

II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 15 de julio de 1987

sobre ayudas concedidas por el Gobierno francés a la empresa Boussac Saint Frères, fabricante de productos textiles, de la confección y derivados del papel

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(87/585/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con dicho artículo 93, y habida cuenta de tales observaciones,

Considerando lo que sigue :

I

Tras repetidas solicitudes de la Comisión, el Gobierno francés informó con retraso a ésta, mediante télex de 22 de marzo de 1984 y carta de 23 de agosto de 1984, sobre la ayuda financiera que había concedido al tercer productor francés de productos textiles, de la confección y derivados del papel.

Las ayudas se habían concedido entre junio de 1982 y agosto de 1984 y habían revestido las siguientes formas :

- participación de 100,1 millones FF en el capital de la empresa por parte del IDI (Institut de développement industriel), que posteriormente se cedió a la SOPARI (Société de participation et de restructuration industrielle), filial al 99,4 % del IDI, que es una empresa pública,
- anticipos de capital (comptes courants d'actionnaire) por parte de SOPARI por un importe de 380 millones

FF, concedidos en forma de préstamos a tipo de interés reducido y con garantía estatal.

Según las primeras declaraciones del Gobierno francés, estas inyecciones de capital se justificaban por la necesidad de financiar unas inversiones de cuya cuantía y características nada se decía.

Según los datos de que dispuso la Comisión en su momento, existían otras ayudas a punto de ser entregadas.

Tras un análisis inicial, la Comisión comprobó que las ayudas entregadas entre 1982 y 1984 no le habían sido notificadas de antemano por lo que las consideraba ilegales, ya que el Gobierno francés había incumplido las obligaciones impuestas por el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. La Comisión estimó, asimismo, que las intervenciones del IDI y de la SOPARI en favor de la empresa debían considerarse medidas de salvamento habida cuenta de la situación financiera pasada y presente de la empresa. Ahora bien, la política seguida por la Comisión consiste en no admitir las ayudas de salvamento, en una fase de reestructuración, salvo si se conceden durante un corto período de tiempo y en forma de créditos o préstamos a tipos de mercado tal como se informó a todos los Estados miembros por carta de 24 de enero de 1979. Las ayudas contempladas no cumplían los requisitos establecidos al respecto.

La Comisión consideró, asimismo, que las ayudas ya desembolsadas incumplían las condiciones a las que había subordinado, el 21 de diciembre de 1983, su aceptación del sistema francés de ayudas al sector textil y de la confección (reducción de las cargas sociales).

La Comisión consideró que, dada la situación de toda la industria textil y de la confección de la Comunidad en ese momento, las ayudas contempladas, ya concedidas o simplemente previstas, no facilitarían una evolución que, desde el punto de vista comunitario, pudiera compensar efectos de distorsión comercial y que dichas ayudas, al favorecer a la empresa beneficiaria en un sector muy activo y en el que la competencia es muy intensa, podrían afectar al comercio entre los Estados miembros, con lo que resultarían incompatibles con el mercado común.

Por consiguiente, la Comisión consideró que las ayudas no cumplían las condiciones requeridas para beneficiarse de las excepciones establecidas en el artículo 92, por lo que inició el procedimiento previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE.

Mediante carta de 3 de diciembre de 1984, la Comisión emplazó al Gobierno francés para que le presentara observaciones. El 4 de enero de 1985 se informó de ello a los demás Estados miembros y el 19 de enero de 1985 a los terceros interesados.

II

El Gobierno francés ha presentado sus observaciones con arreglo al procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, mediante cartas de 4 de febrero, 4 de junio, 11 de octubre, 5 de febrero, 19 de junio y de 21 de julio de 1986 y 27 de marzo y 21 de mayo de 1987, y durante diversas reuniones bilaterales, el 18 de octubre de 1985, 14 de mayo y 4 de julio de 1986 y 27 de febrero, 13 y 19 de marzo y 30 de abril de 1987, señaló que la empresa había emprendido un programa de reestructuración, que había conducido al cierre de diversas instalaciones de producción, a una reducción considerable del personal, a la supresión de diversas cadenas de productos y a la transferencia de determinadas instalaciones de producción a fabricantes independientes. El Gobierno francés mencionó también un plan estratégico que estaba siendo aplicado por la empresa.

Mediante carta de 21 de julio de 1986, confirmada por carta de 27 de marzo de 1987, el Gobierno francés informó a la Comisión de que, además de las ayudas citadas en su carta de 23 de agosto de 1984, había concedido a la empresa ayudas adicionales. En total, se habían entregado, 999,9 millones FF, en la siguiente forma:

- aportación de 333,1 millones FF por parte de SOPARI en julio de 1982, tras la transferencia del IDI, con objeto de reconstituir e incrementar el capital social;
- inyecciones de capital de 300 millones FF (110 millones en junio de 1984 y 190 millones FF en enero de 1985) por parte de la SOPARI con el mismo propósito y con derecho a dividendos, que se pagarán durante los ejercicios de 1991 y 2005;
- anticipos de 36,8 millones FF por parte de la SOPARI concedidos en junio de 1984 y que deberán reembolarse a partir de finales de 1986;

- préstamos a bajo interés de 100 millones FF (diciembre de 1982), 60 millones FF (diciembre de 1983), 35 millones FF (diciembre de 1984) y 100 millones FF (enero de 1985);
- reducción de las cargas sociales por un importe de 35 millones FF concedida en junio de 1983.

Se señaló, asimismo, que diversos proyectos de inversión en el sector del papel relativos a las instalaciones de Roanne y Saint-Ouen se habían beneficiado de una prima de ordenación del territorio (*prime d'aménagement du territoire*), que ascendía a 30 millones FF.

