

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. L.A. GEELHOED

presentadas el 25 de septiembre de 2003 ¹

I. Introducción

1. En el presente asunto, el Gobierno griego solicita al Tribunal de Justicia que anule en su totalidad la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 1 de marzo de 2000, relativa a los programas de ayuda aplicados por Grecia en favor de la liquidación de deudas de las cooperativas agrarias en 1992 y 1994, incluidas las ayudas para la reorganización de la cooperativa lechera AGNO ² (en lo sucesivo, «Decisión»), por la que se declara que las disposiciones adoptadas por Grecia en 1992 y 1994 para saldar las deudas de una serie de cooperativas agrarias son incompatibles con el mercado común. Con carácter subsidiario, el Gobierno griego solicita que se anule el artículo 2 de la citada Decisión según el cual Grecia debe exigir la devolución de la ayuda declarada ilegal y los intereses.

II. Hechos y marco jurídico

2. Como se deduce del escrito de recurso y de la Decisión de la Comisión impugnada, las cooperativas agrarias de que se trata en el presente asunto son personas jurídicas de Derecho privado cuyos miembros son responsables principales de las deudas. Dichos miembros son normalmente productores de productos agrícolas primarios. Se organizan en una cooperativa para la elaboración y transformación de sus productos y para su comercialización.

3. A estas cooperativas se les aplica un régimen jurídico especial. Están obligadas a adquirir la producción total de sus miembros y la Administración griega las trata como intermediarios respecto a la consecución de sus objetivos de política social y de otras políticas. De la legislación griega reproducida *infra* –en los puntos 6 y 7– se deduce que las cooperativas agrarias tienen un amplio ámbito de actuación en relación con dichas políticas.

1 — Lengua original: neerlandés.

2 — Decisión de la Comisión, de 1 de marzo de 2000, relativa a los programas de ayuda aplicados por Grecia en favor de la liquidación de deudas de las cooperativas agrarias en 1992 y 1994, incluidas las ayudas para la reorganización de la cooperativa lechera AGNO [notificada con el número C (2000) 686; DO 2002, L 159, p. 1].

4. Está claro que la intervención de las cooperativas en aras de la política social y económica de la Administración griega ha tenido consecuencias negativas en su situación financiera, ya que el Gobierno griego ha tenido que adoptar en dos ocasiones una normativa de saneamiento.
5. La primera de estas normativas se encuentra en la Ley griega nº 2008/92. Las disposiciones centrales relevantes para el presente asunto figuran en el artículo 32, apartados 2 y 3.
6. El artículo 32, apartado 2, de dicha Ley establece que el Estado griego puede asumir y liquidar las deudas que las cooperativas de primer grado, las cooperativas de segundo o ulterior grado y las empresas hayan contraído con el Banco Agrícola Griego (en lo sucesivo, «BAG») entre los años 1982 y 1989, siempre que dichas deudas se hayan contraído en ejecución de la política social o de intervención por orden o en nombre del Estado griego.
7. En el artículo 32, apartado 3, de la Ley se prevé que sólo se asumirán y liquidarán las referidas deudas si se cumple el requisito básico consistente en que la cooperativa o la empresa se considere viable.
8. Para aclarar dicha normativa, las autoridades griegas indicaron a la Comisión, en su escrito de 7 de junio de 1993 (véanse a este respecto los puntos 23 y 24 *infra*), que las deudas que iban a liquidarse se debían a la reducción de los precios de venta al por menor que había beneficiado a los consumidores. Por ello, no podía exigirse la devolución de las cantidades correspondientes. Además, observaron que también podía tomarse en consideración la liquidación de otras deudas contraídas por otros motivos, por ejemplo, en el marco de medidas de comercialización, en relación con inversiones, por falta de capital propio y por pérdidas causadas por causas extraordinarias.
9. Del mismo escrito se deriva que el Gobierno griego, al aplicar dicha normativa, asumió la obligación de pagar al BAG una parte de las deudas pendientes de 61 cooperativas agrarias, en concreto la cantidad de 91.769 millones de GRD de un total de 266.126 millones de GRD.
10. La segunda normativa legal griega relevante en el presente asunto es el artículo 5 de la Ley nº 2234/94. Esta Ley se adoptó para adaptar el Derecho griego al Reglamento (CEE) nº 2079/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, por el que se establece un régimen comunitario de ayudas a la jubilación anticipada en la agricultura.³ En dicha Ley se recogieron, además, algunas disposiciones relativas a las deudas de las cooperativas agrarias. Con arreglo al citado artículo 5, el BAG, dentro de ciertos límites, puede ayudar al pago de deudas pendientes. Este artículo se aplica a todas las deudas pendientes de pago el 31 de diciembre de 1993 que se deban a «circunstancias objetivas y externas».

3 — DO L 215, p. 91.

11. Esta normativa prevé, además, que durante la primera mitad del período de duración del préstamo no es necesario abonar intereses. Posteriormente se deben intereses al 50 % del tipo normal de mercado para tales préstamos. La duración de los préstamos se fija en diez años. El BAG, en casos excepcionales en los que la deuda es muy considerable, también puede prorrogar el plazo de devolución a quince años, con un período de carencia de tres años, o reducir el tipo de interés a menos del 50 % del tipo vigente en el mercado.

12. Con arreglo a la Ley citada, sólo se pueden conceder ayudas a las cooperativas si éstas, previamente, presentan un estudio sobre la viabilidad de un proyecto de desarrollo y modernización del que se deduzca que pueden pagar las deudas renegociadas. Por otro lado, se pueden imponer determinados requisitos al acuerdo de reescalamiento de deudas, como la modernización de la organización, la reducción de la plantilla, la venta de una parte del patrimonio, etc.

13. En la Decisión de la Comisión impugnada por el Gobierno griego también es relevante la circular nº 1620 del Gobernador del Banco de Grecia, de 5 de octubre de 1989. Dicha circular autoriza a las entidades de crédito de Grecia a regularizar deudas correspondientes a cualquier tipo de crédito en GRD o en moneda extranjera. Además, esta circular permite que los

bancos conviertan los préstamos en acciones. La disposición es aplicable a todos los bancos, tanto públicos como privados.

14. En 1992, la circular nº 2091 del Gobernador del Banco de Grecia, de 11 de junio de 1992, introdujo porcentajes mínimos para dichas consolidaciones: 18 % para los préstamos a corto plazo y 17 % para los préstamos a medio y largo plazo. Posteriormente, la circular nº 2326 del Gobernador del Banco de Grecia, de 4 de agosto de 1994, eliminó estos límites.

III. Decisión impugnada

15. La Comisión, en su Decisión notificada el 5 de mayo de 2000 a la Representación Permanente de Grecia, estableció que el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/1992 constituía una ayuda incompatible con el mercado común. También resolvió que el artículo 5 de la Ley nº 2237/1994 constituía una ayuda que no cumplía los requisitos de las Directrices relativas a las denominadas ayudas a la reestructuración. Asimismo, para rebatir los argumentos de las autoridades griegas, la Comisión analizó el caso concreto de la liquidación de las deudas de la cooperativa AGNO. A raíz de este análisis, la Comisión se ratificó en su apreciación sobre los dos regímenes de ayudas mencionados anteriormente (artículo 1 de la Decisión). Como consecuencia de estas conclusiones, la Comisión instó a las autoridades griegas a adoptar todas las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios las ayudas

puestas ilegalmente a su disposición, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la Decisión, con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación griega. Las ayudas que deben recuperarse devengan intereses desde la fecha en que estuvieron efectivamente a disposición de los beneficiarios hasta la fecha de su recuperación efectiva (artículo 2 de la Decisión).

16. Finalmente, la Comisión instó al Gobierno griego a que le comunicara, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la Decisión, las medidas adoptadas para cumplirla. A estos efectos, el Gobierno griego debía suministrar una lista exhaustiva de los beneficiarios de todos los programas, los importes que debían recuperarse y los intereses adeudados. Además, la Comisión solicitó más información sobre el control que ejerce el BAG sobre AGNO, las relaciones entre el Estado griego y el BAG, y todos los acuerdos de liquidación de deudas celebrados por el BAG con arreglo a la circular n° 1620 del Gobernador del Banco de Grecia, de 5 de octubre de 1989 (artículo 3 de la Decisión).

IV. Procedimiento

17. El 13 de julio de 2000, el Gobierno griego interpuso un recurso de anulación contra la Decisión con arreglo al artículo 230 CE. En este recurso se solicita al Tribunal de Justicia que anule la citada Decisión en su totalidad o, con carácter subsidiario, el artículo 2 de dicha Decisión.

I - 4004

18. También el 13 de julio de 2000, el Gobierno griego solicitó, en virtud del artículo 242 CE, la suspensión de la ejecución de la Decisión en su totalidad, con carácter principal, o del artículo 2 de dicha Decisión, con carácter subsidiario. Mediante auto de 12 de octubre de 2000, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de medidas provisionales.

19. La Comisión solicita que se desestime el recurso por infundado y se condene en costas a la parte demandante.

20. En la vista ante el Tribunal de Justicia, el 17 de octubre de 2002, el Gobierno griego y la Comisión expusieron oralmente sus alegaciones.

V. Observaciones previas

21. En su Decisión, la Comisión se refiere en detalle a tres procedimientos separados incoados con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2.

22. En primer lugar, mediante la carta SG (97) D/10773, de 19 de diciembre de 1997, la Comisión informó a Grecia de su decisión de iniciar un procedimiento en relación con la liquidación de deudas de las cooperativas agrarias efectuada con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92.

23. Mediante escrito de 7 de junio de 1993, el Ministro de Agricultura griego había comunicado a la Comisión que tenía la intención de aplicar lo dispuesto en la citada disposición de la Ley nº 2008/92 para cancelar las deudas que diversos tipos de cooperativas agrarias tenían pendientes de pago ante el BAG.

24. En un primer momento, la Comisión consideró dicho escrito como una notificación con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3. No obstante, cuando la Comisión fue informada, posteriormente, de que la ayuda prevista en el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 ya se había concedido, en todo caso, a la cooperativa lechera AGNO, sin su aprobación previa, decidió registrar dicha disposición como una ayuda no notificada.

25. La Comisión incoó un segundo procedimiento mediante la carta SG (97) D/10775, de 19 de diciembre de 1997, debido a una denuncia contra la cooperativa lechera AGNO en el norte de Grecia.

26. De la inspección efectuada a raíz de dicha denuncia se deduce que AGNO se ha beneficiado de las siguientes medidas aplicadas por el BAG:

- 851 millones de GRD con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 y 529,89 millones de GRD con arreglo al artículo 19, apartado 1, de la Ley nº 2198/94 –no notificada– en compensación por las pérdidas debidas al desastre nuclear de Chernóbil.
- 10.145 millones de GRD con arreglo al artículo 5 de la Ley nº 2237/94 –no notificada– en forma de préstamo consolidado para una deuda debida a los notables retrasos en la ejecución de un proyecto de inversión.
- 1.899 millones de GRD con arreglo a la circular –no notificada– del Gobernador del Banco de Grecia, de 5 de octubre de 1989, por la que se permitía a los bancos públicos y privados consolidar sus préstamos a los clientes.

27. La Comisión incoó un tercer procedimiento mediante carta SG (98) D/4020, de 20 de mayo de 1998, en relación con los artículos 14 a 17 *quinquies* de la Ley

nº 2538/97, de 1 de diciembre de 1997, que permiten al Estado griego cancelar las deudas de más de 200 cooperativas y uniones de cooperativas, así como de empresas y agricultores a través de la intervención del BAG. En este caso se trataba de una deuda total cancelable de 163.000 millones de GRD.

28. Posteriormente, Grecia pidió al Consejo que aprobara estas últimas medidas citadas con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero. Mediante su Decisión de 15 de diciembre de 1998, el Consejo admitió la solicitud.⁴ La Comisión indica en el considerando décimo de la Decisión impugnada que dicha Decisión, «por consiguiente», no afecta a las disposiciones incluidas en los artículos 14 a 17 *quinquies* de la Ley nº 2538/97. En el presente recurso, el Gobierno griego también extrae argumentos de la Decisión del Consejo de 15 de diciembre de 1998. En consecuencia, este tercer procedimiento, aunque la Decisión impugnada no tenga relación con él, presenta una cierta relevancia para la apreciación del presente recurso.

29. En la Decisión impugnada, la Comisión analiza, en primer lugar, la compatibilidad de las disposiciones de carácter general contenidas en el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 y en el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 con el artículo 87 CE. A continuación, examina y valora la ayuda que recibió AGNO, en

particular, con arreglo a dichas disposiciones.

30. Este método de trabajo conduce a que la estructura de los análisis y de las conclusiones de la Decisión sea complicada y no siempre transparente.

31. Lo anterior se refleja en el amplio escrito de interposición de recurso del Gobierno griego en el que, mediante un gran número de motivos, se impugna casi cada apartado de la Decisión.

32. Para que las presentes conclusiones resulten claras, se agruparán y apreciarán los motivos invocados como sigue:

— motivos invocados contra la apreciación de la Comisión del artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 (VI);

4 — Decisión nº 1620, no publicada. Véase, también, la Comunicación de la Comisión sobre la ayuda C 32/98 (ex NN 22/98) relativa a la liquidación de las deudas contraídas por las cooperativas y demás entidades económicas con el Banco Agrícola de Grecia (DO 1999, C 120, p. 16).

