SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 23 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, con sede en Düsseldorf (Alemania),

Thyssen Stahl AG, con domicilio social en Duisbourg (Alemania),

Preussag Stahl AG, con domicilio social en Salzgitter (Alemania),

y

Hoogovens Staal BV, antiguamente Hoogovens Groep BV, con domicilio social en IJmuiden (Países Bajos),

representadas por el Sr. J. Sedemund, abogado de Berlín y, en lo que respecta a Hoogovens Staal BV, por Me E.H. Pijnacker Hordijk, abogado de Bruselas, que designan como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me A. May, 398, route d'Esch,

partes recurrentes,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala

* Lengua de procedimiento: alemán.

Primera ampliada) de 24 de octubre de 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl y otros/Comisión (T-244/94, Rec. p. II-1963), por el que se solicita que se anule dicha sentencia, en la medida en que desestimó su recurso dirigido contra la Decisión 94/259/CECA de la Comisión, de 12 de abril de 1994, relativa a las ayudas que Italia tiene previsto conceder a las empresas siderúrgicas del sector público (grupo siderúrgico Ilva) (DO L 112, p. 64),

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. P.F. Nemitz, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del mismo Servicio, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada en primera instancia,

República Italiana, representada por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P.G. Ferri, avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Italia, 5, rue Marie Adélaïde,

Consejo de la Unión Europea, representado por los Sres. S. Marquardt y A.P. Feeney, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. E. Uhlmann, Director General de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer,

e

Ilva Laminati Piani SpA, con domicilio social en Roma (Italia),

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. C. Gulmann, Presidente de Sala, el Sr. J.-P. Puissochet (Ponente) y la Sra. F. Macken, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 16 de diciembre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 27 de enero de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de diciembre de 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl así como Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG y Hoogovens Staal BV interpusieron un recurso de casación, con arreglo al artículo 49 del Estatuto CECA del Tribunal de Justicia, contra la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 24 de octubre de 1997,

Wirtschaftsvereinigung Stahl y otros/Comisión (T-244/94, Rec. p. II-1963; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), mediante la cual éste desestimó su recurso por el que se solicita la anulación de la Decisión 94/259/CECA de la Comisión, de 12 de abril de 1994, relativa a las ayudas que Italia tiene previsto conceder a las empresas siderúrgicas del sector público (grupo siderúrgico Ilva) (DO L 112, p. 64; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»).

El marco normativo

2 El artículo 4, letra c), del Tratado CECA establece que están 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».

3 Además, el artículo 95, párrafo primero, del Tratado CECA dispone:

«En todos los casos no previstos en el presente Tratado en que resulte necesaria una Decisión o una Recomendación de la Comisión 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, dicha Decisión podrá tomarse o dicha Recomendación podrá formularse con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo.»

4 A la luz de dichas disposiciones, la Comisión, con el fin de responder a las exigencias de la reestructuración del sector siderúrgico, se basó en el artículo 95 del Tratado para establecer, a partir de principios de los ochenta, un régimen comunitario por el que se autorizaba la concesión de ayudas de Estado a la siderurgia en determinados casos enumerados con carácter taxativo.

5 El régimen adoptado por la Comisión con arreglo a la referida disposición tomó la forma de decisiones de alcance general, denominadas habitualmente «Códigos de ayudas», y fue objeto de sucesivas adaptaciones, con el fin de hacer frente a las dificultades coyunturales de la industria siderúrgica. El Código de ayudas a la siderurgia vigente durante el período objeto del presente litigio era el Quinto de la serie y fue adoptado mediante la 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 de ayudas»).

6 El punto I de la exposición de motivos del Quinto Código de ayudas está redactado en los siguientes términos:

«Con arreglo a la letra c) del artículo 4 del Tratado, se prohíbe toda ayuda por parte de los Estados miembros a la siderurgia, cualquiera que sea su forma, tanto si es específica como si no lo es.

A partir del 1 de enero de 1986 la Comisión estableció por la Decisión nº 3484/85/CECA, sustituida a partir del 1 de enero de 1989 por la Decisión nº 322/89/CECA, normas por las que se autoriza la concesión de ayudas para la siderurgia en un número limitado de supuestos.

Estas normas abarcan cualquier tipo de ayudas, específicas o no, concedidas por los Estados miembros.

Su finalidad principal es evitar que la siderurgia se vea privada de la posibilidad de acogerse a ayudas de investigación y desarrollo y a ayudas que le permitan adaptar sus instalaciones a las nuevas normas de protección del medio ambiente. Estas normas autorizan, asimismo, la concesión de ayudas sociales para impulsar el cierre parcial de instalaciones y financiar el cese definitivo de todo tipo de actividades CECA de las empresas menos competitivas. Por último, prohíben la

concesión de ayudas de funcionamiento o de inversión en favor de empresas siderúrgicas de la Comunidad, si bien contienen una excepción relativa a las ayudas regionales a la inversión en determinados Estados miembros.