Frente a lo indicado el 22 de marzo de 1984 y el 23 de agosto de 1984, el Gobierno francés, en el curso del procedimiento, adujo que, además de las intervenciones destinadas a restablecer la situación financiera de la empresa (633,1 millones FF) y que debían considerarse como medidas normales en una economía de mercado no comprendidas en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, las demás ayudas no se habían concedido para fines concretos, sino que correspondían al objeto general de racionalización de la empresa en el sector textil. Este esfuerzo de racionalización implicaba inversiones en el sector textil, el despido y jubilación anticipada de trabajadores, la formación de trabajadores y el cierre y transferencia de instalaciones de producción.

Otros cuatro Estados miembros, seis federaciones y una empresa presentaron sus observaciones en el marco del procedimiento.

III

La intervención de la SOPARI en favor de la mencionada empresa se produjo a petición expresa del Gobierno francés que, posteriormente, reembolsó específica y directamente dichas intervenciones. Cuando los poderes públicos inyectan capitales en una sociedad en condiciones que no corresponden manifiestamente a las condiciones normales de una economía de mercado, el caso debe analizarse a la luz del artículo 92 del Tratado CEE, la Comisión ha precisado su posición, a este respecto, en su carta a los Estados miembros de 17 de septiembre de 1984. La posición de la Comisión con respecto a la participación pública en el capital de las empresas, que se exponía en un anexo a la carta citada, pone claramente de manifiesto que las inyecciones de capital de que se trata constituyen ayudas estatales. Las ayudas concedidas a la empresa contemplada impedían que las fuerzas presentes en el mercado produjeran sus efectos normales, esto es, la desaparición de la empresa no competitiva, manteniéndola en activo de forma artificial, contribuyendo así a agravar aún más las dificultades de adaptación de la industria comunitaria. La aportación de capital fue realizada en condiciones que serían inaceptables para un inversor privado sujeto a las condiciones de mercado normales; la situación financiera de la empresa y, sobre todo, el volumen de su endeudamiento (3,682 millones FF en 1981) eran tales que no cabía esperar una remuneración

normal, en forma de dividendos o plusvalías en un plazo razonable de tiempo. Por otra parte, debido a un margen de autofinanciación insuficiente imputable a una importante acumulación de pérdidas de explotación, amén de otros motivos, por ejemplo, la antigüedad de la maquinaria, el exceso de personal, la saturación del mercado y el exceso de capacidad de producción, la empresa no estaba en condiciones de obtener en el mercado de capitales los fondos que precisaba.

Sólo después de que se hubiera realizado la inyección de capital de 633,1 millones FF y se hubieran concedido las demás ayudas un inversor privado se mostró dispuesto a intervenir. El hecho de que dicho inversor se hiciera cargo de la empresa por el importe simbólico de 1 franco demuestra a posteriori que estas intervenciones constituían ayudas.

Más aún, el propio Gobierno francés había admitido, si bien en forma implícita, el carácter de ayuda de todas las intervenciones, con excepción de la reducción de las cargas sociales, al calcular en la carta de fecha 21 de julio de 1986 enviada en el curso del procedimiento, un equivalente neto de subvención.

Por último, debe destacarse que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha precisado las condiciones de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE a la adquisición de participaciones públicas (véase sentencia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto 323/82, Intermills, y sentencias de 10 de julio de 1986 en los asuntos 234/84, Meura, y 40/85 Boch). Para determinar si una aportación de capital constituye una ayuda estatal, el Tribunal ha considerado que era necesario examinar si la empresa de que se trata podía haber obtenido los fondos necesarios en el mercado de capitales. Si las pruebas indican que la empresa beneficiaria de la ayuda no habría sobrevivido sin una intervención pública, porque no habría estado en condiciones de obtener de un inversor privado el capital necesario, resulta pertinente concluir que la contribución recibida constituye una ayuda de Estado.

En el caso de que nos ocupamos, y con arreglo a los hechos descritos anteriormente, no parece probable que la empresa de que se trata pudiera haber obtenido en el mercado de capitales los fondos suficientes para su supervivencia, ya que ninguna empresa privada hubiera procedido a tal aportación de capital, basando su posición en las posibilidades de obtención de beneficios y dejando a un lado toda consideración social o de política regional o sectorial. En consecuencia, las intervenciones por un importe de 633,1 millones FF constituyen una ayuda de Estado de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92.

Del mismo modo, los anticipos y préstamos a bajo interés y la reducción de las cargas sociales constituyen ayudas estatales de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92, debido a que también permitían al beneficiario no soportar, mediante recursos públicos, los costes que de otro modo hubiera debido soportar.

Por consiguiente, todas estas ayudas debieron haberse notificado a la Comisión según establece el apartado 3 del artículo 93. Al no haber procedido así el Gobierno francés, la Comisión no ha podido pronunciarse sobre las medidas antes de su ejecución. Así, estas ayudas eran ilegales con arreglo al Derecho comunitario desde el momento de su concesión. La situación derivada del incumplimiento de las obligaciones es tanto más grave cuanto que el beneficiario ya ha recibido las ayudas. Más aún, según confirmó el Gobierno francés, otros 290 millones FF se concedieron aun después de que la Comisión hubiera iniciado, el 21 de noviembre de 1984, el procedimiento formal de examen previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. En el caso presente, todas las ayudas son consideradas ilegales con arreglo al Derecho comunitario. A este respecto debe recordarse que, teniendo en cuenta el carácter imperativo y de orden público de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93, cuyo efecto directo ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 19 de junio de 1973 (asunto 77/72), la ilegalidad de las ayudas que nos ocupan no puede subsanarse a posteriori. El carácter ilegal de todas estas ayudas resulta de la falta de conformidad con las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93. Además, estas ayudas son incompatibles con el mercado común con arreglo al artículo 92.