— motivos invocados contra la apreciación de la Comisión del artículo 5 de la Ley nº 2237/94 (VII);

- motivos invocados contra la apreciación de la Comisión de la ayuda concedida a AGNO (VIII);
 - motivos diversos, en especial contra la obligación de recuperar las ayudas concedidas establecida en el artículo 3 de la Decisión impugnada (IX).
- la Comisión consideró erróneamente que no podía justificarse la aplicación de la disposición con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, letra b);
 - la apreciación de la Comisión según la cual las ayudas concedidas con arreglo a la citada disposición no pueden considerarse compatibles con el mercado común tampoco está fundada;
 - finalmente, la Comisión ya no puede exigir la devolución de las ayudas concedidas en virtud de dicha disposición debido a la excesiva lentitud con la que ha actuado en este asunto.
- VI. Artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92

33. El Gobierno griego ha invocado fundamentalmente cuatro motivos contra la apreciación de la Comisión según la cual el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 es incompatible con el artículo 87 CE y las ayudas concedidas con arreglo a dicha disposición deben ser devueltas. En opinión del Gobierno griego:

34. Los motivos del Gobierno griego se dirigen, en especial, contra los siguientes considerandos de la Decisión:

- la Comisión calificó erróneamente dicha disposición de régimen general de ayudas y no examinó los datos facilitados por el Gobierno griego en relación con la aplicación individualizada de dicha disposición;
- a) Por lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 87 CE, apartado 2, letra b)
- «155) En primer lugar, la Comisión tomó nota de que el apartado 2 del artículo 32 de la Ley griega nº 2008/92 tenía principalmente por objeto la liquidación de las deudas de las cooperativas agrarias

- contraídas en ejecución de la política social y de intervención en nombre del Estado griego. Pese a que Grecia argumenta que las intervenciones del Estado griego tuvieron su causa en los daños provocados por los 24 desastres naturales que afectaron a Grecia entre 1982 y 1989, Grecia no ha podido demostrar el vínculo causal entre tales desastres naturales y las intervenciones estatales relativas a la formación de precios de venta de los productos. Por ejemplo, la relación entre la compensación por los daños causados en la exportación de naranjas, la comercialización de albaricoques, la construcción de una unidad frigorífica, el almacenamiento de aceitunas de mesa y cualquier tipo de desastre natural con arreglo a la letra b) del apartado 2 del artículo 87 está, como mínimo, poco clara.
- 157) En segundo lugar, del análisis de las 116 fichas de evaluación en las que se señalan las razones para la liquidación de deudas de cada cooperativa que enviaron las autoridades griegas se desprende que en ninguno de los casos el daño estuvo causado por desastres naturales o condiciones climáticas adversas. Sólo seis cooperativas (incluida la cooperativa láctea AGNO) se beneficiaron de liquidaciones relacionadas con el desastre nuclear de Chernóbil.
- 158) En tercer lugar, la Comisión observa que el Estado griego compensó después de 1992 a las cooperativas de los daños supuestamente sufridos por la producción agraria debido a los desastres naturales y los acontecimientos excepcionales ocurridos entre 1982 y 1989. Por consiguiente, en algunos casos la compensación puede haber tenido lugar hasta 10 años después de los hechos.
- 159) De acuerdo con su práctica anterior, la Comisión considera que, en caso de que la ayuda se pague varios años después del suceso correspondiente, existe el riesgo efectivo de que el pago de dicha ayuda produzca los mismos efectos que una ayuda al funcionamiento. Por tanto, a falta de una justificación específica, derivada por ejemplo de la naturaleza y el alcance del suceso, o de los efectos retardados o permanentes del daño, la Comisión no aprueba las ayudas nacionales que se proponen más de tres años después del suceso. La práctica anterior se ha recogido recientemente en el punto 11.1.2 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario. Las dificultades administrativas mencionadas por las autoridades griegas no se pueden considerar una justificación aceptable, ya que la Ley, adoptada en 1992, ya establece la liquidación de los daños que se remontan hasta 1982.»

b) Por lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo 87 CE, apartado 3

«162) [...] Por consiguiente, es preciso considerar si la aplicación de las medidas establecidas puede beneficiarse de una excepción con arreglo a la letra a) o a la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

163) Las liquidaciones de deudas que se realicen en el ámbito del apartado 2 del artículo 32 de la Ley griega nº 2008/92 tienen lugar en la medida en que dichas deudas se hayan contraído debido a la aplicación de una política social o de intervención por mandato del Estado griego. Pese a que la Comisión, al iniciar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado, pidió a las autoridades griegas que le comunicaran todos los datos en relación con dichas políticas social y de intervención, incluyendo una evaluación de dichas políticas nacionales con la política agrícola común, las autoridades griegas no transmitieron la información solicitada.

164) Tras analizar el texto del proyecto de ley y los 116 casos en que se acordó de manera efectiva la liquidación de deudas, puede concluirse que todos los casos se referían a la liquidación de deudas derivadas de gastos realizados por las cooperativas para la ejecución de determi-

nadas funciones. Todas las causas de liquidación de deudas (ayudas a la producción, recogida y comercialización de productos agrarios, almacenamiento de productos agrarios, adquisición del material necesario para el proceso de producción, costes corrientes de funcionamiento, gestión de plaguicidas y piensos, deudas con el ABG, daños causados por la fijación de precios, compensación por actos administrativos, compensación por daños causados por el accidente de Chernóbil e inversiones) son consideradas por la Comisión ayudas al funcionamiento y por tanto no pueden ser aprobadas por la Comisión, con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

165) En concreto, las ayudas para compensar los daños causados por el accidente de Chernóbil han de considerarse ayudas al funcionamiento, ya que no se ajustan a las condiciones establecidas en la letra b) del apartado 2 del artículo 87 del Tratado. De igual modo, las ayudas de compensación a las cooperativas por la realización de inversiones deben considerarse ayudas al funcionamiento, ya que, como la compensación se paga de forma retroactiva, dichas ayudas se limitan a mejorar la situación financiera de las cooperativas tras la realización de la inversión sin ofrecer estímulo alguno a la realización de inversiones y, por consiguiente, al desarrollo del sector.

- 166) Las observaciones de las autoridades griegas confirman que el objetivo de la medida es aliviar a los beneficiarios la carga de sus deudas y que no hay contrapartida por parte de los beneficiarios que pueda considerarse que fomenta el desarrollo de determinadas actividades económicas o regiones. En este sentido, una simple declaración de la "viabilidad" de la cooperativa no puede considerarse una contrapartida. El hecho de que las cooperativas estén obligadas legalmente a asumir toda la producción de sus miembros no puede modificar esta conclusión, ya que no es obligatorio aceptar la condición jurídica de cooperativa. Teniendo en cuenta los principios establecidos en la jurisprudencia, la Comisión ha de concluir que la medida no puede acogerse a supuesto de inaplicación alguno con arreglo a la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.
- 167) Aunque las autoridades griegas no han mencionado explícitamente la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, sí han argumentado que las medidas tenían un alcance regional, debido a que las cooperativas representan los intereses de amplios grupos de productores que ejercen su labor en zonas montañosas, accidentadas y desfavorecidas.
- 168) La Comunicación de la Comisión de 1988 sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 a las ayudas regionales establece en su punto I.6 que, en reconocimiento de sus especiales dificultades, la Comisión puede, con carácter excepcional, autorizar determinadas ayudas al funcionamiento en dichas regiones según las condiciones específicas enumeradas en los incisos i) a v). El inciso ii) de dichas condiciones establece que la ayuda vaya encaminada a promover un desarrollo duradero y equilibrado de la actividad económica y que no dé lugar a una sobrecapacidad sectorial dentro de la Comunidad, de forma que el problema sectorial producido en la Comunidad resulte más grave que el problema regional original. En este contexto se requiere una perspectiva sectorial y, en especial, el respeto de la normativa, directivas y líneas de orientación comunitarias aplicables a determinados sectores agrarios e industriales (acero, astilleros, fibras sintéticas, textiles y confección), así como las que se ocupan de determinadas actividades industriales de transformación de productos agrícolas.
- 169) En el sector agrario, que abarca la producción, elaboración y comercialización de los productos del anexo 1, durante muchos años la Comisión ha aplicado una política permanente de prohibir el pago de ayudas al funcionamiento en todas las regiones, incluidas las mencionadas en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.»

A. Primer motivo: naturaleza del artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92

1. Alegaciones de las partes

35. El Gobierno griego imputa a la Comisión que ésta ha calificado erróneamente el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 de régimen general de ayudas. Cuando la Comisión finalizó el examen del expediente, en 1997, ya se había aplicado el artículo 32 a casos particulares. El artículo 32 se refería a la concesión de ayudas destinadas a compensar los daños derivados de acontecimientos que se habían producido varios años antes de la aprobación de la Ley nº 2008/92. Por ello conocía el número y la identidad de las empresas beneficiadas con la ayuda.

36. Según este Gobierno, la Comisión sí utilizó la información relativa a las cooperativas concretas que se le había facilitado en el escrito de 9 de junio de 1997. Esto se deduce de los considerandos 147 a 160 de la Decisión impugnada. Las conclusiones contenidas en dichos considerandos se basan claramente en el examen de las 116 fichas de evaluación que se habían enviado con el escrito.

37. Además, continúa el Gobierno griego, si la Comisión consideraba que los datos proporcionados por Grecia eran insuficientes para poder apreciar en detalle cada ayuda concreta concedida, podía haber solicitado datos e información complementarios ejerciendo la facultad, reconocida por el Tribunal de Justicia, de requerir a los Estados miembros para que aporten todos los datos necesarios en relación con la concesión de ayudas de Estado. Sin embargo, la Comisión no utilizó esta posibilidad.

38. La Comisión considera, por el contrario, que el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 no constituye una ayuda individual, sino un régimen general de ayudas. La facultad de examinar, autorizar o prohibir regímenes generales de ayudas está reconocida expresamente por el Tribunal de Justicia. En tanto que régimen, el artículo 32, apartado 2, prevé una normativa general y abstracta que afecta a un número indeterminado de beneficiarios. Dado el carácter general de la normativa, la Decisión de la Comisión sólo puede tener por objeto dicha normativa. Por este motivo, dicha Decisión no se refiere a los casos concretos en los que se ha aplicado el artículo 32, apartado 2. La Comisión añade que un régimen general de ayudas sólo puede considerarse compatible con el Tratado CE cuando exista certeza de que su aplicación en los casos concretos también es compatible con el Tratado CE. La autorización de regímenes de ayudas opacos en relación con el círculo de beneficiarios, el alcance y la intensidad de la ayuda, y sus objetivos, supondría conceder un cheque en blanco a los Estados miembros que los adoptan y mermaría la eficacia de los artículos 87 CE y 88 CE.

39. La Comisión se remite al considerando 139 de su Decisión del que se deduce que se había percatado del alcance general del artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92: «[...] el apartado 2 del artículo 32 [...] tenía principalmente por objeto la liquidación de las deudas de las cooperativas agrarias contraídas en ejecución de la política social y de intervención en nombre del Estado griego.» El margen de apreciación de que dispone la Comisión cuando adopta Decisiones de carácter general no se ve afectado por el hecho de que en el momento de adopción de la Decisión ya se hayan aplicado los regímenes nacionales de que se trate y ya se sepa quiénes son los beneficiarios. Esta afirmación está corroborada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

40. La Comisión considera que la tesis de la demandante según la cual debe examinarse individualmente cada caso concreto al que se haya aplicado la normativa implicaría una sobrecarga de trabajo y una paralización de los servicios de la Comisión. Éste no excluye la posibilidad de notificar y examinar casos concretos de aplicación. No obstante, en tal hipótesis, dichos casos deben notificarse por separado como se deriva de la jurisprudencia relativa al artículo 88 CE, apartado 3, que se ha recogido posteriormente en el Reglamento (CE) n° 659/99.⁵ En el presente asunto, el procedimiento de la Comisión tenía por objeto el examen del régimen de ayudas en sí mismo.

5 — Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83, p. 1).

2. Apreciación

41. La cuestión de si la Comisión podía considerar y calificar el artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 de régimen general de ayudas debe responderse, en mi opinión, afirmativamente.

42. Desde la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto *Italgrani*,⁶ no es objeto de controversia que la Comisión tiene la facultad de examinar los regímenes generales de ayudas en sí mismos. El ejercicio de esta facultad se ha convertido, con el transcurso del tiempo, en una práctica consolidada. Como indica con razón la Comisión, también es una práctica necesaria. Sólo de este modo puede ejercer el control sobre la aplicación de los regímenes de ayudas nacionales que le atribuye el Tratado.

43. En el presente asunto se plantea en consecuencia la cuestión de si la Comisión podía calificar el artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 de régimen general de ayudas. Teniendo en cuenta el tenor y el alcance de dicha disposición, no cabe ninguna duda al respecto:

6 — Sentencia de 5 de octubre de 1994, *Italia/Comisión, «Italgrani»* (C-47/91, Rec. p. I-4635).

— tiene un ámbito de aplicación personal general (cooperativas, asociaciones de cooperativas, y empresas de los sectores primario, secundario y terciario que tienen contraídas deudas con el BAG);

— tiene un ámbito de aplicación material general (el Estado griego puede asumir la deudas siempre que se hayan contraído en ejecución de medidas de política social o de intervención en nombre del Estado griego);

— también el requisito establecido en el artículo 32, apartado 3, de la Ley n° 2008/92 tiene carácter general (la cooperativa, la asociación de cooperativas o la empresa debe ser viable).

44. Finalmente, debe responderse a la cuestión de si la Comisión podía considerar que la normativa litigiosa era incompatible con el Tratado.

45. En este sentido, debe observarse que, antes de que la Comisión pueda efectuar una valoración material de las ayudas estatales que deben concederse con arreglo a un régimen general, de la normativa notificada debe deducirse con suficiente claridad el alcance y la intensidad de las ayudas, los motivos materiales de justificación de dichas ayudas, el círculo de los

beneficiarios potenciales, así como la práctica administrativa en su aplicación. Dicho de otro modo, la normativa debe ser transparente y «resistente al agua».

