir la concesión de ayudas incompatibles con el mercado común. A estos efectos, el artículo 6, apartado 1, primera frase, del Tercer Código exige que los Estados miembros informen a la Comisión, con tiempo suficiente para que ésta pueda presentar observaciones, de los proyectos dirigidos a conceder o a modificar las ayudas a las que se refiere dicho Código. [88] Además, con arreglo al artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Tercer Código, debe informarse a la Comisión «en las mismas condiciones de los *proyectos dirigidos a aplicar al sector siderúrgico regímenes de ayuda sobre los cuales ya se pronunció en base a las disposiciones del Tratado [CE]*». [89] La notificación debe producirse en un plazo que el Tribunal de Justicia ha calificado de «plazo de caducidad». [90] Con arreglo al artículo 6, apartado 4, de este mismo Código, el Estado miembro no podrá ejecutar las medidas proyectadas, ya sean específicas o adoptadas en aplicación de un régimen general de

87 — Véanse los puntos 149 a 152 de las presentes conclusiones.

88 — El Tercer Código se refiere a las ayudas a la investigación y al desarrollo, a las ayudas a favor de la protección del medio ambiente, a las ayudas para el cierre de instalaciones siderúrgicas y, por último, a las ayudas regionales a la inversión previstas por regímenes de carácter general.

89 — El subrayado es mío.

90 — Véase la sentencia de 13 de julio de 2000, Salzgitter/Comisión (C-210/98 P, Rec. p. I-5843), apartados 49 a 55 y jurisprudencia que allí se cita.

ayudas autorizado en virtud del Tratado CE, mientras la Comisión no las haya aprobado. Como ha indicado el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 88 CE, apartado 3, este control resulta esencial para garantizar el funcionamiento del mercado común. [91]

234. Se deduce con claridad del tenor del artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Tercer Código que, a partir de la entrada en vigor de éste, que tuvo lugar el 1 de enero de 1986, la obligación de notificar las medidas financieras, como las que se examinan en el presente litigio, era clara e incondicional.

235. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia corrobora la interpretación expuesta.

236. En efecto, dicha obligación se formula en los mismos términos en el artículo 6, apartado 1, de los Códigos Cuarto, Quinto y Sexto. En respuesta a una cuestión planteada al juez comunitario sobre el alcance de dicha disposición en el Quinto Código, éste declaró que, tal y como estaba redactada, dicha disposición «no [deja] que las autoridades públicas alberguen ninguna duda respecto a la obligación que les incumbía de notificar [las medidas controvertidas] y de supeditar su concesión a la previa toma de posición de la Comisión, independientemente de su posible calificación como ayuda». [92]

237. Por consiguiente, en contra de lo que sostiene el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 174 de la sentencia recurrida, pienso que la obligación de notificación establecida por la Comisión en el artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Tercer Código se refería claramente a ayudas de la índole de las examinadas en el presente litigio. Tanto la República Federal de Alemania, dada su participación en el Comité Consultivo CECA, como Salzgitter, dada la importancia de su posición económica, estaban en situación de apercibirse del establecimiento de dicha obligación en el Tercer Código y del mantenimiento de la misma en los códigos de ayudas a la siderurgia posteriores. Por lo tanto, en contra de lo afirmado por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 181 de la sentencia recurrida, no pienso que la Comisión estuviera obligada a aportar aclaración alguna de las normas del Tercer Código o de códigos posteriores.

238. En consecuencia, mantengo la opinión de que Salzgitter y la República Federal de Alemania estaban en situación de conocer con precisión el alcance de sus obligaciones, y ello desde la adopción del Tercer Código, en 1986. Existía por tanto, en contra de lo que sostiene el Tribunal de Primera Instancia, una obligación de notificación de las ayudas

91 — Véanse las sentencias de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión (C-301/87, Rec. p. I-307), apartado 17, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 70.

92 — Auto Alemania/Comisión, antes citado, apartado 55.

controvertida clara e inequívoca, en virtud del artículo 6 de los Códigos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto.

239. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, estimo por tanto que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al analizar la claridad de la normativa aplicable.

240. En principio, esta conclusión bastaría para acoger el recurso de casación interpuesto por la Comisión y proponer al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia recurrida. Considero no obstante que conviene examinar a continuación las partes tercera y quinta del primer motivo, a fin de determinar las consecuencias que en el presente asunto procede deducir de este error de Derecho.

2. Sobre la quinta parte del primer motivo, relativa a una apreciación errónea del conocimiento que tenía la Comisión de la concesión de las ayudas controvertidas

241. En la quinta parte del primer motivo, la Comisión sostiene que el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho al estimar, en el apartado 179 de la sentencia recurrida, que la Comisión tuvo conocimiento de la aplicación de la ZRFG a Salzgitter varios años antes de reaccionar, por lo que faltó a su deber de diligencia.

a) Alegaciones de las partes

242. La Comisión alega que, en los apartados 175 a 179 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia se limita a indicar los documentos que fueron remitidos a la Comisión, pero sin precisar si contenían información sobre ayudas no notificadas. Además, según la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia no menciona disposición legal alguna que obligue a sus servicios administrativos a tomar en consideración tales documentos fuera del procedimiento en el que habían sido presentados.

243. La Comisión indica que, precisamente a causa de la existencia del régimen de ayudas de Estado a la siderurgia, no está previsto ni es necesario que exista transmisión de información entre los servicios de la Comisión responsables de la vigilancia del sistema de cuotas de producción y los responsables del control de las ayudas de Estado. Añade que la República Federal de Alemania no respetó la obligación de presentar informes sobre las ayudas concedidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de los códigos de ayudas a

la siderurgia vigentes entre 1986 y 2002, ni remitió información alguna a los servicios responsables de la aplicación de dichos códigos.

244. La Comisión pone de relieve que, en el régimen de cuotas de producción de acero, las empresas siderúrgicas no están obligadas a notificarle sus memorias o cuentas anuales, de modo que ella no está obligada, en principio, a leer tales documentos.

245. La Comisión impugna la afirmación formulada por el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 179 de la sentencia recurrida, según la cual las memorias y cuentas anuales de Salzgitter presentadas por dicha empresa a la Comisión revelaban que se había acogido al régimen de reservas extraordinarias. La Comisión añade que, en cualquier caso, en el sistema de cuotas lo decisivo no es el importe de las inversiones o de las reservas destinadas a este fin, sino los efectos de las inversiones sobre la capacidad productiva, y posteriormente sobre la propia producción. Precisa además que, aunque se aceptase la afirmación efectuada por el Tribunal de Primera Instancia, en el apartado 178 de la sentencia recurrida, según la cual en el régimen de cuotas era obligatorio comunicar a la Comisión las fuentes de financiación, las reservas de que se trata no corresponden a fuentes de financiación, sino a un aplazamiento en el pago del impuesto, otorgado en relación con inversiones específicas.

246. La Comisión estima que el Tribunal de Primera Instancia no menciona disposición alguna de la que pueda deducirse que ella esté obligada a tomar conocimiento de unos documentos fuera del procedimiento en el que le han sido presentados. Añade que la presentación espontánea de documentos por parte de Salzgitter no basta para probar que la Comisión tuvo conocimiento de su contenido. Por lo demás, en su opinión, la empresa beneficiaria no ha probado tal circunstancia.

