

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 14 de septiembre de 1994 *

En los asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92,

Reino de España, representado por el Sr. Alberto José Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, por las Sras. Rosario Silva de Lapuerta y Gloria Calvo Díaz y por el Sr. Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogados del Estado, del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de España, 4-6, boulevard E. Servais,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Daniel Calleja y Crespo y Francisco Enrique González Díaz, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto que se anulen los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/317/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Hilaturas y Tejidos Andaluces, S. A., denominada actual-

* Lengua de procedimiento: español.

mente Mediterráneo Técnica Textil, S. A., y a su comprador (DO L 171, p. 54); los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/318/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Industrias Mediterráneas de la Piel, S. A. (Imepiel) (DO L 172, p. 76), y los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/321/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Intelhorce, S. A. (antes Industrias Textiles de Guadalhorce, S. A.), denominada actualmente G. T. E., General Textil España, S. A., fabricante, de propiedad estatal, de tejidos de algodón (DO L 176, p. 57),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, D. A. O. Edward, Presidentes de Sala; R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (Ponente) y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;

Secretaria: Sra. D. Loutherman-Hubeau, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 1 de febrero de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 23 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recursos presentados en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de junio de 1992, el Reino de España solicitó, con arreglo al párrafo primero del artí-

culo 173 del Tratado CEE, la anulación de los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/317/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Hilaturas y Tejidos Andaluces, S. A., (en lo sucesivo, «Hytasa»), denominada actualmente Mediterráneo Técnica Textil, S. A., y a su comprador (DO L 171, p. 54); de los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/318/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Industrias Mediterráneas de la Piel, S. A. (Imepiel) (DO L 172, p. 76), y de los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/321/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Intelhorce, S. A. (antes Industrias Textiles de Guadalhorce, S. A.), denominada actualmente G. T. E., General Textil España, S. A., fabricante, de propiedad estatal, de tejidos de algodón (DO L 176, p. 57).

- 2 Habiendo tenido conocimiento, entre 1987 y 1989, de que, a través del Patrimonio del Estado (Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacienda), las autoridades españolas habían realizado aportaciones de capital a tres sociedades pertenecientes al Estado español, dos del sector textil (Hytasa e Intelhorce) y una del sector del calzado (Imepiel), la Comisión inició procedimientos para evaluar la compatibilidad de dichas intervenciones con lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado CEE.
- 3 Según las averiguaciones de la Comisión, entre 1986, fecha de la adhesión de España a la Comunidad, y 1989, el Estado aportó 7.100 millones de pesetas a Hytasa, 6.029 millones de pesetas a Imepiel y 7.820 millones de pesetas a Intelhorce por medio de ampliaciones de capital destinadas a cubrir pérdidas de explotación. Ante esta prolongada situación deficitaria, el Estado español decidió privatizar las tres empresas.
- 4 Las condiciones de venta preveían, especialmente:

— En el caso de Hytasa, una aportación de capital de 4.300 millones de pesetas por parte del Patrimonio del Estado, en el momento de la venta, para mejorar la situación financiera de la citada empresa, realizar inversiones y financiar los

despidos, y un precio de venta de 100 millones de pesetas por la totalidad de las acciones.

- En el caso de Imepiel, una inyección de capital de 8.500 millones de pesetas por parte del Patrimonio del Estado, en el momento de la venta, destinada a mejorar la situación financiera de la empresa, reestructurar la mano de obra y llevar a cabo inversiones en equipos, y un precio de venta de 100 millones de pesetas.
- En el caso de Intelhorce, una ampliación de capital de 5.869 millones de pesetas por parte del Patrimonio del Estado y un precio de venta de 2.000 millones de pesetas, que debían pagarse en tres plazos antes de concluir la venta.

- 5 Efectuadas estas nuevas aportaciones de capital, los contratos de venta se firmaron el 22 de julio de 1990 (Hytasa), el 3 de febrero de 1990 (Imepiel) y el 4 de agosto de 1989 (Intelhorce), respectivamente. Estos contemplaban también el compromiso de los adquirentes de no vender las empresas durante un período de tres a cuatro años.
- 6 Mediante las tres decisiones impugnadas, la Comisión declaró ilegales las ayudas otorgadas entre 1986 y 1989 por haber sido concedidas en infracción de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. No obstante, estimó que dichas ayudas cumplían los requisitos de aplicación de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, y que, por lo tanto, eran compatibles con el mercado común (artículo 1 de cada una de las Decisiones).
- 7 En cambio, respecto a las aportaciones de capital realizadas en favor de las tres empresas con motivo de su privatización (menos el importe del precio de venta), la Comisión decidió que se trataba de ayudas que no sólo habían sido concedidas en infracción de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, sino que, además, no cumplían los requisitos de aplicación de

ninguna de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, y que, por lo tanto, eran incompatibles con el mercado común (artículo 2 de cada una de las Decisiones).