46. La Comisión sólo estará en condiciones de examinar con arreglo al Derecho comunitario un régimen general de ayudas notificado si éste cumple los requisitos anteriores. Únicamente en este caso podrá la Comisión estar segura, si el resultado del examen es positivo, de que la aplicación de la normativa en los casos concretos seguirá siendo conforme con el Derecho comunitario. Comparto la opinión de la Comisión según la cual la aprobación de una normativa nacional que no cumpla los requisitos de transparencia y precisión supondría la concesión de un «cheque en blanco».

47. Pues bien, de la Decisión impugnada (considerandos 19 a 24) se desprende, indiscutiblemente, que el artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 se aplicó a una gran variedad de casos individuales en los que se habían contraído deudas por motivos muy diversos (desde medidas de fijación de precios en favor de los consumidores hasta la catástrofe de la central nuclear de Chernóbil). Las actividades económicas a las que se aplicaron este régimen de ayudas: producción, funcionamiento, exportación, almacenamiento e inversiones, muestran la misma variedad.

48. Ya sólo sobre la base de estos datos, que le fueron comunicados en parte en 1993 y en parte, posteriormente, en 1997, la Comisión podía llegar a la conclusión de que el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92, como tal, no podía ser aprobado como régimen general de ayudas.

B. Segundo motivo: compatibilidad de la ayuda con el artículo 87 CE, apartado 2, letra b)

1. Alegaciones de las partes

49. El Gobierno griego efectúa fundamentalmente tres alegaciones en apoyo de este motivo.

50. En primer lugar, el Gobierno griego considera que la Comisión apreció erróneamente, en los considerandos 139 y 140 de la Decisión impugnada, los datos y la información proporcionados por el Gobierno griego al establecer que no existe ninguna relación causal entre los desastres naturales sufridos por Grecia y la intervención del Estado en la formación de los precios de los productos. Según dicho Gobierno, la actuación del Estado griego sí tiene una relación con los acontecimientos mencionados, a saber, se pretendía evitar que éstos tuvieran consecuencias nefastas para productores, cooperativas y consumidores.

51. En segundo lugar, añade el Gobierno griego, la Comisión constató equivocadamente que no existía relación causal alguna entre el reescalonamiento de las deudas de las cooperativas y los daños causados por condiciones climáticas excepcionalmente adversas. Según este Gobierno sí existía tal relación, dado que el Estado griego obliga a las cooperativas, en tales circunstancias, a actuar en favor de los productores del sector primario. La demandante ilustra este extremo de modo preciso tomando como ejemplo la actuación de la cooperativa AGNO tras el desastre nuclear de Chernóbil. En aquel momento AGNO apoyó los precios que recibían los productores por la leche porque el mercado de la leche y de otros productos lácteos se había visto perturbado en su totalidad. Visto de este modo, sí existe una relación causal entre el desastre natural o el acontecimiento de carácter excepcional, la deuda de la cooperativa y su reescalonamiento con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92.

52. En tercer lugar, según el Gobierno griego, la Comisión debería haber motivado en el considerando 141 de la Decisión impugnada por qué no consideraba admisibles los argumentos alegados por las autoridades griegas para aclarar el largo período de tiempo transcurrido entre los hechos que causaron los presuntos daños y las medidas de reescalonamiento de las deudas derivadas de dichos hechos. La apreciación minuciosa y objetiva de los daños sufridos por las cooperativas requirió efectivamente bastante tiempo, en especial porque fue necesaria la participación de dos comisiones de investigación distintas. Por lo demás, del punto 11.1.2 de las recientes Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en el sector agrario, en las que se ha codificado la práctica administrativa existente anterior-

mente, se puede extraer un argumento para justificar que se tengan en cuenta las limitaciones administrativas y presupuestarias a la hora de valorar el tiempo transcurrido entre los hechos que causaron el daño y su indemnización. Pues bien, en el presente asunto habían concurrido tales circunstancias.

53. La Comisión efectúa esencialmente dos alegaciones contra este motivo del Gobierno griego. En primer lugar, del tenor del artículo 87 CE, apartado 2, letra b), se deduce que las excepciones a la prohibición general de concesión de ayudas previstas en él sólo se aplican a las ayudas destinadas a reparar perjuicios que son consecuencia directa de desastres naturales u otros acontecimientos de carácter excepcional. En el presente asunto, no existe tal relación directa porque las cooperativas que han recibido las ayudas no han sufrido ningún daño ellas mismas, sino los productores del sector primario cuyos productos o producción se habían visto afectados por los correspondientes desastres naturales. El hecho de que las cooperativas hayan sufrido un perjuicio porque tuvieron que seguir adquiriendo a los productores del sector primario, por motivos de política social, productos de valor muy inferior a los precios orientativos vigentes sólo tiene, como máximo, una relación indirecta con los acontecimientos. Sus «daños» se derivaban directamente de las obligaciones que les habían impuesto las autoridades griegas. En la aplicación del artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 a las cooperativas no figura ninguna referencia al daño real sufrido por los productores del sector primario.

54. La Comisión considera que, con el sistema elegido por el Gobierno griego,

tampoco es posible cuantificar con precisión qué daño real ha sufrido el productor ni si la indemnización recibida para compensarlo en forma de adquisición de los productos a precios establecidos era adecuada. De este modo, falta la transparencia necesaria para que pueda aplicarse el artículo 87 CE, apartado 2, letra b). La Comisión añade que esto también se pone de manifiesto al examinar las ayudas concedidas a las cooperativas: en ocasiones se emplean los recursos para inversiones y en otros casos se utilizan como subsidios a la producción. De este modo se está muy lejos del alcance limitado y preciso de la prohibición de concesión de ayudas estatales establecida en el artículo 87 CE, apartado 1.

55. En segundo lugar, la Comisión estima que el tiempo transcurrido entre los hechos que causaron los daños y su indemnización mediante la Ley nº 2008/92 impide admitir la existencia de una relación directa y necesaria entre ambos elementos. En vez de una indemnización de los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional, la ayuda financiera concedida con tanto retraso puede constituir una ayuda a la producción o a la inversión que puede afectar gravemente a las condiciones de competencia.

2. Apreciación

56. En los puntos 44 a 48 *supra* he indicado que el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92, no podía ser aprobado como régimen general de ayudas. Los argumentos expuestos en dichos puntos también son válidos para justificar la inadmisibilidad, con arreglo al artículo

lo 87 CE, apartado 2, letra b), de la medida objeto de litigio como excepción —general— a la prohibición de concesión de ayudas estatales.

57. La aplicación en la práctica de la Ley mencionada muestra que en algunos casos se utilizó sin que existiera relación alguna con un desastre natural o un acontecimiento de carácter excepcional previos. En otros casos se empleó para pagar deudas que las cooperativas habían contraído para efectuar inversiones o para financiar determinadas actividades relativas al funcionamiento de la empresa, como el fomento de la exportación o el almacenamiento de productos. No se vislumbra ninguna relación causal entre los desastres naturales o los acontecimientos de carácter excepcional, como hechos que causaron los daños, y las actividades para las que se contrajeron las deudas. En algunos casos sí existe tal causalidad, pero la relación es indirecta. Tal diversidad en su aplicación en la práctica impide poder llegar a la conclusión de que el artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92, como régimen general de ayudas, es compatible con la excepción especial prevista en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b). Ya sólo por estas razones carece de fundamento la invocación de dicha excepción por parte del Gobierno griego.

58. Con carácter complementario, quiero señalar que las alegaciones efectuadas por el Gobierno griego en apoyo de este motivo no rebaten las constataciones efectuadas por la Comisión en los considerandos 139 a 142 de la Decisión impugnada. En primer lugar, la naturaleza de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b), conlleva que debe existir una relación clara

y directa entre el hecho que provoca el daño y la ayuda financiera concedida por la Administración para compensar el daño. La consideración de cargas económicas que guardan una relación indirecta o muy lejana con los hechos que causan los daños podría extender, de modo casi ilimitado, el círculo de los beneficiarios potenciales de tal ayuda económica, así como el «daño» que puede ser objeto de indemnización. En segundo lugar, el Gobierno griego tampoco rebate la afirmación de la Comisión formulada en el considerando 140 de la Decisión impugnada según la cual sólo se deduce de seis de las 116 fichas de evaluación remitidas una relación causal con un desastre natural o con un acontecimiento de carácter excepcional. Finalmente, el Gobierno griego no demuestra por qué fue necesario que transcurriera tanto tiempo entre el hecho que causó el daño y la indemnización del daño. Sus aclaraciones se reducen a meras generalidades que, por definición, no bastan para justificar de modo específico en el caso concreto por qué tuvo que transcurrir tanto tiempo entre el hecho que originó el daño y su indemnización.

C. Tercer motivo: compatibilidad de las ayudas con el artículo 87 CE, apartado 3, letra a)

1. Alegaciones de las partes

59. El Gobierno griego efectúa fundamentalmente dos alegaciones en apoyo de este motivo.

60. En primer lugar, según el Gobierno griego, la ayuda concedida con arreglo al artículo 32 de la Ley nº 2008/92 está comprendida en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra a), dado que las ayudas se concedieron para favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones griegas en las que el nivel de vida es anormalmente bajo y en las que existe una grave situación de desempleo. La Comisión efectuó una apreciación errónea en los considerandos 147 a 154 de la Decisión impugnada al declarar que el artículo 32 de la Ley nº 2008/92 no está justificado por la excepción del artículo 87 CE, apartado 3.

61. El Gobierno griego señala que los acuerdos de reescalonamiento de deudas de las 116 cooperativas eran necesarios para reparar el daño derivado de diversos acontecimientos de carácter excepcional, como el desastre de la central nuclear de Chernóbil. Cuando dichas deudas se corresponden con gastos efectuados por las cooperativas en relación con diversas inversiones, dichas inversiones eran necesarias, según las autoridades griegas, en el marco de su política de reorganización, reestructuración y modernización económica y social en el sector de las cooperativas.

62. Las autoridades griegas sólo autorizaron el reescalonamiento de las deudas de 116 cooperativas dado que éstas eran importantes en el desarrollo de las regiones en las que actuaban (se trata de regiones subdesarrolladas con mucho desempleo). También a la luz de lo anterior debe examinarse el requisito de la viabilidad de las cooperativas. Esto tiene por objeto garantizar la contribución que suponen los acuerdos de reescalonamiento para el desarrollo regional.

63. Según el Gobierno griego, la Comisión debería haber llegado a la conclusión de que el reescalonamiento de deudas era necesario en aras de un desarrollo económico sano de las regiones afectadas y que la medida era compatible con el artículo 87 CE, apartado 3, letra a).

64. En opinión del Gobierno griego, la Comisión ha omitido mencionar las beneficiosas consecuencias para el desarrollo económico regional que se derivan de los acuerdos de reescalonamiento de deudas de las cooperativas. Estas consecuencias han sido sustanciales, debido a la función esencial que ejercen las cooperativas en las regiones más débiles, en su mayoría agrícolas, de Grecia. En dichas regiones no existen muchas posibilidades de trabajo fuera del sector agrícola. La posición económica de la agricultura en dichas regiones tiene una importancia determinante en su desarrollo. Si no se hubieran reescalonado sus deudas, las cooperativas habrían quebrado con consecuencias catastróficas para las posibilidades de desarrollo de las regiones afectadas.

65. La Comisión debería haber sopesado a la luz de lo anterior las favorables consecuencias de las medidas para el desarrollo económico regional en relación con las posibles consecuencias negativas de dichas medidas para el comercio entre los Estados miembros, las condiciones de la competencia y las organizaciones comunes de mercados agrícolas. La Comisión omitió esta comparación.

66. En segundo lugar, la Comisión debería haber examinado si las ayudas concedidas para la inversión en casos concretos podían calificarse de ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico regional en el sentido del artículo 87 CE, apartado 3, letra a).

67. En este contexto, el Gobierno griego se remite a la sentencia de 14 de septiembre de 1994⁷ en la que el Tribunal de Justicia declaró 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 [...] 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.»

68. La Comisión alega en contra que el artículo 32 de la Ley n° 2008/92 no puede ampararse en la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del

artículo 92 a las ayudas regionales.⁸ En dicha Comunicación se hace referencia a normas específicas para ámbitos «sensibles» como la agricultura.⁹ Además, según práctica reiterada de la Comisión, está prohibido, en general, es decir, en caso de que no exista efectivamente una relación causal con el desarrollo de las regiones agrícolas, conceder a las empresas ayudas al funcionamiento. El artículo 32 CE, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 prevé la liquidación de deudas contraídas en ejecución de la política social o de intervención. Tal normativa tiene inequívocamente un alcance distinto al de un programa de fomento de las inversiones en aras de la mejora de la situación del mercado laboral en regiones económicamente débiles.

69. La prohibición de conceder ayudas al funcionamiento es más severa en relación con las actividades que se desarrollan en el marco de las organizaciones comunes de mercados. Dado que el ámbito de aplicación del artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 no se limita a los productos específicos a los que, mediante una excepción, no es aplicable una organización común de mercado, la rigurosa prohibición de concesión de ayudas al funcionamiento es totalmente aplicable a la normativa citada.

70. Según la Comisión, tampoco está fundada la segunda alegación de la demandante. En el presente asunto, la Comisión debía apreciar el régimen de ayudas en sí

7 — España/Comisión (asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Rec. p. I-4103), apartado 49.

8 — DO 1988, C 212, p. 2.

9 — Véase también el considerando 151 de la Decisión.

mismo. No se trataba de apreciar individualmente cada aplicación concreta de dicho régimen. Para esto, tendrían que haberse comunicado por separado los casos de aplicación individual con arreglo al artículo 88 CE, apartado 3.