Por otra parte, en el caso de incompatibilidad de las ayudas con el mercado común, la Comisión, haciendo uso de las facultades que le otorgó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72, confirmada en su sentencia de 24 de febrero de 1987 en el asunto 310/85, puede exigir a los Estados miembros que recuperen de los beneficiarios las ayudas concedidas ilegalmente.

IV

En los sectores textil, de la confección y del papel existe un intenso comercio entre los Estados miembros, como ponen claramente de manifiesto las estadísticas, amén de una fuerte competencia. La industria francesa, que representa alrededor del 20 % del valor añadido de estos sectores en el mercado común, participa muy activamente en el comercio intracomunitario, exportando hasta el 40 % de su producción total a otros Estados miembros. La empresa de que se trata es el tercer productor francés de productos textiles y de la confección, con un volumen de negocio en 1986 de 470 millones FF, de los cuales el 56 % corresponde a los productos textiles y de confección; por otro lado, posee intereses muy diversificados en numerosos grupos de productos textiles. Se trata del quinto fabricante comunitario de productos textiles y participa activamente en el comercio intracomunitario, exportando el 16 % de su producción textil a los otros Estados miembros y un 9 % a los países terceros. En el período comprendido entre 1982 y el final de 1984, esto es, cuando se concedieron las ayudas, las exportaciones textiles a los demás Estados miembros aumentaron en un 32 %.

Las ayudas que se cuestionan falsean el juego de la competencia, al mejorar la situación financiera del beneficiario y los rendimientos de sus inversiones, reduciendo, al mismo tiempo, otros costes, lo que le otorga una ventaja competitiva con respecto a otros fabricantes que han realizado, o están realizando acciones similares, por cuenta propia. Más aún, algunas de estas ayudas han contribuido a sanear las finanzas de una empresa que, en circunstancias normales, hubiera debido desaparecer en 1981. La distorsión de la competencia consiguiente es apreciable. La asistencia financiera por valor de 999,9 millones FF, sin tener en cuenta las primas de ordenación del territorio (PAT) de 30 millones FF, destinada a restablecer la economía de la empresa, a cubrir los costes de racionalización, en particular determinadas inversiones en el sector textil, ha reducido los costes de la empresa hasta tal punto que ésta pasó a ocupar una posición muy ventajosa con respecto a sus competidores carentes de tales ayudas.

Cuando la ayuda financiera de un Estado fortalece la posición de una empresa frente a sus competidores del mercado común, debe considerarse que éstos quedan perjudicados por la misma. En este caso, las ayudas que permitieron a la empresa sobrevivir después de la declaración de la suspensión de pagos en 1981 y, además, redujeron considerablemente los costes de racionalización y modernización que aquélla hubiera debido afrontar por sí misma pueden afectar al comercio o falsear la competencia entre Estados miembros, favoreciendo a dicha empresa según establece el apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Dicha disposición declara incompatible con el mercado común las ayudas que presentan las características que en ella se indican.

Las excepciones al principio de incompatibilidad, previstas en el apartado 2 del artículo 92, no son aplicables en este caso, habida cuenta del carácter de las ayudas y de los objetivos perseguidos.

El apartado 3 del artículo 92 enumera las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. La compatibilidad con el Tratado debe determinarse en el contexto comunitario y no en el de un único Estado miembro. Con objeto de asegurar el buen funcionamiento del mercado común, y el respeto de la letra f) del artículo 3 del Tratado, las excepciones al principio enunciado en el apartado 1 del artículo 92, tal como se definen en el apartado 3, deben interpretarse estrictamente, al examinar un sistema de ayudas y sus aplicaciones.

Establecer excepciones en el caso de ayudas que no contribuyen a la consecución de los objetivos previstos en el apartado 3 del artículo 92 o que no son necesarias a tal fin supone conceder una ventaja indebida a determinados sectores o empresas, «apuntalando» su situación financiera, y puede afectar adversamente a los intercambios comerciales y falsear la competencia entre Estados miembros, sin justificación alguna desde el punto de vista del interés comunitario, según establece el apartado 3 del artículo 92.

El Gobierno francés no ha podido, ni la Comisión, descubrir motivo alguno que permita clasificar las ayudas en una de las categorías de excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92.

V

En el período durante el cual la empresa disfrutó de las ayudas antedichas, la mayoría de sus intereses estaba centrada en el sector textil y de la confección; el Gobierno francés calificaba a la empresa como «el primer grupo textil francés». De hecho, la empresa es el tercer grupo textil de Francia y el quinto de la Comunidad. Por consiguiente, dado que dicho Gobierno informó a la Comisión que las inversiones en el sector del papel no se habían beneficiado de ninguna ayuda, con salvedad de una prima de ordenación del territorio de 30 millones FF, concedida con arreglo al sistema de ayudas regionales aprobado por la Comisión, las restantes ayudas, por valor de 999,9 millones de FF, deben estar plenamente sujetas a los requisitos establecidos para el sector textil y de la confección, definidos en las directrices comunitarias relativas a la ayuda a tales sectores de 1971 y 1977 y comunicadas a los Estados miembros mediante carta de 30 de julio de 1971 y 4 de febrero de 1977.

Dichas directrices contienen diversos criterios establecidos por la Comisión con ayuda de especialistas nacionales con objeto de orientar a los Gobiernos de los Estados miembros en las actividades de intervención que pudieran prever en este sector. En la directrices de 1971, la Comisión señala que las ayudas al sector textil y de la confección, caracterizado por un grado de competencia comunitaria muy intenso, entrañan el riesgo de falsear la competencia, lo que resulta inaceptable para los competidores que no se benefician de tales medidas. Esta observación es aplicable, en especial, a las ayudas para la modernización y racionalización que, en general, repercuten sensiblemente en la competitividad. Los acontecimientos ulteriores vinieron a confirmar la preocupación expresada por la Comisión que, en sus directrices de 1977, ha precisado su posición, en particular por lo que respecta a las ayudas a las intervenciones de racionalización y modernización.