247. En sus observaciones escritas y orales, la Comisión ha insistido en los riesgos que puede suponer la interpretación del Tribunal de Primera Instancia, tanto para el sistema de control de las ayudas de Estado como para su organización administrativa interna.

248. La Comisión ha indicado así, por una parte, que si la presentación espontánea ante uno cualquiera de sus servicios de unos documentos, que pueden contener sólo vagas referencias a la concesión de ayudas de Estado, bastase para privarla de su único medio de acción contra la concesión de ayudas ilícitas o incompatibles con el mercado común, ello podría provocar el hundimiento del sistema de control de las ayudas de Estado, basado en la obligación de notificación.

249. Por otra parte, la Comisión ha puesto de relieve que la interpretación del Tribunal de Primera Instancia podría poner en

entredicho un elemento esencial de una organización administrativa moderna como la suya, a saber, el reparto claro y neto de las competencias, en favor de un sistema administrativo en el que toda persona que trabaje para la Comisión debería notificar de inmediato a la autoridad competente toda infracción del ordenamiento jurídico detectada por ella.

250. Salzgitter considera que esta parte del motivo se refiere a apreciaciones de hecho que no corresponde examinar al Tribunal de Justicia en un recurso de casación. Con carácter subsidiario alega que la obligación de la Comisión, en el régimen de vigilancia de las cuotas de acero, de tener en cuenta las ayudas previamente concedidas implica la obligación de tomar conocimiento de las memorias anuales que se le presenten. Añade que las cuentas anuales recogidas en la memoria indicaban claramente que ella se había acogido a las medidas fiscales previstas en la ZRFG y que, por lo demás, fueron precisamente dichas memorias anuales las que llevaron a la Comisión a remitirle una solicitud de información en 1998. Alega además que este tema fue abordado igualmente en una reunión con la Comisión en 1982, en la que participaban tanto los servicios responsables de la gestión de las cuotas de acero como los servicios responsables del control de las ayudas de Estado. Salzgitter considera que la obligación de la Comisión de tomar conocimiento de la información que se le presente es una consecuencia del derecho a ser oído [93] y que, en cualquier caso, la Comisión no puede invocar en contra de un particular el hecho de que éste haya remitido la información a un servicio que no es el competente.

251. La República Federal de Alemania sostiene que, en su condición de autoridad de control de las ayudas de Estado, la Comisión está obligada a tener en cuenta toda la información que pueda serle presentada. Añade que la competencia de los servicios administrativos responsables de la gestión de las cuotas de acero les permite reconocer la importancia de la información recibida para el control de las ayudas a la siderurgia, y que dichos servicios tienen la obligación de remitir la información pertinente a los servicios responsables del control de las ayudas.

b) Apreciación

252. En contra de lo que sostiene Salzgitter, considero admisible esta quinta parte del primer motivo.

253. Es bien sabido que, con arreglo al artículo 32 quinto del Tratado CECA, que es idéntico al artículo 225 CE, el recurso de casación está limitado a las cuestiones

93 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Hoechst/Comisión (46/87 y 227/88, Rec. p. 2859).

de Derecho, ya que el Tribunal de Primera Instancia es, en principio, el único competente para apreciar los hechos. [94]

254. Estimo, sin embargo, que el análisis de esta parte del motivo no plantea un mero problema de apreciación de los hechos. Opino en efecto que, habida cuenta de las conclusiones a las que llegué con respecto a la primera parte del motivo, el examen de la procedencia de la presente parte del motivo plantea una auténtica cuestión de Derecho.

255. La cuestión consiste en saber si el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho al declarar que la Comisión había faltado a su deber de diligencia al no advertir que las ayudas controvertidas existían y no habían sido notificadas, a pesar de la existencia de una obligación clara e incondicional de notificación que recaía en el Estado miembro.

256. Con carácter preliminar, conviene señalar que las conclusiones a las que llegó el Tribunal de Primera Instancia en la sentencia recurrida en cuanto a la eventual obligación de los servicios de la Comisión de trasmitirse información son conclusiones específicas para el presente asunto, tal como subrayó el propio Tribunal de Primera Instancia en varias ocasiones, en particular en los apartados 179 y 182 de dicha sentencia. Sus conclusiones se basan en las obligaciones particulares que la Comisión impuso a las empresas siderúrgicas a fin de superar la crisis manifiesta del sector siderúrgico europeo.

257. En los apartados 176 y 177 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia ha descrito las obligaciones impuestas a las empresas siderúrgicas a raíz del establecimiento del régimen de vigilancia de su producción de acero, [95] señalando en particular que, para aplicar este régimen establecido en 1980, la Comisión disponía de información regular sobre la producción y las ventas de las empresas afectadas. También ha indicado que, con vistas a la adaptación de este régimen, la Comisión había establecido un vínculo claro entre la concesión de ayudas no autorizadas y las cuotas de producción, con objeto de evitar una acumulación de medidas. Así, el artículo 15 A, apartado 1, de la Decisión nº 2177/83/CECA de la Comisión [96] autorizaba a la Comisión a «reducir

94 — Me parece oportuno recordar que, según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Primera Instancia es el único competente, por una parte, para determinar los hechos, salvo en los casos en que la inexactitud material de sus comprobaciones se desprenda de los documentos que obran en autos, y, por otra parte, para apreciar estos hechos. En el procedimiento de casación, la apreciación de los hechos no constituye, pues, una cuestión de Derecho sujeta, como tal, al control del Tribunal de Justicia, salvo en caso de desnaturalización de la información presentada al Tribunal de Primera Instancia. Sin embargo, cuando el Tribunal de Primera Instancia ha determinado o apreciado los hechos, el Tribunal de Justicia es competente para ejercer un control sobre la calificación jurídica de éstos y las consecuencias en Derecho que de ella haya deducido el Tribunal de Primera Instancia. Véase, en particular, la sentencia de 6 de abril de 2006, General Motors/Comisión (C-551/03 P, Rec. p. I-3173), apartados 51 y 52.

95 — Dicho régimen, basado en el artículo 58 CA, fue establecido por la Decisión nº 2794/80/CECA, de 31 de octubre de 1980, por la que se crea un sistema de cuotas para la producción de acero para las empresas de la industria siderúrgica (DO L 291, p. 1), y posteriormente prorrogado en varias ocasiones hasta el 30 de junio de 1988.

96 — Decisión de 28 de julio de 1983, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO L 208, p. 1). El contenido del artículo 15 A de dicha decisión es prácticamente idéntico al del artículo 15 A de las posteriores decisiones de prórroga, a saber, la Decisión nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984 (DO L 29, p. 1); la Decisión nº 3485/85/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1985 (DO L 340, p. 5; EE 08/05, p. 35), y la Decisión nº 194/88/CECA de la Comisión, de 6 de enero de 1988 (DO L 25, p. 1).

las cuotas de una empresa desde el momento en que compruebe que ésta se ha beneficiado de ayudas no autorizadas por la Comisión con arreglo [al Segundo Código], o que no ha respetado las condiciones asociadas con la autorización de las ayudas».

258. Habida cuenta de estas circunstancias y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [97] el Tribunal de Primera Instancia declaró en el apartado 178 de la sentencia recurrida que, «por consiguiente, la Comisión estaba obligada a comprobar la información que recibía de las empresas siderúrgicas relativa a su producción, en particular con objeto de determinar si el mantenimiento o la reducción de capacidades de producción resultaba de ayudas de Estado no autorizadas».