- 8 La Comisión exigió, además, la restitución de las ayudas, de conformidad con los procedimientos y disposiciones de la legislación nacional (artículo 3 de cada una de las Decisiones).
- 9 Según el artículo 4 de la Decisión 92/317 relativa a Hytasa, no podrá ejecutarse ningún tipo de acuerdo que prevea la compensación de los compradores por parte del Estado o del Patrimonio del Estado como consecuencia de la obligación de restitución de la ayuda impuesta por las Decisiones.
- 10 Por último, el artículo 5 de la misma Decisión y el artículo 4 de cada una de las Decisiones 92/318 y 92/321 relativas, respectivamente, a Imepiel y a Intelhorce imponen al Gobierno español la obligación de informar a la Comisión de las medidas adoptadas.
- 11 El Reino de España alega que las Decisiones objeto de litigio fueron adoptadas en infracción de los artículos 92 y 93 del Tratado. Invoca a este respecto cinco motivos basados en la ilegalidad de la declaración de la Comisión de que el Reino de España había vulnerado las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, en la infracción del apartado 1 y de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, y en la infracción del artículo 190 del Tratado, así como en la ilegalidad de la obligación de restitución.

Sobre la ilegalidad de la declaración de la Comisión según la cual el Reino de España infringió el apartado 3 del artículo 93 del Tratado

- 12 En el asunto C-278/92, el Reino de España mantiene que la intervención financiera del Estado con motivo de la privatización de Hytasa no fue ilegal, pues se concedió de conformidad con las disposiciones del apartado 3 del artículo 93 del Tratado. A su juicio, los elementos esenciales de la ayuda fueron notificados a la Comisión en virtud de la documentación aportada los días 30 de mayo y de 25 de junio de 1990, es decir, antes de haber sido puestos en práctica el 25 de julio de 1990, y antes de que fuera notificada el 3 de agosto de 1990 la decisión de iniciar el procedimiento al que se refiere el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.
- 13 A tenor del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, «la Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 92, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva».
- 14 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el objetivo perseguido por esta disposición, que es evitar la ejecución de ayudas contrarias al Tratado, implica que la prohibición establecida a este respecto por la última frase del apartado 3 del artículo 93 produce ya sus efectos durante toda la fase preliminar, estimada por el Tribunal de Justicia en dos meses (sentencias de 11 de diciembre de 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471, apartado 4, y de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, 84/82, Rec. p. 1451, apartado 11).
- 15 Habida cuenta de que este plazo no había expirado en el presente caso, el Reino de España no podía proceder a la ejecución de la ayuda objeto de litigio sin infringir el apartado 3 del artículo 93.

- 16 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo alegado por el Reino de España.

Sobre la infracción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado

- 17 El Reino de España sostiene en los tres asuntos que las aportaciones de capital realizadas a las empresas cuestionadas no constituyen ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Estima, a este respecto, que la Comisión ha aplicado de forma incorrecta el criterio del inversor privado, tal como ha sido elaborado por el Tribunal de Justicia (sentencias de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión, 234/84, Rec. p. 2263, apartado 14 y ss., y 40/85, Rec. p. 2321, apartado 13 y ss.; sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, Rec. p. I-1603, apartado 19 y ss.). En particular, rebate la afirmación de la Comisión de que la privatización de las empresas no era la solución más ventajosa desde el punto de vista económico.
- 18 En el caso de Hytasa, el Reino de España alega en especial que los costes de liquidación de esta empresa serían netamente superiores a las estimaciones de la Comisión. Mientras que la Comisión calcula el coste total de liquidación de Hytasa como equivalente al valor neto de la sociedad, la liquidación habría ocasionado al Estado un saldo negativo de 5.312,6 millones de pesetas. Para llegar a este importe, el Reino de España deduce del valor ajustado del activo de la sociedad (8.741,8 millones de pesetas) el valor ajustado del pasivo (6.388 millones de pesetas) y el coste de los despidos del personal (7.666,4 millones de pesetas). Por tanto, el plan de privatización fue beneficioso para el Patrimonio del Estado.
- 19 En el caso de las empresas Imepiel e Intelhorce, el Reino de España alega fundamentalmente que su liquidación habría supuesto costes muy superiores resultantes, en particular, del despido de 1.450 trabajadores (Imepiel) y de 1.671 trabajadores

(Intelhorce) —con costes, respectivamente, de 7.900 millones y de 11.362,8 millones de pesetas—, de salarios y prestaciones de desempleo con cargo al Estado (3.000 millones en lo que respecta a Intelhorce), de la pérdida de los activos empresariales, de ayudas para la regeneración del tejido industrial, etc.

- 20 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la intervención de las autoridades públicas en el capital de una empresa, bajo cualquier forma, puede constituir una ayuda de Estado cuando se cumplen los requisitos previstos en el artículo 92 del Tratado (sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 18).
- 21 Para determinar si dichas medidas presentan el carácter de ayudas de Estado, procede analizar si, en circunstancias similares, un inversor privado de dimensiones comparables con las de los organismos gestores del sector público habría efectuado aportaciones de capital de esta importancia (sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 19).
- 22 A este respecto, procede establecer una distinción entre las obligaciones que el Estado debe asumir por su condición de propietario accionista de una sociedad y las obligaciones que pueden corresponderle como poder público. Dado que las tres empresas de que se trata fueron constituidas bajo la forma de sociedad anónima, el Patrimonio del Estado, en tanto que propietario del capital social de las empresas de referencia, sólo respondía de sus deudas hasta el valor de liquidación de sus activos. Lo anterior significa en el presente caso que las obligaciones derivadas de los costes de despido de los trabajadores, del pago de las prestaciones por desempleo y de las ayudas para la regeneración del tejido industrial no deben tenerse en cuenta a efectos de la aplicación del criterio del inversor privado.
- 23 A la vista de lo anterior, procede desestimar la alegación expuesta por el Reino de España.