El régimen estricto así creado y que viene aplicándose en el territorio de los doce Estados miembros ha permitido que, a lo largo de los últimos años, existieran unas condiciones de competencia equitativas en todo el sector. Este régimen es coherente con el objetivo perseguido en el contexto de la realización del mercado único. También se ajusta a las normas en materia de ayudas públicas fijadas en el consenso sobre acero celebrado entre la Comunidad y Estados Unidos en noviembre de 1989 y que estará en vigor hasta el 31 de marzo de 1992. Por consiguiente, el régimen habrá de mantenerse, si bien se procederá a una serie de adaptaciones técnicas.

[...]»

7 El artículo 1, apartado 1, del Quinto Código de ayudas dispone:

«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 las disposiciones de los artículos 2 a 5.»

8 Con arreglo a los artículos 2 a 5 del Quinto Código de ayudas, pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas para investigación y desarrollo (artículo 2), las ayudas a favor de la protección del medio ambiente (artículo 3), las ayudas para el cierre (artículo 4), así como las ayudas otorgadas

en el marco de programas regionales generales de ayudas en Grecia, Portugal y el territorio de la antigua República Democrática Alemana (artículo 5).

Los antecedentes del litigio ante el Tribunal de Primera Instancia

9 De la sentencia recurrida se desprende que, tras la adopción del Quinto Código de ayudas y frente a la agravación de la situación económica y financiera en el sector siderúrgico, la Comisión presentó en su Comunicación SEC(92) 2160 final al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de noviembre de 1992, un plan de reestructuración de las empresas siderúrgicas que preveía diferentes medidas de acompañamiento en el ámbito social, así como estímulos financieros, incluidas ayudas comunitarias (apartado 4 de la sentencia recurrida).

10 En sus conclusiones de 25 de febrero de 1993, el Consejo acogió favorablemente el plan propuesto por la Comisión, que tenía por objeto una reducción sustancial de las capacidades de producción. Posteriormente, la declaración conjunta del Consejo y la Comisión, recogida en el acta del Consejo de 17 de diciembre de 1993 (en lo sucesivo, «Declaración de 17 de diciembre de 1993»), indicaba que éste reafirmaba, en particular, «su interés en la aplicación estricta del Código de ayudas [...] sin perjuicio del derecho de todo Estado miembro a solicitar una Decisión con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA» (apartados 5 y 6 de la sentencia recurrida).

11 El 22 de diciembre de 1993, el Consejo emitió su dictamen conforme en virtud del artículo 95, párrafos primero y segundo, del Tratado, sobre la concesión de las ayudas a seis empresas siderúrgicas, entre las cuales figuraban las empresas del sector público italiano (grupo siderúrgico Ilva), y la Comisión, basándose en dicho dictamen, autorizó, mediante la Decisión impugnada, la concesión de ayudas de Estado a dicho grupo. Las referidas ayudas iban destinadas a acompañar la reestructuración o la privatización de éste y no estaban comprendidas entre las ayudas que hubieran podido autorizarse con arreglo al Quinto Código de ayudas (apartados 7 y 8 de la sentencia recurrida).

El recurso de anulación y la sentencia impugnada

12 En estas circunstancias, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 24 de junio de 1994, la asociación Wirtschaftsvereinigung Stahl y las empresas siderúrgicas Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG y Hoogovens Groep BV interpusieron, con arreglo al artículo 33 del Tratado CECA, un recurso de anulación de la Decisión impugnada.

13 Dicho recurso de anulación se apoyaba en siete motivos, basados en la inobservancia del Quinto Código de ayudas, la infracción del artículo 95 del Tratado, la violación del principio de proporcionalidad, la violación del principio de no discriminación y el incumplimiento de la obligación de motivación, así como en la ilegalidad del procedimiento decisorio y en la violación de los derechos de defensa.

14 Por lo que respecta al motivo relativo a la inobservancia del Quinto Código de ayudas, las demandantes señalaban, en particular, que, al autorizar la concesión de una ayuda que no cumplía los requisitos establecidos en el citado Código, la Comisión había incurrido en desviación de poder.

15 Además, en el marco de su motivo basado en la infracción del artículo 95 del Tratado, alegaban que la Decisión impugnada no reunía los requisitos para la aplicación del párrafo primero de la referida disposición, en la medida en que las ayudas que autorizaba, por un lado, no perseguían una finalidad comprendida entre los objetivos recogidos en los artículos 2 a 4 del Tratado CECA y, por otro lado, no eran necesarias, a su juicio, para alcanzar dichos objetivos.

La sentencia recurrida

16 El Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso de anulación en su totalidad.

17 En lo que respecta al motivo de anulación basado en la inobservancia del Quinto Código de ayudas, que constituye, según las demandantes, una desviación de poder por parte de la Comisión, el Tribunal de Primera Instancia, tras señalar en el apartado 34 de la sentencia recurrida que, en el sistema del Tratado, el artículo 4, letra c), no se opone a que la Comisión autorice, con carácter de excepción, ayudas de Estado compatibles con los objetivos del Tratado, consideró en el apartado 36 que, a falta de disposición específica, la Comisión era competente, con arreglo al artículo 95 del citado Tratado, para adoptar cualquier decisión general o individual necesaria para el logro de los objetivos de éste y que la referida disposición autorizaba a la Comisión para apreciar cuál de estos dos tipos de decisiones, generales o individuales, era el más adecuado para alcanzar el objetivo o los objetivos perseguidos.

