

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)
de 1 de diciembre de 2004 *

En el asunto T-27/02,

Kronofrance SA, con domicilio social en Sully-sur-Loire (Francia), representada
por M^e R. Nierer, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. V. Kreuschitz
y J. Flett, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

apoyada por

Glunz AG

y

OSB Deutschland GmbH,

* Lengua de procedimiento: alemán.

con domicilio social en Meppen (Alemania), representadas por los Sres. H.-J. Niemeyer y K. Ziegler, abogados, que designan domicilio en Luxemburgo,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión SG (2001) D de la Comisión, de 25 de julio de 2001, de no plantear objeciones contra la ayuda concedida por las autoridades alemanas a Glunz AG,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Cuarta ampliada),

integrado por el Sr. H. Legal, Presidente, la Sra. V. Tiili, el Sr. M. Vilaras, la Sra. I. Wiszniewska-Białecka y el Sr. V. Vadapalas, Jueces;

Secretario: Sr. J. Plingers, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de julio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

Marco jurídico

- 1 Las Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DO 1998, C 107, p. 7; en lo sucesivo, «Directrices multisectoriales»), en vigor en el momento de los hechos, establecen las normas de valoración de las ayudas concedidas en tal concepto, comprendidas en su ámbito de aplicación.
- 2 Con arreglo a las Directrices multisectoriales, la Comisión debe fijar, puntualmente, la intensidad máxima de ayuda otorgable a cada proyecto con sujeción a la obligación de notificación.
- 3 El punto 3.10 de las Directrices multisectoriales recoge la fórmula de cálculo sobre cuya base la Comisión establece dicha intensidad. La referida fórmula se basa, en primer lugar, en la determinación de la intensidad máxima otorgable que puede aplicarse a las ayudas destinadas a las grandes empresas en la zona considerada, denominada «límite máximo regional» (factor R), límite al que luego se aplican tres coeficientes que corresponden, respectivamente, a la situación de la competencia en el sector considerado (factor T), a la relación capital-empleo (factor I) y al impacto regional de la ayuda de que se trate (factor M). Por lo tanto, la intensidad máxima de la ayuda autorizada corresponde a la fórmula siguiente: $R \times T \times I \times M$.

- 4 Según los puntos 3.2 y 3.3 de las Directrices multisectoriales, el factor «situación de la competencia» implica un análisis cuyo objeto consiste en determinar si el proyecto notificado será desarrollado en un (sub)sector con exceso de capacidad estructural. Para determinar la existencia o no de tal exceso de capacidad, la Comisión tiene en cuenta, a escala comunitaria, la diferencia entre la tasa media de utilización de la capacidad de producción de la industria manufacturera en su conjunto y la tasa de utilización de la capacidad en el sector o subsector de referencia. Este análisis abarca un período de referencia que corresponde a los cinco últimos años de los que se disponga de datos.
- 5 Existe exceso de capacidad estructural cuando el promedio de la tasa de utilización de la capacidad del (sub)sector pertinente de los cinco últimos años esté más de dos puntos porcentuales por debajo del sector manufacturero en su conjunto. Debe definirse el (sub)sector sobre la base del nivel más bajo de la nomenclatura general de las actividades económicas en las Comunidades Europeas (NACE), establecido en virtud del Reglamento (CEE) n° 3037/90 del Consejo, de 9 de octubre de 1990, relativo a la nomenclatura estadística de actividades económicas en la Comunidad Europea (DO L 293, p. 1), en su versión modificada. Se considera que existe un exceso de capacidad estructural importante cuando la diferencia con respecto al promedio del sector manufacturero es superior a cinco puntos porcentuales (punto 7.7 de las Directrices multisectoriales).
- 6 Se establece en el punto 3.4 de las Directrices multisectoriales que, si los datos relativos a la utilización de la capacidad son insuficientes, la Comisión debe examinar si la inversión considerada tiene lugar en un mercado en retroceso. A tal efecto, deberá comparar la evolución del consumo aparente del producto o productos de que se trate (es decir, producción más importaciones menos exportaciones) con la tasa de crecimiento del conjunto de la industria manufacturera en el Espacio Económico Europeo (EEE).
- 7 Se considerará que el mercado del producto o productos de referencia está en retroceso si a lo largo de los últimos cinco años la tasa media de crecimiento anual del consumo aparente del producto o productos en cuestión es significativamente

inferior (más del 10 %) al promedio anual del sector manufacturero del EEE en su conjunto, a menos que exista una fuerte tendencia al alza en la tasa de crecimiento relativa a la demanda del producto o productos. Debe entenderse por mercado en retroceso absoluto aquel cuya tasa media de crecimiento anual del consumo aparente a lo largo de los últimos cinco años sea negativa (punto 7.8 de las Directrices multisectoriales).

- 8 En virtud del punto 3.10.1 de las Directrices multisectoriales, será aplicable al factor T (situación de la competencia), un coeficiente corrector del 0,25, del 0,50, del 0,75 o del 1, en función de los criterios siguientes:

- «i) Proyecto que dará origen a un aumento de la capacidad en un sector que se enfrenta a un exceso de capacidad estructural importante y/o a un descenso absoluto de la demanda: 0,25
- ii) Proyecto que dará origen a un aumento de la capacidad en un sector que se enfrenta a un exceso de capacidad estructural y/o a un mercado en retroceso y que probablemente reforzará una cuota de mercado elevada: 0,50
- iii) Proyecto que dará origen a un aumento de la capacidad en un sector que se enfrenta a un exceso de capacidad estructural o a un mercado en retroceso: 0,75
- iv) Ningún efecto negativo probable en relación con los casos de los incisos i) a iii): 1,00.»

Hechos que originaron el litigio

- 9 Mediante escrito de 4 de agosto de 2000, registrado el 7 de agosto siguiente, la República Federal de Alemania notificó a la Comisión, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo [88] del Tratado CE (DO L 83, p. 1), un proyecto de ayuda a la inversión a favor de la sociedad Glunz AG para la construcción de un centro integrado de tratamiento de la madera en Nettgau, en el Land de Sajonia-Anhalt (Alemania), proyecto comprendido en el ámbito de aplicación de las Directrices multisectoriales.
- 10 Al recibir un escrito de la Comisión de 28 de agosto de 2000 indicándoles que la notificación no podía considerarse completa, las autoridades alemanas remitieron información complementaria mediante escritos de 15 de noviembre de 2000 y de 12 de enero de 2001. Dado que este envío no satisfizo plenamente a la Comisión, las autoridades referidas facilitaron más información, mediante escrito de 2 de marzo de 2001, lo que permitió a la institución considerar que la notificación era completa.
- 11 El 25 de julio de 2001, la Comisión adoptó, con arreglo al artículo 4, apartado 3, del Reglamento n° 659/1999, una Decisión de no formular objeciones contra la concesión de dicha ayuda (en lo sucesivo, «Decisión»).
- 12 De la Decisión se desprende que el proyecto de inversión debe realizarse en una región que pueda tomarse en consideración, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), para la cual la intensidad máxima de la ayuda para el fomento de nuevas inversiones en grandes empresas, asimismo denominada límite máximo

regional, sea del 35 % bruto. La ayuda consiste en una subvención no reembolsable que asciende a 46.201.868 euros y en una prima de inversión de 23.596.120 euros, es decir, un total de 69.797.988 euros, para un coste total de inversión subvencionable de 199.400.000 euros.