2. Apreciación

71. Dado que, como ya he expuesto anteriormente, el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 no podía ser aprobado como un régimen general de ayudas, tampoco puede ser examinado a la luz de las excepciones de carácter general previstas en el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c). Ya sólo por este motivo no puede acogerse la alegación del Gobierno griego. Pero aunque no fuera éste el caso, no están fundados los argumentos esgrimidos por el Gobierno griego sobre la aplicabilidad de las citadas excepciones.

72. En determinados casos, un programa de ayudas puede estar comprendido en el ámbito de aplicación de las excepciones reconocidas por el artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c). De la Comunicación de 1988 sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 [actualmente artículo 87 CE, apartado 3, letras a) y c)] a las ayudas regionales¹⁰ se deduce que, en determinadas circunstancias, pueden concederse ayu-

das para la creación de empleo o para el fomento de inversiones iniciales. En caso de problemas especiales o persistentes, pueden concederse, además, de modo excepcional, ayudas a la producción.

73. En el presente asunto, la aplicación en la práctica de la normativa pone de manifiesto que las ayudas de que se trata no estaban destinadas al fomento de nuevas inversiones o a la creación de nuevos puestos de trabajo en regiones débiles, sino que tenían meramente por objeto la mejora de la situación financiera de los productores.¹¹ En el caso de autos, el Gobierno griego no niega que las ayudas se concedieron en forma de ayudas a la producción, entre otras, y como una compensación a las cooperativas por la ejecución de inversiones. El Gobierno griego sólo indica que de las ayudas concedidas pueden derivarse consecuencias favorables para el desarrollo económico regional. Sin embargo, no ha probado en absoluto que las ayudas de que se trata pueden contribuir por su naturaleza de modo efectivo y continuado al desarrollo económico.

11 — Las ayudas estatales unilaterales cuyo objetivo sea simplemente mejorar la situación financiera del productor, sin contribuir en modo alguno al desarrollo del sector, y especialmente las que se otorgan tomando como base para su concesión únicamente el precio, la cantidad, la unidad de producción o la unidad de los medios de producción, deben considerarse ayudas de funcionamiento incompatibles con el mercado común. Dichas ayudas pueden, por su naturaleza, afectar negativamente a las condiciones de competencia en los sectores en los que se concedan, y amenazan con modificar los intercambios comerciales de modo que se cause un perjuicio al interés comunitario, mientras que, por otro lado, no son adecuadas para conseguir ninguna de las finalidades contempladas en la excepción. Esta línea de actuación se encuentra más detallada en la Comunicación de la Comisión — Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (DO 2000, C 28, p. 2).

10 — Citada en la nota 8 *supra*.

74. En este contexto, aún quiero añadir, con carácter complementario, que un programa regional de ayudas en el sector agrícola no puede acogerse, sin más, a las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 3. Es cierto que los artículos 87 CE a 89 CE son plenamente aplicables a los sectores comprendidos en el ámbito de aplicación de una organización común de mercados. Sin embargo, dicha aplicación está supeditada a lo establecido en los reglamentos de que se trate. En otras palabras, si se invocan las excepciones del artículo 87 CE, apartado 3, letras a) o c), respecto a las ayudas destinadas a las actividades económicas comprendidas en una organización común de mercados, dicha invocación debe apreciarse, en primer lugar, con arreglo a dicha organización de mercados. En el marco de esta apreciación, la Comisión dispone de una facultad de apreciación. El Gobierno griego no ha probado que la valoración de la Comisión según la cual la normativa objeto de litigio merma la eficacia de la organización común de mercados, fuera manifiestamente infundada.¹²

75. Según la demandante, la Comisión debería haber examinado si en los casos concretos en los que se concedieron ayudas para inversiones, éstas podían considerarse ayudas permitidas *ad hoc*. Las decisiones *ad hoc* pueden estar amparadas por la excepción del artículo 87 CE, apartado 3,

12 — Según reiterada jurisprudencia, el artículo 87 CE, apartado 3, confiere a la Comisión una facultad discrecional, cuyo ejercicio implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. Véanse, en particular, las sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris/Comisión (730/79, Rec. p. 2671), apartado 24, y de 24 de febrero de 1987, Denfil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), apartado 18.

letra a), si el Estado miembro prueba que la medida de ayuda se ajusta al criterio del carácter regional.¹³ En el presente caso, no está justificada una decisión *ad hoc* por dos motivos. En primer lugar, porque la Comisión —como ya he señalado en los puntos 41 a 43— podía examinar y calificar como tal el régimen general de ayudas. Por tanto, tampoco procede en este momento apreciar por separado todos los casos en los que ya se habían concedido y aplicado las ayudas. En segundo lugar, porque el Gobierno griego no probó que el régimen de ayudas cumplía el requisito del carácter regional. En el artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 las beneficiarias son las cooperativas, con independencia de la región en la que operan.

D. Cuarto motivo: lentitud con la que la Comisión ha actuado en este asunto

1. Alegaciones de las partes

76. El Gobierno griego efectúa fundamentalmente dos alegaciones en apoyo de este motivo. En primer lugar, este Gobierno considera que la ayuda se notificó legalmente. En segundo lugar, reprocha a la Comisión que el procedimiento duró demasiado tiempo.

13 — Sentencia de 14 de septiembre de 1994, España/Comisión (citada en la nota 7), apartado 49.

77. El Gobierno griego reprocha a la Comisión que ésta haya considerado ilegal la ayuda. La demandante indica que ya había comunicado a la Comisión el 7 de junio de 1993 que se disponía a aplicar el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 con la finalidad de reescalonar las deudas que diversos tipos de cooperativas habían contraído con el BAG en el período comprendido entre 1982 y 1989.

78. Sin embargo, según el Gobierno griego, la Comisión no comunicó a Grecia hasta el 19 de diciembre de 1997, es decir, cuatro años y medio después de la notificación del escrito, que tenía la intención de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, respecto a las ayudas relativas al reescalonomiento de deudas de las cooperativas con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92.

79. La demandante añade que las autoridades griegas habían comunicado a la Comisión, por última vez en junio de 1997, que se había aplicado el artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92. Las autoridades griegas también remitieron, en marzo de 1998, escritos separados de los 116 casos en los que se habían concedido ayudas a las cooperativas con arreglo al artículo 32. Por tanto, la Comisión estuvo durante casi dos años al corriente de los datos relativos a los 116 casos en los que se habían concedido ayudas.

80. En segundo lugar, el Gobierno griego se remite a la sentencia RSV/Comisión¹⁴ en la que el Tribunal de Justicia declaró la anulación de la Decisión de la Comisión relativa a la devolución de un ayuda incompatible con el mercado común, debido al retraso, a saber 26 meses, con el que la Comisión había adoptado la Decisión impugnada. El Tribunal de Justicia estimó que tal retraso en aquel asunto podía originar en el beneficiario de la ayuda una confianza legítima suficiente como para impedir que la Comisión requiriera a las autoridades nacionales para que ordenaran la restitución de la ayuda. El Gobierno griego considera que en el presente asunto la situación no se diferencia de la que fue objeto de la sentencia RSV/Comisión.

81. La Comisión alega que el primer motivo del Gobierno griego es manifiestamente infundado. Indica que el mero transcurso de un período de tiempo tras el inicio del procedimiento con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, no puede generar una confianza legítima en la legalidad de la ayuda cuando dicha ayuda se ha concedido sin tener en cuenta el procedimiento previsto en dicho artículo. El mero hecho de que transcurrieran dos meses desde la notificación de la ayuda es insuficiente para suponer que la ayuda ha sido autorizada. El Estado miembro afectado también está obligado, tras notificar un régimen de ayudas a la Comisión, a comunicarle su intención de aplicarlo de modo que la Comisión pueda presentar a tiempo sus observaciones.

14 — Sentencia de 24 de noviembre de 1987, RSV/Comisión (223/85, Rec. p. 4617), apartado 17.

82. La Comisión considera que existe una clara diferencia entre la sentencia RSV/Comisión y el presente asunto. El Gobierno griego no notificó en ningún momento de modo formal, con arreglo al procedimiento del artículo 88 CE, apartado 3, la ayuda concedida. Dicha ayuda tampoco se derivaba ni tenía relación alguna con ningún régimen de ayudas existente que la Comisión ya hubiera aprobado con anterioridad.

83. Según la Comisión, el Gobierno griego invoca infundadamente el asunto RSV/Comisión porque, en el presente asunto, no se dan las condiciones que concurrían en el asunto RSV/Comisión. La ayuda en aquel asunto tampoco había sido notificada formalmente a la Comisión, pero la presente ayuda no tenía, a diferencia de la ayuda examinada en el asunto citado, relación alguna con los gastos complementarios de una operación a la que ya se hubiera concedido una ayuda aprobada por la Comisión.

2. Apreciación

a) ¿Se ha aplicado correctamente el artículo 88 CE?

84. El artículo 88 CE prevé procedimientos que atribuyen exclusivamente a la Comisión el examen permanente y el control de los regímenes de ayudas. La eventual

incompatibilidad con el mercado común de un régimen de ayudas debe ser establecida, bajo control del Tribunal de Justicia, mediante un procedimiento adecuado de cuya aplicación es responsable la Comisión.

85. En relación con los nuevos regímenes de ayudas, dicho procedimiento está regulado en el artículo 88 CE, apartado 3. Las modalidades de aplicación de dicho procedimiento se han desarrollado a través de una amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ha codificado en 1999 en un Reglamento del Consejo.¹⁵ Dado que en el presente asunto los hechos y acontecimientos relevantes se produjeron antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento, deben examinarse en primer lugar a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación del artículo 88 CE, apartado 3.

86. En su sentencia de 11 de diciembre de 1973, en el asunto Lorenz,¹⁶ confirmada por jurisprudencia posterior,¹⁷ el Tribunal de Justicia declaró que la fase preliminar del examen, establecida en el artículo 88 CE, apartado 3, tiene por objeto que la Comisión pueda formarse una primera opinión

15 — El 22 de marzo de 1999 se adoptó el Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (en lo sucesivo, «Reglamento») (citado en la nota 5). Este Reglamento contiene normas de procedimiento generales y jurídicamente vinculantes que son aplicables a los regímenes de ayudas en todos los sectores. El Reglamento fue adoptado para reforzar y codificar la práctica anterior de la Comisión y para aumentar la transparencia y la seguridad jurídica.

16 — Sentencia de 11 de diciembre de 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471).

17 — Véanse, entre otras, las sentencias de 28 de enero de 2003, Alemania/Comisión (C-334/99, Rec. p. I-1139), de 20 de septiembre de 2001, Banks (C-390/98, Rec. p. I-6117), de 15 de febrero de 2001, Austria/Comisión (C-99/98, Rec. p. I-1101), y de 22 de junio de 2000, Francia/Comisión (C-332/98, Rec. p. I-4833).

sobre la compatibilidad parcial o total con el Tratado de los proyectos de ayudas que le sean notificados. El objetivo de esta disposición, destinada a evitar la concesión de ayudas contrarias al Tratado, implica que la prohibición del artículo 88, apartado 3, última frase, produce sus efectos a lo largo de toda esta fase preliminar. Con objeto de tener en cuenta el interés de los Estados miembros en que se aclare rápidamente la situación en aquellos casos en los que puede existir una necesidad urgente de intervenir, la Comisión debe actuar rápidamente. Si, tras haber sido informada por un Estado miembro de un proyecto dirigido a conceder ayudas o a modificarlas, la Comisión no inicia el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 88 CE, apartado 2, al término de un plazo razonable, que el Tribunal de Justicia cifra en dos meses, el Estado miembro de que se trate puede conceder la ayuda proyectada, siempre que advierta previamente de ello a la Comisión, puesto que dicha ayuda pasa a formar parte del régimen de ayudas existentes.

87. Según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede invocar los principios de la sentencia Lorenz¹⁸ cuando haya aplicado un régimen de ayudas proyectado antes de notificarlo. La sentencia Lorenz se basaba, en particular, en el interés de los Estados miembros a ser informados con rapidez en situaciones en las que la ayuda se necesita con urgencia. No se considera que existe este interés legítimo cuando un Estado miembro aplica la medida antes de su notificación.¹⁹

88. Por tanto, para que se apliquen las consecuencias de la sentencia Lorenz deben cumplirse dos requisitos. Se considerará que la ayuda está comprendida en un régimen de ayudas existente y el Estado miembro podrá concederla si: a) la Comisión no incoa el procedimiento contradictorio del artículo 88 CE, apartado 2, dentro del plazo de dos meses tras su notificación, y b) el Estado miembro de que se trate ha informado previamente a la Comisión de su intención de aplicar el régimen de ayudas notificado. En el presente asunto, el Gobierno griego no ha cumplido el segundo requisito. Un Estado miembro no puede, tras la notificación del régimen de ayudas y el transcurso de dos meses, conceder la ayuda de que se trate sin comunicárselo previamente a la Comisión. Si no efectúa esta comunicación, actúa de modo contrario a las obligaciones que se derivan del artículo 88 CE, apartado 2, tercera frase. En consecuencia, debe considerarse que la ayuda es ilegal.

b) Duración del procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2

89. El Gobierno griego ha señalado que el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2, ha durado demasiado tiempo, exactamente 26 meses. En la sentencia RSV/Comisión²⁰ se declaró que el período de 6 meses que la Comisión necesitó en aquel asunto para adoptar su Decisión, había podido generar en la demandante la confianza legítima en que la ayuda era

18 — Citada en la nota 16 *supra*.

19 — Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Gestevisión Telecinco/Comisión (T-95/96, Rec. p. II-3407), apartados 76 a 79.

20 — Citada en la nota 14 *supra*.

compatible con el Tratado, de modo que la Comisión no podía requerir a las autoridades nacionales de que se trataba para que exigieran la devolución de la ayuda. No obstante, en mi opinión, esta sentencia debe interpretarse a la luz de las circunstancias especiales del caso.