El sector textil y de la confección de la Comunidad ha experimentado un proceso de cambio extremadamente rápido a lo largo de los últimos diez años. La producción ha disminuido debido a la presión ejercida por la competencia de países terceros tanto sobre los mercados tradicionales de exportación como sobre el propio mercado comunitario. Entre 1975 y 1985 se perdieron un millón de puestos de trabajo, lo que representa casi el 40 % de la plantilla de tales sectores. La gravedad y la persistencia de la crisis han obligado a las empresas del sector a realizar un gran esfuerzo de reestructuración y a modernizar sus instalaciones de producción. De resultados de ello, el sector ha conseguido adaptarse y restablecer progresivamente su competitividad y rentabilidad. Se ha reconocido ampliamente el importante papel desempeñado por las directrices comunitarias relativas a la ayuda al sector textil, que

han permitido recuperar un cierto equilibrio y mantener o restablecer una auténtica economía de mercado. Sin embargo, dado que el sector continúa siendo muy vulnerable, entre otras razones, porque continúa inmerso en una competencia internacional extremadamente intensa, la Comisión estima que la ausencia de coordinación de las intervenciones públicas sería contrario a los intereses de la Comunidad, poniendo sobre todo en grave riesgo los esfuerzos que ha realizado y realizan los fabricantes comunitarios del sector textil y de la confección para adaptarse a la evolución de las condiciones de mercado. Por consiguiente, la Comisión continúa atribuyendo la máxima importancia al hecho de que los Estados miembros tomen en cuenta las citadas directrices.

Las ayudas de que se trata incumplen diversos requisitos establecidos en tales directrices. En primer lugar, estas directrices no prevén la concesión de ayudas para mantener en actividad a las empresas; antes al contrario, en el sector textil, siempre se ha considerado, con razón por otra parte, que el salvamento de empresas en dificultades no implica una mejora permanente del sector ni a nivel nacional ni a nivel comunitario, sino que, por el contrario, afecta adversamente a la competencia en el mercado común sin mejorar, al mismo tiempo, la situación competitiva del sector, requisito indispensable para su recuperación y su éxito en el mercado textil internacional.

En segundo lugar, las directrices prevén que las ayudas al sector textil sólo deben aplicarse durante un período de tiempo corto. Este requisito se incumple en el caso que nos ocupa, ya que las ayudas se concedieron desde julio de 1982 hasta enero de 1985.

Además, estas mismas directrices establecen que el objetivo de las ayudas debe ser a corto plazo permitir al beneficiario alcanzar un nivel de competitividad suficiente para permitirle operar con éxito en el mercado textil internacional. Sin embargo, la empresa que nos ocupa continuó experimentando graves pérdidas que, sólo entre julio de 1982 hasta finales de 1986, ascendieron a 1 161 millones de FF, de modo que se incumple asimismo este otro requisito.

En tercer lugar, las directrices prevén que debe haber una conexión directa entre la ayuda y las actividades que se benefician de la misma. En este caso, empero, el Gobierno francés informó a la Comisión, que una parte de las intervenciones financieras tenía por objeto, en general, la recuperación financiera de la empresa, mientras que el resto se había concedido en general con miras a la racionalización de la empresa, sin que las ayudas estuviesen destinadas a proyectos concretos y definidos.

En tal situación, se incumple asimismo un ulterior requisito establecido en las directrices. Como no existe un nexo directo entre las ayudas y las actividades que se benefician de las mismas, resulta difícil valorar la repercusión de aquéllas en tales actividades.

Por último, las directrices establecen que las ayudas no deben afectar a la competencia ni al comercio más de lo

que resulte estrictamente necesario. A este respecto, debe señalarse que, durante el trienio durante el cual se concedieron las ayudas, esto es, entre julio de 1982 y enero de 1985, la empresa aumentó sus exportaciones textiles a los demás Estados miembros en un 32 %, lo que constituye un indicio claro de que las ayudas afectaron sensiblemente a dicho comercio. El cambio de signo de la tendencia, que se produjo ulteriormente, y que corresponde enteramente al deterioro general de las exportaciones de la industria textil francesa en 1985 y 1986, no puede modificar en modo alguno este juicio.

A la vista de las consideraciones antedichas, cabe concluir que las ayudas que se cuestionan se concedieron en contradicción con las directrices comunitarias relativas a las ayudas a la industria textil y de la confección.

VI

El 21 de diciembre de 1983, la Comisión decidió retirar sus objeciones a la aplicación del sistema francés de ayudas a la industria textil y de la confección en forma de una reducción de las cargas sociales. Mediante carta de 3 de enero de 1984, la Comisión informó al Gobierno francés que, tras las modificaciones por él propuestas, las medidas contempladas podían considerarse compatibles con el mercado común. Las ayudas concedidas a una empresa particular en el contexto de dicho sistema de ayudas sectoriales sólo podían beneficiarse de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 si reunían todos los requisitos del sistema aceptados por la Comisión. Los siguientes requisitos, vinculados al sistema de reducción de las cargas sociales, resultan de particular importancia para el caso que nos ocupa:

— Las empresas cuya relación capital propio/endeudamiento a corto y largo plazo es inferior a 1 : 2 no se consideran viables y no pueden beneficiarse de ayudas en el marco del programa ni en el marco de cualquier otro sistema general, regional o específico.

La empresa no cumplía este requisito ya que, en 1981, había solicitado la suspensión de pagos con un endeudamiento a corto y largo plazo superior a los 3 682 millones de FF, y su capital había sido utilizado enteramente para cubrir las pérdidas. En 1985, su situación financiera continuaba siendo crítica.