- 13 Una parte de 28.610.000 euros de esta ayuda, se destina a la construcción de una fábrica de tableros con filamentos orientados y, la otra parte de 41.180.000 euros a la construcción de una fábrica de tableros de partículas.
- 14 Sobre la base de una evaluación de la ayuda notificada a la luz de los criterios establecidos por las Directrices multisectoriales, la Comisión expuso en la Decisión las razones por las que los coeficientes correctores aplicables al tipo del 35 % que corresponden a la intensidad máxima que una gran empresa puede obtener en la región de que se trata debían fijarse en:
- 1 para el factor T, relativo a la situación de la competencia en el sector considerado,
 - 0,8 para el factor I (relación capital-trabajo),
 - 1,5 para el factor M, en relación con la incidencia regional de la ayuda prevista,

es decir, una intensidad máxima admisible del 42 % ($= 35 \% \times 1 \times 0,8 \times 1,5$).

- 15 En relación, más concretamente, con la valoración del factor T, relativo a la situación de la competencia, la Comisión puntualizó que, con arreglo a los puntos 3.3 y 3.4 de las Directrices multisectoriales, debía limitar su análisis del factor relativo a la situación de la competencia, a la determinación de la existencia o no de exceso de capacidad estructural en el sector respectivo, cuando hay datos suficientes relativos a la tasa de utilización de la capacidad. Al considerar que los dos productos fabricados por Glunz representaban una cuota muy importante de toda la producción de tableros de madera en Europa y refiriéndose al nivel más bajo de la NACE, la Comisión decidió basar su análisis en los datos relativos a la tasa de utilización de la capacidad de la clase 20.20 de la NACE, que incluye la fabricación de los tableros de madera.
- 16 Tomando como punto de partida datos que abarcan el período comprendido entre 1994 y 1998, contenidos en un estudio facilitado por las autoridades alemanas, la Comisión llegó a la conclusión de que el proyecto de inversión de que se trata supondría un aumento de la capacidad en un sector en el que no hay exceso de capacidad, lo cual justificó la aplicación del coeficiente 1 al factor relativo a la situación de la competencia.
- 17 Apreciado que el importe de la ayuda que la República Federal de Alemania se proponía conceder a Glunz era conforme con la ayuda máxima autorizada, calculada sobre la base de las Directrices multisectoriales, la Comisión declaró la ayuda notificada compatible con el Tratado CE.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 18 En estas circunstancias, mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 4 de febrero de 2002, la demandante interpuso el presente recurso.

- 19 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 3 de julio de 2002, Glunz y OSB Deutschland GmbH solicitaron intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 20 Mediante auto de 10 de septiembre de 2002, el Presidente de la Sala Cuarta ampliada del Tribunal de Primera Instancia admitió dicha intervención. Las partes coadyuvantes presentaron su escrito el 4 de noviembre de 2002 y la demandante presentó, en el plazo fijado al efecto, observaciones sobre dicho escrito.
- 21 En la vista de 8 de julio de 2004 se oyeron los informes orales de las partes, así como sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Primera Instancia.
- 22 La parte demandante solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Anule la Decisión.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 23 La Comisión, apoyada por la partes coadyuvantes, solicita al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la inadmisibilidad de recurso.

— Desestime el recurso por infundado.

— Condene en costas a la demandante.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

24 En la vista la Comisión y las partes coadyuvantes se opusieron a la admisibilidad del recurso.

25 Afirmaron que la ayuda autorizada no afectaba significativamente a la posición de la demandante en el mercado de que se trata. Teniendo en cuenta la situación de las plantas de producción y de los territorios de suministro de los productos de referencia, determinados por el coste del transporte, la intersección de las zonas de comercialización de la demandante y de la empresa beneficiaria de la ayuda es, a su juicio, marginal.

26 La demandante alega que la Comisión vulneró sus derechos de procedimiento al no iniciar indebidamente el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 6 del Reglamento nº 659/1999, que, como parte interesada, le habría permitido presentar observaciones antes de que la Comisión adoptara su Decisión.

- 27 Recuerda que la definición de la condición de «partes interesadas», contenida en el artículo 1, letra h), del Reglamento nº 659/1999 engloba a las empresas competidoras. Pues bien, considera que la demandante y Glunz son competidoras directas, ya que fabrican los mismos productos comercializados luego en el mismo mercado. Sostiene que la concesión de la ayuda afecta a la situación de la demandante frente a sus competidores en el mercado de que se trata.
- 28 En estas circunstancias, la demandante alega que la Decisión le afecta directa e individualmente y que, por lo tanto, está legitimada para interponer un recurso de anulación contra dicha Decisión.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 29 La Comisión y las partes coadyuvantes propusieron, por primera vez en el acto de la vista, excepciones de inadmisibilidad del recurso basadas en la falta de legitimación activa de la demandante.
- 30 De la jurisprudencia se desprende que el motivo de inadmisibilidad basado en la falta de legitimación activa de la parte demandante constituye un motivo de orden público que puede, e incluso debe, ser examinado de oficio por el órgano jurisdiccional comunitario (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Italia/Comisión, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, apartado 35) y que, por consiguiente, puede invocar la parte demandada en cualquier fase del proceso (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de febrero de 1997, Comisión/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, apartado 25, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de diciembre de 2001, Krupp Thyssen Stainless y Acciai speciali Terni/Comisión, asuntos acumulados T-45/98 y T-47/98, Rec. p. II-3757, apartado 125).