90. La ayuda concedida en el asunto RSV/ Comisión había sido notificada formalmente a la Comisión, si bien tras su abono al beneficiario. La ayuda tenía relación con los gastos complementarios de una operación a la que se había concedido una ayuda aprobada por la Comisión. La ayuda se refería a un sector en el que, desde 1977, las autoridades nacionales concedían ayudas aprobadas por la Comisión. La apreciación de la compatibilidad de dicha ayuda con la organización común de mercados no exigía ningún examen en detalle. El Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que la demandante había podido considerar razonablemente, en tales circunstancias, que la Comisión no iba a presentar objeciones contra la ayuda.

91. Sin embargo, existen diferencias esenciales entre los hechos del asunto RSV/ Comisión y los del presente asunto.

92. En el presente asunto consta que Grecia sólo efectuó una notificación incompleta el 7 de junio de 1993. De la Comunicación de

la Comisión de 7 de abril de 1998²¹ se deduce claramente que la Comisión, en aquel momento, no disponía de toda la información necesaria para poder examinar con arreglo a las disposiciones del Tratado las ayudas de que se trataba. Mediante escrito de 31 de octubre de 1993, la Comisión solicitó a las autoridades griegas información complementaria sobre las ayudas previstas. Además, la Comisión pidió a las autoridades griegas, mediante escrito de 5 de febrero de 1997, que respondiesen al primer escrito. En su último escrito, la Comisión comunicó a las autoridades griegas que, si no facilitaban la información complementaria solicitada, se vería obligada a incoar el procedimiento del artículo 88 CE, apartado 2. La Comisión inició efectivamente el procedimiento el 19 de diciembre de 1997, después de que el Gobierno griego no respondiera durante un período de tres años y medio. Por tanto, la duración del procedimiento, en todo caso hasta el 19 de diciembre de 1997, es imputable fundamentalmente al Gobierno griego, dado que no había proporcionado información adecuada a la Comisión.

93. La ayuda concedida con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 no tenía, además, relación alguna con los costes complementarios de una operación a la que ya se hubiera concedido una ayuda aprobada por la Comisión. Por tanto, el examen de todos los hechos y circunstancias relevantes podía

21 — Comunicación de la Comisión a los Estados miembros y demás interesados, publicada en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, en relación con ciertas ayudas que Grecia ha decidido conceder para el reembolso de deudas de cooperativas (DO C 197, p. 19).

requerir más tiempo que en el asunto en el que se dictó la sentencia RSV/Comisión.²²

El hecho de que el Gobierno griego tuvo que proporcionar información detallada a estos efectos, entre otros sobre los 116 casos en los que se había aplicado el régimen litigioso, muestra que dicho examen no era sencillo.

— la apreciación de la Comisión según la cual la ayuda concedida no puede considerarse compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, letra b) o al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), tampoco está fundada.

94. A la luz de este conjunto de hechos y circunstancias, la demandante no puede invocar con éxito la sentencia RSV/Comisión.

— La Comisión apreció erróneamente que no podía justificarse la aplicación de la normativa con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

VII. El artículo 5 de la Ley n° 2237/94

95. El Gobierno griego ha invocado fundamentalmente tres motivos contra la apreciación de la Comisión según la cual el artículo 5 de la Ley n° 2237/94 es incompatible con el artículo 87 CE y las ayudas concedidas con arreglo a dicha disposición deben ser devueltas. Según el Gobierno griego:

96. Los motivos del Gobierno griego se dirigen, en particular, contra los siguientes considerandos de la Decisión:

— la Comisión apreció erróneamente que el artículo 5 de la Ley griega n° 2237/94 relativo a la consolidación de las deudas de las cooperativas agrarias constituía un régimen de ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1;

«129) La Comisión observa que existen disposiciones jurídicas que autorizan a todos los bancos de Grecia a ejecutar acuerdos de reescalonamiento de deudas. Las condiciones de tal reescalonamiento quedan al arbitrio de cada banco según sus prácticas bancarias comerciales. La adopción del artículo 5 de la Ley griega n° 2237/94 permite que el ABG realice el mismo tipo de operaciones, pero en condiciones más específicas. Por ello la Comisión puede suponer que dichas operaciones no habrían tenido lugar en condiciones normales del mercado, es decir, si el ABG operara según el principio del

22 — Citada en la nota 14 *supra*.

- acrededor privado, aplicando criterios bancarios puramente comerciales.
- 130) En primer lugar, se reduce considerablemente el ámbito de las empresas que pueden acogerse a la medida, con lo que se introduce un elemento de selección. En efecto, el artículo 5 de la Ley griega nº 2237/94 se refiere específicamente a las cooperativas agrarias y no a otro tipo de empresas. En segundo lugar, mientras generalmente corresponde a los bancos la fijación de los tipos de interés aplicables a los acuerdos de reescalonamiento de deudas, el artículo 5 de la Ley griega nº 2237/94 establece condiciones muy favorables para dichos acuerdos, que pueden llegar hasta los 15 años, con un período de carencia de tres años, y un tipo de interés situado un 50 % por debajo del tipo normal del mercado para dichos préstamos.
- 131) Por consiguiente, la Comisión considera que esta medida es selectiva y falsea las condiciones de competencia en el mercado interior. Ofrece a las cooperativas beneficiarias ventajas competitivas incompatibles con el principio del acreedor privado.
- 132) La Comisión considera que la intensidad de la ayuda es equivalente como mínimo a la concesión de un nuevo préstamo por el importe global de la deuda de la cooperativa, con una duración de 10 ó 15 años, a un tipo de interés situado un 50 % por debajo del tipo normal de mercado de los préstamos consolidados. Dado que la medida era aplicable a 116 casos y la Comisión no podía excluir que al menos alguna de dichas cooperativas no obtuviera un reescalonamiento de la deuda en condiciones normales de mercado, la intensidad de la ayuda podría representar en algunos casos el 100 %, si alguna de dichas cooperativas no hubiera podido obtener un acuerdo de liquidación en circunstancia alguna [apartado 41 de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación].²³
- 133) Por otra parte, el argumento griego según el cual sería más ventajoso desde el punto de vista financiero para el ABG el reescalonamiento de las deudas de las cooperativas que forzar su quiebra (por ejemplo, la de AGNO), no resiste un examen detallado. La Comisión considera que este aspecto debería evaluarse caso por caso.

23 — DO 1993, C 307, p. 3.

- 134) Por lo que respecta al caso de la cooperativa láctea AGNO, ésta recibió apoyo del Gobierno griego en forma de cancelación o liquidación de deudas a través del ABG en cuatro ocasiones como mínimo (Ley griega nº 2008/92, Ley griega nº 2198/94, Ley griega nº 2237/94 y Ley griega nº 2538/97). Cualquier inversor privado habría cuestionado en algún momento su participación en una cooperativa con el fin de limitar las pérdidas.
- 136) En segundo lugar, las autoridades griegas no han conseguido demostrar que los bancos privados estuvieran realizando las mismas operaciones en las mismas condiciones para aliviar la deuda de las cooperativas agrarias.
- 137) En tercer lugar, la deuda de AGNO con el ABG ascendía a 16.754 millones de dracmas griegas y los activos netos de AGNO tenían un valor de mercado de unos 7.000 millones de dracmas griegas. La deuda de AGNO con otros bancos era pequeña (698 millones de dracmas griegas) en comparación con la deuda contraída con el ABG, lo que indica que aunque el sistema bancario en su conjunto hubiera acordado conceder condiciones favorables de préstamo a AGNO,²⁴ el servicio de la deuda con el ABG no podría compararse con el de los demás bancos. Igualmente, aunque nominalmente el valor global de los valores ofrecidos (44.230 millones de dracmas griegas) supera el importe de la deuda que se ha de renegociar, la Comisión señaló que la mayor parte de dichos valores corresponden a la deuda conjunta de los miembros (30.550 millones de dracmas griegas) o reclamaciones (4.840 millones de dracmas griegas). Por definición, este tipo de valores pueden resultar muy difíciles de movilizar o inseguro, según la naturaleza exacta de tales reclamaciones.²⁵
- 138) Por consiguiente, la Comisión considera que se cumplen todas las condiciones para la aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado.»
- A. *Primer motivo: ¿Constituye el artículo 5 de la Ley griega nº 2237/94 un régimen de ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1?*
1. Alegaciones de las partes
97. Mediante su primer motivo, el Gobierno griego alega que el artículo 5 de

25 — Véase la ayuda C 47/95, en la que Italia obtuvo del Consejo, con arreglo al procedimiento establecido en el párrafo tercero del apartado 2 del artículo 88 del Tratado, una autorización para conceder ayudas destinadas a evitar que los bancos reclamen bienes personales de los miembros de las cooperativas, en caso de quiebra de éstas.

24 — Boletín CE 9-1984; véase la nota 14, punto 3.2, tercer guión, *mutatis mutandis* (en cuanto a la contribución privada).

la Ley nº 2237/94 relativa a la consolidación de deudas de las cooperativas agrarias no constituye un régimen de ayudas estatal en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. El Gobierno griego expone cuatro alegaciones en apoyo de este motivo.

98. En primer lugar, el Gobierno griego considera que la Comisión apreció erróneamente que la regularización de las deudas con arreglo al artículo 5 de la Ley antes citada no se ajusta al principio del inversor privado. En segundo lugar, rebate la opinión de la Comisión según la cual el BAG ejerce funciones específicas. La tercera alegación se refiere al hecho de que el BAG no estaba obligado a celebrar acuerdos de reescalonamiento de deudas y no estimó todas las solicitudes que se le habían presentado. Finalmente, el Gobierno griego alega que no indemnizó al BAG por las cargas asumidas en su actuación.

99. La demandante opina que el BAG actuó como un inversor privado. El Gobierno griego indica que el BAG está obligado a actuar con arreglo al principio del inversor privado en el ejercicio de todas sus actividades para poder operar de modo eficiente en los muy competitivos mercados financieros griegos y europeos. Por estos motivos se han establecido requisitos estrictos que deben cumplirse para poder acogerse a los acuerdos de reescalonamiento.

100. El BAG tenía un gran interés económico en el reescalonamiento de las deudas de las cooperativas. En 1994 muchas cooperativas no podían pagar sus deudas. Esto tenía diversas causas.

101. Dado que las indemnizaciones por los daños causados por la catástrofe de Chernóbil no fueron abonadas hasta el 31 de agosto de 1993, las cooperativas habían contraído muchas deudas. Éstas sólo se cubrieron en parte mediante las medidas adoptadas con arreglo a la Ley nº 2008/92. Los intereses por el resto de las deudas era cuantiosos, también porque el tipo de interés vigente en aquel período era alto. En consecuencia, las cooperativas sufrían una gran carga económica derivada de las obligaciones de pago de intereses y amortización en relación con las deudas pendientes de pago. A esto había que añadir que las posibilidades de comercialización se habían reducido debido a la caída de la Unión Soviética, mientras que los costes de comercialización habían aumentado notablemente porque las rutas normales de tránsito estaban bloqueadas por los conflictos en la antigua Yugoslavia. Finalmente, el ambiente general en Grecia era desfavorable por la restrictiva política financiera y monetaria aplicada por el Gobierno griego en aras de la convergencia de la economía griega con la de los restantes países de la Unión Europea.

102. Las deudas y los consecuentes altos costes de amortización pusieron gravemente en peligro la continuidad de las cooperativas. Dado que una parte considerable de los clientes del BAG estaba formada por las cooperativas, el BAG tenía

un interés directo en que continuasen las actividades de las cooperativas para poder asegurar sus propios intereses económicos. Si las cooperativas quebraban, el BAG corría el riesgo no sólo de no recuperar sus préstamos sino también de perder ingresos futuros.

103. Las decisiones del BAG en relación con el reescalonomiento de las deudas de las cooperativas fueron, por tanto, plenamente acordes con el modo en el que un banco privado habría actuado en tales circunstancias. El BAG examinó todas las solicitudes de acuerdos de reescalonomiento de deudas con arreglo a criterios comerciales y sólo las estimó si las cooperativas cumplían los requisitos generales que aplica el BAG al adoptar estos acuerdos. Con este objetivo en mente, el BAG había establecido en las circulares n^{os} 150/94 y 22/95 los requisitos que debían cumplirse para poder acogerse a un acuerdo de reescalonomiento (véase el considerando 87 de la Decisión). Diversas cooperativas no cumplían los requisitos y sus solicitudes fueron desestimadas. Además, el BAG es prácticamente el único banco que opera en el sector agrícola.

104. La demandante alega que la Comisión no ha demostrado que un banco privado, en circunstancias similares, no habría adoptado los mismos acuerdos en tales condiciones. La Comisión tampoco ha demostrado que «las condiciones muy favorables establecidas en el artículo 5 de la Ley n^o 2237/94» eran más ventajosas que las de un banco privado. El Gobierno griego destaca que se plantea especialmente la cuestión de si un banco privado, en las mismas circunstancias que el BAG, habría

procedido al reescalonomiento de las deudas de las cooperativas.

105. La función del BAG en el sector agrícola en Grecia le obliga a tomar en consideración grandes parámetros sectoriales en sus decisiones, como la viabilidad de los clientes a largo plazo y la protección de su reputación como prestamista en dicho sector. La Comisión deduce de lo anterior que el BAG ejerce una función específica en el sector agrícola. La demandante lo niega y se remite, en este sentido, a la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros –Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación–,²⁶ en la que se indica que «durante un determinado tiempo, una empresa matriz también puede cargar con las pérdidas de una empresa filial para permitir a esta última retirarse del sector en las condiciones más favorables. Tales decisiones pueden estar motivadas no sólo por la posibilidad de obtener un beneficio directo, sino también por otras consideraciones como el mantenimiento de la imagen de todo el grupo o para reorientar sus actividades. Sin embargo, cuando las nuevas inyecciones de capital son ajenas a toda posibilidad de rentabilidad, aun a largo plazo, esas inyecciones deben de ser consideradas como ayudas».