Por consiguiente, la empresa no debería haber recibido ninguna ayuda, ni en favor del sector textil y de la confección ni de ningún otro concepto.

— La intensidad máxima de las ayudas concedidas en favor de empresas particulares del sector textil y de la confección en el marco del régimen sectorial y cualquier otro de carácter general, regional o específico, no podía superar el 25 % de equivalente neto de subvención en relación con las inversiones emprendidas.

Sin embargo, en el presente caso, se concedieron ayudas por un valor de 999,9 millones de FF, ascendiendo las inversiones en el sector textil y de la confección a 675 millones de FF en el período comprendido entre 1981 y 1986.

El equivalente de subvención puede así cifrarse en un 121,25 %; sin embargo, el equivalente neto de subvención, que, en el caso presente, carece de significado debido a las continuas pérdidas experimentadas por la empresa durante los años antes citados, ascendería a un 66,69 %. En cualquier caso, ambos porcentajes superan ampliamente el máximo fijado en un 25 %.

Por consiguiente, la concesión de estas ayudas está en contradicción con los requisitos establecidos en el sistema de ayudas a la industria textil.

- Las ayudas sólo pueden concederse para la realización de inversiones y si la empresa está en condiciones de cubrir por lo menos el 50 % de los costes de inversión con sus recursos propios.

En este caso, la empresa recibió ayudas por un importe de 999,9 millones de FF y realizó inversiones en el sector textil por valor de 675 millones de FF hasta 1986, de forma que no se alcanza el porcentaje exigido. Más aún, las ayudas superan a las inversiones en un 48 %.

Por tanto, las ayudas se concedieron incumpliendo los requisitos establecidos en el sistema de ayudas.

- Las ayudas sólo podían concederse para realizar una verdadera inversión de reestructuración.

Sin embargo, en el caso presente, de la información suministrada por el Gobierno francés en el curso del procedimiento se desprende que la financiación de las inversiones de la empresa se limitó a la modernización de las instalaciones de producción con objeto de mantenerlas en funcionamiento, sin emprender ninguna modificación fundamental. Las inversiones sólo sirvieron para sustituir un equipo completamente obsoleto con objeto de recuperar una competitividad que se había perdido muchos años antes. Incluso los ejemplos ofrecidos por el Gobierno francés de inversiones con un alto grado supuestamente tecnológico no reflejan sino una adaptación muy tardía a una evolución tecnológica y del proceso de producción que se había producido en la industria comunitaria entre 5 y 10 años antes.

En consecuencia, estas inversiones no pueden considerarse una verdadera reestructuración y, por consiguiente, debieron haberse realizado con los recursos financieros de la empresa, sin ayuda estatal alguna.

Más aún, la Comisión ha estimado siempre que, en los sectores textil y de la confección, las inversiones realizadas por las empresas con objeto de asegurar su supervivencia o mantener su nivel de actividad, sin que ello lleve consigo ningún cambio fundamental no pueden beneficiarse de ninguna ayuda.

Además de subrayar el esfuerzo inversor de la empresa, el Gobierno francés pone de relieve, en las observaciones remitidas en el curso del procedimiento,

la importancia de la reducción del número de puestos de trabajo que se llevó a cabo durante el proceso de racionalización.

Si bien es cierto que la empresa consiguió una reducción muy importante de la plantilla mediante despidos, la jubilación anticipada y la transferencia de trabajadores a otras empresas independientes que seguían produciendo en las instalaciones de fabricación que se les había asimismo transferido, no debe olvidarse que dicha reducción era imprescindible para la supervivencia de la empresa, que adolecía de un exceso de personal en casi todos sus departamentos. El mismo Gobierno francés ha confirmado este extremo en diversas ocasiones. Por otra parte, cuando la inversión en maquinaria textil no produce un aumento de la capacidad, según pretende el Gobierno francés, la instalación de equipos modernos conduce automáticamente a reducciones de personal.

En relación con la reducción de la plantilla, debe también tenerse presente que, a lo largo de los últimos diez años, el sector textil y de la confección de la Comunidad, en el marco de una regulación comunitaria en materia de ayudas, ha llevado a cabo un importante esfuerzo de reestructuración que ha supuesto la pérdida de más de 1 millón de puestos de trabajo, representado este reajuste grandes sacrificios tanto en el plano social como regional. Por otro lado, estas reducciones fueron financiadas por el propio sector, ya que las directrices comunitarias no prevén ayudas estatales a tal fin. La gravedad y persistencia de la crisis que atraviesa el sector textil en la Comunidad han obligado a otras empresas a efectuar importantes esfuerzos de ajuste sin ayudas estatales, pese a las dificultades financieras que muchas de ellas han sufrido y pese a los problemas que plantea la reducción del personal exigida por las medidas drásticas de reestructuración.

En este caso, sin embargo, las ayudas que se cuestionan permitieron a la empresa conceder a sus trabajadores unas indemnizaciones por despido relativamente muy generosas que condujeron a una racionalización y a un aumento de la productividad mucho más importante que en otras empresas y que no hubieran sido posibles si la empresa hubiera tenido que financiar por sí sola tales operaciones.

Por último, el Gobierno francés aduce que se ha logrado una notable reducción de la capacidad. A este respecto, debe señalarse que, en primer lugar, el concepto de capacidad carece de especial significado cuando se trata del sector textil y de la confección, con una gama de artículos muy heterogénea. Tal ha sido siempre la opinión de la Comisión y de los expertos nacionales. Lo mismo puede afirmarse de la empresa de que se trata, pues a la vista de su extensa gama de productos, las modificaciones de la capacidad, en el mejor de los casos, tan sólo indican, de una manera muy aproximada, una tendencia general.