- 31 Se interpuso el presente recurso de anulación contra una decisión de la Comisión por la que declaró compatible con el mercado común una ayuda individual, que se adoptó al término de la fase previa de examen.
- 32 A este respecto, procede recordar que a efectos del control por la Comisión de las ayudas de Estado, deber distinguirse, por una parte, la fase previa de examen de las ayudas, establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, y regulada en el artículo 4 del Reglamento nº 659/1999, que sólo tiene por objeto permitir a la Comisión formarse una primera opinión sobre la compatibilidad parcial o total de la ayuda controvertida y, por otra, el procedimiento de investigación formal, previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y en el artículo 6 del Reglamento nº 659/1999, cuya finalidad es permitir a la Comisión obtener una información completa sobre el conjunto de los datos del asunto. Sólo en relación con esta última fase el Tratado establece la obligación de la Comisión de requerir a los interesados para que presenten sus observaciones (sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993, *Cook/Comisión*, C-198/91, Rec. p. I-2487, apartado 22; de 15 de junio de 1993, *Matra/Comisión*, C-225/91, Rec. p. I-3203, apartado 16; de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, apartado 38, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 13 de enero de 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz y otros/Comisión*, T-158/99, Rec. p. II-1, apartado 57).
- 33 Cuando, sin iniciar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2, la Comisión declara, sobre la base del apartado 3 del mismo artículo, que una ayuda es compatible con el mercado común, los beneficiarios de las garantías de procedimiento previstas en el apartado 2 de dicho artículo únicamente pueden obtener su respeto si tienen la posibilidad de impugnar ante el órgano jurisdiccional comunitario dicha decisión de la Comisión (sentencias *Cook/Comisión*, antes citada, apartado 23; *Matra/Comisión*, antes citada, apartado 17; *Comisión/Sytraval y Brink's France*, antes citada, apartado 47, y *Thermenhotel Stoiser Franz y otros/Comisión*, antes citada, apartado 69).
- 34 En consecuencia, cuando una parte demandante intenta que se respeten las garantías de procedimiento previstas en el artículo 88 CE, apartado 2, por medio de un recurso de anulación contra una decisión de la Comisión adoptada al término de

la fase preliminar de examen, el mero hecho de que tenga la condición de interesada en el sentido de dicha disposición basta para que se la considere directa e individualmente afectada en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto (sentencias Cook/Comisión, antes citada, apartados 23 a 26; Matra/Comisión, antes citada, apartados 17 a 20, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BP Chemicals/Comisión, T-11/95, Rec. p. II-3235, apartados 89 y 90).

35 En el caso de autos ha quedado acreditado que la demandante solicita la anulación de la Decisión por estimar, según expone en su segundo motivo, que la Comisión se negó indebidamente a iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

36 Además, la demandante reivindica la condición de parte interesada, alegando que es competidora directa de Glunz, ya que fabrica, en su fábrica de Sully-sur-Loire (Francia), los mismos productos que dicha sociedad, los cuales se comercializan posteriormente en los mismos mercados.

37 Debe recordarse que, según la jurisprudencia, los interesados son las personas, empresas o asociaciones que pueden verse afectadas en sus intereses por la concesión de la ayuda, es decir, en particular, las empresas competidoras y las organizaciones profesionales (sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión, 323/82, Rec. p. 3809, apartado 16). Adoptando la solución jurisprudencial mencionada, el artículo 1, letra h), del Reglamento n° 659/1999 establece que por parte interesada debe entenderse «cualquier Estado miembro o cualquier persona, empresa o asociación de empresas cuyos intereses puedan verse afectados por la concesión de una ayuda y, concretamente, el beneficiario de la misma, las empresas competidoras y las asociaciones socioprofesionales».

38 Pues bien, es pacífico en el presente asunto, que la demandante y la empresa beneficiaria de la ayuda fabrican ambas tableros de madera y que existe una superposición de zonas de comercialización de ambas empresas.

- 39 Procede señalar que, en la vista y contradiciendo las afirmaciones de la Comisión según las cuales la empresa beneficiaria de la ayuda comercializa sus productos entre empresas situadas casi exclusivamente en el territorio de la antigua República Democrática Alemana, Glunz puntualizó que vendía sus productos en todo el territorio de la República Federal de Alemania y, en gran parte, a empresas de la industria del mueble que se concentran en una región del noroeste de Alemania.
- 40 Glunz reconoció asimismo que la demandante estaba presente en el mercado alemán de la fabricación de muebles, pero con una reducida cuota de mercado, sin que, no obstante, ningún medio probatorio apoye esta última afirmación.
- 41 Además, si bien en la Decisión la Comisión estimó efectivamente, con respecto a los tableros de madera, que, en relación con productos pesados y de considerable tamaño el transporte de larga distancia era demasiado costoso y que, por lo tanto, el radio de transporte estaba limitado a unos 800 kilómetros, ello no impidió que infiriese que el mercado geográfico de que se trata estaba formado por el EEE.
- 42 A este respecto, si una empresa compite, en su zona de suministro natural, con las demás empresas cuyas zonas de suministro se superponen a la suya, dado que cada una de estas últimas tiene su propio radio de suministro, la competencia de una empresa con relación a las que se encuentran en su radio tiende a extenderse a las zonas de suministro natural de éstas, y puede ser apropiado, en consecuencia, considerar toda la Comunidad o el EEE, como en el caso de autos, como el mercado geográfico de referencia (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de marzo de 2000, Kish Glass/Comisión, T-65/96, Rec. p. II-1885, apartados 84 a 95).
- 43 Resulta igualmente de la Decisión que Glunz es una filial de Tableros de Fibras S.A., la cual posee fábricas en Francia que operan en el sector de la madera, y que Glunz le cedió en 1999.

- 44 En estas circunstancias, ha de considerarse que la demandante es una competidora de la empresa beneficiaria de la ayuda y que, por lo tanto, puede ser calificada de parte interesada, en el sentido del artículo 1, letra h), del Reglamento nº 659/1999.
- 45 A este respecto, carece de pertinencia la remisión expresa de la Comisión al auto del Tribunal de Primera Instancia de 27 de mayo de 2004, Deutsche Post y DHL/ Comisión (T-358/02, Rec. p. II-1565), para respaldar sus pretensiones de inadmisibilidad del recurso, basadas en que la concesión de la ayuda no afecta significativamente a la posición de la demandante en el mercado de que se trata. En efecto, el auto de inadmisibilidad referido, basado en que la situación de las dos empresas demandantes frente a sus competidores no quedaba afectada de manera significativa, se dictó en un asunto que se distingue del presente en que se había interpuesto el recurso contra una decisión de la Comisión adoptada al término del procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, y en el cual se requirió debidamente a los interesados para que presentaran sus observaciones.
- 46 De las consideraciones que preceden se desprende que procede declarar la admisibilidad del presente recurso.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares

- 47 La demandante invoca, esencialmente, cuatro motivos en apoyo de sus pretensiones de anulación de la Decisión, relativos, en primer lugar a la infracción del artículo 87 CE y de las Directrices multisectoriales, en segundo lugar, a la infracción

del artículo 88 CE, apartado 2, en tercer lugar, a la desviación de poder supuestamente cometida por la Comisión y, en cuarto lugar, al incumplimiento de la obligación de motivación.