106. Además, la demandante considera que el artículo 5 de la Ley n^o 2237/94 no puede equipararse con un régimen de

26 — Citada en la nota 23 *supra*.

ayudas de Estado porque dicho artículo no impone al BAG la obligación de reescalonar las deudas de las cooperativas ni confiere a las cooperativas el derecho a exigir un acuerdo de reescalonamiento de deudas al BAG. El BAG tampoco ha recibido del Estado griego indemnización alguna por los reescalonamientos de deudas derivados del artículo 5.

107. Habida cuenta de lo anterior, la demandante estima que debe anularse la Decisión de la Comisión porque se basa en una interpretación incorrecta de las disposiciones aplicables y de los hechos, y porque su motivación es contradictoria e insuficiente.

108. La Comisión alega, por el contrario, que el artículo 5 de la Ley nº 2237/94, relativa a la consolidación de las deudas de las cooperativas agrícolas sí constituye un régimen de ayudas en el sentido del artículo 87 CE, apartado 1. Sin perjuicio de la existencia de disposiciones generales que permitan a los bancos reescalonar las deudas de sus clientes, el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 prevé un trato especial para las cooperativas por parte del BAG. En especial, es evidente que el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 establece condiciones muy favorables para las cooperativas, a saber, un período de duración del acuerdo de quince años como máximo, un período de carencia de tres años y un tipo de interés del 50 % del tipo normal de mercado para tales préstamos. La Comisión también considera probable que algunas cooperativas no habrían podido acogerse a un acuerdo de reescalonamiento en condiciones normales de mercado.

109. Por otro lado, la Comisión tampoco excluye que determinados acuerdos de reescalonamiento en favor de empresas sí se ajustaran al principio del inversor privado en una economía de mercado. Pero esto no significa que deba examinarse todos los casos por separado. En el presente asunto, se trata de un régimen de carácter general y se examina de modo general y abstracto. En el caso de autos, la demandante no tiene en cuenta que los regímenes generales cuya aplicación pueda implicar la concesión de ayudas deben notificarse a la Comisión.²⁷

110. La Comisión considera que el BAG ejerce una función específica. En este sentido aporta dos argumentos. En primer lugar, no existen bancos privados que concedan préstamos a las cooperativas. Esto supone que el BAG ejerce una función especial en el sector agrícola que se diferencia del ejercicio de actividades en condiciones normales de mercado. En segundo lugar, el BAG no sólo tiene interés en la probabilidad de obtener beneficios directamente, sino también en otras cuestiones, como la continuidad de las empresas de que se trata. La Comunicación de la Comisión a la que se remite el Gobierno griego para negar este extremo no es aplicable en el presente asunto porque en el caso en litigio no se trata de la aportación de capital, sino del reescalonamiento de deudas.

111. La demandante ha indicado que el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 no constituye un régimen de ayudas de Estado

27 — Sentencia de 17 de junio de 1999, Piaggio (C-295/97, Rec. p. I-3735).

porque el BAG no ha recibido indemnización alguna del Estado griego por los acuerdos de reescalonamiento. Sin embargo, según la Comisión, ésta no es la cuestión determinante para establecer si existen ayudas estatales. El BAG es un banco público, su único accionista es el Estado griego y éste controla el banco. El artículo 5 de la Ley nº 2237/94 permite al BAG conceder préstamos en condiciones más favorables, es decir, no en condiciones normales de mercado. Esta ventaja, financiada con recursos estatales, debe considerarse una ayuda de Estado.

2. Apreciación

112. El artículo 5 de la Ley nº 2237/94 establece que el BAG puede ayudar a las cooperativas agrarias al pago de sus deudas pendientes dentro de determinados límites. Esta disposición se aplica a todas las deudas pendientes de pago el 31 de diciembre de 1993 que se deban a circunstancias objetivas y externas. Esto implica que las deudas derivadas, por ejemplo, de una mala gestión no pueden ser objeto de saneamiento. Con arreglo a dicha Ley, durante la primera mitad del período de duración del préstamo no es necesario abonar intereses. Posteriormente se deben intereses al 50 % del tipo normal de mercado para tales préstamos. La duración de los préstamos se fija en diez años. El BAG también puede, en casos excepcionales en los que la deuda sea especialmente considerable, prorrogar el plazo de devolución a quince años, con un período de carencia de tres años, y reducir el tipo de interés a menos del 50 % del tipo vigente en el mercado. Las cooperativas sólo reciben ayuda si presentan previamente un estudio sobre la viabilidad

de un plan de desarrollo y modernización del que se deduzca que pueden pagar las deudas renegociadas. Además, pueden fijarse determinadas condiciones para la concesión de la ayuda (por ejemplo, modernización administrativa y organizativa, reducción de la plantilla de trabajadores, aumento del capital social, etc.).

113. A continuación abordaré, en primer lugar, las dos últimas alegaciones del Gobierno griego.

114. El Gobierno griego ha indicado que, dado que no abonado al BAG indemnización alguna, no puede existir ninguna ayuda de Estado. No puede acogerse esta alegación.

115. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deriva que el artículo 87 CE, apartado 1, comprende todos los medios económicos que las autoridades pueden efectivamente utilizar para apoyar a las empresas, independientemente de que dichos medios pertenezcan o no de modo permanente al patrimonio del Estado. Por consiguiente, aun cuando las sumas correspondientes a las medidas de que se trate no estén de manera permanente en poder de Hacienda, el hecho de que permanezcan constantemente bajo control del Estado y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para que se las califique como fondos estatales.²⁸

28 — Véase la sentencia de 16 de mayo de 2001, Francia/Ladbroke Racing y Comisión (C-83/98 P, Rec. p. I-3271), apartado 50.

116. El BAG está controlado en gran medida por el Estado griego. No se ha rebatido que el único accionista del BAG es el Estado griego. Además, el Gobierno nombra al consejo de administración y el Estado griego puede, por tanto, ejercer una influencia dominante de modo directo o indirecto. Debe constatar que el Estado griego, a través de su influencia dominante en el BAG, puede orientar el uso de sus recursos y financiar ventajas específicas en favor de las cooperativas. Por tanto, los recursos que él concede también son fondos estatales en el sentido del artículo 87 CE.

117. Tampoco puede acogerse la alegación del Gobierno griego según la cual el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 no puede equipararse con un régimen de ayudas de Estado porque dicho artículo no impone al BAG la obligación de reescalonar las deudas de las cooperativas ni confiere a las cooperativas el derecho a exigir un acuerdo de reescalonamiento de deudas al BAG. Cabe afirmar lo mismo de la alegación del Gobierno griego según la cual el artículo 5 no constituye un régimen de ayudas porque no todas las solicitudes de acuerdo de reescalonamiento han sido estimadas.

118. Como ha indicado la Comisión en sus observaciones, considero que el hecho de que no exista una obligación de estimar todas las solicitudes de reescalonamiento es inherente a un régimen de ayudas. La alegación del Gobierno griego presenta una *contradictio in terminis*. Las ayudas estatales siempre son, por su naturaleza, selectivas. Esta especificidad también es uno de los elementos centrales del concepto

«régimen de ayudas». Cuando el Gobierno griego, con su alegación, se refiere al carácter selectivo de la Ley, indica implícitamente que ésta presenta uno de los elementos básicos de los regímenes de ayudas.

119. Las dos alegaciones siguientes del motivo invocado por el Gobierno griego se dirigen contra la apreciación de la Comisión según la cual el BAG ejerce una función específica y contra la valoración de la Comisión según la cual la regularización de deudas con arreglo al artículo 5 de la Ley citada no es conforme con el principio del inversor privado.

120. El Gobierno griego ha indicado en sus observaciones que el BAG debe tener en cuenta grandes parámetros sectoriales cuando adopta sus decisiones, como la viabilidad de sus clientes a largo plazo y la protección de su reputación como prestamista en el sector. La Comisión deduce de lo anterior que el BAG ejerce una función específica, entre otras cosas, porque el BAG es de hecho el único banco que opera en el sector agrícola. El Gobierno griego niega lo anterior remitiéndose a la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación.²⁹ El considerando al que remitía se refería a una situación en la que una empresa matriz podía asumir pérdidas de una de sus filiales por consideraciones distintas al ánimo de lucro.

29 — Citada en la nota 23 *supra*.

121. El pasaje mencionado de la Comunicación de la Comisión tampoco es aplicable a la situación del presente asunto. No sólo no pueden compararse las relaciones entre el BAG y las cooperativas agrícolas con las existentes entre una sociedad matriz y una filial, sino que en el presente caso tampoco se trata de la aportación de capital, sino del reescalamiento de deudas entre un acreedor y un deudor. Esta comparación tampoco está fundada.

122. En mi opinión, el BAG sí ejerce una tarea especial. En primer lugar, porque el BAG es prácticamente el único banco que opera en el sector agrícola. *A contrario*, el propio Gobierno griego indica que el BAG tiene tal misión al destacar, en sus observaciones, que la cuestión fundamental que se plantea es si un banco privado habría procedido, en las mismas condiciones que el BAG, al reescalamiento de las deudas de las cooperativas agrarias. En segundo lugar, el Gobierno griego ha señalado que el BAG debe tener en cuenta grandes parámetros sectoriales. El Estado puede, a través de sus empresas públicas, perseguir objetivos que no sean comerciales, como recuerda el undécimo considerando de la Directiva 80/273. También a la luz de lo anterior debe declararse que el BAG ejerce una función específica.

123. Finalmente, debe examinarse si está fundada la imputación del Gobierno griego según la cual la Comisión apreció erróneamente que el artículo 5 de la Ley n^o 2237/94 no se ajusta al principio del inversor privado.

124. En primer lugar, debe recordarse que el criterio de la actuación como un inversor privado se deriva del principio de igualdad de trato entre el sector público y el sector privado. Según este principio, los capitales que el Estado pone, directa o indirectamente, a disposición de una empresa, en circunstancias que se corresponden con las condiciones normales de mercado, no pueden ser considerados como ayudas de Estado.³⁰

125. En la sentencia Bélgica/Comisión,³¹ el Tribunal de Justicia declaró que «conforme al apartado 1 del artículo 92, las disposiciones del Tratado en este campo se refieren a las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, “bajo cualquier forma”. De ello se deduce [...] que no puede establecerse una distinción de principio según que una ayuda se otorgue en forma de préstamos o en forma de participación en el capital de empresas. Las ayudas en una u otra de estas formas están sometidas a la prohibición del artículo 92 cuando se cumplen los requisitos que establece dicha disposición. Para comprobar si una de estas medidas tiene carácter de ayuda estatal, lo adecuado es aplicar el criterio [...] basado en las posibilidades de la empresa de obtener las sumas en cuestión en los mercados privados de capitales. En el caso de una empresa cuyo capital social está en manos de las autoridades públicas, hay que examinar sobre todo si, en circunstancias similares, un socio privado habría procedido a una aportación de capital semejante,

30 — Sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión (C-303/88, Rec. p. I-1433), apartado 20.

31 — Sentencia de 10 de julio de 1986, Bélgica/Comisión (234/84, Rec. p. 2263), apartados 13 y 14.

basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial».

126. En el presente asunto, el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 establece condiciones muy favorables. Grecia no ha demostrado que los bancos privados adopten acuerdos de reescalonamiento de deudas en las mismas condiciones. Por el contrario, es muy difícil imaginarse que un banco privado que opera en condiciones de mercado normales esté de acuerdo con un largo período de carencia y un tipo de interés del 50 % del tipo normal de mercado para tales préstamos. El acuerdo de reescalonamiento de deudas previsto en el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 se celebra con arreglo a condiciones que no pueden considerarse normales para un banco. Si éste fuera el caso, no hubiera sido necesaria una normativa especial como la que es objeto de litigio.

127. El BAG no puede compararse con un inversor privado. Si un banco privado, en circunstancias similares, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial, hubiera suscrito un acuerdo de reescalonamiento de deudas de este tipo, éste no constituiría una ayuda estatal. Se entiende que una entidad de crédito privada actúa en su propio interés comercial. Sin embargo, el BAG debe tener en cuenta intereses distintos de los de un banco privado. No sólo actúa sobre la base de sus propios intereses comerciales, sino también teniendo en cuenta intereses sectoriales que son más amplios que sus propios intereses comerciales. Si en aras de estos

intereses más amplios se adoptan acuerdos de crédito respecto a los que el propio Gobierno griego se plantea si un banco privado los habría adoptado, debe suponerse que dichos acuerdos no se ajustan al principio del inversor privado. Por tanto, deben considerarse, en principio, ayudas de Estado. Esta conclusión no se ve desvirtuada por el hecho de que se impongan requisitos a las cooperativas, como su viabilidad.

128. Habida cuenta de lo anterior, no puede afirmarse que la actuación del BAG, basada en el artículo 5 de la Ley nº 2237/94, se ajuste al principio del inversor privado. Por tanto, también este motivo del Gobierno griego debe desestimarse por infundado.

B. Segundo motivo: compatibilidad de la ayuda con el artículo 87 CE, apartado 2, letra b), o con el artículo 87 CE, apartado 3, letra a)

1. Alegaciones de las partes

129. Mediante su segundo motivo, el Gobierno griego alega en apoyo de su tesis según la cual el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 es compatible con el mercado común, con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, letra b), o al artículo 87 CE, apartado 3, letra a), argumentos muy similares a los expuestos en sus observaciones sobre el artículo 32, apartado 2, de la

Ley nº 2008/92. En relación con el contenido detallado de estos argumentos me remito, para mayor brevedad, a lo indicado en los puntos 49 a 52 y 59 a 67. A continuación de estos puntos también se expone la respuesta casi idéntica de la Comisión, véanse en este sentido los puntos 53 a 55 y 68 a 70.