- 24 El Reino de España subraya después, a propósito de los costes políticos, sociales y económicos que supone siempre el cierre de una empresa de 1.000 trabajadores en una zona deprimida socialmente, que la imagen del Patrimonio del Estado, como activo inmaterial, puede quedar seriamente resentida.
- 25 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, Rec. p. I-1433, apartado 21), una sociedad matriz puede soportar las pérdidas de una de sus filiales, durante un período de tiempo limitado, con el fin de permitir que el cese de las actividades de esta última se produzca en las mejores condiciones. Tales decisiones pueden venir justificadas no sólo por la posibilidad de obtener un beneficio material indirecto, sino también por otras consideraciones, como el deseo de proteger la reputación del grupo o de reorientar sus actividades.
- 26 No obstante, la Comisión está en lo cierto al afirmar que un inversor privado que persiga una política estructural, global o sectorial, guiada por perspectivas de rentabilidad a largo plazo, no puede razonablemente permitirse, después de hacer frente ininterrumpidamente a años de pérdidas, proceder a una aportación de capital que no solamente es económicamente más costosa que la opción de liquidación de sus activos, sino que además está vinculada a la venta de la empresa, lo cual le priva de toda perspectiva de beneficio, incluso a más largo plazo.
- 27 En los asuntos C-278/92 y C-280/92, referidos, respectivamente, a Hytasa e Intelhorce, el Reino de España alega además que el carácter abierto e incondicional de las ventas no debía suscitar duda alguna, puesto que la propia Comisión reconoce que las empresas se adjudicaron al mejor postor. Así, en el caso de Hytasa, la promoción de venta se realizó mediante un folleto por el que se solicitó oferta de 160 empresas, españolas y extranjeras. El Reino de España recuerda además que la petición de ofertas no contenía ningún tipo de condición previa. Las condiciones final-

mente impuestas fueron resultado de las negociaciones directas con los licitadores. Dichas condiciones eran razonables y proporcionadas a objetivos tan legítimos como evitar la especulación o asegurar el cumplimiento de un plan de reestructuración.

28 En el sexto considerando de la parte IV de la Decisión 92/317 y en el sexto considerando de la parte V de la Decisión 92/321, la Comisión precisa, respecto a las condiciones de venta de las empresas Hytasa e Intelhorce que:

- La empresa fue adjudicada al mejor postor.
- Sin embargo, este hecho no basta para garantizar que no exista ningún elemento de ayuda estatal en la venta de la empresa.
- Para llegar a esta conclusión, debe probarse que la venta tuvo lugar en una licitación abierta e incondicional, es decir, mediante un procedimiento de licitación en el que se invite a cualquier posible comprador a presentar una oferta por la compañía, y sin que el Estado imponga condición alguna para formalizar la venta.
- A este respecto, las informaciones aportadas por las autoridades españolas indican que el Estado impuso determinadas condiciones a los compradores, limitando temporalmente su libertad de disposición de la participación adquirida y su derecho a solicitar la autorización para proceder a despidos temporales.

29 Dado que el Reino de España no ha negado esta última afirmación, procede desestimar su alegación a este respecto.

30 En el asunto C-278/92, el Reino de España afirma también que el contrato de venta de la empresa Hytasa exige del adquirente que renuncie formalmente a un

crédito de 822.750.396 PTA. de la empresa contra el Patrimonio del Estado, que fue reconocido por una sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1990, que posee autoridad de cosa juzgada. En todo caso, este importe debería deducirse de la aportación de 4.200 millones de pesetas, ya que a este crédito se renunció exclusivamente en atención a la venta y permitió impedir un gasto público que, en otro caso, hubiera sido inevitable. Por tanto, el importe de la intervención que debería tenerse en cuenta sería el de 3.377,3 millones de pesetas.

- 31 Esta tesis no puede acogerse. Como la Comisión pone de relieve, difícilmente podía deducir de la fórmula utilizada en el contrato de compraventa («renuncia de posibles derechos») que Hytasa ostentara un crédito de 822.750.396 PTA. frente al Estado. Habida cuenta de que este elemento no fue alegado en el procedimiento administrativo previo contemplado en el artículo 93 del Tratado, sino que fue expuesto por primera vez en el escrito de interposición del recurso, el Reino de España no puede prevalecerse del mismo.
- 32 El Reino de España destaca, por último, que la Comisión no prueba que las aportaciones de capital efectuadas por la Administración española en favor de las tres empresas cuestionadas afectaran a los intercambios intracomunitarios. En efecto, la afectación a los intercambios intracomunitarios no se puede entender producida de un modo automático, debiendo demostrarse de modo concreto en cada caso la existencia de una alteración actual o potencial o el falseamiento de la competencia.
- 33 En lo que se refiere a Hytasa, el Reino de España reprocha a la Comisión no haber logrado demostrar la afectación al mercado comunitario de los productos acabados del algodón y de la lana. La Decisión recurrida refiere todos sus datos, estudios y análisis al mercado de hilados y tejidos del que Hytasa debía, sin embargo, desaparecer como proveedor, a partir de la venta, para convertirse en cliente. En cambio, en lo que se refiere a los productos acabados, sobre los que va a incidir la producción y venta en el futuro de Hytasa, la Comisión se limita a lamentarse de la ausencia de estadísticas.