- 48 En el marco de su segundo motivo de anulación sostiene que, al autorizar la ayuda concedida por las autoridades alemanas a Glunz al término únicamente de la fase previa de examen, la Comisión infringió el artículo 88 CE, apartado 2 y el artículo 4, apartado 4, del Reglamento nº 659/1999 que obliga a la institución a iniciar el procedimiento de investigación formal siempre que la medida notificada «plantea dudas» sobre su compatibilidad con el mercado común.
- 49 Debe recordarse que la fase preliminar de examen establecida por el artículo 88 CE, apartado 3, y regulada por el artículo 4 del Reglamento nº 659/1999, sólo tiene por objeto ofrecer a la Comisión un plazo de reflexión y de investigación que le permita formarse una primera opinión sobre los proyectos de ayudas notificados, con el fin de decidir, sin necesidad de un examen en profundidad, que tales proyectos son compatibles con el Tratado o, por el contrario, declarar que su contenido plantea dudas al respecto (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión, C-99/98, Rec. p. I-1101, apartados 53 y 54).
- 50 El procedimiento de investigación formal, que permite a la Comisión estar completamente instruida sobre todos los datos del asunto antes de adoptar su Decisión, reviste un carácter indispensable desde el momento en que la Comisión encuentra serias dificultades para apreciar si una ayuda es compatible con el mercado común (sentencia Matra/Comisión, antes citada, apartado 33).
- 51 Por consiguiente, la Comisión sólo puede fundarse en un examen previo para adoptar una decisión de no plantear objeciones con respecto a una ayuda si, al término de ese examen, puede llegar al convencimiento de que el proyecto pertinente es compatible con el Tratado.

- 52 En cambio, si este primer examen lleva a la Comisión a la convicción contraria, o ni siquiera le permite superar todas las dificultades planteadas por la apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común, la Comisión tiene el deber de recabar todas las opiniones necesarias y de iniciar, para ello, el procedimiento de investigación formal, previsto en el artículo 88 CE, apartado 2 (sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 13; Cook/Comisión, antes citada, apartado 29; Matra/Comisión, antes citada, apartado 33, y Comisión/Sytraval y Brink's France, antes citada, apartado 39).
- 53 Mediante su segundo motivo relativo a la infracción del artículo 88 CE, apartado 2, la demandante alega no sólo que la duración y las circunstancias de la fase previa de examen constituyen indicios de que existían graves dificultades, sino también que una investigación precisa sobre la situación del mercado de los tableros de partículas debería haber suscitado algunas dudas en la Comisión, que hicieran entonces necesario el inicio del procedimiento de investigación formal. La demandante agrega que, durante dicho procedimiento comunicó a la Comisión los datos relativos al consumo aparente de tableros de partículas, demostrativos de que la inversión de que se trata se efectúa en un mercado en retroceso.
- 54 No obstante, de la Decisión resulta claramente que la Comisión se limitó, deliberadamente, a examinar únicamente la posible existencia de un exceso de capacidad estructural y estimó, a la luz del texto de los puntos 3.2 a 3.4 de las Directrices multisectoriales y al considerar que disponía de datos suficientes sobre la tasa de utilización de la capacidad del sector afectado, que no estaba obligada a comprobar si las inversiones de que se trata iban a realizarse en un mercado en retroceso. Con tal planteamiento, carecía, en todo caso, de cualquier utilidad, la comunicación por parte de la demandante de datos relativos al consumo de tableros de partículas.
- 55 Resulta, por lo tanto, que se plantea una cuestión previa y general relativa a la interpretación, a la luz del artículo 87 CE, de los puntos pertinentes de las Directrices multisectoriales para determinar el criterio o los criterios que deben aplicarse para apreciar el factor «situación de la competencia».

- 56 A efectos del ejercicio de su control de legalidad, corresponde al Tribunal de Primera Instancia resolver esta primera cuestión de interpretación de las normas aplicables y, por lo tanto, comprobar si la Comisión llegó acertadamente a la conclusión que se refiere en el apartado 54 *supra*, lo cual refuta expresamente la demanda en su primer motivo de anulación relativo a la infracción del artículo 87 CE y de las Directrices multisectoriales.

Sobre la infracción del artículo 87 CE y de las Directrices multisectoriales

Alegaciones de las partes

- 57 La demandante rebate la apreciación, realizada por la Comisión, de la intensidad máxima otorgable de la ayuda y, más concretamente, del factor T relativo a la situación de la competencia. Sostiene que, en el caso de autos, la Comisión procedió a un análisis erróneo de la situación del mercado al no distinguir, por una parte, entre el mercado de los tableros de partículas y el mercado de los tableros con filamentos orientados y, por otra parte, al no comprobar y tener en cuenta la situación de retroceso en el mercado de los tableros de partículas.

— Sobre la falta de distinción entre el mercado de los tableros de partículas y el mercado de los tableros con filamentos orientados

- 58 La demandante afirma que la ayuda controvertida debería haberse examinado y apreciado de forma distinta, según que fuera destinada a la producción de tableros de partículas o a la producción de tableros con filamentos orientados. Observa que, en la parte de la Decisión relativa a la determinación del mercado de productos de referencia, la Comisión indica lo siguiente: «En estas circunstancias, proponemos

que se consideren, por una parte, los [tableros con filamentos orientados] y la madera contrachapada, y, por otra, los tableros de partículas, como si cada uno de ellos constituyera un mercado.» Recrimina a la demandada el hecho de no haber tenido en cuenta precisamente esta delimitación del mercado a efectos de la apreciación del factor «situación de la competencia» y de haber, por el contrario, adoptado un planteamiento uniforme.

- 59 Sostiene que los mercados de tableros de partículas y de tableros con filamentos orientados son demasiado distintos para ser tratados como un único y mismo mercado. En efecto, estos dos productos sólo son intercambiables en muy bajo porcentaje, sólo el 10 %, según la propia Comisión. Señala, además, que los mercados de estos dos productos evolucionan de manera distinta, dado que el mercado de los tableros de partículas está en retroceso mientras que el de los tableros con filamentos orientados registra una situación de crecimiento.
- 60 La Comisión subraya que el objeto del proyecto de inversión de que se trata es la creación de un centro integrado de transformación de la madera que comprenda dos cadenas de producción, estrechamente ligadas, con instalaciones comunes. Alega que, con arreglo al punto 7.2 de las Directrices multisectoriales, debía considerar dicho proyecto como una «entidad y tratarla como tal», en la medida en que su objeto es, precisamente, la creación de un «establecimiento», en el sentido del referido punto 7.2. Afirma la Comisión que asimismo se atuvo al punto 7.7 de las Directrices multisectoriales al basar su apreciación en los datos relativos a la clase 20.20 de la NACE, que comprende los tableros de partículas y los tableros con filamentos orientados.
- 61 Aun considerando la hipótesis de una apreciación distinta de la inversión en función de las fábricas de que se trata, la Comisión afirma que debería haber considerado conjuntamente los dos productos fabricados en éstas, con arreglo a la última frase del punto 3.2 de las Directrices multisectoriales, según la cual debe procederse, en primer lugar, a un análisis sectorial y no a un análisis de los distintos mercados de productos. Además, aunque se hubieran tenido en cuenta por separado la tasa de utilización de la capacidad para los tableros de partículas y la tasa de utilización de la

capacidad para los tableros con filamentos orientados, se habría obtenido un coeficiente corrector del sector T igual a 1 para ambos sectores que no registran ningún exceso de capacidad estructural.