En segundo lugar, determinadas reducciones obedecen tan sólo a una evolución reciente del mercado, ya que en algunos subsectores de la industria textil, por ejemplo, los tejidos de lino y algodón de gran importancia para la empresa que nos ocupa, la demanda se ha reducido sensiblemente, de modo que en toda la Comunidad las empresas se han visto obligadas a adaptarse a la nueva situación.

En tercer lugar, otras reducciones se derivan de la supresión de una maquinaria totalmente obsoleta que, en parte, databa de antes de la primera guerra mundial y que, en los últimos años, no se había utilizado tampoco para las actividades de producción.

En cuarto lugar, si ponemos en relación las cifras relativas a la reducción de capacidad con el volumen real de negocio de la empresa (a precios constantes de 1982, la reducción real resulta mucho menos espectacular. Teniendo en cuenta que un gran número de instalaciones de producción (27, que representan en total una plantilla de 4 730 trabajadores) se transfirieron a otros fabricantes que continuaban las actividades de producción textil, prácticamente no puede hablarse de una reducción real interna de la producción. Y aun cuando exista tal reducción, no debe olvidarse que, a raíz de una marcada desaceleración (e, incluso en algún momento, una reducción) del incremento del consumo de productos textiles en la Comunidad, combinada con un incremento de las exportaciones de los países en vías de desarrollo a la Comunidad, la actividad en el sector textil europeo es, todavía, un 15 % inferior a la de 1973. En tal situación, la evolución de la producción de la empresa que nos ocupa no puede, en modo alguno, calificarse de espectacular, por lo que no puede aducirse que la empresa haya realizado ningún esfuerzo especial de reestructuración.

Además, hay que señalar que la empresa anunció recientemente, y de forma oficial, un incremento considerable de su capacidad, sobre todo de producción de lino, en septiembre de 1987. Esta decisión pone en entredicho la supuesta reducción de capacidad antes citada y hace aún más incierta la información relativa a tales reducciones suministrada por el Gobierno francés.

A la vista de las consideraciones precedentes, puede afirmarse que las ayudas concedidas a la empresa no reúnen los requisitos del sistema francés de ayudas al sector textil y de la confección. El hecho de que el Gobierno francés adujera, durante el procedimiento, que una parte de las ayudas se había concedido para restablecer las finanzas de la empresa no afecta a tal afirmación. Como la Decisión de la Comisión relativa a dicho sistema de ayudas en forma de una reducción de las cargas sociales incluía otras ayudas, éstas estarán también sujetas a los requisitos del sistema.

Debe añadirse que, en el marco del sistema de reducción de las cargas sociales, en junio de 1983 se abonaron 35 millones FF a la empresa. Ello significa que la ayuda se concedió con arreglo a un sistema sobre el que se había

adoptado la Decisión definitiva negativa nº 83/245/CEE de la Comisión, de 12 de enero de 1983⁽¹⁾, que había sido notificado al Gobierno francés mediante carta de 21 de enero de 1983. Dicha Decisión exigía a la República Francesa que, a partir de la fecha de notificación, se abstuviera de conceder ayuda alguna con arreglo a dicho sistema y que, en el plazo de un mes, suprimiera dicho sistema. Sin embargo, los hechos demuestran que la República Francesa continuó haciendo efectivas las ayudas previstas por el sistema y que el Gobierno francés no adoptó medida alguna para suprimirlo en el plazo fijado en la Decisión. Ello ha sido plenamente confirmado por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 15 de noviembre de 1983 en el asunto 52/83.

VII

En cuanto a las ayudas concedidas para restablecer la situación financiera de la empresa, la Comisión recuerda que había informado a los Estados miembros, mediante carta de 24 de enero de 1979, de las condiciones que debían cumplirse para que las ayudas de salvamento pudieran considerarse compatibles con el mercado común. Dichas ayudas, que tan sólo pueden concederse para mantener en actividad una empresa mientras se averigua el origen de sus dificultades y se encuentra una solución a las mismas, deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

- Debe tratarse de ayudas en efectivo y en forma de garantías de préstamo o préstamos con un interés al tipo de mercado.

Ninguna de las ayudas recibidas por la empresa cumple este requisito.

- Pueden abonarse durante el período de tiempo preciso (en general, no superior a seis meses) para elaborar las medidas de recuperación necesarias y factibles.

En este caso, las medidas de salvamento, que adoptaron la forma de una inyección de capitales, no se concedieron durante un período de tiempo corto y predeterminado; tampoco se fijaron precios de venta. Las ayudas se ofrecieron sin que la empresa hubiera de cumplir requisito alguno. Su único objetivo era mantener en actividad la empresa en quiebra y, por tanto, tampoco han sido reembolsadas. Por otro lado, se concedieron sin que se hubieran establecido las medidas de recuperación necesarias y factibles.

- No deben producir efectos negativos en las industrias de los otros Estados miembros.

Ahora bien, la empresa que nos ocupa participa muy activamente en el comercio intracomunitario. La reducción de los costes de la empresa provocada por las ayudas concedidas ha sido muy sustancial, según se ha señalado anteriormente. La empresa consiguió aumentar sus exportaciones a otros Estados miembros en un 32 % entre 1982 y finales de 1984 lo que,

(1) DO nº L 137 de 26. 5. 1983, p. 24.

teniendo en cuenta que se trataba del tercer productor textil francés en la época (1984) y el quinto de la Comunidad, corrobora la presunción de distorsión de la competencia.

- Deben notificarse previamente a la Comisión los casos de cierta importancia.

El caso de la empresa considerada, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y el volumen de las ayudas, debe considerarse importante, por lo que el Gobierno francés incumplió la obligación que le impone el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE de notificar las ayudas con la antelación suficiente para permitir a la Comisión presentar sus observaciones y, en su caso, incoar, con respecto a las mismas, el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado. Debe también recordarse que gran parte de las ayudas se hizo efectiva a la empresa después de haberse incoado dicho procedimiento.