- 34 En el caso de Imepiel, el Reino de España aduce que la participación de la empresa reprivatizada en el mercado europeo es marginal: de 1,5 % en el mercado nacional y de 0,8 % en el mercado comunitario, en atención a su tamaño, y de 0,2 % del mercado comunitario desde el punto de vista de la producción; las exportaciones en el año 1988 sólo alcanzaron la irrelevante cifra de 940 millones de pesetas. Alega seguidamente que las aportaciones realizadas por el Patrimonio del Estado no han provocado discriminaciones en la parte de mercado que ocupan las empresas competidoras. En efecto, dichas aportaciones están destinadas a eliminar las cargas financieras derivadas fundamentalmente de deudas anteriores y por consiguiente a permitir la subsistencia de la empresa. Los efectos sobre los intercambios intracomunitarios son, por tanto, nulos o mínimos.
- 35 Por último, en cuanto a Intelhorce, el Reino de España alega que la Comisión se limita a analizar lo que es la situación general, dentro de la Comunidad, del sector textil, sin mencionar dato alguno que refleje ni la situación del mercado español dentro del comunitario, ni la situación de Intelhorce, ni su participación en el conjunto del mercado común.
- 36 Procede hacer constar que las Decisiones impugnadas recogen, en la medida necesaria, un examen de los sectores textil y del calzado.
- 37 En las Decisiones relativas a Hytasa e Intelhorce, la Comisión destaca que la producción global de textiles de la Comunidad en 1988 fue de 86.691 millones de ecus, de los que más del 20 % correspondía al sector del algodón y más del 15 % al de la lana. El comercio intracomunitario de productos de algodón es muy considerable, alcanzando, respectivamente, el 22 %, el 34 % y el 64 % de la producción comunitaria de hilados, tejidos y productos acabados.
- 38 Según la Decisión relativa a Hytasa, esta empresa participa en el comercio comunitario tanto de manera directa, vendiendo tejidos de lana a terceros países, como

de manera indirecta, al poseer una importante participación, en productos de lana y de algodón, en el mercado español. Según informaciones aportadas por el propio Reino de España, lo mismo puede decirse de las ventas de productos acabados de lana y de algodón que Hytasa tiene intención de fabricar después de su privatización. En cuanto a Intelhorce, participa en el comercio de los tejidos de algodón y ocupa una importante posición en el mercado español.

39 En la Decisión referida a Imepiel, la Comisión afirma que la producción comunitaria de calzado asciende a 1.050 millones de pares de zapatos y acusa un declive que desde 1986 provocó una contracción del 15 %. El volumen total del mercado de calzado es de 1.290 millones de pares y el comercio intracomunitario abarca 440 millones de pares (el 42 % de la producción y el 34 % del mercado). En 1986, la producción española constituía el 14 % de la producción global de la CE; el 61 % de aquélla se destinaba a la exportación. Según la Comisión, aunque Imepiel no tiene una participación importante en el conjunto de las exportaciones españolas, su presencia artificial en el mercado español dificulta la penetración en el mismo por parte de otros productores comunitarios.

40 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que cuando una ayuda estatal fortalece la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con ésta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda (sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. p. 2671, apartado 11). A estos efectos, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en las exportaciones. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la producción interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de exportar sus productos hacia el mercado de dicho Estado miembro (sentencia de 13 de julio de 1988, Francia/Comisión, 102/87, Rec. p. 4067, apartado 19).

41 En atención a las dificultades específicas del sector de los tejidos de algodón y de lana así como el del calzado, la afirmación de la Comisión de que toda ayuda con-

cedida a un competidor particular puede falsear gravemente las condiciones de competencia no resulta errónea.

- 42 Procede añadir que la cuantía relativamente reducida de una ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios intracomunitarios (sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, C-142/87, Rec. p. I-959, apartado 43).
- 43 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que el motivo basado en la infracción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado es infundado y, por consiguiente, procede desestimarlos.

Sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común

a) Sobre la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado

- 44 En los asuntos C-278/92 y C-280/92, el Reino de España destaca que la Comisión, si bien reconoce que las regiones de Sevilla y Málaga, en las que se encuentran situadas Hytasa e Intelhorce, están protegidas por la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, declara, sin embargo, inaplicable esta disposición, en virtud de la 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. En este contexto, critica la afirmación de la Comisión de que los programas de recuperación no eran los adecuados para restablecer la viabilidad de las dos empresas de que se trata.

- 45 Por lo que se refiere a Hytasa, el Reino de España afirma que la preocupación esencial a lo largo de todo el proceso de privatización era la de restablecer la viabilidad de la compañía mediante un cambio sustancial en la orientación de su producción y de sus ventas, gracias a un valioso Know-how, a la creatividad de los diseños, al respeto de los imperativos de la moda y a la innovación tecnológica. El plan de saneamiento preveía una importante reducción de la plantilla: el número de trabajadores debía reducirse de 1.034 a 720. La compañía debía disminuir su producción de hilados y tejidos en proporciones que oscilaban entre el 20,8 % y el 30,2 % y la venta de dichos productos debía cesar por completo dado que la producción sería destinada a uso interno para la fabricación de los productos acabados. En el futuro, la empresa se concentraría en la fabricación de productos de confección acabados.
- 46 Por lo que respecta a Intelhorce, el Reino de España alega que los compradores de esta empresa se comprometieron a efectuar un importante esfuerzo financiero y organizativo para lograr la viabilidad de la empresa tras reducir sus dimensiones, el elemento determinante de este esfuerzo es el Know-how de los compradores. La venta no pretendía en absoluto conservar la situación de la empresa artificialmente, sino que intentaba garantizar su viabilidad económica, técnica y financiera. El plan de saneamiento preveía una reducción de plantilla del 40 % y una disminución de la producción de los productos tradicionales de Intelhorce. Así, se preveía que a finales del período comprendido entre 1991 y 1993 su producción de hilados se reduciría en un 21 % y su producción de tejidos en un 50 %.
- 47 La Comisión sostiene, en primer lugar, en las Decisiones objeto de litigio que las ayudas no se enmarcaron en ningún programa de ayuda regional, sino que se concedieron de acuerdo con decisiones específicas del Gobierno español y en forma de aportaciones de capital arbitrarias efectuadas de modo discrecional. En consecuencia, las ayudas no deberían ser consideradas como regionales.
- 48 Procede hacer constar, a este respecto, que en una Comunicación de 3 de febrero de 1979 sobre los regímenes de ayuda regional (DO C 31, p. 9), a la que las Deci-