- 62 Las partes coadyuvantes indican que el proyecto objeto de la ayuda es un proyecto de inversión único, cuya única finalidad consiste en la creación de un centro integrado de transformación de la madera que constituye un establecimiento, a efectos del punto 7.2 de las Directrices multisectoriales, es decir, una unidad desde el punto de vista organizativo. A su juicio, en estas circunstancias, es irrelevante el hecho de que los tableros con filamentos orientados y los tableros de partículas correspondan a mercados de productos diferentes o que pueda atribuirse la ayuda a dos líneas de producción desde el punto de vista meramente contable.
- 63 Las partes coadyuvantes sostienen que, en todo caso, la fijación de la tasa de utilización de la capacidad, único factor que interesa en el presente asunto, no depende en absoluto del problema de la unicidad del proyecto de inversión. Sostienen que incluso en el supuesto de que dos proyectos de ayuda se diferencien claramente, la fijación del factor relativo a la situación de la competencia debe basarse en la tasa de utilización de la capacidad del subsector de la NACE al que correspondan los dos productos de referencia, y ello de conformidad con los puntos 3.2 y 3.3, en relación con el punto 7.7 de las Directrices multisectoriales.
- Sobre la no comprobación y la no consideración de la situación de retroceso del mercado de los tableros de partículas
- 64 La demandante indica que, con arreglo a los puntos 7.7 y 7.8 de las Directrices multisectoriales, corresponde a la Comisión proceder al examen de las cifras pertinentes, respecto al período comprendido entre 1995 y 1999, ambos inclusive, para comprobar si se está ante un exceso de capacidad estructural y/o un mercado en retroceso, siendo tal estimación un parámetro necesario para determinar el factor «situación de la competencia».

- 65 Remitiéndose a un estudio que presentó con su escrito de interposición del recurso, la demandante afirma que la tasa de crecimiento medio anual, en valor, del consumo aparente de tableros de partículas en el EEE fue de -3,72 %, en los años 1995 a 1999 (frente a un +24,54 % para los tableros con filamentos orientados), lo que significa que, según el punto 7.8 de las Directrices multisectoriales, este mercado de productos estaba en retroceso absoluto en el momento en que se aprobó la Decisión. Alega que, habida cuenta de la comprobación de un mercado de productos en retroceso absoluto, el coeficiente corrector del factor «situación de la competencia» aplicable, relativo a la ayuda a la fábrica de tableros de partículas, no es, por lo tanto, 1, sino 0,25, con arreglo al punto 3.10 de las Directrices multisectoriales.
- 66 La demandante disiente del razonamiento expuesto por la Comisión en la Decisión para determinar un coeficiente corrector de 1 para el factor «situación de la competencia».
- 67 Le recrimina que, arguyendo sobre la posesión de información suficiente acerca de la utilización de la capacidad en el sector de que se trata, se limitara a tener en cuenta la existencia o no de un exceso de capacidad estructural, sin plantearse si se está ante un mercado en retroceso, siendo así que un resultado afirmativo para una de estas dos cuestiones debía llevar a descartar la aplicación de un coeficiente corrector de 1 al factor «situación de la competencia».
- 68 Alega que del tenor del punto 3.10 de las Directrices multisectoriales se desprende, en primer lugar, que existe la obligación de examinar si las inversiones se efectúan en un mercado en retroceso, aun cuando se disponga de información en cuanto a la tasa de utilización de la capacidad.
- 69 La obligación de la Comisión de examinar si existe un exceso de capacidad estructural y/o un mercado en retroceso se deduce, en segundo lugar, del artículo 87 CE, apartados 1 y 3. Considera que la necesidad de que al aplicar este artículo la Comisión tenga en cuenta el interés general debería haberla llevado a examinar, en el caso de autos, si se encontraba ante un mercado en retroceso.

- 70 La Comisión recuerda el carácter imperativo que tienen para ella las Directrices multisectoriales y el hecho de que, en el caso de autos, no se le permitiera examinar si se realizaban las inversiones en un mercado en retroceso ya que, con arreglo al punto 3.4 de las Directrices multisectoriales, sólo se permite tal examen con carácter subsidiario, cuando son insuficientes los datos relativos a la utilización de la capacidad. Ahora bien, observa la Comisión que en la fecha de la notificación de la ayuda disponía de datos relativos a la tasa de utilización de la capacidad del sector de que se trata, correspondientes al período comprendido entre 1993 y 1998, los cuales, a su juicio, sirvieron de base para la Decisión.
- 71 Alega que la interpretación dada a las Directrices multisectoriales por la demandante es incorrecta. Según la demandada, del orden de los puntos 3.3 y 3.4 de las Directrices multisectoriales, así como de la condición establecida en dicho punto 3.4 para verificar si las inversiones se realizan en un mercado en retroceso, a saber, el hecho de que los datos relativos a la utilización de la capacidad sean insuficientes, se desprende automáticamente que procede dar prioridad a la determinación de la tasa de utilización de la capacidad. Además, el objeto de la mención «y/o» es simplemente precisar que, en cualquier caso, cuando los datos relativos a la utilización de la capacidad sean insuficientes procede determinar el consumo aparente de los productos de referencia. Estima que, a menos que se admita una contradicción normativa, no puede deducirse del punto 3.10 de las Directrices multisectoriales, en el que en modo alguno se menciona el orden de utilización de los dos métodos de apreciación de la situación de la competencia, que, aunque sólo parcialmente, sea preciso reconocer excepciones a los puntos 3.2 y 3.4 de dichas Directrices.
- 72 Afirma que la prioridad del criterio constituido por la tasa de utilización de la capacidad se explica por el hecho de que proporciona una visión de la situación de un sector determinado claramente más fiable que el consumo aparente. A su juicio, este consumo está sujeto a numerosas fluctuaciones independientes de la situación del sector y de la tasa de utilización de la capacidad, lo cual, según entiende, aboca a conclusiones significativamente distintas sobre el estado del mercado tras el período de cinco años tenido en cuenta. La Comisión puntualiza que se alcanzan los objetivos de las Directrices multisectoriales cuando, como en el caso de autos, se cumplen las disposiciones específicas de tales Directrices.