18 A continuación, el Tribunal de Primera Instancia, tras señalar en el apartado 37 de la sentencia recurrida que la Comisión había utilizado el artículo 95 del Tratado, tanto para adoptar decisiones generales —los Códigos de ayudas— como para adoptar decisiones individuales que autorizaban determinadas ayudas específicas con carácter excepcional, estimó, en el apartado 38, que en el presente asunto el problema residía en determinar el objeto y el alcance respectivos del Quinto Código de ayudas y de la Decisión impugnada.

19 Al proceder a la comparación del Quinto Código de ayudas, por un lado, y de la Decisión impugnada, por otro lado, el Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 41 de la sentencia recurrida, que tienen un ámbito de aplicación diferente, ya que el Código se refiere de modo general a determinadas categorías de ayudas que considera compatibles con el Tratado y la Decisión impugnada

autoriza, por razones excepcionales y *una tantum*, ayudas que, en principio, no podrían ser consideradas compatibles con el Tratado.

20 En los apartados 42 y 43 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia señaló lo siguiente:

«42. Desde esta perspectiva, la tesis de las partes demandantes según la cual el Código tiene carácter obligatorio, exhaustivo y definitivo, no puede ser acogida. En efecto, el Código sólo representa un marco jurídico vinculante para las ayudas compatibles con el Tratado enumeradas por él. En este ámbito, establece un sistema global destinado a garantizar un trato uniforme, en el marco de un solo procedimiento, a todas las ayudas comprendidas en las categorías que define. La Comisión sólo está vinculada por este sistema cuando aprecia la compatibilidad con el Tratado de ayudas contempladas por el Código. No puede, por tanto, autorizar tales ayudas mediante una Decisión individual contraria a las normas generales establecidas por dicho Código [...]

43. Por el contrario, las ayudas no comprendidas en las categorías exentas de la prohibición por las disposiciones del Código pueden disfrutar de una excepción individual a dicha prohibición si la Comisión estima, en el marco del ejercicio de su facultad discrecional en virtud del artículo 95 del Tratado, que tales ayudas son necesarias para lograr los objetivos del Tratado. En efecto, el Código de ayudas sólo tiene por objeto autorizar de manera general, y con ciertas condiciones, excepciones a la prohibición de las ayudas en favor de determinadas categorías de estas últimas que enumera de forma exhaustiva. La Comisión no es competente en virtud de los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado, que se refieren únicamente a los casos no previstos por el Tratado, [...] para prohibir ciertas categorías de ayudas, dado que tal prohibición ya está prevista por el propio Tratado en la letra c) de su artículo 4. Por tanto, las ayudas no comprendidas en las categorías que el Código exime de esta prohibición siguen sometidas exclusivamente a la letra c) del artículo 4. De ello resulta que, cuando, no obstante, tales ayudas resultan necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado, la Comisión está facultada para recurrir al artículo 95 del Tratado, con el fin de hacer frente a esa situación imprevista, en su caso, por medio de una Decisión individual [...]»

21 El Tribunal de Primera Instancia prosiguió su razonamiento en los siguientes términos:

«45. En tales circunstancias, la Decisión controvertida no puede considerarse como una excepción injustificada al quinto Código de ayudas, sino que constituye un acto cuya fuente, al igual que la de este último, es lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 95 del Tratado.

46. Por tanto, la tesis de las partes demandantes, según la cual la Decisión impugnada había sido adoptada para favorecer a la empresa beneficiaria de las ayudas de que se trata, modificando de manera encubierta el Código de ayudas, carece de todo fundamento. En efecto, la Comisión no podía en ningún caso declinar, mediante la adopción del Código de ayudas, la facultad que le atribuye el artículo 95 del Tratado de adoptar actos individuales para hacer frente a situaciones imprevistas. Como, en el presente asunto, el ámbito de aplicación del Código no cubría las situaciones económicas que habían llevado a la Comisión a adoptar la Decisión controvertida, dicha Institución estaba, en efecto, facultada para basarse en el artículo 95 del Tratado con el fin de autorizar las ayudas de que se trata, siempre y cuando se respetasen los requisitos de aplicación de esa disposición.»

22 El Tribunal de Primera Instancia desestimó, en consecuencia, en el apartado 47 de la sentencia recurrida, la imputación relativa a una supuesta desviación de poder.

23 Por lo que se refiere al motivo basado en la supuesta infracción del artículo 95 del Tratado, el Tribunal de Primera Instancia señaló con carácter preliminar, en el apartado 72 de la sentencia recurrida, que la Comisión, en virtud de los párrafos primero y segundo de la citada disposición, tiene la facultad de autorizar ayudas de Estado dentro de la Comunidad, cada vez que la situación económica en el sector siderúrgico haga que la adopción de medidas de ese tipo sea necesaria para lograr algunos de los objetivos de la Comunidad.