siones 92/317 y 92/321 hacen referencia, la Comisión indicó que el carácter regional se cumple cuando las ayudas regionales concedidas en las regiones que gozan del apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional se inscriben en principio en el marco de programas de desarrollo regional en el sentido del artículo 6 del Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, por el que se crea el citado Fondo (DO L 73, p. 1). Con arreglo al artículo 5 del Reglamento (CEE) n° 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DO L 169, p. 1; EE 14/01, p. 88), que sustituyó al Reglamento antes citado, el Fondo participa en la financiación de programas nacionales de interés comunitario. Este tipo de programa se define a escala nacional y consiste en un conjunto de acciones coherentes plurianuales que se ajustan a los objetivos nacionales y que contribuyen a la realización de objetivos y de políticas comunitarias (artículo 10).

- 49 Con arreglo a lo dispuesto en estos textos legales, aplicables a la sazón, la Comisión podía considerar que las ayudas específicas, es decir, aquellas que no se enmarcan en un programa nacional de interés comunitario, no se ajustaban en principio al criterio del carácter regional. En efecto, facilitar el desarrollo de determinadas áreas económicas no es el primer objetivo de estas ayudas, sino que se conceden, como en el presente caso, en forma de ayudas de funcionamiento a empresas en dificultades. Ante tales circunstancias, incumbe al Estado miembro interesado acreditar que la ayuda de que se trata satisface efectivamente el criterio del carácter regional. No obstante, la Comisión debe precisar antes los criterios según los cuales considera que las ayudas específicas tienen excepcionalmente carácter regional. Por consiguiente, el hecho de que las ayudas de que se trata hayan sido concedidas en virtud de decisiones específicas no puede excluir en el presente caso su calificación como ayudas regionales en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

- 50 La Comisión destaca, en segundo lugar, que incluso si se considerasen las ayudas como regionales, no podrían ampararse en la excepción prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 92, ya que no contribuirían al desarrollo a largo plazo de las regiones sin efectos contrarios para el interés común y para las condiciones de competencia dentro de la Comunidad.

- 51 Es jurisprudencia reiterada que para la aplicación del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la Comisión goza de una amplia facultad discrecional, cuyo ejercicio implica valoraciones de tipo económico y social que deben efectuarse en el contexto comunitario (sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-303/88, antes citada, apartado 34). No obstante, el razonamiento seguido por la Comisión debe ser coherente.
- 52 Según la Comisión, el programa de reestructuración presentado por Hytasa no ofrecía una salida viable para la empresa, dado que básicamente:
- Las reducciones en la producción y venta de bienes semi-acabados (entre un 13 % y un 25 % para hilados y tejidos) quedaban contrarrestadas por el incremento en la producción y venta de acabados (entre el 50 % y el 320 %) aumentando la presión en un sector en dificultades.
 - No se preveía ninguna eliminación de activos productivos, con lo que Hytasa podía volver a ampliar en el futuro sus actividades en un sector saturado.
 - Las medidas de reducción de plantilla eran insuficientes.
- 53 La Comisión destaca en el octavo considerando de la parte VI de la Decisión objeto de litigio que:

«Incluso si la ayuda en cuestión se considerase ayuda regional, no cumpliría tampoco los requisitos de compatibilidad fijados por la letra a) del apartado 3 del artículo 92, ya que la ayuda concedida en función de lo dispuesto por dicho artículo debe contribuir al desarrollo a largo plazo de la región —lo que, en este caso, sig-

nifica que la ayuda debía servir como mínimo para restablecer la viabilidad de la compañía, objetivo que no se alcanzó en el caso de Hytasa, a juzgar por la información remitida hasta la fecha a la Comisión (este aspecto ya se ha tratado en la parte IV)— sin tener efectos negativos inaceptables sobre las condiciones de competencia en el interior de la Comunidad.»