- 73 No es posible deducir de las nuevas Directrices multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DO 2002, C 70, p. 8), cuyo punto 19 se refiere expresamente a la tasa de utilización de la capacidad, que «el examen del exceso de capacidad estructural no permita apreciar eficazmente la situación en el mercado», ni que la Comisión haya reconocido la falta de pertinencia del criterio deducido de la mencionada tasa.
- 74 La demandada señala que la demandante no tiene en cuenta que el factor «situación de la competencia» es sólo uno de los cuatro factores pertinentes para determinar la intensidad máxima otorgable de la ayuda y que, aunque se aplique su método de cálculo, sigue siendo posible subvencionar el proyecto notificado. Considera, por otra parte, que las reservas formuladas no se refieren a las Directrices multisectoriales como tales, sino a un caso concreto de su aplicación y que se basan en una premisa errónea, según la cual el único criterio útil es el relativo al mercado en retroceso y que para definir este mercado procede tener en cuenta únicamente el consumo aparente.
- 75 Las partes coadyuvantes alegan que el planteamiento de la Comisión es acorde tanto con el texto del punto 3.10 de las Directrices multisectoriales como con la finalidad de éstas.
- 76 Indican, en primer lugar, que la mención «y/o», que figura en el punto 3.10 de las Directrices multisectoriales, no tiene un significado propio. Señalan que, en efecto, la relación entre los criterios deducidos del exceso de capacidad y del mercado en retroceso ya se articulan en los puntos 3.3 y 3.4 de las Directrices multisectoriales, en el sentido de una prioridad concedida al examen de un posible exceso de capacidad. Afirman que el punto 3.10 reitera únicamente la fórmula de cálculo de los tres factores de la intensidad máxima otorgable de la ayuda. Además, a su juicio, la Comisión habría podido basarse, legítimamente, en la tasa de utilización de la capacidad relativa al período comprendido entre 1994 y 1998. Las partes coadyuvantes alegan que, en la fecha de la notificación del proyecto de ayuda, no se disponía aún de los datos relativos a la tasa de utilización de las capacidades respecto a la clase 20.20 de la NACE y que el Eurostat aún no había establecido los datos relativos a la industria manufacturera correspondientes a 1999.

- 77 Alegan, en segundo lugar, que el factor relativo a la situación de la competencia sólo constituye un elemento de formalización de la ponderación que debe efectuar la Comisión entre los dos objetivos contrastados del Tratado CE, que son la libre competencia y la solidaridad comunitaria, siendo ésta la base de las excepciones establecidas en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y b), a favor de las ayudas regionales. Afirman que su consideración debe evitar que una medida de ayuda cree un problema sectorial en el ámbito comunitario de mayor gravedad que el problema regional inicial (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, BFM y EFIM/Comisión, asuntos acumulados T-126/96 y T-127/96, Rec. p. II-3437, apartado 101).
- 78 Sostienen que, además, la demandante pasa por alto el hecho de que, en virtud del artículo 87 CE y de las Directrices multisectoriales, únicamente importa determinar si el exceso de capacidad se crea en el mercado común. A su juicio, el desarrollo del volumen de los mercados no tiene en cuenta las fuentes mediante las que se satisface el consumo aparente. Las partes coadyuvantes explican que si ello resulta, en gran medida, de la importación, mientras que la capacidad en la Comunidad se utiliza íntegramente, una inversión realizada en un mercado en retroceso no infringe necesariamente el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c), ni las Directrices multisectoriales. Consideran que, en efecto, un posible efecto de eliminación en detrimento de los productores de países terceros no desempeña ningún papel a efectos de esta apreciación.

Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 79 Con carácter preliminar, procede recordar que, si bien, para la aplicación del artículo 87 CE, apartado 3, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario, puede imponerse unas orientaciones para el ejercicio de sus facultades de apreciación mediante actos como las líneas directrices, si los citados actos contienen normas indicativas acerca de la orientación que debe seguir la citada institución y no se separan de las normas del Tratado (sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Comisión, C-288/96,

Rec. p. I-8237, apartado 62, y de 7 de marzo de 2002, Italia/Comisión, C-310/99, Rec. p. I-2289, apartados 45 y 52). Cuando la Comisión adopta líneas directrices destinadas a precisar, cumpliendo el Tratado, los criterios que se propone aplicar en el ejercicio de su facultad discrecional, resulta de ellas una autolimitación de esta facultad, dado que debe atenerse a las normas indicativas que ella misma se ha impuesto (sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 12 de diciembre de 1996, AIUFFASS y AKT/Comisión, T-380/94, Rec. p. II-2169, apartado 57, y de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión, T-214/95, Rec. p. II-717, apartado 89). En este contexto, corresponde al Tribunal de Primera Instancia comprobar si la Comisión ha cumplido tales normas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero de 2002, Keller y Keller Meccanica/Comisión, T-35/99, Rec. p. II-261, apartado 77).

- 80 En el caso de autos la demandante refuta la apreciación del factor T relativo a la situación de la competencia, hecha por la Comisión en la Decisión, y ello a la luz del tenor literal de las Directrices multisectoriales y del artículo 87 CE.
- 81 De los escritos de la demandante se desprende que la primera imputación formulada, relativa a la determinación de los mercados de productos de referencia, se halla estrechamente relacionada con la imputación relativa a la falta de examen por la Comisión, cuyo objeto es apreciar la existencia o la inexistencia de un mercado en retroceso, que constituye la principal discrepancia entre las partes.
- 82 Ha quedado acreditado que, tras considerar que los tableros de partículas y los tableros con filamentos orientados correspondían a mercados de productos distintos, la Comisión analizó, de conformidad con el punto 7.7 de las Directrices multisectoriales, la posible existencia de un exceso de capacidad estructural partiendo de un estudio que contiene datos relativos a la tasa de utilización de la capacidad del sector correspondiente a la clase 20.20 de la NACE, la cual se refiere a la fabricación de tableros de madera, de los que evidentemente forman parte los tableros de partículas y los tableros con filamentos orientados.

- 83 Este estudio permitió a la Comisión llegar a la conclusión de que no existía un exceso de capacidad estructural, tanto en relación con el análisis de la tasa de utilización de la capacidad para los tableros de madera en general, como con el análisis de la tasa de utilización de la capacidad para los tableros de partículas y los tableros con filamentos orientados considerada separadamente. La demandante no critica los resultados de dicho estudio ni la conclusión de la Comisión sobre la inexistencia de exceso de capacidad estructural.
- 84 La afirmación de la demandante sobre la necesaria distinción entre el mercado de los tableros de partículas y el mercado de los tableros con filamentos orientados adquiere, en realidad, todo su sentido a efectos de la apreciación de la existencia de un mercado en retroceso, a la que procede en sus escritos. Por lo demás, debe señalarse que esta apreciación, a diferencia de la relativa a la posible existencia de un exceso de capacidad estructural, no pasa por la determinación de un sector en función de las clasificaciones contenidas en la NACE, sino por la definición del mercado de productos de referencia (véanse los puntos 7.7 y 7.8 de las Directrices multisectoriales).
- 85 A efectos de su análisis, la demandante aplica y se basa, concretamente, en la distinción entre el mercado de los tableros de partículas y el mercado de los tableros con filamentos orientados, para inferir que el primero registra una situación de retroceso absoluto o, al menos, de un retroceso que justifica la aplicación del coeficiente corrector de 0,25 o 0,75 para el factor «situación de la competencia», al contrario de lo que ocurre con el segundo, respecto al cual podría considerarse un coeficiente corrector igual a 1 para ese mismo factor.
- 86 Resulta, por lo tanto, que la cuestión esencial es si, en el caso de autos, la Comisión podía o no abstenerse de examinar si se encontraba o no ante un mercado en retroceso.
- 87 La Comisión, apoyada por las partes coadyuvantes, alega que las Directrices multisectoriales establecen la posibilidad de utilizar dos criterios para la apreciación