259. El Tribunal de Primera Instancia puso igualmente de relieve que los programas de inversiones de las empresas siderúrgicas estaban sometidos a un control detallado [98] y recordó que la Comisión había examinado de nuevo en 1988 el régimen de ayudas establecido en la ZRFG y había adoptado en diciembre de 1988 la decisión de no formular objeciones, basada en el Tratado CE.

260. Son estas circunstancias y la información presentada por Salzgitter a la Comisión en virtud de las obligaciones mencionadas anteriormente las que llevaron al Tribunal de Primera Instancia a afirmar, en el apartado 179 de la sentencia recurrida, que la Comisión «debería haberse cerciorado y percatado de la falta de notificación de las ayudas [controvertidas] y, en su caso, haber ejercitado la correspondiente acción». Ante la prolongada falta de reacción de la Comisión y dada la incertidumbre y falta de claridad de la situación jurídica, el Tribunal de Primera Instancia declaró pues, en el apartado 180 de la sentencia recurrida, que, «incumpliendo el deber de diligencia que incumbe a dicha institución», la Comisión había creado «una situación de carácter equívoco» que le correspondía aclarar antes de ordenar la devolución de las ayudas abonadas.

261. En contra de lo declarado por el Tribunal de Primera Instancia, considero difícil reprochar a la Comisión en el presente asunto un incumplimiento de su deber de diligencia, habida cuenta de que la concesión de las ayudas de que se trata no fue notificada de ninguna manera, pese al carácter claro e incondicional de la obligación de notificación.

262. Esta apreciación se basa en un análisis de las competencias y responsabilidades respectivas de la Comisión y de los Estados miembros en el seno de un régimen de control de las ayudas de Estado.

97 — El Tribunal de Primera Instancia hace referencia a las sentencias de 15 de enero de 1985, Finsider/Comisión (250/83, Rec. p. 131), apartado 9; de 15 de octubre de 1985, Krupp y Thyssen/Comisión (211/83, 212/83, 77/84 y 78/84, Rec. p. 3409), apartado 34, y de 7 de abril de 1987, Dillinger Hüttenwerke/Comisión (226/85, Rec. p. 1621), apartado 12.

98 — El Tribunal de Primera Instancia hace referencia a la Decisión nº 3302/81/CECA de la Comisión, de 18 de noviembre de 1981, relativa a las informaciones que las empresas de la industria del acero tienen obligación de facilitar en relación con sus inversiones (DO L 333, p. 35; EE 08/02, p. 95), en su versión modificada por la Decisión nº 2093/85/CECA de la Comisión, de 26 de julio de 1985 (DO L 197, p. 19; EE 08/03, p. 5), en vigor hasta el 16 de octubre de 1991.

263. Al igual que todas las instituciones comunitarias, la Comisión se encuentra sometida al principio de buena administración en el ejercicio de sus responsabilidades administrativas.

264. A partir de una de las primeras sentencias del Tribunal de Justicia, este principio forma parte integrante de las normas no escritas de la legalidad comunitaria. [99] Las exigencias que se derivan de dicho principio han sido deducidas progresivamente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, antes de ser consagradas por el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. [100]

265. El principio de buena administración exige que la Comisión lleve a cabo un examen detallado y exhaustivo de todas las circunstancias, de hecho o de Derecho, que puedan influir en la adopción de un acto. [101] Además, dado que la Comisión dispone de una competencia exclusiva para apreciar la compatibilidad con el mercado común de una ayuda de Estado, se encuentra obligada a examinar de modo diligente e imparcial todos los casos de los que tenga conocimiento. El deber de diligencia, cuyo incumplimiento reprocha el Tribunal de Primera Instancia a la Comisión, se interpreta como la necesidad de que la tramitación administrativa del asunto se desarrolle «dentro de un plazo razonable». Según el juez comunitario, dicho plazo debe apreciarse teniendo en cuenta «las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, el contexto del mismo, las diferentes fases del procedimiento que debe seguir la Comisión, la complejidad del asunto y su trascendencia para las diferentes partes interesadas». [102] Las instituciones no deben, pues, prolongar indefinidamente los procedimientos, y lo que se sanciona es, en cierto modo, la pasividad en la que incurren, pese a estar obligadas a actuar dentro de un plazo razonable.

266. En la práctica, la observancia del principio de buena administración exige que la Comisión adopte todas las medidas carácter interno apropiadas para garantizar un buen funcionamiento de sus servicios. [103] A estos efectos dispone de competencia organizativa interna. La Comisión constituye una sola unidad desde un punto de vista organizativo y funcional, [104] pero sus servicios están organizados en direcciones generales, direcciones, unidades o divisiones, según un plan de reparto de atribuciones que pretende

99 — Sentencia de 10 de diciembre de 1957, Société des usines à tubes de la Sarre/Alta Autoridad (1/57 y 14/57, Rec. pp. 201 y ss., especialmente p. 220).

100 — DO 2000, C 364, p. 1. En cuanto al contenido y al alcance de dicho principio, véase Simon, D.: «Le principe de "bonne administration" ou la "bonne gouvernance concrète"», en *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux,* Apogée, Rennes, 2006, p. 155.

101 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469), apartado 14, así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 24 de enero de 1992, La Cinq/Comisión (T-44/90, Rec. p. II-1), apartado 86; de 19 de marzo de 1997, Oliveira/Comisión (T-73/95, Rec. p. II-381), apartado 32, y de 11 de septiembre de 2002, Alpharma/Consejo (T-70/99, Rec. p. II-3495), apartado 182.

102 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión (T-95/96, Rec. p. II-3407), apartado 75.

103 — En relación con el Tratado CECA, véase el artículo 16 CA. Estas medidas de organización interna se establecen en un Reglamento interno. Los reglamentos internos vigentes en la época de los hechos eran el de 9 de enero de 1963 (DO 1963, 17, p. 181) y el de 17 de febrero de 1993 (DO L 230, p. 15). Este último fue reemplazado por el Reglamento interno de la Comisión de 18 de septiembre de 1999 (DO L 252, p. 41), y posteriormente por el de 29 de noviembre de 2000 (DO L 308, p. 26).

104 — Según el artículo 17 de los Reglamentos internos de 1963 y de 1993, «la Comisión dispondrá, para preparar y desarrollar sus actividades, de un conjunto de servicios que constituirán una sola administración.»

evitar en la medida de lo posible las zonas de doble competencia y la duplicación de actuaciones. [105] Para garantizar que su acción sea eficaz, la Comisión ha dispuesto así, en el artículo 21, apartado 1, de su Reglamento interno de 1963, que sus servicios «trabajarán manteniendo la más estrecha cooperación». En virtud de dicha disposición, antes de someter un documento a la Comisión, el servicio responsable debe informar a todos los servicios interesados, de conformidad con el plan de reparto de competencias o en razón de la naturaleza de los asuntos, a fin de evitar las duplicaciones y obtener su acuerdo o sus observaciones. [106]

267. En el presente litigio, según los antecedentes de hecho de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Salzgitter remitió a la Comisión sus memorias y cuentas anuales, de cuya lectura se deducía que dicha empresa se había acogido al régimen de reservas extraordinarias. A juicio del Tribunal de Primera Instancia, tal información podía deducirse igualmente del examen de la compatibilidad del régimen general de ayudas con el Tratado CE, efectuado por la Comisión en 1988.