24 Tras recordar, en el apartado 74 de la sentencia recurrida que, a principios de los años noventa, la siderurgia europea atravesó una crisis repentina y grave, debida a la acción combinada de varios factores, el Tribunal de Primera Instancia examinó, por un lado, si, dentro del contexto de dicha crisis, la finalidad de la Decisión impugnada participa de los objetivos del Tratado y, por otro lado, si la autorización concedida por ésta era necesaria para alcanzar dichos objetivos.

25 En los apartados 79 a 83 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia consideró lo siguiente:

«79. Desde esta perspectiva, debe recordarse previamente que, habida cuenta de la diversidad de los objetivos fijados por el Tratado, la función de la Comisión consiste en garantizar la conciliación permanente de esos diferentes objetivos, utilizando su facultad discrecional con el fin de llegar a la satisfacción del interés común, de conformidad con una jurisprudencia reiterada [...]

80. En el presente asunto, el Tribunal de Primera Instancia constata que la Decisión controvertida concilia diversos objetivos del Tratado, con el fin de proteger intereses mayores.

81. En efecto, la racionalización de la industria siderúrgica europea a través del saneamiento de determinados grupos, entre ellos Ilva, el cierre de las instalaciones obsoletas o poco competitivas, la reducción de las capacidades excedentarias, la privatización del grupo Ilva con el fin de asegurar su viabilidad y la supresión de empleos en una medida "razonable" —según los términos utilizados por la Comisión—, a que se refiere dicha Decisión, concurren para realizar los objetivos del Tratado, teniendo en cuenta la sensibilidad del sector siderúrgico y el hecho de que el mantenimiento, incluso la agravación de la crisis, habrían podido provocar, en la economía del Estado miembro de que se trata, problemas sumamente graves y persistentes. No se discute que este sector tiene, en varios Estados miembros, especialmente en Italia, una importancia esencial, debido a la localización de las instalaciones siderúrgicas en regiones caracterizadas por una situación de subempleo y a la magnitud de

los intereses económicos en juego. En tales circunstancias, unas posibles decisiones de cierre y de supresión de puestos de trabajo, así como la toma de control de las empresas interesadas por sociedades privadas que actúen exclusivamente según la lógica del mercado, habrían podido crear, a falta de medidas de apoyo de la autoridad pública, serias dificultades de orden público, especialmente agravando el problema del desempleo y pudiendo crear una grave situación de crisis económica y social.

82. En tales circunstancias, al pretender resolver tales dificultades mediante el saneamiento del grupo siderúrgico Ilva, la Decisión controvertida tiende innegablemente a garantizar "la continuidad del empleo" y a evitar "provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes", como exige el párrafo segundo del artículo 2 del Tratado. Además, persigue los objetivos establecidos por el artículo 3, relativos, entre otras cosas, al "mantenimiento de condiciones que estimulen a las empresas a desarrollar y mejorar su capacidad de producción" [letra d)] y a la promoción de "la expansión regular y la modernización de la producción, así como la mejora de la calidad, en condiciones tales que descarten toda protección frente a las industrias competidoras" [letra g)]. En efecto, tiende a racionalizar la industria siderúrgica europea especialmente a través del cierre definitivo de instalaciones obsoletas o poco competitivas, como en Bagnoli, y la reducción irreversible de las capacidades de producción de determinados productos (por ejemplo, en Tarento, Italia) con el fin de hacer frente a la situación de exceso de capacidad (véase el artículo 2 de la Decisión controvertida). Dicha Decisión se inscribe así, junto con las otras cinco Decisiones individuales, antes citadas, por las que se autorizan ayudas de Estado y que fueron adoptadas el mismo día, en el marco de un programa global de reestructuración permanente del sector siderúrgico y de reducción de las capacidades de producción en la Comunidad (véanse los apartados 4 a 6 *supra)*. Desde esta perspectiva, procede señalar que la finalidad de la ayuda de que se trata no es asegurar la pura y simple supervivencia de la empresa beneficiaria —lo que sería contrario al interés común— sino restablecer su viabilidad limitando al mínimo la incidencia de las ayudas sobre la competencia y velando por la observancia de las normas de competencia leal, especialmente en cuanto a las condiciones de privatización del grupo Ilva.

83. De ello resulta que la Decisión controvertida pretende proteger el interés común, de conformidad con los objetivos del Tratado. Por lo tanto, la tesis de las demandantes según la cual esta Decisión no pretende alcanzar tales objetivos debe ser desestimada.»

26 Al examinar si las ayudas concedidas al grupo siderúrgico Ilva eran necesarias para alcanzar los objetivos del Tratado, el Tribunal de Primera Instancia, tras recordar, en el apartado 87 de la sentencia recurrida, la reiterada jurisprudencia según la cual, en el marco de los motivos que requieren una apreciación económica y técnica compleja, el control del Tribunal de Primera Instancia debe limitarse a comprobar la exactitud material de los hechos y la inexistencia de error manifiesto de apreciación, señaló, en el apartado 89, que las demandantes no proporcionaron ningún elemento concreto que permitiera presumir que la Comisión había incurrido en un error manifiesto en su apreciación de la necesidad de las ayudas de que se trata y, en particular, de su aptitud para facilitar el saneamiento de la empresa beneficiaria.