del factor relativo a la situación de la competencia, a saber, el relativo a un exceso de capacidad estructural y el relativo a un mercado en retroceso, pero que existe una jerarquía entre ellos. Así, según dichas partes, sólo se permite el examen del criterio relativo a un mercado en retroceso con carácter subsidiario, únicamente cuando los datos relativos a la tasa de utilización de la capacidad del sector de que se trate son insuficientes por no abarcar la totalidad del período de referencia o porque no atañen concretamente a los productos de referencia, y cuando, por lo tanto, no es posible llegar a una conclusión sobre el problema del exceso de capacidad estructural, tanto si es positivo (existencia de un exceso de capacidad estructural) como negativo (inexistencia de exceso de capacidad estructural).

- 88 Esta interpretación de las Directrices multisectoriales de la Comisión se revela en la Decisión en el hecho de que se aplica al factor T un coeficiente corrector igual a 1, es decir, el coeficiente corrector más elevado y, por lo tanto el más favorable a la empresa beneficiaria de la ayuda, y ello únicamente sobre la base de la apreciación de la falta de exceso de capacidad estructural en el sector de que se trata.
- 89 Si bien es cierto que, únicamente sobre la base de su letra, las Directrices multisectoriales podrían entenderse en el sentido alegado por la Comisión, no obstante, deben interpretarse dichas Directrices a la luz del artículo 87 CE y del principio de incompatibilidad de las ayudas públicas que proclama, para alcanzar el objetivo a que se refiere dicha disposición, a saber, el de una competencia no falseada en el mercado común.
- 90 El tenor literal de los puntos 3.2 a 3.4 de las Directrices multisectoriales revela que el análisis cuyo objeto es determinar si el sector de que se trate experimenta un exceso de capacidad estructural constituye, en realidad, el primer análisis que la Comisión debe *a priori* realizar cuando valora el factor relativo a la situación de la competencia.

- 91 Del punto 3.10.1 de las Directrices multisectoriales se desprende que esta prioridad de la determinación de la existencia o inexistencia de un exceso de capacidad estructural no significa, sin embargo, que la Comisión pueda limitarse, en todo caso, únicamente a dicho análisis cuando dispone de datos sobre la tasa de utilización de la capacidad del sector de que se trate.
- 92 El mencionado punto completa los puntos 3.2 a 3.6 de las Directrices multisectoriales relativas al factor «situación de la competencia», definiendo los distintos coeficientes correctores que pueden aplicarse a este factor en función de cuatro supuestos, enunciados en el punto 3.10.1, incisos i) a iii), por lo que les es indisoluble.
- 93 De la lectura del punto 3.10.1 de las Directrices multisectoriales resulta que para aplicar el coeficiente corrector del 0,75 al factor T basta con que la Comisión compruebe que un proyecto de inversión supone un aumento de capacidad en el sector caracterizado por un exceso de capacidad estructural. Este coeficiente se fija en 0,50 cuando ese proyecto puede además reforzar una cuota de mercado elevada y en 0,25 cuando el exceso de capacidad estructural puede calificarse de importante.
- 94 La conjunción «o» utilizada en los enunciados de los supuestos relacionados en los puntos 3.10.1, incisos i) a iii), de las Directrices multisectoriales permite afirmar que para aplicar un coeficiente corrector de 0,75 al factor T también basta con que la Comisión compruebe que un proyecto de inversión supone un aumento de capacidad en el sector caracterizado por un mercado en retroceso. Este coeficiente se fija en 0,50 cuando ese proyecto pueda además reforzar una cuota de mercado elevada y en 0,25 cuando se observa un retroceso absoluto de la demanda.
- 95 Pues bien, el punto 3.10.1, inciso iv), de las Directrices multisectoriales sólo prevé la posibilidad de que la Comisión aplique un coeficiente corrector igual a 1 al factor relativo a la situación de la competencia si no se aprecia «ningún efecto negativo probable en relación con los casos de los incisos i) a iii)».

- 96 Por consiguiente, el tenor del punto 3.10.1 de las Directrices multisectoriales revela que la aplicación del coeficiente corrector superior, que eleva al máximo el importe de la ayuda que puede declararse compatible con el mercado común, implica la previa apreciación de la falta tanto de un exceso de capacidad estructural del sector de que se trate como de un mercado en retroceso, a no ser que se considere que la falta de tal exceso de capacidad implica obligatoriamente la de un retroceso del mercado de productos de referencia, lo que equivaldría a negar la especificidad de estos dos criterios de valoración del factor relativo a la situación de la competencia.
- 97 En estas circunstancias, la primera frase del punto 3.4 de las Directrices multisectoriales, según la cual «a falta de datos suficientes sobre la utilización de la capacidad, la Comisión examinará si la inversión tiene lugar en un mercado de retroceso», debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de que los datos relativos a la utilización de la capacidad del sector de que se trate no le permitan llegar positivamente a la conclusión de que existe un exceso de capacidad estructural, la Comisión debe examinar si el mercado de que se trate está en retroceso.
- 98 Esta interpretación de las Directrices multisectoriales es la única acorde con el artículo 87 CE y con el objetivo de una competencia no falseada a que se refiere dicha disposición.
- 99 No puede, en efecto, aceptarse una interpretación, como la sostenida por la demandada en el caso de autos, que hace posible que se conceda una ayuda de Estado a una empresa que comercializa productos pertenecientes a un mercado en retroceso, sin que en modo alguno la Comisión tenga en cuenta esta circunstancia al ejercer su control. Es evidente que las inversiones realizadas en tal mercado suponen un grave riesgo de distorsión de la competencia, lo que va claramente en contra del objetivo de una competencia no falseada que persigue el artículo 87 CE.