268. Al igual que el Tribunal de Primera Instancia, considero que la Comisión estaba en situación de conocer la existencia de las ayudas de que se trata. En efecto, como muestra claramente la sentencia recurrida, la Comisión se esforzó en vigilar la actividad de las empresas siderúrgicas a través de un conjunto de medidas «anticrisis» que le permitían disponer de un máximo de información sobre la situación financiera de Salzgitter. [107]

269. Existe una clara vinculación entre el régimen de cuotas de producción de acero y el de ayudas de Estado, como se deduce del artículo 15 A de las decisiones mencionadas por el Tribunal de Primera Instancia, así como del artículo 14 de éstas. [108] Cuando la Comisión aplica uno u otro de estos artículos, se ve obligada a examinar las cuentas de la empresa a partir de la información facilitada por ésta. [109]

105 — Artículo 19 del Reglamento interno de 1963, artículo 18 del Reglamento interno de 1993, artículo 17 del Reglamento interno de 1999, y artículo 19 del Reglamento interno de 2000.

106 — Dicha disposición se recoge en términos prácticamente idénticos en el artículo 20, párrafo primero, del Reglamento interno de 1993, en el artículo 19, párrafo primero, del Reglamento interno de 1999, y en el artículo 21, párrafo primero, del Reglamento interno de 2000. Véase igualmente Kindblom-Törnell, M.: «The role of the cabinets in the decision making process of the European Comisión», *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Bruselas, 2006, pp. 329, 330.

107 — Conviene señalar que, tras la desaparición del régimen de cuotas en junio de 1988, se adoptó la Decisión nº 2448/88/CECA de la Comisión, de 19 de julio de 1988, por la que se establece un régimen de vigilancia para determinados productos de las empresas de la industria siderúrgica (DO L 212, p. 1), basada en el artículo 47 CA. Con arreglo a dicha Decisión, aplicable desde el 1 de julio de 1988 al 30 de junio de 1990, las empresas estaban obligadas a declarar mensualmente a la Comisión su producción y sus ventas de acero. A partir de 1991, con objeto de intentar solventar las persistentes dificultades del mercado del acero, se adoptó la Decisión nº 3010/91/CECA de la Comisión, de 15 de octubre de 1991, relativa a la información que las empresas de la industria del acero tienen la obligación de facilitar en relación con sus inversiones (DO L 286, p. 20), basada en el artículo 54 CA.

108 — Véase el artículo 14 de las decisiones de prórroga mencionadas en la nota 96.

109 — Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la información que deben facilitar las empresas siderúrgicas que deseen acogerse a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Decisión nº 1696/82/CECA y a los criterios establecidos por la Comisión para la aplicación de los mismos (DO 1982, C 318, p. 3).

270. El Tribunal de Justicia ha estimado que todas estas medidas formaban un conjunto coherente y que no cabía criticar la introducción en el régimen de cuotas de producción de criterios propios del régimen de ayudas a la siderurgia, ya que ambos regímenes tienen como objetivo la reestructuración, sean cuales sean las diferencias entre sus fundamentos jurídicos y sus criterios de aplicación. Según el Tribunal de Justicia, no sería por tanto arbitrario o discriminatorio utilizar como referencia en uno de estos regímenes datos resultantes de la aplicación del otro. [110]

271. Sin embargo, en lo que respecta a las consecuencias que la Comisión debería sacar de la eventual constatación de que no se ha notificado una ayuda, dicha institución no está sometida a obligación alguna. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ha adoptado un planteamiento particularmente prudente y respetuoso de los diferentes procedimientos establecidos por la Comisión en relación con las medidas anticrisis. A este respecto cabe mencionar la sentencia de 7 julio de 1982, Klöckner Werke/Comisión. [111] En dicho asunto, la empresa demandante acusaba a la Comisión de no haber tenido en cuenta, al calcular las cuotas de producción, las subvenciones públicas otorgadas a cierto número de empresas en varios Estados miembros, en contra de lo dispuesto en el Tratado CECA. Según Klöckner Werke AG, la Comisión habría debido reaccionar ante la concesión de esas subvenciones públicas. El Tribunal de Justicia estimó que la Comisión no estaba obligada, *«en el marco de las medidas previstas en el artículo 58 [CA],* [112] *a tomar en cuenta las distorsiones de la competencia en el mercado siderúrgico provocadas por la concesión de ayudas eventualmente incompatibles con el Tratado».* [113] El Tribunal de Justicia indicó que la aplicación de dicho artículo, que requería por su propia naturaleza una acción rápida, basada en criterios simples, resultaba incompatible con la toma en consideración de datos tales como las ayudas públicas, cuya valoración exigía investigaciones particularmente complejas. A continuación declaró que, *«aunque no se deba excluir de antemano que, al fijar las cuotas de producción, la Comisión pueda tener en cuenta las situaciones contrarias a la letra c) del artículo 4 [CA] y a las normas establecidas por sus Decisiones en este campo, debidamente adoptadas mediante los procedimientos previstos para ello,* del mismo modo que tiene en cuenta sus acciones de vigilancia en materia de inversiones, no es posible, sin embargo, llegar hasta el punto de exigir que las medidas anticrisis del artículo 58 [CA] se utilicen para corregir el efecto de las ayudas ilícitas otorgadas por los Estados miembros». [114]

272. Habida cuenta de estas consideraciones, la Comisión no se halla sometida, pues, a

110 — Sentencia Krupp y Thyssen/Comisión, antes citada. Véase igualmente la sentencia Dillinger Hüttenwerke/Comisión, antes citada, en la que el Tribunal de Justicia precisó que los artículos 14 A y 14 B de la Decisión nº 234/84, relativos a la concesión de cuotas de producción adicionales, deben aplicarse e interpretarse a la luz del Segundo Código. De ello se deduce que una empresa de la que se supone que cumple los requisitos para la autorización de una ayuda no puede beneficiarse de una cuota adicional en virtud del artículo 14 A de dicha Decisión (apartados 13 a 15).

111 — Asunto 119/81, Rec. p. 2627.

112 — El régimen de vigilancia y de cuotas de producción de acero está basado en dicho artículo.

113 — Sentencia Klöckner-Werke/Comisión, antes citada, apartado 19 (el subrayado es mío).

114 — *Ibidem* (el subrayado es mío). Véanse igualmente las sentencias de 11 de mayo de 1983, Klöckner Werke/Comisión (136/82, Rec. p. 1599), apartado 36, y Klöckner Werke/Comisión (311/81 y 30/82, Rec. p. 1549), apartado 36, así como la sentencia Finsider/Comisión, antes citada.

obligación alguna en cuanto a las consecuencias que, al fijar las cuotas de producción, procede sacar de la eventual falta de notificación de una ayuda de Estado. Por otra parte, no es menos cierto que la Comisión estaba obligada, como autoridad de vigilancia, a actuar con toda la diligencia requerida.

273. Sin embargo, no creo que, en el presente asunto, esta falta de diligencia pueda dispensar al Estado miembro de su obligación de ordenar la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente y a la empresa beneficiaria de su obligación de reembolsarlas.