27 El Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, que el hecho de afirmar, limitándose a invocar la ineficacia de las ayudas anteriores, que las ayudas en cuestión probablemente no permitirían alcanzar los resultados esperados no constituía nada más que una anticipación de carácter puramente especulativo e hipotético. Según el Tribunal, un intento de proyectar al futuro los resultados obtenidos en el pasado, sin examinar debidamente las condiciones concretas impuestas en la Decisión impugnada con el fin de realizar una reestructuración de la empresa beneficiaria capaz de garantizar su viabilidad, no podía constituir un medio de prueba de la violación del Tratado por parte de la Comisión.

28 En los apartados 91 a 94 de la sentencia recurrida, el Tribunal de Primera Instancia prosiguió en los siguientes términos:

«91. Además, el Tribunal de Primera Instancia señala que, en contra de las alegaciones de las demandantes, el contexto histórico y la motivación de la Decisión controvertida revelan un análisis profundo de la situación de crisis actual de la siderurgia europea y de los medios más adecuados para hacer frente a ella [...]

92. Además, de las Comunicaciones de la Comisión al Consejo, durante el procedimiento que llevó a la adopción de la Decisión controvertida, se

desprende que la Institución demandada analizó debidamente las condiciones de viabilidad de la empresa beneficiaria de la ayuda de que se trata [...]

93. En cuanto a las alegaciones de las demandantes relativas a la repercusión de la Decisión controvertida sobre la competencia, carecen asimismo de todo fundamento. En efecto, las demandantes no tienen en cuenta las precauciones tomadas por la Comisión, en la Decisión impugnada, a efectos de garantizar la viabilidad de Ilva, especialmente absorbiendo el endeudamiento de esta empresa (véase el punto II de los motivos de la Decisión controvertida), limitando las medidas de reestructuración financiera a los importes estrictamente necesarios, de modo que "no afecte a las condiciones de los intercambios en la industria siderúrgica de la Comunidad en una medida incompatible con el interés común [más aún dadas las actuales dificultades que atraviesa el mercado siderúrgico]" (punto VI de los motivos de la Decisión controvertida). Bajo este aspecto, el Tribunal de Primera Instancia señala que la Comisión, con el fin de no proporcionar a la empresa beneficiaria una ventaja indebida con respecto a otras empresas del sector, vela especialmente, en la Decisión controvertida, por que esta empresa no tenga desde el principio cargas financieras netas inferiores al 3,5 % del volumen de negocios anual, [...] lo que, según dicha Institución, a la que no contradicen en este punto las demandantes, representa la media actual para las empresas siderúrgicas comunitarias. Más generalmente, la Decisión controvertida impone, en su artículo 2, algunos requisitos destinados a garantizar que la ayuda a la financiación se limite a lo estrictamente necesario [...]

94. En tales circunstancias, las demandantes no aportan ningún elemento que permita suponer que la Comisión incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que las ayudas de que se trata, acompañadas de los requisitos impuestos en la Decisión controvertida, eran necesarias para alcanzar determinados objetivos del Tratado.»

29 El Tribunal de Primera Instancia señaló, en el apartado 95 de la sentencia recurrida, que la Decisión impugnada no era ilegal por una supuesta infracción de los requisitos de aplicación del artículo 95, párrafos primero y segundo, del Tratado.

El recurso de casación

30 En apoyo de su recurso de casación, las recurrentes invocan cuatro motivos, basados en la infracción del Quinto Código de ayudas, en la violación del principio de necesidad (principio denominado «una sola vez por todas»), en la promoción ilegal de una política estrictamente nacional, y en la infracción del artículo 4, letra c), del Tratado, respectivamente.

Sobre los motivos primero y cuarto

31 Mediante sus motivos primero y cuarto, que procede examinar conjuntamente, las recurrentes alegan que, al considerar:

— que el Quinto Código de ayudas únicamente constituye un marco jurídico vinculante para las ayudas compatibles con el Tratado en él enumeradas, mientras que el citado Código tiene por finalidad prohibir todas las ayudas que no están expresamente enumeradas en él,

— y, por consiguiente, que no existe una jerarquía entre el Quinto Código de ayudas, por una parte, como decisión general, y la Decisión impugnada, por otra parte, como decisión individual,

el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho relativo a la interpretación del ámbito de aplicación del Quinto Código de ayudas y del artículo 4, letra c), del Tratado.