Por último, las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos 234/84 y 40/85, antes citados, ponen claramente de manifiesto que las ayudas de salvamento no pueden ser objeto de una de las excepciones previstas en el artículo 92 cuando no contribuyen a restablecer una empresa, esto es, si no cabe esperar que ésta opere de una manera viable, sin nuevas ayudas, en un plazo de tiempo razonable, sobre todo, si existe un exceso de capacidad de producción en el sector considerado a nivel comunitario. En el caso presente, han concedido nuevas ayudas de cierta consideración.

Teniendo en cuenta los argumentos antes expuestos, cabe afirmar que las inyecciones de capital incumplieron diversos requisitos relativos a las medidas de salvamento, tal como han sido especificadas en la carta de la Comisión a los Estados miembros de 24 de enero de 1979 y definidas por el Tribunal de Justicia en las sentencias antedichas.

VIII

Por consiguiente, debe señalarse que dichas ayudas han reducido artificialmente los costes que cualquier fabricante del sector de los textiles, de la confección y del papel hubiera debido afrontar en circunstancias normales. Las ayudas confirieron, asimismo, a la empresa ventajas indebidas y reforzaron su posición financiera con respecto a otras empresas del sector que, durante los últimos años, tuvieron que racionalizar y modernizar su producción sin recibir para ello ninguna ayuda financiera.

Con respecto a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado en favor de las «ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas», de las consideraciones que preceden se desprende que, si bien facilitaron el desarrollo de la empresa de que se trata, afectaron al mismo tiempo a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Las ayudas mantuvieron artificialmente la empresa en actividad en un sector en el que los intercambios comunitarios son importantes y la competencia muy fuerte. Redujeron los costes de la empresa, debilitaron la posición competitiva de otros

fabricantes comunitarios y, por ende, provocaron un aumento de las presiones ejercidas sobre aquéllos y una caída de precios en el mercado común; se concedieron en detrimento de otros productores que, hasta entonces, habían sobrevivido gracias a un proceso de reestructuración y a una mejora de la productividad y de la calidad financiadas con sus propios recursos y que corrían el peligro de verse obligadas a retirarse del mercado. Así, las ayudas han favorecido a la empresa beneficiaria, artificialmente salvada de la quiebra y cuya posición en el mercado ya no se debe únicamente a su eficacia, méritos y capacidad propia. Por ello no puede considerarse que han contribuido a facilitar una evolución capaz, desde el punto de vista comunitario, de contrarrestar sus efectos de distorsión de los intercambios.

En cuanto a las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 relativas a las ayudas destinadas a favorecer o a facilitar el desarrollo de determinadas regiones, cabe señalar que las regiones consideradas no tienen un nivel de vida anormalmente bajo ni existe en ellas una situación grave de subempleo, en los términos de la letra a). Por otra parte el Gobierno francés no ha invocado en ningún momento dicha excepción. Dado que las ayudas estaban destinadas a una empresa que operaba en sectores económicos determinados con independencia de su situación geográfica, su objeto no podía ser el desarrollo de determinadas zonas a que se refiere la letra c). La presente Decisión no contempla las ayudas concedidas a la empresa en forma de primas de ordenación del territorio (PAT) para el desarrollo de determinadas regiones.

Por lo que se refiere a las excepciones previstas en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, es evidente que estas ayudas no tenían por finalidad fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo ni poner remedio a una grave perturbación en la economía francesa. Las ayudas concretas a favor de una sola y misma empresa que opera en el sector textil, de la confección y del papel no son las indicadas para poner remedio a la situación descrita en la letra b) del apartado 3 del artículo 92.

Por último, las ayudas citadas son ilegales, ya que el Gobierno francés incumplió las obligaciones que le incumben con arreglo al apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Además, dichas ayudas no satisfacen los requisitos exigidos para poder beneficiarse de una de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado.

IX

Como ya hemos señalado, en tales casos, la Comisión puede exigir a los Estados miembros que obliguen a los beneficiarios a reembolsar las ayudas ilegalmente concedidas.

En el caso que nos ocupa, el importe de las ayudas concedidas a la empresa fue muy elevado en relación con las inversiones realizadas y el tamaño de la misma; supera incluso el volumen de otros proyectos de sistemas de ayuda nacionales rechazados por la Comisión porque hubieran podido provocar distorsiones de la competencia, como ha sido el caso, por ejemplo, del proyecto de ayuda

al sector textil y de la confección en Francia financiado con tasas parafiscales [Decisión definitiva negativa nº 85/380/CEE⁽¹⁾], del proyecto de ayuda a determinados sectores de la industria de la confección, del calzado, de artículos de punto y textil propuesto por el Gobierno del Reino Unido [Decisión definitiva negativa nº 85/305/CEE⁽²⁾] y la propuesta belga de 1984 de prorrogar su sistema de ayuda a los sectores textil y de la confección [Decisión definitiva negativa nº 84/564/CEE⁽³⁾].

Además, en el presente caso, la gravedad y magnitud de la infracción de la legislación comunitaria requieren la adopción de medidas adecuadas.

Como las ayudas que se cuestionan no han podido justificarse, la empresa beneficiaria deberá restituirlas. Teniendo en cuenta las modalidades de las distintas ayudas, esto es, fecha de concesión y, en su caso, tipos de interés, plazo de reembolso, dividendos, etc., comunicadas por el Gobierno francés a la Comisión, dichas ayudas han representado un beneficio económico real de:

- 333,1 millones FF en forma de aportaciones de capital en 1982,
- 207,16 millones FF en forma de ulteriores aportaciones de capital,
- 7,04 millones FF en forma de anticipos,
- 103,56 millones FF en forma de diversos préstamos a bajo interés,
- 35,00 millones FF en forma de reducciones de las cargas sociales.