274. En efecto, a mi juicio, ni la República Federal de Alemania ni Salzgitter pueden invocar una violación del principio de buena administración por parte de la Comisión en este caso, en el que la concesión de las ayudas de que se trata no fue notificada de ninguna manera, pese al carácter claro e incondicional de la obligación de notificación.

275. En efecto, procede recordar que el derecho a una buena administración no constituye una prerrogativa absoluta, oponible a la administración comunitaria en cualquier circunstancia. En efecto, según reiterada jurisprudencia, aunque el principio de buena administración impone a las instituciones comunitarias en cierto número de obligaciones, exige igualmente una diligencia cierta por parte del interesado. [115] Por consiguiente, una persona que haya actuado con negligencia o de mala fe no puede instrumentalizar las garantías que se ofrecen al administrado.

276. En el presente litigio, consta que no se produjo notificación alguna de las ayudas controvertidas, ni en 1988 ni en años posteriores. Ahora bien, como ha declarado el Tribunal de Justicia, tal actitud constituye «una infracción particularmente grave, en la medida en que […] infringe […] un sistema esencial para la salvaguardia del mercado común». [116]

277. La obligación de notificación previa constituye, en efecto, la clave del sistema de control preventivo establecido por la Comisión en los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia. Dicha obligación le permite vigilar el mercado común del carbón y del acero, conforme a los objetivos del Tratado CECA, autorizando la concesión de ciertas ayudas a la industria siderúrgica sin olvidar la especial sensibilidad del sector. Tal obligación permite igualmente eliminar las eventuales dudas del Estado miembro que proyecta establecer una medida sobre si ésta constituye

115 — Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de mayo de 2003, Josanne y otros/Comisión (T-82/01, Rec. p. II-2013), apartado 81.

116 — Auto Alemania/Comisión, antes citado, apartado 54 y jurisprudencia que allí se cita.

o no una ayuda autorizada por el Código de ayudas a la siderurgia aplicable. Es evidente, pues, que la finalidad que persigue la obligación de notificación es la seguridad jurídica, por lo que dicha obligación debe ser escrupulosamente respetada. [117]

278. Al establecer en el artículo 6 del Tercer Código un procedimiento de notificación de proyectos como el que se examina en el presente litigio, la Comisión desempeñó la misión que le encomendaba el Tratado CECA en materia de ayudas de Estado, dado que dicha institución estimaba que los regímenes anteriormente autorizados por ella basándose en el Tratado CE podían alterar el buen funcionamiento del mercado común del carbón y del acero.

279. Como se indica claramente en el quinto considerando de dicho Código, el objetivo consistía en «establecer un sistema comunitario global que asegure a todas las ayudas de las que pueda aún beneficiarse la siderurgia un trato uniforme en el contexto de un procedimiento único».

280. Este sistema permite evitar que un régimen general de ayudas autorizada por la Comisión basándose en el Tratado CE pueda aplicarse en el ámbito del Tratado CECA cuando resulte contrario al buen funcionamiento del mercado común del acero y a las normas establecidas en los códigos de ayudas a la siderurgia.

281. Dicho sistema garantiza la igualdad de trato a los Estados miembros y a las empresas, tanto si notifican una ayuda específicamente concedida a una empresa siderúrgica, en virtud del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Tercer Código, como si notifican una ayuda concedida en aplicación de un régimen general de ayudas, en virtud del artículo 6, apartado 1, segunda frase del mismo Código. En efecto, resultaría contrario al principio de igualdad de trato autorizar una ayuda concedida en aplicación de un régimen general de ayudas autorizado en base al Tratado CE y no autorizar la notificada en virtud de un Código de ayudas a la siderurgia. Tal supuesto sería contrario a los objetivos específicos del Tratado CECA y haría totalmente inútil el sistema de control preventivo establecido por la Comisión en el artículo 6 de los Códigos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto. Dicha situación entrañaría igualmente un riesgo de desnaturalizar las normas establecidas en virtud del Tratado CECA, y en particular la prohibición de las ayudas de Estado formulada en el artículo 4 CA, letra c), en beneficio de las normas, más flexibles, del Tratado CE.

282. Pues bien, en el presente litigio, consta que, en contra de las obligaciones que

117 — Sentencia de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión (C-99/98, Rec. p. I-1101), apartados 73 y 85.

impone a los Estados miembros el artículo 6 del Tercer Código y de los códigos posteriores, las ayudas controvertidas se concedieron sin haber sido notificadas de ninguna manera.

283. Es evidente que la presentación a la Comisión por parte de Salzgitter de sus memorias anuales o cualquier otro documento de idéntica naturaleza, en el contexto del régimen de vigilancia de las cuotas de acero y de las inversiones, no podía reemplazar a una notificación en debida forma que se ajustase a lo dispuesto de dicho artículo.

284. Tal como ha declarado el Tribunal de Justicia refiriéndose al procedimiento establecido en el artículo 88 CE, apartado 3, la obligación de notificación previa recae únicamente sobre los Estados miembros. Por ejemplo, dicha obligación no puede considerarse satisfecha si es la empresa beneficiaria de la ayuda quien la realiza. [118] El Tribunal de Justicia interpreta, pues, de manera muy estricta la obligación de notificación previa de las ayudas de Estado establecida en el Tratado CE. Así debe ocurrir también, *a fortiori,* en el ámbito del Tratado CECA, que, recordémoslo, sólo autoriza la concesión de ayudas de Estado a título de excepción.

285. De ello se deduce que la República Federal de Alemania no podía eludir la obligación de notificación que le imponía el artículo 6 de los Códigos Tercero, Cuarto y Quinto basándose en las comprobaciones que la Comisión se vería impulsada a efectuar al estudiar la documentación presentada por Salzgitter o al examinar el régimen general de ayudas a la luz del Tratado CE.

286. En efecto, si así fuera, los Estados miembros podrían eludir su deber de notificación previa de las ayudas y, por consiguiente, privar por completo de utilidad al control preventivo de la Comisión.

287. En el presente litigio, consta que la República Federal de Alemania incumplió sus obligaciones al no notificar a la Comisión, durante casi diez años, los proyectos destinados a permitir que Salzgitter se acogiera a lo dispuesto en el artículo 3 de la ZRFG.

288. Por consiguiente, al contrario que el Tribunal de Primera Instancia, mantengo la opinión de que, suponiendo que la Comisión incumpliera su deber de diligencia, tal circunstancia no podía eximir al Estado miembro de su deber de recuperar las ayudas controvertidas, dado que, al no haber sido notificadas previamente, tales ayudas había sido concedidas ilegalmente a Salzgitter y debían ser recuperadas.

118 — Sentencia de 1 de junio de 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) y Diputación Foral de Vizcaya/Comisión (C-442/03 P y C-471/03 P, Rec. p. I-4845), apartado 103.