- 54 La parte IV de la Decisión controvertida, a la que alude la Comisión, aborda la cuestión de hasta qué punto la intervención discutida poseía elementos propios de una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. No se refiere a la cuestión del restablecimiento de la rentabilidad de Hytasa.
- 55 La parte III de la Decisión tampoco hace referencia alguna a esta cuestión. Tras resumir el contenido de los dos programas de reestructuración, la Comisión expone, en el decimosexto considerando, sus dudas sobre la validez de las afirmaciones hechas por las autoridades españolas o de las previsiones de resultados. En su opinión, las contradicciones entre ambos programas impiden a la Comisión dar por buena la positiva previsión final del programa revisado (mismo considerando). Sin embargo, la Comisión no hace ninguna alegación específica de que el nuevo programa de reestructuración no permita asegurar la viabilidad de Hytasa.
- 56 Por último, la Comisión declara en el noveno considerando de la parte VI que las cuestiones de si los proyectos de inversión de Hytasa se ajustan al interés de la Comunidad y de si contribuyen a una reestructuración sólida de la empresa «se tratan más adelante». En realidad, en esas páginas se discute acerca de los efectos perjudiciales de la ayuda sobre las condiciones de competencia, sin analizar la incidencia del programa revisado sobre el restablecimiento de la rentabilidad de Hytasa. Ahora bien, en el presente caso tal análisis era necesario, máxime si se tiene en cuenta que el programa preveía un cambio sustancial en la orientación de su producción hacia la confección de prendas de vestir.

- 57 En conclusión, el análisis de la Comisión sobre la compatibilidad de la ayuda de que se trata con la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado no satisface los criterios que ella misma estableció.
- 58 Así pues, procede anular los artículos 2, párrafo segundo, 3, 4 y 5 de la Decisión relativa a Hytasa.
- 59 Por lo que respecta a Intelhorce, la Comisión afirmó en el segundo considerando de la parte IV de la Decisión objeto de litigio que el objetivo clave de un programa inicial de reestructuración era lograr un fortalecimiento considerable de la estructura de comercialización, mediante la creación de una doble red de tiendas de artículos acabados de producción propia, en la gama de ropa de casa y confección, con diseños innovadores y una nueva marca registrada de promoción. Según este programa, Intelhorce planeaba abrir quince tiendas propias de ropa de casa en España durante el período 1990-1992 y otras veintidós tiendas en contrato de franquicia en el período 1993-1994. En cuanto a la confección, planeaba abrir catorce tiendas propias en España en el período 1991-1992 y otras cincuenta en contrato de franquicia en el período 1993-1994 (tercer considerando de la parte IV). En términos de volumen de negocios, esta política significaba que Intelhorce, que todavía sufrió unas pérdidas de 2.491 millones de pesetas en 1990, registraría unos beneficios de 1.044 millones de pesetas en 1994, siendo éste el primer año en el que se obtendría un margen positivo con arreglo al plan de cinco años cubierto por el programa inicial de reestructuración (cuarto considerando de la parte IV).
- 60 Como consecuencia de las inundaciones que se produjeron en la provincia de Málaga en los meses de noviembre y diciembre de 1989, que afectaron a la estructura de producción de Intelhorce, y de la evidente incapacidad de la empresa para emprender el lanzamiento de la política diseñada para los artículos de confección, hubo que modificar el programa inicial de reestructuración (octavo considerando de la parte IV). El programa revisado preveía la suspensión indefinida de la línea de confección y la correspondiente red de puntos de venta, la reducción de los niveles de producción y una nueva reducción de plantilla (mismo considerando). Según

este programa, Intelhorce debía registrar en 1990 unas pérdidas globales de 1.894 millones de pesetas y en 1992 unas pérdidas de 1.712 millones de pesetas (décimo considerando de la parte IV).

- 61 Al tener serias dudas sobre las posibilidades del programa de reestructuración presentado de garantizar la viabilidad de Intelhorce, puesto que, tanto en el programa inicial como en el revisado, la empresa tenía unos resultados financieros negativos, la Comisión pidió el 18 de marzo de 1991 a las autoridades españolas que presentaran un nuevo plan. Ahora bien, aunque las autoridades mencionadas habían previsto proponer un nuevo plan, éste no había sido presentado en la fecha de adopción de la Decisión controvertida, esto es, el 25 de marzo de 1992 (considerandos quince y diecinueve de la parte VII).
- 62 Basándose en estos datos, la Comisión decidió acertadamente que el programa presentado no contribuía a una verdadera reestructuración que garantizara plenamente la viabilidad de Intelhorce. En consecuencia, tenía motivos fundados para estimar que, en el presente caso, no se cumplían los requisitos de aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

b) Sobre la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado

- 63 El Reino de España estima que las ayudas concedidas a Imepiel e Intelhorce deben clasificarse entre las ayudas sectoriales en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, según la cual pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas activi-

dades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. En efecto, estas ayudas eran necesarias atendiendo a la situación de la industria de que se trata. Tenían por objeto final restaurar la viabilidad de la empresa a largo plazo. Estaban totalmente vinculadas al programa de reestructuración en tanto que estaban englobadas en un plan de viabilidad suscrito por el Patrimonio del Estado y por los compradores y eran proporcionadas, ya que las distorsiones en el mercado eran mínimas.

- 64 La Comisión declara en el decimosexto considerando de la parte VI de la Decisión relativa a Imepiel y en el undécimo considerando de la parte VII de la Decisión relativa a Intelhorce que las ayudas concedidas a estas dos empresas forman parte de la categoría de ayudas para empresas en dificultades, ya que la situación financiera de las empresas fue siempre precaria. Ahora bien, según estas mismas Decisiones, las ayudas a empresas en dificultades son las que suponen más riesgos de transferir los problemas de desempleo y los problemas industriales de un Estado miembro a otro pues actúan como un mecanismo de protección de *statu quo*, impidiendo que las fuerzas presentes en la economía de mercado tengan las consecuencias normales en términos de desaparición de empresas no competitivas en su proceso de adaptación a nuevas condiciones de competencia.
- 65 Según ambas Decisiones, ésta es la razón de que la Comisión haya adoptado criterios muy estrictos para evaluar la compatibilidad de las ayudas para reestructuración de las empresas en dificultades. La Comisión exige, en particular, que este tipo de intervención pública esté estrictamente condicionado a la aplicación de un programa sólido de reestructuración o reconversión que pueda restablecer la viabilidad a largo plazo del beneficiario y que, además, incluya también una justificación compensatoria de las ayudas de forma que el beneficiario contribuya al desarrollo global del sector en la Comunidad, reduciendo su propia presencia en el mercado.