- 100 A este respecto debe recordarse que, en el punto 1.1 de las Directrices multisectoriales, se establece que la realización del mercado único hace que sea más importante que nunca mantener un estrecho control de las ayudas de Estado a los grandes proyectos de inversión, dado que el efecto de distorsión de la competencia que tales ayudas pueden producir resulta ampliado a medida que se eliminan otras distorsiones de origen público, y los mercados se abren a la competencia y se integran cada vez más. El objetivo que la Comisión pretendió alcanzar con la adopción de las Directrices multisectoriales es limitar las ayudas a grandes proyectos con el fin de evitar, por todos los medios posibles, los efectos desfavorables sobre la competencia, manteniendo el atractivo de las zonas asistidas (punto 1.2).
- 101 A tal fin, la Comisión debe fijar puntualmente la intensidad de ayuda máxima otorgable para los proyectos sujetos a la obligación de notificación, aplicando factores distintos, entre los que se encuentra el relativo a la situación de la competencia.
- 102 En el marco de la apreciación de la compatibilidad con el mercado común de una ayuda comprendida en el ámbito de aplicación de las Directrices multisectoriales, la determinación del coeficiente corrector aplicable, respecto a la situación de la competencia, es consecuencia de un análisis estructural y coyuntural del mercado que incumbe efectuar a la Comisión, en el momento de adoptar su Decisión, sobre la base de los criterios objetivos señalados en las Directrices multisectoriales. Esta apreciación de la Comisión acerca del coeficiente específico aplicable condiciona el importe de la ayuda que puede declararse compatible con el mercado común (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de enero de 2002, *Nuove Industrie Molisane/Comisión*, T-212/00, Rec. p. II-347, apartados 39 y 40).
- 103 De las consideraciones que preceden se desprende que, al aplicar un coeficiente corrector igual a 1 al factor relativo a la situación de la competencia sin haber comprobado previamente si el proyecto de ayuda de que se trate iba a realizarse en un mercado en retroceso, la Comisión infringió el artículo 87 CE, así como las Directrices multisectoriales, adoptadas con el fin de establecer los requisitos de aplicación de dicho artículo y, más concretamente, su apartado 3, letra a), según el cual, pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas

a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo.

- 104 No desvirtúa esta conclusión la práctica decisoria de la Comisión. En el acto de la vista la demandada se ha referido a cuatro decisiones en las que únicamente analizó la existencia de un exceso de capacidad estructural, pero ha quedado acreditado que sólo una de ellas aplica, como en el caso de autos, el coeficiente corrector igual a 1 al factor «situación de la competencia» sobre la base únicamente de la apreciación de la inexistencia de tal exceso de capacidad (Decisión de 19 de junio de 2002, ayuda de Estado N 240/02 a favor de Zellstoff Stendal GmbH).
- 105 Como contraposición a lo anterior, debe señalarse el razonamiento seguido por la Comisión en su Decisión de 8 de junio de 2000 para no plantear objeciones contra la ayuda concedida a Pirna AG.
- 106 En la mencionada Decisión, la Comisión llegó, en primer lugar, a la conclusión de que no existía exceso de capacidad estructural sobre la base de los datos relativos a la tasa de utilización de la capacidad del sector interesado, correspondiente a la clase 21.11 de la NACE; posteriormente comprobó y declaró que no existía un mercado en retroceso para las fibras de celulosa, lo que le permitió, con arreglo al punto 3.10.1, inciso iv), de las Directrices multisectoriales, al que se remite expresamente el punto 35 de la Decisión, aplicar un coeficiente corrector igual a 1 para el factor relativo a la situación de la competencia, no sin declarar previamente que el proyecto de inversión examinado no reforzaba ninguna cuota de mercado elevada. A este respecto, el texto de la Decisión, que pone claramente de relieve el razonamiento por etapas de la institución, con el apoyo expreso del punto 3.10.1, inciso iv), de las Directrices multisectoriales, contradice las explicaciones de la Comisión que pretenden demostrar que es redundante el análisis para determinar si el mercado de que se trata está en retroceso.

- 107 Por consiguiente, el cotejo de la Decisión de 8 de junio de 2000 relativa a Pirna AG, con la mencionada en el apartado 104 *supra* y con la Decisión denota una práctica decisoria contradictoria de la Comisión en lo que atañe a la aplicación del coeficiente corrector más elevado previsto en las Directrices multisectoriales para el factor T.
- 108 Por lo demás, debe señalarse que corroboran la pertinencia del criterio relativo a un mercado en retroceso las nuevas Directrices multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión, las cuales establecen que no se autorizará ninguna ayuda regional a la inversión a favor de sectores que se enfrenten con dificultades estructurales graves. Pues bien, para el establecimiento de la lista de dichos sectores, las dificultades estructurales graves se aprecian, en principio, sobre la base de los datos relativos al consumo aparente de o de los productos de referencia. El punto 32 de las nuevas Directrices multisectoriales dispone claramente que se considerará que hay problemas estructurales graves cuando el sector afectado esté en retroceso.
- 109 De todas las consideraciones anteriores se desprende que procede anular la Decisión, sin que sea necesario examinar las demás imputaciones de la demandante.
- 110 Por último, debe señalarse que, debido a dicho error de Derecho de la Comisión, en el presente caso no ha habido apreciación de la compatibilidad de la ayuda notificada sobre la base del conjunto de criterios aplicables.
- 111 A efectos de la ejecución de la presente sentencia, habida cuenta de los datos relativos al consumo aparente de los productos de referencia durante el período de referencia, corresponderá a la Comisión apreciar la compatibilidad de la ayuda notificada y, en la medida en que se enfrente al respecto con graves dificultades, iniciar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 88 CE, apartado 2.

Sobre la petición de una diligencia de ordenación del procedimiento

- 112 La demandante pide al Tribunal de Primera Instancia que, con arreglo al artículo 64, apartado 3, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, ordene a la Comisión que dé traslado del expediente relativo a la ayuda de que se trata, a lo cual se oponen la demandada y las partes coadyuvantes.
- 113 El Tribunal de Primera Instancia considera que no procede estimar la petición relativa a la medida de ordenación del procedimiento formulada por la demandante, ya que dicha petición carece de interés, en estas circunstancias, para la solución del litigio [sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de junio de 2002, *British American Tobacco (Investments)/Comisión*, T-311/00, Rec. p. II-2781, apartado 50].

Costas

- 114 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, según lo solicitado por la demandante.
- 115 Dado que, por el contrario, la demandante no ha solicitado que se condene a Glunz ni a OSB Deutschland a pagar las costas relativas a las intervenciones de éstas, dichas partes coadyuvantes sólo soportarán sus propias costas (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de octubre de 2002, *M6 y otros/Comisión*, asuntos acumulados T-185/00, T-216/00, T-299/00 y T-300/00, Rec. p. II-3805, apartado 89).

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Cuarta ampliada)

decide:

- 1) **Anular la Decisión SG (2001) D de la Comisión, de 25 de julio de 2001, de no plantear objeciones contra la ayuda concedida por las autoridades alemanas a Glunz AG.**
- 2) **La Comisión soportará, además de sus propias costas, las causadas por la demandante.**
- 3) **Glunz AG y OBS Deutschland GmbH cargarán con las costas en que hayan incurrido en relación con su intervención.**

Legal

Tiili

Vilaras

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de diciembre de 2004.

El Secretario

El Presidente

H. Jung

H. Legal