El beneficio económico total asciende, pues, a 685,86 millones FF.

Mediante carta de fecha 21 de mayo de 1987, remitida en el curso del procedimiento, el Gobierno francés adujo que no había motivo para imponer un reembolso adicional por encima de las cantidades considerables (aproximadamente 1 000 millones FF), que debían aún reembolsarse a la SOPARI y a los poderes públicos.

A este respecto, debe señalarse, en primer lugar, que, cuando se inició el procedimiento de suspensión de pagos de la empresa en 1981, los créditos del sector público, por un importe de 450 millones FF, constituían una parte muy importante del pasivo de la empresa. El convenio a que dio lugar la intervención judicial en 1985 implicaba la obligación de reembolsar el 84,4 % de tales créditos, es decir, 380 millones FF. El reembolso de otras deudas contraídas anteriormente es totalmente independiente de las ayudas estatales consideradas, por lo que la Comisión no puede tomarlas en consideración.

En segundo lugar, y en cuanto a los préstamos a bajo interés concedidos a la empresa entre 1982 y 1985, es evidente que deberá reembolsarse el principal, que asciende a 336,8 millones FF (incluidos los anticipos por un importe de 36,8 millones FF). Por último, los derechos

sobre los beneficios vinculados a la aportación de capital por parte de la SOPARI se elevarán a 300 millones FF entre 1991 y el 2005. Estos hechos y circunstancias han sido naturalmente tomados en cuenta al calcular el equivalente de subvención y la incidencia financiera de las ayudas.

X

En el marco del programa de racionalización, se transfirieron 27 instalaciones de producción, con una plantilla de 4 730 trabajadores, a sociedades independientes con objeto de mantener los puestos de trabajo y continuar la producción textil. Tales empresas independientes sólo estaban dispuestas a hacerse cargo de dichas instalaciones si la empresa que pretendía deshacerse de éstas y de los trabajadores les entregaba una ayuda financiera por puesto de trabajo mantenido. Con objeto de racionalizar la producción y aumentar la productividad, la empresa de que se trata abonó un total de 521 millones FF. El importe medio por trabajador, que es muy considerable, se eleva aproximadamente a 110 000 FF. Aun cuando no se concedieron expresamente para este propósito, las ayudas que se cuestionan facilitaron esta operación, según declaró el propio Gobierno francés en el curso del procedimiento.

Debe observarse que estas ayudas redujeron artificialmente los costes que la empresa hubiera debido afrontar en circunstancias normales. En los últimos años, los competidores comunitarios de la empresa se han visto obligados a financiar, con sus propios recursos, costes comparables, que son el precio normal y necesario que debe pagarse por toda racionalización. Al asumir esta obligación, el Estado francés ha permitido a la empresa disponer de recursos que han podido destinarse a la inversión y a otros fines. Las ayudas consideradas afectaron igualmente a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, por lo que deben restituirse.

Sin embargo, poco después de la transferencia, tres instalaciones de producción, con una plantilla de 3 153 trabajadores, esto es, el 66,66 % del total de puestos de trabajo transferidos, hubieron de cerrar, interrumpiéndose definitivamente la producción textil. Los 347,3 millones FF pagados a Boussac Saint-Frères para facilitar dichas transferencias supusieron un beneficio para la empresa, ya que se dedicaron a sufragar unos gastos que, en otras circunstancias, hubiera tenido que afrontar por cualquier otro medio. Sin embargo, dado que tales instalaciones han tenido que interrumpir definitivamente sus actividades, la ayuda puede considerarse suprimida. Por consiguiente, no hay necesidad de recuperar dicha ayuda que asciende a 347,3 millones FF, esto es, el 66,66 % de la cantidad total satisfecha para cubrir las transferencias, por lo que el importe puede deducirse de los 685,86 millones FF recibidos por la empresa.

Por consiguiente, del total de ayudas recibidas por la empresa, que representan un beneficio económico real de 685,86 millones FF, deberá reembolsarse la cantidad de 338,56 millones FF.

⁽¹⁾ DO nº L 217 de 14. 8. 1985, p. 20.

⁽²⁾ DO nº L 155 de 14. 6. 1985, p. 55.

⁽³⁾ DO nº L 312 de 30. 11. 1984, p. 27.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Son ilegales, por haber sido concedidas en infracción de las disposiciones de apartado 3 del artículo 93 del Tratado, las ayudas en forma de aportaciones de capital por un importe de 633,1 millones FF realizadas por la SOPARI, previa transferencia por parte del IDI, de préstamos por valor de 331,8 millones FF a tipos de interés reducido y de reducciones de las cargas sociales por valor de 35 millones FF, en el marco de un sistema de ayudas a la industria textil y de la confección, concedidas a Boussac Saint-Frères, importante fabricante de productos textiles, de la confección y derivados del papel, durante el período comprendido entre 1982 y 1985 y sobre las que el Gobierno francés informó a la Comisión con retraso mediante télex de 22 de marzo y carta de 23 de agosto de 1984 y, en el marco del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, mediante cartas de 4 de febrero, 4 de junio y 11 de octubre de 1985, 5 de febrero, 19 de junio y 21 de julio de 1986 y 27 de marzo y 21 de mayo de 1987. Estas ayudas son también incompatibles con el mercado común a tenor del artículo 92 del Tratado.

Artículo 2

De las citadas cantidades, que representan un beneficio económico que asciende a 685,86 millones FF, deberá reembolsarse un importe total de 338,56 millones FF.

Artículo 3

El Gobierno francés informará a la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que haya adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

La destinataria de la presente Decisión será la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 15 de julio de 1987.

Por la Comisión

Peter SUTHERLAND

Miembro de la Comisión