32 Las recurrentes consideran que el Quinto Código de ayudas constituye un régimen general y abstracto de autorización de las ayudas que se aplica a todos los proyectos de ayudas a la industria siderúrgica. Por el contrario, la Decisión impugnada es, a su juicio, un acto concreto individual, cuyo contenido no es conforme al citado Código. En efecto, estas dos normas son decisiones en el sentido del artículo 14, párrafo 2, del Tratado CECA, pero ocupan, sin embargo, una posición diferente dentro de la jerarquía de normas del Tratado. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un acto individual que es contrario a un acto general de rango superior en la jerarquía de las normas es obligatoriamente ilegal. Además, las recurrentes afirman que, en la medida en que la Decisión impugnada no está comprendida dentro del ámbito de las ayudas que pueden ser autorizadas con arreglo al Quinto Código de ayudas, infringe asimismo el artículo 4, letra c), del referido Tratado.

33 Las recurrentes se apoyan, en particular, en el punto I, cuarto párrafo, del Quinto Código de ayudas, que se refiere a la prohibición de concesión de «ayudas de funcionamiento o de inversión en favor de empresas siderúrgicas de la Comunidad [...]». A su juicio, el término «ayudas» se refiere a la prohibición de las ayudas no enumeradas en el citado Código.

34 Las recurrentes citan asimismo el citado punto I, párrafo tercero, según el cual «estas normas abarcan cualquier tipo de ayudas, específicas o no, concedidas por los Estados miembros». En efecto, según su interpretación, los términos «estas normas» se refieren tanto al artículo 4, letra c), del Tratado como al Quinto Código de ayudas.

35 Las recurrentes deducen argumentos análogos del tenor del punto I, párrafo tercero, de la Decisión nº 2320/81/CECA de la Comisión, 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), denominada «Segundo Código de ayudas», del punto I, párrafos tercero, quinto y sexto, de la 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), denominada «Tercer Código de ayudas», así como del punto III de la Decisión 96/678/CECA de la Comisión, de 30 de julio de 1996, relativa a determinadas ayudas que el Gobierno italiano tiene previsto conceder en el marco del programa de reestructuración del sector siderúrgico privado italiano (DO L 316, p. 24).

36 Además, en opinión de las recurrentes, el carácter exhaustivo del Quinto Código de ayudas queda acreditado asimismo por el hecho de que, contrariamente a determinados Códigos de ayudas anteriores, no contiene ninguna base jurídica para la adopción de decisiones individuales por las que se establecen excepciones, como el artículo 12 de la Decisión nº 2320/81.

37 A la luz de dichas consideraciones, las recurrentes afirman que, conforme al artículo 1, apartado 1, del Quinto Código de ayudas, éste se aplica a «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 [...]».

38 Por lo que respecta a esta argumentación, hay que precisar que, aun cuando el punto I, párrafo cuarto, de la exposición de motivos del Quinto Código de ayudas indica que las normas contenidas en los Códigos de ayudas anteriores «prohíben la concesión de ayudas de funcionamiento o de inversión [...]», no es menos cierto que este fragmento de la exposición de motivos no se refleja en ninguna disposición del citado Código. De ello se deduce que este fragmento de la exposición de motivos no puede modificar por sí solo el alcance del Quinto Código de ayudas.

39 En efecto, procede señalar que el artículo 1, apartado 1, de este último no contiene ninguna prohibición general de las ayudas, sino que precisa simplemente en términos generales el alcance de la excepción prevista en el artículo 4, letra c), del Tratado. Dicha disposición del Quinto Código de ayudas no tiene, pues, por objeto excluir la adopción de otras medidas que establezcan excepciones a la prohibición recogida en el artículo 4, letra c), del Tratado.

40 Dicha interpretación resulta claramente de la Declaración de 17 de diciembre de 1993, según la cual se aplica estrictamente el Quinto Código de ayudas «sin yperjuicio del derecho de cualquier Estado miembro a solicitar una decisión con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA».

41 Además, aquélla resulta confirmada, por un lado, por el punto I, párrafo primero, de la citada exposición de motivos, que señala claramente que «se prohíbe toda ayuda por parte de los Estados miembros a la siderurgia, cualquiera que sea su forma» con arreglo al artículo 4, letra c), del Tratado y no en virtud del propio Quinto Código de ayudas y, por otro lado, por el mencionado punto I, párrafo segundo, que no indica que los Códigos de ayudas anteriores prohibían de manera general las ayudas, sino que precisa, por el contrario, que establecieron normas «por las que se autoriza la concesión de ayudas [...] en un número limitado de supuestos».

42 Por consiguiente, el artículo 1, apartado 1, del Quinto Código de ayudas, que no contiene una prohibición general de las ayudas de Estado, debe interpretarse en el sentido de que la Comisión no tiene competencia, con arreglo al citado Código, para aprobar, mediante los procedimientos simplificados establecidos por este último, las ayudas no contempladas en los artículos 2 a 5 de dicho Código y de que, en cambio, es competente para adoptar, con arreglo al artículo 95 del Tratado, medidas adicionales, generales o individuales, por las que se autoricen, previo dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, ayudas no contempladas en el Quinto Código de ayudas.

43 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia consideró fundadamente, por un lado, en el apartado 42 de la sentencia recurrida, que el Quinto Código de ayudas sólo representaba un marco jurídico vinculante para las ayudas compatibles con el Tratado enumeradas por él y, por otro lado, en el apartado 43, que la Comisión está facultada para recurrir al artículo 95 del Tratado para adoptar decisiones individuales.