289. A continuación, al analizar la tercera parte del primer motivo, estudiaré la cuestión de si la Comisión podía no obstante exigir la devolución de las ayudas de que se trata sin violar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

3. Sobre la tercera parte del primer motivo, relativa a una interpretación errónea de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

290. Entiendo que, en la tercera parte del primer motivo, la Comisión acusa al Tribunal de Primera Instancia de haber aplicado incorrectamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima al declarar que la Comisión había violado dichos principios al exigir el reembolso de las ayudas concedidas a Salzgitter entre 1986 y 1995.

a) Alegaciones de las partes

291. La Comisión considera que la sentencia recurrida viola el principio de seguridad jurídica, ya que el Tribunal de Primera Instancia hace caso omiso de la naturaleza de las normas que regulan las ayudas a la siderurgia. Tales normas se hallan en constante evolución, al igual que las que regulan las organizaciones comunes de mercado. La Comisión sostiene que, por tanto, los operadores económicos deben contar con que se producirán modificaciones de las normas aplicables y no pueden confiar legítimamente en que no se les impondrán nuevas restricciones. [119]

292. Salzgitter sostiene, en esencia, que el Tribunal de Primera Instancia aplicó correctamente los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

293. Recuerda a este respecto que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de protección de la confianza legítima puede ser invocado contra una normativa comunitaria, en la medida en que la propia Comunidad haya creado previamente una situación que pueda generar una confianza legítima . [120] Pues bien, según Salzgitter, en el presente asunto, por una parte, la Comisión autorizó, en varias ocasiones y sin restricción alguna, la ZRFG y, por otra parte, proclamó en el Primer Código que estaba obligada a seguir considerando legales los regímenes de ayudas tales como la ZRFG. [121]

119 — La Comisión se remite a la sentencia de 15 de febrero de 1996, Duff y otros (C-63/93, Rec. p. I-569), apartado 20.

120 — Sentencia de 6 de marzo de 2003, Niemann (C-14/01, Rec. p. I-2279), apartado 56.

121 — Considerandos primero a cuarto del Primer Código.

294. Salzgitter precisa además que la Comisión no comenzó a examinar los regímenes fiscales de los Estados miembros desde el punto de vista de las ayudas de Estado hasta 1998. A este respecto invoca varias decisiones de la Comisión en las que esta última no ordenó la recuperación de las ayudas concedidas en virtud de un régimen fiscal nacional a causa, sobre todo, del principio de protección de la confianza legítima. [122] Sostiene, pues, que la Decisión controvertida viola el principio de igualdad de trato al exigir que ella reembolse las ayudas que se le habían concedido.

295. La República Federal de Alemania considera que el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al remitirse a las sentencias, antes citadas, Duff y otros [123] y Oliveira/Comisión, [124] ya que en ellas se define la protección que ofrece el principio de seguridad jurídica en su más amplio sentido. Tras recordar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa comunitaria sólo respeta el imperativo de seguridad jurídica si permite que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que en ella se les imponen, la República Federal de Alemania subraya que tal valoración depende del contexto en el que se haya adoptado la normativa comunitaria y de la comparación con la situación jurídica anteriormente existente. Pues bien, la República Federal de Alemania considera que, el presente asunto, los interesados no estaban en situación de conocer con precisión el alcance de las obligaciones que se les imponían, ya que la nueva normativa no era clara ni estaba suficientemente motivada. Por lo tanto, en su opinión, el Tribunal de Primera Instancia actuó acertadamente al reconocer que se había violado el principio de seguridad jurídica.

122 — Decisiones 2002/347; 2003/755/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Bélgica a favor de los centros de coordinación establecidos en Bélgica (DO L 282, p. 25); 2003/515/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por los Países Bajos en favor de las actividades de financiación internacional (DO L 180, p. 52), y 2003/601/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas C 54/2001 (ex NN 55/2000) — Irlanda — Beneficios en el extranjero (DO L 204, p. 51).

123 — Apartado 20.

124 — Apartado 29.

b) Apreciación

296. Como indiqué anteriormente, el Tribunal de Primera Instancia declaró, en el apartado 182 de la sentencia recurrida, que, en las circunstancias particulares del presente asunto, la Comisión no podía ordenar la restitución de las ayudas concedidas a Salzgitter sin conculcar el principio de seguridad jurídica. En efecto, el Tribunal de Primera Instancia había considerado que la normativa aplicable a la empresa beneficiaria no estaba clara y que la Comisión, al no reaccionar ante la información que le habían facilitado la empresa beneficiaria y la República Federal de Alemania, había dado pruebas de falta de diligencia y había provocado así una situación equívoca.

297. Habida cuenta de las conclusiones que expuse al examinar anteriormente las otras dos partes del presente motivo, considero

que, en contra de lo que declaró el Tribunal de Primera Instancia, la Comisión no violó el principio de seguridad jurídica ni el de protección de la confianza legítima, en lo que respecta a Salzgitter, al exigir la restitución de las ayudas de que se trata.

299. A la vista de los datos que ha ido exponiendo, no creo que la Comisión haya podido violar la seguridad jurídica de Salzgitter al exigir el reembolso de las ayudas controvertidas.

i) Sobre la supuesta violación del principio de seguridad jurídica

298. El principio de seguridad jurídica implica que la legislación comunitaria debe ser precisa y su aplicación previsible para los justiciables, [125] y exige que todo acto de las instituciones que produzca efectos jurídicos sea claro y preciso y que se dé a conocer a los interesados de tal modo que éstos puedan saber con certeza a partir de qué momento dicho acto existe y comienza a producir efectos jurídicos. Dicho principio se impone con especial rigor cuando se trata de un acto que puede entrañar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que éste les impone. [126] Éste puede ser el caso de las decisiones adoptadas por la Comisión en materia de ayudas de Estado. [127]

300. Como indiqué anteriormente, los códigos de ayudas a la siderurgia establecidos por la Comisión adoptaron la forma de decisiones de alcance general y, como tales, fueron publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Estos códigos permiten, con ciertos requisitos y previa aprobación de la Comisión, declarar exentas de la prohibición de principio del artículo 4 CA, letra c), determinadas categorías de ayudas, que enumeran de manera exhaustiva. A mi juicio, las normas establecidas en ellos son claras, tal como indiqué anteriormente, en los puntos 231 a 237 de las presentes conclusiones, con respecto a la obligación de notificación previa de los proyectos de ayudas. Tanto la República Federal de Alemania, dada su participación en el Comité Consultivo CECA, como Salzgitter, dada la importancia de su posición económica, estaban en situación de conocer el alcance de las obligaciones que les imponía la Comisión en el marco del régimen de control de las ayudas de Estado.

301. En cuanto a la previsibilidad de las normas aplicables, considero igualmente que Salzgitter estaba en situación de prever que las normas fijadas por la Comisión en los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia

125 — Sentencia de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión (325/85, Rec. p. 5041), apartado 18.

126 — Véanse, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de julio de 1981, Gondrand Frères y Garancini (169/80, Rec. p. 1931), apartado 17, y la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 3 de octubre de 2006, Hewlett Packard/Comisión (T-313/04), apartado 66 y jurisprudencia que allí se cita.

127 — Sentencia Deff y otros, antes citada, apartado 20.

podían ser adaptadas y modificadas en función de la evolución de la situación económica del sector siderúrgico.