2. Apreciación

130. Por los mismos motivos que se han expuesto en los puntos 56 a 58 y 71 a 74 de estas conclusiones al examinar los motivos segundo y tercero invocados contra la apreciación efectuada por la Comisión sobre el artículo 32 de la Ley nº 2008/92, considero *mutatis mutandis* que las alegaciones del Gobierno griego no están fundadas y no constituyen un motivo de justificación del artículo 5 de la Ley nº 2237/94.

C. Tercer motivo: compatibilidad de la ayuda con el artículo 87 CE, apartado 3, letra c)

1. Alegaciones de las partes

131. Mediante este motivo, el Gobierno griego afirma que si se considera que el artículo 5 de la Ley nº 2237/94 constituye un régimen de ayudas, esta disposición es compatible con el mercado común con arreglo al artículo 87 CE, apartado 3,

letra c). En dicho artículo se establece que puede declararse la compatibilidad con el mercado común de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios comerciales de forma contraria al interés común.

132. De la Comunicación de la Comisión relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis,³² se deduce que pueden autorizarse ayudas a la reestructuración si se cumplen los siguiente requisitos:

- i) restablecimiento de la viabilidad;
- ii) ausencia de falseamiento indebido de la competencia mediante la concesión de la ayuda;
- iii) proporcionalidad de la ayuda con los costes y beneficios de la reestructuración;
- iv) aplicación íntegra del plan de reestructuración y observancia de las condiciones;

³² — Comunicación de la Comisión — Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 368, p. 12).

v) supervisión e informe anual.

133. Grecia reprocha a la Comisión haber apreciado erróneamente los cuatro últimos requisitos citados en el punto anterior. Según el Gobierno griego, el segundo requisito sí se cumple porque la normativa relativa a la reestructuración se aplica especialmente a las pequeñas cooperativas y en determinados casos deben abandonarse o reducirse actividades que generan pérdidas. También se cumple el tercer requisito. De la lista de 388 cooperativas agrarias que pudieron acogerse a un acuerdo de reescalonamiento de deudas se deduce que la mayor parte de las ayudas se corresponden con los costes y beneficios de la reestructuración. En la Decisión, la Comisión indicó que no puede garantizarse en todos los casos que la ayuda concedida haya sido la mínima estrictamente necesaria. Grecia atribuye esta afirmación al hecho de que la Comisión no ha examinado todos los casos por separado. Según dicho Gobierno, si la Comisión hubiera efectuado este examen, habría llegado a la conclusión de que los casos de que se trata cumplían el tercer requisito. Añade que también se cumplen los dos últimos requisitos, el BAG sólo actuó cuando era necesario. También se ejercieron controles y se elaboraron informes anuales.

134. Además, las ayudas no modifican las condiciones en las que se desarrolla el comercio de modo que se cause un daño a los intereses comunitarios.

135. De este análisis se deriva, según el Gobierno griego, que el acuerdo de reescalonamiento de deudas y el funcionamiento de las cooperativas agrícolas en las regiones menos desarrolladas sobre una mejor base económica, fomenta las actividades y el desarrollo económico de la agricultura. Esto no podría conseguirse exclusivamente a través del libre mercado. No obstante, el mercado no es el único factor que influye en el sector agrícola porque, como en todos los Estados miembros de la CE, las especiales características de este sector en todos los Estados miembros de la CE ha conducido a una amplia regulación de la producción agrícola (véanse también los artículos 33 CE y 42 CE).

136. Según la demandante, la Comisión también infringió el artículo 158 CE. En dicho artículo se establece que «a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social». Según el Gobierno griego, mediante el artículo 5 se persigue un objetivo comunitario importante, a saber, el refuerzo de la cohesión económica y social.

137. La Comisión opone que, efectivamente, deben tenerse en cuenta las disposiciones relativas a la cohesión económica y social a la hora de ejecutar una política comunitaria (artículo 159 CE). Esto también sucede en el caso de las ayudas a la reestructuración. En este caso es posible aplicar de modo flexible el requisito de la reducción de capacidad, si las empresas

afectadas se encuentran en regiones sensibles.³³ Sin embargo, este planteamiento flexible no implica que no deban aplicarse en absoluto los requisitos.

2. Apreciación

138. Según la Comisión, la demandante tampoco justifica por qué la Ley carece de un criterio sobre la participación mínima en los costes de reestructuración exigible a las cooperativas. Aún más relevante es que la aplicación de la Ley no se limita a las pequeñas y medianas empresas, de modo que *a priori* es imposible incluir el régimen objeto de litigio en su forma actual en la excepción del artículo 87 CE, apartado 3, letra c).

139. La demandante considera que la Comisión debería haber examinado los casos individualmente. La Comisión lo niega. Cuando un Estado miembro notifica un régimen de ayudas de Estado con forma general y abstracta, la Comisión analiza sus características generales y abstractas. Esto implica que el régimen debe presentar suficientes garantías de modo que se cumplan todos los requisitos necesarios para que sea compatible con el artículo 87 CE. Si no concurren estas garantías, debe considerarse que la normativa de que se trate es incompatible con el mercado común. Sin embargo, esto no excluye que puedan notificarse casos individuales de concesión de ayudas y que se examinen y aprecien por sus propias características con independencia de la normativa general.

140. El artículo 87 CE, apartado 3, atribuye a la Comisión una facultad discrecional cuyo ejercicio requiere apreciaciones de carácter económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario.³⁴ En el presente asunto no se pone de manifiesto que la Comisión, al declarar que el régimen de ayudas de que se trata no podía incluirse en la excepción prevista en el artículo 87 CE, apartado 3, letra c), se haya excedido en el ejercicio de su facultad discrecional. La Comisión examinó suficientemente en los considerandos 158 a 191 de la Decisión impugnada todos los elementos del artículo 87 CE, apartado 3, letra c). En este sentido, abordó en especial los requisitos previstos en las Directrices comunitarias relativas a la reestructuración de empresas en crisis.³⁵ Mediante dicho examen se llegó a la conclusión de que el artículo 5 de la Ley n° 2237/94 no se ajustaba, desde distintos puntos de vista, a los requisitos establecidos en las Directrices. Las alegaciones presentadas por el Gobierno griego no incluyen hechos ni circunstancias de los que se deduzca que la Comisión partió, al efectuar su apreciación, de datos incorrectos. Tampoco se deriva de alegaciones que la Comisión haya llegado a conclusiones erróneas. Por tanto, también debe desestimarse este motivo.

33 — Comunicación de la Comisión (citada en la nota 32), punto 3.2.3.

34 — Sentencias Philip Morris/Comisión (citada en la nota 12), apartado 24; Deuffel/Comisión (citada en la nota 12), apartado 18, y de 14 de enero de 1997, España/Comisión (C-169/95, Rec. p. I-135), apartado 18.

35 — Comunicación de la Comisión (citada en la nota 32).

VIII. La ayuda concedida a AGNO

A. Primer motivo: compatibilidad de la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 y al artículo 19, apartado 1, de la Ley n° 2198/94

Observaciones de las partes

1. Alegaciones de las partes

141. El Gobierno griego invocó fundamentalmente dos motivos contra la apreciación de la Comisión según la cual la ayuda concedida a AGNO es incompatible con el mercado común. Éstos pueden resumirse como sigue:

- la Comisión consideró erróneamente que la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley n° 2008/92 y al artículo 19, apartado 1, de la Ley n° 2198/94 era incompatible con el mercado común;
- tampoco está fundada la apreciación de la Comisión según la cual la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 5 de la Ley n° 2237/94 y a la resolución del Gobernador del Banco de Grecia de 5 de octubre de 1989 no puede considerarse compatible con el mercado común.

142. El Gobierno griego reprocha a la Comisión haber considerado erróneamente que no existe relación causal alguna entre el reescalamiento de las deudas de AGNO y el daño causado por la catástrofe nuclear de Chernóbil. A pesar de que la Comisión constató que seis casos de concesión de ayudas guardaban relación con el desastre nuclear de Chernóbil, considera que dichas ayudas no están justificadas con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, letra b). En su Decisión indica que en la ayuda concedida a AGNO para eliminar las consecuencias del desastre nuclear, por lo menos una parte del daño se deriva de la diferencia entre los precios medios que AGNO había pagado a sus productores y los precios de orientación para las mismas materias primas. Según la Comisión, esta pérdida es una consecuencia de los altos precios de producción para la leche y no del acontecimiento excepcional en sí mismo. Esta apreciación es, según el Gobierno griego, incorrecta porque el daño de AGNO se deriva de la compra de productos lácteos frescos a precios de mercado vigentes antes del accidente nuclear. Los competidores de AGNO no estaban obligados a comprar la leche contaminada y tampoco lo hicieron. AGNO protegió a sus miembros cubriendo el daño causado por el accidente nuclear. El Gobierno griego considera, por tanto, que sí existe una relación causal.

143. El Gobierno griego también estima que no se ha compensado en exceso el daño sufrido por AGNO como consecuencia del accidente nuclear de Chernóbil. La cantidad concedida de 1.380 millones de GRD comprende la pérdida directa del importe de 851 millones de GRD y los intereses sobre esta pérdida por importe de 529,89 millones de GRD. Los intereses reales sobre la pérdida ascendían a 959,79 millones de GRD. El Gobierno griego indica también que la condonación de un importe de intereses de 529,89 millones de GRD no constituye una compensación excesiva de las pérdidas efectivamente sufridas. Por tanto, la cancelación de dicha deuda también debe considerarse una ayuda compatible con arreglo al artículo 87 CE, apartado 2, letra b).

146. La Comisión indica que la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 19, apartado 1, de la Ley nº 2198/94 (529,89 millones de GRD) corresponde a los intereses sobre una indemnización de un daño provocado por el accidente nuclear de Chernóbil que fue abonada con retraso. Esta ayuda constituye una ayuda al funcionamiento prohibida y no existe relación directa alguna con un acontecimiento excepcional. Dado que esta ayuda se concedió por las mismas razones por las que se otorgó la ayuda con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley griega nº 2008/92, en este caso se puede llegar a la misma conclusión.

2. Apreciación

144. La Comisión alega en contra de lo anterior que la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 32 de la Ley griega nº 2008/92 estaba destinada a cubrir los daños causados por la compra de grandes cantidades de leche a los productores, que no habrían podido venderse de otro modo, y a precios superiores a los vigentes antes del accidente. No pueden negarse los efectos de esta actuación sobre el mercado y sobre los intercambios comerciales interestatales.

145. Según la Comisión, esta ayuda debe calificarse de ayuda al funcionamiento y no tiene relación alguna directa con el accidente de Chernóbil. En este caso se trata de una intervención política del Estado griego en favor de los productores del sector primario. Tampoco existe relación causal alguna entre el acontecimiento excepcional y las deudas.

Observación previa

147. De la anterior apreciación del artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92 y del artículo 5 de la Ley nº 2237/94 se deduce que AGNO ha recibido ayudas con arreglo a dos regímenes de ayudas que deben considerarse ilegales. Antes de examinar las ayudas concedidas a AGNO en particular con arreglo al artículo 87 CE deberían haberse notificado de modo individual. Dado que no se efectuó dicha notificación, sólo puede considerarse que la aplicación a AGNO de los dos regímenes de ayudas citados es ilegal.

148. Con carácter complementario, abordaré brevemente las alegaciones del

Gobierno griego en relación con la apreciación del caso específico de AGNO.

B. Segundo motivo: compatibilidad de la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 5 de la Ley nº 2237/94 y a la resolución de 5 de octubre de 1989 del Gobernador del Banco de Grecia

149. En los puntos 56 a 58 ya he constatado que no existe ninguna relación causal directa entre las catástrofes naturales o los acontecimientos excepcionales como hecho que genera el daño y las actividades para las que se han contraído las deudas con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley nº 2008/92. En el caso concreto de AGNO sólo existe una relación indirecta. Por tanto, no puede admitirse que la ayuda concedida específicamente a AGNO esté comprendida en la excepción a la prohibición de concesión de ayudas de Estado prevista en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b).

150. La segunda alegación se refiere a la ayuda concedida a AGNO con arreglo al artículo 19 de la Ley nº 2198/94. En relación con esta ayuda no existe en absoluto una relación causal entre las catástrofes naturales o los acontecimientos excepcionales como hecho que genera el daño y las actividades para las que se han contraído las deudas. Los intereses sobre una indemnización abonada con retraso cuando no consta que ésta haya sido consecuencia directa del accidente nuclear de Chernóbil, no puede estar incluida en la excepción a la prohibición de concesión de ayudas de Estado contemplada en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b). Por tanto, tampoco puede acogerse esta alegación del Gobierno griego.

1. Alegaciones de las partes

151. En primer lugar, el Gobierno griego considera que la Comisión apreció incorrectamente los hechos relevantes en relación con el trato dado a AGNO en 1995. La Comisión tuvo en cuenta en su Decisión hechos y circunstancias posteriores que el BAG no pudo tomar en consideración en sus negociaciones con AGNO. Por ello, la Comisión no podía tener en cuenta estos datos. En consecuencia, no está fundada la conclusión de la Comisión según la cual AGNO recibió cuatro ayudas y un inversor privado no habría seguido participando económicamente en AGNO.

152. En segundo lugar, según el Gobierno griego, la Comisión estimó erróneamente en el considerado 123 de la Decisión impugnada que el BAG no podía aceptar el patrimonio personal de los miembros como garantía contra el riesgo de quiebra de una cooperativa. La demandante considera que un inversor privado sí hubiera actuado de este modo en circunstancias similares. Si no se pudiera utilizar el patrimonio personal como garantía de los préstamos otorgados a las cooperativas, la legislación que prevé

la responsabilidad principal de los miembros por las deudas carecería de sentido.