44 En estas circunstancias, procede, pues, desestimar por infundados los motivos primero y cuarto de las recurrentes.

Sobre el segundo motivo

45 Mediante su segundo motivo, las recurrentes alegan que el Tribunal de Primera Instancia debería haber deducido de los principios de Derecho comunitario en materia de ayudas de Estado que las ayudas destinadas a un proyecto de reestructuración deben abonarse, en principio, una sola vez. En efecto, cuando la concesión de la ayuda esté vinculada obligatoriamente a una promesa de reestructuración, debería excluirse toda nueva subvención, ya que no cumpliría el criterio de necesidad previsto en el artículo 95, párrafo primero, del Tratado.

46 Pues bien, en el caso de autos, el grupo siderúrgico Ilva ya había recibido, antes del pago de las ayudas autorizadas mediante la Decisión impugnada, subvenciones que ascendían a 15.800 millones de ECU. Durante el período anterior a ésta, el citado grupo fue objeto, según las recurrentes, de tres reorganizaciones completas con la ayuda de la República Italiana.

47 A juicio de las recurrentes, el Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta el hecho de que el cuarto saneamiento completo del referido grupo no podía ser indispensable para la consecución de los objetivos del Tratado en el marco del desarrollo de la industria siderúrgica europea.

48 Las recurrentes señalan igualmente que la propia Comisión adoptó la tesis de que el concepto de «ayudas de reestructuración» implica que la empresa que debe sanearse únicamente se beneficie de la ayuda de Estado una sola vez. A este respecto, citan, en particular, la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis» (DO 1994, C 368, p. 12), en la cual se precisa, en el capítulo 3, apartado 3.2.2, inciso i), párrafo segundo, que, «como para las ayudas de salvamento, para las ayudas de reestructuración, su concesión por lo general, no debería ser necesaria más que una sola vez».

49 La Comisión considera que debe declararse la inadmisibilidad de dicho motivo, que no se basa en la pretensión según la cual el Tribunal de Primera Instancia incurrió en un error de Derecho en la sentencia recurrida. En efecto, el referido motivo versa sobre la supuesta no consideración o sobre la apreciación errónea del hecho de que el grupo siderúrgico Ilva ya había recibido ayudas antes de la adopción de la Decisión impugnada.

50 A este respecto, basta señalar que, si bien es cierto que las recurrentes niegan el carácter necesario de la ayuda de que se trata, no es menos cierto que dicho motivo de recurso de casación se basa sobre todo en la alegación según la cual el Tribunal de Primera Instancia violó un principio de Derecho, derivado, según ellas, del artículo 95 del Tratado, y conforme al cual una ayuda a la reestructuración únicamente puede considerarse necesaria en el sentido de esta última disposición si se concede una sola vez. De ello se deduce que el segundo motivo del recurso de casación versa sobre la infracción de una norma jurídica y procede, por tanto, declarar su admisibilidad.

51 Por lo que respecta al fondo, hay que recordar, por un lado, que a tenor del artículo 95, párrafo primero, del Tratado, en todos los casos no previstos por éste en que resulte necesaria una decisión o una recomendación de la Comisión para alcanzar, durante el funcionamiento del mercado común del carbón y del acero y de conformidad con las disposiciones del artículo 5 del Tratado CECA, uno de los objetivos de la Comunidad, tal como están definidos en los artículos 2, 3 y 4 del citado Tratado, dicha decisión podrá tomarse o dicha recomendación podrá formularse con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, previa consulta al Comité Consultivo.

52 Hay que señalar, por otro lado, que según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 95, párrafo primero, del Tratado no tiene otro objeto que establecer un sistema específico de excepción a lo dispuesto en el Tratado con el

fin de permitir a la Comisión hacer frente a una situación imprevista (sentencia de 12 de julio de 1962, Países Bajos/Alta Autoridad, 9/61, Rec. pp. 413 y ss., especialmente p. 449).

53 Es cierto que, con arreglo al artículo 95, párrafo primero, del Tratado, la Comisión no podría autorizar en ningún caso la concesión de ayudas estatales que no fueran indispensables para alcanzar los objetivos perseguidos por el citado Tratado y que pudieran dar lugar a distorsiones de la competencia en el mercado común del acero (sentencia de 3 de octubre de 1985, Alemania/Comisión, 214/83, Rec. 3053, apartado 30).

54 No obstante, no puede deducirse de la referida disposición ni del principio de necesidad recogido por ésta que las ayudas de Estado sólo son indispensables en un proyecto de reestructuración de una empresa si se conceden una sola vez.

55 Dicha interpretación del artículo 95, párrafo primero, del Tratado no sería conforme con la finalidad de dicha disposición, que tiene por objeto conferir competencias a la Comisión para permitirle hacer frente a situaciones imprevistas, tomando en consideración el carácter evolutivo de las condiciones del mercado. En efecto, la aplicación del principio «una sola vez por todas» limitaría de manera excesiva la categoría de las ayudas que pueden considerarse necesarias en el sentido de la citada disposición y no permitiría a la Comisión examinar, en cada caso concreto, si un proyecto de ayuda a la reestructuración es indispensable para el logro de los objetivos del Tratado.