302. En efecto, como la Comisión ha señalado acertadamente, la normativa sobre ayudas a la siderurgia evoluciona constantemente. Los códigos de ayudas a la siderurgia y las normas recogidas en ellos sólo son válidos para un determinado período. Cada Código deroga el anterior, y cada Código supone una nueva redacción de las disposiciones por las que se establecen excepciones, adaptándolas a la evolución técnica y económica de la industria siderúrgica. Con la remodelación continua de estos códigos, la Comisión ha querido precisamente evitar que la concesión de ayudas se convierta en una situación permanente, para que siga siendo una excepción limitada en el tiempo, en respuesta a una situación y a unas necesidades específicas. Por consiguiente, la decisión de la Comisión por la que se autoriza, con arreglo a un Código de ayudas a la siderurgia, la concesión de determinadas ayudas a ciertas empresas siderúrgicas crea una situación jurídica que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, tal como puede ocurrir, por ejemplo, en el ámbito de las organizaciones comunes de mercados, cuyo objeto implica una constante adaptación en función de las variaciones de la situación económica. [128] Así pues, tras la expiración de un Código de ayudas a la siderurgia, la Comisión puede establecer nuevas normas en otro Código, si considera que así lo exige la correcta aplicación de las disposiciones del Tratado CECA.

303. Estimo, por consiguiente, que la Decisión controvertida, al señalar que las ayudas de que se trata no habían sido notificadas y exigir en consecuencia su devolución, no revela que la Comisión haya violado el principio de seguridad jurídica, mientras que la República Federal de Alemania, al no notificar dichas ayudas conforme a lo dispuesto en los Códigos Tercero, Cuarto y Quinto, no ha respetado tal principio.

ii) Sobre la supuesta violación del principio de protección de la confianza legítima

304. El principio de protección de la confianza legítima es el corolario del principio de seguridad jurídica. En caso de modificación de la norma, tiene por objeto garantizar la protección de las situaciones legítimamente adquiridas por una o varias personas físicas o jurídicas en particular. [129]

128 — Véase, en particular, la sentencia de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comisión y Consejo (C-104/97 P, Rec. p. I-6983), apartado 52.

129 — Véase, en particular, la sentencia de 18 de mayo de 2000, Rombi y Arkopharma (C-107/97, Rec. p. I-3367), apartado 66 y jurisprudencia que allí se cita.

No obstante, cuando una situación puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de la situación existente. [130]

305. En el presente litigio, y habida cuenta de las conclusiones a las que llegué anteriormente, considero en primer lugar que ni Salzgitter ni la República Federal de Alemania pueden invocar una violación del principio de protección de la confianza legítima.

306. En efecto, es bien sabido que, en materia de ayudas de Estado, un Estado miembro no puede invocar la confianza legítima de los beneficiarios para eludir la obligación de recuperar las ayudas ilegalmente concedidas, cuando éstas se otorgaron infringiendo las normas de procedimiento. El Tribunal de Justicia considera, en efecto, que admitir esta posibilidad equivaldría a permitir que las autoridades nacionales invocasen la ilegalidad de su propio comportamiento para impedir que el control realizado por la Comisión surta efectos. [131]

307. También es sabido que, dado el carácter imperativo del control de las ayudas de Estado, los operadores económicos sólo pueden depositar una confianza legítima en la validez de la ayuda cuando ésta se concede con observancia del procedimiento establecido al efecto y, en particular, respetando las competencias atribuidas a la Comisión. [132] La jurisprudencia ha indicado igualmente en reiteradas ocasiones que, en circunstancias normales, cabe suponer que todo operador económico diligente está en situación de verificar si se ha respetado dicho procedimiento. [133]

308. Pues bien, en las presentes conclusiones, mantengo la tesis de que, al no notificar las ayudas de que se trata, la República Federal de Alemania no respetó el procedimiento establecido a partir de 1986 por los diferentes códigos de ayudas a la siderurgia. Considero igualmente que Salzgitter se encontraba en situación de conocer con precisión el alcance de sus obligaciones en el marco del control de las ayudas de Estado establecido por la Comisión.

309. Estimo por tanto que, habida cuenta de la jurisprudencia antes mencionada y de las circunstancias específicas del presente asunto, ni la República Federal de Alemania ni Salzgitter pueden invocar una violación

130 — Sentencias Delacre y otros/Comisión, antes citada, apartado 33 y jurisprudencia que allí se cita, y de 24 de octubre de 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl y otros/Comisión (T-244/94, Rec. p. 1963), apartados 58 y 59.

131 — Véase en particular, en relación con el Tratado CE, la sentencia de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartado 48 y jurisprudencia que allí se cita.

132 — Véase, en particular, en relación con el Tratado CE, la sentencia de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión (C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479), apartados 150 a 152.

133 — Véase la sentencia Alcan Deutschland, antes citada, apartado 25 y jurisprudencia que allí se cita.

del principio de protección de la confianza legítima para eludir la obligación de recuperación de las ayudas controvertidas.

310. En cualquier caso, no pienso que la Comisión haya podido suscitar en el Estado miembro afectado ni en la empresa beneficiaria una confianza legítima en la compatibilidad de las ayudas en cuestión con las normas del Tratado CECA.

311. Como el Abogado General Léger puso de relieve en los puntos 365 a 370 de sus conclusiones en el asunto en que se dictó la sentencia Bélgica y Forum 187/Comisión, antes citada, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia considera acreditada la violación del principio de protección de la confianza legítima cuando se cumplen tres requisitos.

312. En primer lugar, debe existir un acto o un comportamiento de la administración comunitaria que pueda generar dicha confianza. Es preciso además que dicha administración haya dado garantías concretas. [134]

313. En segundo lugar, es preciso que el operador económico no pueda prever la modificación de la línea de conducta que antes seguía la administración comunitaria. En efecto, según la jurisprudencia, cuando un operador económico prudente y perspicaz está en situación de prever la adopción de un acto comunitario que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio del principio de protección de la confianza legítima cuando dicho acto se adopta. [135] La confianza generada por el acto o el comportamiento de la administración comunitaria es, pues, «legítima» y, en consecuencia, digna de respeto cuando la persona afectada podía confiar razonablemente en el mantenimiento o la estabilidad de la situación así creada, al igual que lo haría un operador económico «prudente y perspicaz».

314. En tercer lugar, es preciso que el interés comunitario perseguido por el acto impugnado no justifique la vulneración de la confianza legítima del interesado. Este último requisito concurre cuando la ponderación de los intereses en juego demuestra que, en las circunstancias del caso, el interés comunitario no prima sobre el interés de la persona afectada en el mantenimiento de una situación que ella podía legítimamente considerar estable. [136]

315. En el presente asunto, procede analizar si los actos o el comportamiento de la

134 — Sentencia Bélgica y Forum 187/Comisión, antes citada, apartado 147 y jurisprudencia que allí se cita.

135 — *Ibidem.*

136 — Véase, en particular, la sentencia de 17 de julio de 1997, Affish (C-183/95, Rec. p. I-4315), apartado 57.

Comisión pudieron suscitar en la empresa beneficiaria una confianza legítima suficiente para impedir que la Comisión exija a la República Federal de Alemania que ordene la restitución de las ayudas y a Salzgitter que las reembolse.

316. No creo que así sea. En efecto, en contra de lo que sostienen Salzgitter y la República Federal de Alemania, mantengo la opinión de que la Comisión no pudo suscitar una confianza legítima cuando autorizó, basándose en el Tratado CE, el régimen general de ayudas establecido en el artículo 3 del ZRFG, ni cuando adoptó el Primer Código, y ni siquiera al no reaccionar frente a la información que Salzgitter le había facilitado.