- ⁶⁶ Respecto a Imepiel, la Comisión afirmó (vigésimo considerando de la parte VI) que en el momento de la privatización no le fue presentado un plan de reestructuración que probara la viabilidad futura de la empresa, que implicara una reducción de su capacidad productiva y previera una disminución de su presencia en el mercado. El plan de futuro para la empresa presentado por los compradores preveía en realidad un aumento de la producción en lugar de una reducción, como sería necesario para que la reestructuración redundara en beneficio del sector comunitario afectado (decimonoveno considerando de la parte VI).
- ⁶⁷ La Comisión acierta al considerar que, para ser compatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, las ayudas a empresas en dificultades deben estar condicionadas a la existencia de un programa de reestructuración dirigido a reducir o a dar una nueva orientación a sus actividades. Dado que, según el programa presentado en el momento de la privatización de Imepiel, el único efecto de la ayuda era permitir que el beneficiario continuara las mismas actividades que antes, pero a una escala mucho mayor, la Comisión tiene motivos fundados para declarar inaplicable la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.
- ⁶⁸ En lo que se refiere a Intelhorce, la Comisión afirmó (decimocuarto considerando de la parte VII) que ninguno de los programas de reestructuración propuestos preveía un compromiso de reducir la capacidad de producción. El programa inicial preveía, por el contrario, una reactivación del funcionamiento de la empresa mediante un incremento sustancial de sus ventas globales en un 91 % (tanto en productos tradicionales como en la red de tiendas). Aunque el programa revisado preveía una ligera reducción de ventas del 6,5 % entre 1990 y 1992, nada impedía a Intelhorce ampliar sus actividades después de 1992, a fin de aprovechar su capacidad inactiva.
- ⁶⁹ En estas circunstancias, Intelhorce tampoco podía acogerse a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Sobre la infracción del artículo 190 del Tratado

- 70 El Reino de España alega que las Decisiones impugnadas infringen el artículo 190 del Tratado en la medida en que la Comisión no justifica el trato opuesto y contradictorio otorgado a las ayudas concedidas hasta 1988 y 1989 por el Estado, que fueron declaradas compatibles por la Comisión, y a las aportaciones posteriores efectuadas con motivo de la privatización, consideradas en cambio como incompatibles. Según el Reino de España, las ayudas concedidas con motivo de la reprivatización engarzan directamente con las anteriores y persiguen los mismos objetivos.
- 71 Basta declarar a este respecto que la apreciación de la compatibilidad de las ayudas con el mercado común se basa en un análisis individual de las aportaciones de que se trata y no en una comparación con intervenciones anteriores cuya legalidad no se cuestiona.
- 72 Por consiguiente, procede desestimar el motivo basado en la infracción del artículo 190 del Tratado.

Sobre la ilegalidad de la obligación de restituir

- 73 El Reino de España afirma en los asuntos C-279/92 y C-280/92 que la obligación de restituir las ayudas, enunciada en el artículo 3 de las Decisiones 92/318 y 92/321, viola los principios de proporcionalidad, de seguridad jurídica y de confianza legítima así como la obligación de motivación adecuada. Destaca, en particular, que no basta con que una ayuda se declare prohibida por el artículo 92 para que nazca simultáneamente la obligación de restituir. A su juicio, se trata de una

facultad reconocida a la Comisión que, si hace uso de la misma, debe motivar esa opción. Ahora bien, aunque la obligación de restituir no es, en principio, desproporcionada en relación con los objetivos que se persiguen, ello no significa que nunca sea desproporcionada. En efecto, habrá que analizar caso por caso para ver si el equilibrio perseguido entre el beneficio obtenido y el perjuicio causado es real o si, por el contrario, en un determinado supuesto, la obligación impuesta por la Comisión carece de proporcionalidad.

- 74 A este respecto, el Reino de España estima que, en el presente caso, obligar a restituir las aportaciones de capital efectuadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado es totalmente desproporcionado en relación con los mínimos perjuicios que, en su caso, hayan podido derivarse para la libre competencia en el comercio intracomunitario, si se tienen en cuenta las graves consecuencias que se derivarían para los acreedores, los perjuicios para los trabajadores, la situación de conflictividad laboral de dichas zonas, la situación de desempleo y el nivel anormalmente bajo de desarrollo de las regiones de que se trata.
- 75 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la recuperación de una ayuda estatal ilegalmente otorgada no puede en principio considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado (sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 66).
- 76 Por otra parte, el Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda infringiendo las normas de procedimiento previstas en el artículo 93 no podrá invocar la confianza legítima de los beneficiarios para eludir la obligación de adoptar las medidas necesarias al objeto de ejecutar la Decisión de la Comisión mediante la cual se le ordene recuperar la ayuda (sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania C-5/89, Rec. p. I-3437, apartado 17). A estos efectos, tampoco puede invocar el principio de seguridad jurídica.