56 Además, dicho principio «una sola vez por todas» no resulta tampoco de la Comunicación titulada «Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis», según se desprende claramente de la utilización de las palabras «deberían» y «normalmente» en la

cita de dicha Comunicación invocada por las demandantes en apoyo de su argumentación.

57 Por consiguiente, al pronunciarse sobre el carácter indispensable de la ayuda autorizada mediante la Decisión impugnada, el Tribunal de Primera Instancia no incurrió en error de Derecho.

58 Por tanto, procede desestimar el segundo motivo por infundado.

Sobre el tercer motivo

59 Mediante su tercer motivo, las recurrentes alegan que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta el hecho de que la Decisión impugnada contiene un grave error de apreciación de la Comisión, en la medida en que convierte el fortalecimiento de la industria siderúrgica italiana en el objetivo de dicha Decisión. A su juicio, del punto IV de la Decisión impugnada se desprende que, al autorizar las ayudas al grupo siderúrgico Ilva, la Comisión fomentó una política estrictamente nacional. Pues bien, la aplicación de una política estrictamente nacional es claramente contraria a los objetivos de los artículos 2 a 4 del Tratado.

60 El Gobierno italiano afirma que dicha argumentación constituye un motivo nuevo, dado que el recurso de anulación de las demandantes no incluía ninguna imputación relativa a la aplicación, mediante la Decisión impugnada, de una política estrictamente nacional y que, por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia no pudo pronunciarse sobre dicho punto.

61 Procede señalar a este respecto que, según se desprende del apartado 63 de la sentencia recurrida, las demandantes señalaron expresamente ante el Tribunal de Primera Instancia que el objetivo perseguido por la Decisión impugnada —que pretende «dotar a la industria siderúrgica italiana de una estructura saneada y económicamente viable»— no participa de los objetivos definidos por los artículos 2, 3 y 4 del Tratado, que se refieren al mercado común y a la industria siderúrgica de la Comunidad en su conjunto, y no a la industria de un solo Estado miembro, ni siquiera a la supervivencia de una sola empresa. Además, el Tribunal de Primera Instancia examinó, en los apartados 76 a 83 de la sentencia recurrida, la cuestión de si la finalidad de la Decisión impugnada participa de los objetivos del Tratado.

62 De lo antedicho se desprende que procede declarar la admisibilidad del tercer motivo de las recurrentes.

63 Por lo que respecta al fondo, hay que señalar que, según se deduce de los citados apartados 76 a 83, el Tribunal de Primera Instancia realizó un examen detallado de los objetivos de la Decisión impugnada y llegó a la conclusión de que ésta pretende proteger el interés común, de conformidad con los objetivos del Tratado.

64 En el marco del presente recurso de casación, las recurrentes se limitaron a afirmar que la sentencia del Tribunal de Primera Instancia no tuvo en cuenta el hecho de que el objetivo de la Decisión impugnada era el fortalecimiento del sector siderúrgico italiano, sin invocar ningún argumento que pusiera en tela de juicio la motivación del Tribunal de Primera Instancia, tal como se recuerda en los apartados 24 y 25 de la presente sentencia.

65 Ahora bien, como señaló el Tribunal de Primera Instancia, en particular en el apartado 82 de la sentencia recurrida, la Decisión impugnada, a semejanza de

otras cinco decisiones individuales adoptadas el mismo día por las que se autorizaban ayudas de Estado que tenían previsto conceder la República Federal de Alemania, la República Portuguesa y el Reino de España a determinadas empresas siderúrgicas, se inscribe en el marco de un programa global de reestructuración permanente del sector siderúrgico europeo y de reducción de las capacidades de producción de la Comunidad, en particular a través del cierre definitivo de instalaciones obsoletas o poco competitivas.

66 De ello se deduce que el Tribunal de Primera Instancia consideró fundadamente, en el apartado 82, que la finalidad de la ayuda autorizada mediante la Decisión impugnada no es asegurar la pura y simple supervivencia de la empresa beneficiaria.

67 Por consiguiente, procede desestimar el tercer motivo por infundado.

68 En estas circunstancias, procede desestimar en su totalidad el recurso de casación de las recurrentes.

Costas

69 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de recurso de casación en virtud del artículo 118, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a Wirtschaftsvereinigung Stahl, a Thyssen Stahl AG y a Preussag Stahl AG, así como a Hoogovens Staal BV, y por haber sido desestimados los motivos formulados por éstas, procede condenarlas en costas. Con arreglo al artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del mismo Reglamento, la República Italiana y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Desestimar el recurso.**

2) **Condenar en costas a Wirtschaftsvereinigung Stahl, así como a Thyssen Stahl AG, a Preussag Stahl AG y a Hoogovens Staal BV.**

3) **La República Italiana y el Consejo de la Unión Europea cargarán con sus propias costas.**

Gulmann Puissochet Macken

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

C. Gulmann