317. Por lo que respecta, en primer lugar, a las decisiones de la Comisión de no formular objeciones contra el artículo 3 de la ZRFG, considero que dichas decisiones no podían ofrecer garantías concretas en cuanto a la compatibilidad de las ayudas controvertidas con las normas del Tratado CECA. Tal como indiqué al examinar la adhesión a la casación, tales decisiones se basaban únicamente en los artículos 87 CE y 88 CE y concernían a las empresas a las que se aplica el Tratado CE. Como la medida o las ayudas controvertidas beneficiaron a una empresa a la que se aplica el Tratado CECA, su compatibilidad con el mercado común del carbón y del acero dependía de las disposiciones específicas de este último Tratado y de los actos adoptados en ejecución del mismo. [137]

318. A continuación, por lo que respecta a las normas establecidas por la Comisión en el Primer Código, considero igualmente que no pudieron generar expectativas legítimas en Salzgitter en cuanto a la compatibilidad con el mercado común del carbón y del acero de las ayudas controvertidas.

319. En efecto, como indiqué anteriormente, las normas que establece la Comisión en un Código de ayudas a la siderurgia responden a una situación y a unas necesidades específicas y sólo son válidas para un determinado período. Pues bien, según reiterada jurisprudencia, aunque el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad, los operadores económicos no pueden confiar legítimamente en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias. En la sentencia Wirtschaftsvereinigung Stahl y otros/Comisión, antes citada, el juez comunitario declaró así que «el buen funcionamiento del mercado común del acero implica la necesidad evidente de una adaptación constante en función de las variaciones de la

137 — Me remito a los puntos 149 a 152 de las presentes conclusiones.

situación económica». [138] En lo que respecta a las medidas destinadas a hacer frente a las situaciones de crisis, dicha sentencia afirmó que los operadores económicos no podían invocar un derecho adquirido al mantenimiento de la situación jurídica existente en un momento dado. [139]

320. Por consiguiente, tal como hemos visto, la decisión de la Comisión de autorizar la concesión de cierto tipo de ayudas a determinadas empresas siderúrgicas con arreglo a un Código de ayudas a la siderurgia crea una situación jurídica que la Comisión puede modificar en el ejercicio de su facultad de apreciación.

321. De ello se deduce que, cuando la Comisión precisa, por una parte, en el cuarto considerando del Primer Código, que éste se aplica «únicamente a las ayudas específicas» —ya que la aplicación a la siderurgia de los regímenes de ayudas generales seguía estando sometida al control de la Comisión basado en el artículo 67 CA y en los artículos 87 CE y 88 CE— e indica, por otra parte, en su artículo 10, que dicho Código «será aplicable hasta el 31 de diciembre de 1981», está claro que, a partir de esa fecha, la Comisión puede establecer normas diferentes. Salzgitter, de quien se supone que conoce la normativa aplicable, se hallaba, pues, en situación de prever que dicha normativa podía ser adaptada y modificada en función de la coyuntura del mercado siderúrgico. En otros términos, cuando la Comisión decide establecer un procedimiento uniforme para todas las ayudas a la siderurgia en el Segundo Código, y en particular cuando impone la obligación de notificar las ayudas de la índole de las examinadas en el presente litigio en el Tercer Código, a mi juicio, dicha institución no vulnera el principio de protección de la confianza legítima.

322. Por último, en lo que respecta a la falta de reacción de la Comisión tras recibir la información facilitada por Salzgitter, considero que no podía suscitar en dicha empresa una confianza legítima en cuanto a la compatibilidad de las ayudas controvertidas con el mercado común del carbón y del acero. En efecto, tal información no formaba parte de una notificación que se ajustase a lo dispuesto en el artículo 6 del Tercer Código y de códigos posteriores, sino que fue presentada en relación con los programas de control de la producción de acero y de los programas de de vigilancia de las inversiones. Esto me parece insuficiente para que Salzgitter pudiera creer razonablemente que las ayudas que había recibido no suscitaban objeción alguna por parte de la Comisión. [140]

138 — Apartado 59.

139 — *Ibidem.*

140 — La sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, Rec. p. 4617) no es aplicable por analogía al presente asunto. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia había considerado, en efecto, que el retraso (de veintiséis meses) con el que la Comisión había adoptado una decisión sobre la compatibilidad de una ayuda de Estado podía suscitar en el beneficiario de la ayuda una confianza legítima suficiente para impedir que la Comisión exigiera a las autoridades nacionales que ordenasen la restitución de la ayuda. Sin embargo, en dicho asunto, la ayuda había sido notificada.

323. Estimo, por consiguiente, que los actos o el comportamiento adoptados por la Comisión en el presente asunto no pudieron suscitar en Salzgitter una confianza legítima suficiente para impedir que la Comisión exija a la República Federal de Alemania que ordene la restitución de las ayudas y a la empresa beneficiaria que las reembolse.

324. Habida cuenta del conjunto de circunstancias expuestas y de las conclusiones a las que he llegado al examinar las dos partes anteriores del primer motivo, considero que el Tribunal de Primera Instancia cometió un error de Derecho cuando declaró que la Comisión había violado el principio de seguridad jurídica al exigir el reembolso de unas ayudas ilegalmente otorgadas a Salzgitter, pues no habían sido notificadas.

325. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que estime el primer motivo y anule la sentencia recurrida en la medida en que ésta anuló los artículos 2 y 3 de la Decisión controvertida, relativos al reembolso de las ayudas concedidas a Salzgitter entre 1986 y 1995.

326. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, estimo que no procede pronunciarse sobre las demás partes del presente motivo. Estimo igualmente que no procede pronunciarse sobre el segundo motivo invocado en el recurso de casación.

VII. Sobre la devolución del asunto al Tribunal de Primera Instancia

327. El artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia dispone que, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal de Primera Instancia. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá, o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su Estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia para que este último resuelva.

328. En el presente asunto, considero que el Estado del litigio no permite dictar sentencia. En efecto, el examen de los motivos invocados por Salzgitter en su recurso de anulación exigirá inevitablemente comprobaciones de hecho que el Tribunal de Primera Instancia no ha llevado a cabo en la sentencia recurrida. Pienso en particular en el cuarto motivo, relativo a un error de apreciación en la calificación de determinadas inversiones como medidas comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CECA, en el quinto motivo, relativo a un error de apreciación de la Comisión al no calificar determinados proyectos de inversión como medidas de protección del medio ambiente, y en el sexto motivo, relativo a un error de apreciación en la determinación del tipo de actualización pertinente.

329. Estas consideraciones me incitan a proponer que se devuelva el presente asunto al Tribunal de Primera Instancia para que éste resuelva sobre el fondo y que se reserve la decisión sobre las costas.

VIII. Conclusión

330. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

1) Anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 1 de julio de 2004, Salzgitter/Comisión (T-308/00), en la medida en que ésta anuló los artículos 2 y 3 de la Decisión 2000/797/CECA de la Comisión, de 28 de junio de 2000, relativa a la ayuda estatal concedida por Alemania a Salzgitter AG, Preussag Stahl AG y las filiales siderúrgicas del grupo, agrupadas actualmente bajo la denominación «Salzgitter AG-Stahl und Technologie» (SAG).

2) Devolver el asunto al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas para que resuelva sobre el fondo.

3) Reservar la decisión sobre las costas.