- 77 En el presente caso, el Reino de España no ha hecho alegación alguna que permita la inaplicación de estas normas.
- 78 Respecto a la obligación de motivación, procede recordar que en la sentencia de 24 de febrero de 1987, *Deufil/Comisión* (310/85, Rec. p. 901), apartado 24, a la que hacen referencia las Decisiones objeto de litigio, el Tribunal de Justicia declaró que cuando la subvención proyectada haya sido ya entregada, en contra de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, esta decisión podrá adoptar la forma de un mandamiento dirigido a las autoridades nacionales para que ordenen su restitución. Ante tales circunstancias, la Comisión no está obligada a exponer motivos específicos para justificar el ejercicio de la facultad que el Tribunal de Justicia le ha reconocido.
- 79 En el asunto C-279/92, el Reino de España alega, además, que el procedimiento de suspensión de pagos actualmente en curso plantea a Imepiel la imposibilidad de ejecutar la medida impuesta por la Comisión.
- 80 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que eventuales dificultades, procesales o de otra naturaleza, respecto a la ejecución del acto impugnado no pueden influir sobre la legalidad del mismo (sentencia de 21 de marzo de 1990, *Bélgica/Comisión*, antes citada, apartado 63). Así pues, el hecho de que Imepiel se viera incurso en un procedimiento de quiebra, después de haberse adoptado la Decisión controvertida, es irrelevante en el presente litigio.
- 81 Por último, en el asunto C-280/92, el Reino de España imputa a la Comisión el cálculo erróneo del importe que debe devolverse. Recuerda a este respecto que, según la Decisión impugnada, el elemento de ayuda de la operación asciende a 4.405 millones de pesetas, es decir, a la diferencia entre 5.869 y 1.464 millones de pesetas, siendo esta última cifra el valor real, en el momento de la venta, de los tres

plazos por un total de 2.000 millones de pesetas en términos nominales que debían pagar los compradores de Intelhorce (actualización calculada con arreglo al tipo de interés fijado por el Estado español para los bonos ICO de junio de 1989). Ahora bien, según el Reino de España, este cálculo matemático de la suma que hay que devolver no es correcto. Si el precio de compra no puede computarse en su totalidad porque el mismo se encuentra escalonado en tres plazos, tampoco la aportación de capital debe computarse en su integridad pues la misma no se desembolsa de una sola vez.

82 A tenor del quinto considerando de la parte IV de la Decisión objeto de litigio

«[...] la aportación de capital de 5.869 millones de pesetas proporcionados por el Estado antes de la venta jugaba un papel considerable en el programa de reestructuración. El Estado depositó dicha cantidad en una cuenta bancaria bloqueada, que los directivos de Intelhorce sólo podían utilizar gradualmente, si justificaban ante la Administración haber realizado efectivamente inversiones en inmovilizado material o inmaterial productivo por un importe equivalente a la cantidad previamente retirada. La disponibilidad de la cuenta bloqueada estaba asimismo limitada en el tiempo con arreglo a las siguientes pautas:

- Un primer bloque de 1.869 millones de pesetas estaba disponible inmediatamente después de la venta, sin justificación, y podía utilizarse también para gastos que no fueran inversiones.
- Otras dos secciones, cada una de ellas por valor de 1.500 millones de pesetas, estarían disponibles a partir del 1 de julio de 1991 y del 1 de julio de 1992, respectivamente.
- Una última sección de 1.000 millones de pesetas estaría disponible a partir del 1 de julio de 1993».

- 83 La Comisión sostiene que el importe de que se trata había sido desembolsado por el Estado en el momento de la transmisión de las acciones y que en consecuencia los fondos pasaron a formar parte del activo de Intelhorce en el momento de la venta de la compañía, si bien la posibilidad de disponer de los mismos se supeditó a determinadas condiciones. La Comisión alega que, normalmente, los fondos depositados en una cuenta bancaria generan intereses en favor de su titular, en el presente caso de Intelhorce, y que no tiene conocimiento de que no sucediera así en el presente caso.
- 84 Habida cuenta de que el Reino de España no ha negado que la aportación de capital ha producido intereses en favor de Intelhorce desde el momento de la venta, el método adoptado por la Comisión para calcular el importe de la ayuda no resulta erróneo.
- 85 De lo anterior se deduce que, en el asunto C-278/92, procede anular los artículos 2, párrafo segundo, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/317, y desestimar los recursos en los asuntos C-279/92 y C-280/92.

Costas

- 86 A tenor del párrafo segundo del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, si son varias las partes que pierden el proceso, el Tribunal decidirá sobre el reparto de las costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión en el asunto C-278/92 y los formulados por el Reino de España en los asuntos C-279/92 y C-280/92, procede imponer a la Comisión el pago de un tercio y al Reino de España el de dos tercios de las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Anular los artículos 2, párrafo segundo, 3, 4 y 5 de la Decisión 92/317/CEE de la Comisión, de 25 de marzo de 1992, relativa a las ayudas concedidas por España a Hilaturas y Tejidos Andaluces, S. A., denominada actualmente Mediterráneo Técnica Textil, S. A., y a su comprador.
- 2) Desestimar los recursos en los asuntos C-279/92 y C-280/92.
- 3) Imponer a la Comisión el pago de un tercio y al Reino de España el de dos tercios de las costas.

Due

Mancini

Edward

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 14 de septiembre de 1994.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

O. Due