153. En tercer lugar, el Gobierno griego estima que la Comisión apreció erróneamente el análisis de costes-beneficios efectuado por el BAG antes de suscribir el acuerdo de reescalonamiento de deudas con AGNO. El valor objetivo del patrimonio de AGNO no era 4.000 millones de GRD, sino algo menos del doble. En caso de quiebra de AGNO y de paralización de las actividades, se reduciría el valor del patrimonio en un 50 % y el del inventario en un 70 %. También las obligaciones de AGNO respecto al BAG estaban vencidas el 31 de diciembre de 1994. Estas obligaciones subyacen al acuerdo de reescalonamiento de deudas y ascendían a un importe de 8.061 millones de GRD. En consecuencia, la Comisión no podía tener en cuenta en su Decisión la deuda completa de AGNO frente al BAG, un importe de 16.700 millones de GRD de los que más de la mitad no había vencido en el momento en el que se celebró el acuerdo de reescalonamiento en 1995. Las garantías reales, como la hipoteca, y los créditos contra terceros cedidos a favor del BAG, que suponían un importe de casi 9.000 millones de GRD, deben considerarse una garantía suficiente para el BAG o para cualquier otro banco. En consecuencia, la apreciación del BAG permitió estimar claramente que las garantías de AGNO eran suficientes en relación con las deudas vencidas.

154. En cuarto lugar, añade la demandante, la Comisión estableció de modo incorrecto, al apreciar la resolución nº 1620, de 5 de octubre de 1989, del Gobernador del Banco de Grecia, que el

BAG debía aplicar el tipo de referencia al acuerdo de reescalonamiento de deudas de AGNO. La Comisión aplica el tipo de referencia al fijar el importe de las ayudas como en el caso de las ayudas regionales. Los bancos no utilizan los tipos de referencia cuando conceden préstamos a sus clientes. La Comisión no explica por qué el BAG tendría que aplicar tipos de referencia. Los tipos de referencia que reproducen los tipos bancarios medios en el mercado de capitales, como se estableció de común acuerdo entre la Comisión y las autoridades griegas, no se aplican en los contratos de préstamos celebrados entre los bancos y sus clientes.

155. La Comisión considera que la imputación del Gobierno griego según la cual ella tuvo en cuenta hechos posteriores que el BAG no pudo conocer y analizar en el momento de aceptación del acuerdo de reescalonamiento de deudas no está fundada. En realidad, el Gobierno griego no aborda los motivos esgrimidos por la Comisión para declarar que la ayuda era incompatible con el mercado común. El artículo 5 de la Ley nº 2237/94 y la resolución nº 1620 del Gobernador del Banco de Grecia, así como los acuerdos celebrados con arreglo a dichas disposiciones, dado que no se ajustan a los requisitos establecidos por las Directrices comunitarias, no son compatibles con el mercado común.

156. Además, el análisis de costes-beneficios efectuado por el BAG no es igual que el que habría realizado un inversor privado. La cooperativa de productos lácteos AGNO recibió ayudas por lo menos en cuatro

ocasiones en forma de condonaciones de deudas o acuerdos de reescalonamientos de deudas por parte del BAG (Leyes griegas nº 2008/92, 2198/94, 2237/94 y 2538/97). Cualquier inversor privado se habría replanteado, en un determinado momento, su participación económica en tal cooperativa para evitar mayores pérdidas.

Estados miembros deben tener en cuenta los tipos medios expresados en el tipo de referencia para poder apreciar si los préstamos que conceden a las empresas contienen elementos de ayuda. En este sentido, también es normal que la Comisión, al examinar el contrato entre el BAG y AGNO, haya tomado como parámetro el tipo de referencia.

157. En el análisis de costes-beneficios realizado por el BAG se comparó el patrimonio propio de 4.000 millones de AGNO con la deuda ante el BAG (16.700 millones) y las obligaciones respecto a bancos privados (698 millones). De este análisis se deduce que no existen inversores privados. Aún más importante, de dicho análisis se deriva que no existen garantías reales para el préstamo concedido por el BAG. La mayor parte de las garantías consiste en la responsabilidad principal de los miembros de la cooperativa. La realización de tales garantías es extremadamente compleja en la práctica. En estas circunstancias no puede afirmarse que un inversor privado habría continuado financiando a AGNO sin garantías reales, que son fácilmente ejecutables en el tráfico económico.

2. Apreciación

159. ¿Actuó el BAG al celebrar el acuerdo de reescalonamiento de deudas de 1995 como un inversor privado? No considero convincentes las alegaciones presentadas por el Gobierno griego en este sentido. Sólo el hecho de que en un período de cinco años el BAG haya tenido que acudir en ayuda de AGNO en tres ocasiones, hace improbable que el BAG haya actuado como un inversor privado cuando concedió una cuarta ayuda financiera, máxime cuando los riesgos financieros para el BAG derivados esta cuarta operación eran evidentes y las posibilidades de recuperación de créditos ofrecida por AGNO en caso de insolvencia eran, en relación con los créditos del BAG, insuficientes y poco sólidas. Esto último es seguro respecto a la recuperación de créditos que puede obtenerse de los miembros de AGNO. Es cierto que todos los asociados en dicha cooperativa eran responsables de sus deudas. Las estipulaciones de garantía establecidas en el acuerdo de reescalonamiento de deudas añaden poco o nada a dicha responsabilidad. Si se intentara recuperar los créditos de los productores del sector primario —lo que chocaría con una gran oposición social—, las cantidades que probablemente se obtendrían no serían muy elevadas. En dicha hipótesis aún se exigiría a productores agrícolas del sector primario,

158. La Comisión aclara, finalmente, por qué examinó el tipo de interés (21,5 %) pactado por el BAG y AGNO en el acuerdo de reescalonamiento de deudas de 1995 en relación con el tipo de referencia (26,47 %). Los tipos de referencia se calculan regularmente de común acuerdo entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros sobre la base de los datos disponibles sobre los mercados de capitales nacionales. Reflejan los tipos medios usuales para los préstamos concedidos a empresas. Los

que ya han perdido en un primer momento su contribución financiera a la cooperativa, la satisfacción de los –importantes– créditos pendientes de pago de los que el BAG es titular. Es muy improbable que un inversor privado se hubiera atrevido, habida cuenta de las recientes experiencias, a realizar negocios extremadamente arriesgados con garantías que en la práctica apenas eran ejecutables.

160. Teniendo en cuenta estos datos, no me parecen convincentes las explicaciones dadas por el Gobierno griego sobre la situación económica empresarial de AGNO. No modifican en esencia el dato fundamental de que, tras el acuerdo de reescalonamiento de deudas de 1995, AGNO siguió siendo una cooperativa con una relación muy cuestionable entre el patrimonio puesto a su disposición por el BAG y el propio patrimonio de los asociados. Debido a la falta de solidez de las garantías, evocada anteriormente, sigue siendo improbable que un inversor privado hubiera asumido los riesgos evidentes de otra y más extensa participación económica en AGNO.

161. En relación con la utilización del tipo de referencia por parte de la Comisión al apreciar la resolución nº 1620 del Gobernador del Banco de Grecia, seré breve. Este tipo tiene como finalidad calcular este elemento de ayuda que concurre en las normas sobre préstamos subvencionados.³⁶

36 — Comunicación de la Comisión relativa al método de fijación de los tipos de referencia y de actualización (DO 1997, C 273, p. 3).

El tipo de referencia se corresponde con el tipo medio de interés vigente en los distintos Estados miembros para préstamos a medio o largo plazo (cinco a diez años) para los que se constituyen garantías habituales. En su apreciación del contrato celebrado entre el BAG y AGNO, la Comisión sólo podía examinar el tipo de interés pactado en relación con el tipo de referencia vigente en Grecia. De este examen tenía que llegar a la conclusión de que, en las condiciones relativas al tipo de interés pactadas, existía un elemento de ayuda. Dicho elemento está reforzado, además, por otras condiciones del contrato, como el período de carencia.

162. Por tanto, considero que las alegaciones relativas a este motivo presentadas por el Gobierno griego no rebaten el punto de vista de la Comisión según el cual el acuerdo de reescalonamiento de deudas celebrado entre el BAG y AGNO constituye una ayuda.

IX. Sobre los restantes motivos invocados, en especial contra la obligación, prevista en el artículo 3 de la Decisión, de recuperar la ayuda concedida

163. Los restantes motivos invocados por el Gobierno griego pueden agruparse como sigue:

— la Comisión vulneró el principio de igualdad al declarar que la Ley nº 2237/94 era incompatible con el mercado común;

- la Comisión apreció erróneamente que las leyes griegas n^{os} 2237/94 y 2198/94, así como la resolución n^o 1620 del Gobernador del Banco de Grecia afectaban a los intercambios comerciales;
 - la Decisión de la Comisión por la que se reclama la devolución de la ayuda concedida es contraria a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica;
 - finalmente, es absolutamente imposible reclamar la devolución de la ayuda concedida.
- diciembre de 1998, el Consejo de la Unión Europea decidió, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, que las ayudas de Estado mencionadas en los artículos 14 a 18 y 21 de la Ley griega n^o 2538/97 eran compatibles con el mercado común hasta un máximo de 158.672 millones de GRD.³⁷ Esta última Ley se remite reiteradamente a las disposiciones de la Ley n^o 2237/94. La demandante considera que, de este modo, el Consejo confirmó implícitamente la validez de todas las ayudas anteriores.
165. El Consejo autorizó la Ley n^o 2538/97 en su Decisión de 15 de diciembre de 1998. Según el Gobierno griego, en la situación creada de esta forma, las cooperativas agrarias y los agricultores griegos no podían prever que los importes relativos a las primeras operaciones de ayudas debían ser devueltos.

A. Primer motivo: vulneración del principio de igualdad

1. Alegaciones de las partes

164. Según el Gobierno griego, la Comisión vulneró el principio de igualdad al declarar que la Ley n^o 2237/94 era incompatible con el mercado común. El 15 de

166. La Comisión alega en contra que la Decisión del Consejo, de 15 de diciembre de 1998, relativa a la aprobación de diversas medidas de ayuda no es aplicable en el presente asunto porque dicha Decisión no guardaba relación con regímenes distintos del aprobado. Las remisiones de la Ley n^o 2538/97 a leyes anteriores muestran una complementariedad de los distintos regímenes, pero no que se hayan recogido en la Ley n^o 2538/97.

37 — Comunicación de la Comisión sobre la ayuda C 32/98 (ex NN 22/98) relativa a la liquidación de las deudas contraídas por las cooperativas y demás entidades económicas con el Banco Agrícola de Grecia (citada en la nota 4 *supra*).

167. Si el Gobierno griego hubiera querido conseguir la aprobación de sus otros regímenes de ayudas adoptados anteriormente, debería haber solicitado al Consejo previamente y de modo expreso su aprobación. La autorización de la Ley nº 2538/97 griega no puede extenderse de modo que con ella queden autorizadas con efecto retroactivo todos los regímenes similares existentes previamente.

168. La Comisión rechaza el reproche del Gobierno griego según el cual la devolución de la ayuda concedida con arreglo a las Leyes nºs 2008/92 y 2237/94 tendría como consecuencia que las empresas beneficiadas por ellas saldrían perjudicadas en relación con las empresas que se habían acogido a la Ley nº 2538/97 aprobada por el Consejo. Este reproche se vuelve, en primer lugar, contra el propio Gobierno griego, ya que fue dicho Gobierno el que solicitó la Decisión del Consejo por la que se autorizó la Ley nº 2538/97. De la diferencia de trato que resulta necesariamente de lo anterior no puede derivarse ningún argumento para extender la autorización dada por el Consejo a la concesión de ayudas en determinados casos a todos los casos en los que previamente se habían concedido a las cooperativas ayudas contrarias al Derecho comunitario.

169. Las alegaciones basadas en que los agricultores beneficiados por regímenes de ayuda anteriores presuntamente no entenderían por qué deben devolver la ayuda concedida tampoco son admisibles por los mismos motivos. El Gobierno griego pudo saber que la Decisión del Consejo que propició podría tener estas consecuencias.

2. Apreciación

170. El Consejo de la Unión Europea puede decidir, con arreglo al artículo 88 CE, apartado 2, párrafo tercero, que una ayuda sea compatible con el mercado común cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Esta facultad del Consejo tiene un carácter muy excepcional y constituye una excepción a la facultad, en principio exclusiva, de la Comisión de apreciación de los regímenes de ayudas nacionales. La facultad del Consejo tiene como finalidad declarar o no la compatibilidad de ayudas específicas. El ámbito de aplicación de las Decisiones adoptadas por el Consejo tampoco va más allá de las medidas de ayuda a las que se refieran expresamente las Decisiones. Si fuera de otro modo, la competencia primaria de la Comisión quedaría vacía de contenido. La Decisión del Consejo de 15 de diciembre de 1998 (nº 14015) declara que los artículos 14 a 18 y 21 de la Ley nº 2538/97, no obstante lo dispuesto en el artículo 87 CE, son compatibles con el mercado común hasta un importe de 158.672 millones de GRD. De este modo se fija el ámbito de aplicación de modo claro y exhaustivo. Una extensión de dicho ámbito mediante la invocación del principio de igualdad es incompatible con la distribución de competencias contemplada en los artículos 87 CE y 88 CE. Además, podría conducir a eliminar la prohibición establecida en el artículo 87 CE, apartado 1. Por estos motivos, no puede acogerse este motivo.

B. Segundo motivo: efectos sobre los intercambios comerciales

1. Observaciones de las partes

171. Mediante el segundo motivo, la demandante alega que, en caso de que pueda considerarse que las Leyes griegas n^{os} 2237/94 y 2198/94, así como la resolución n^o 1620 del Gobernador del Banco de Grecia, son ayudas en el sentido del artículo 87 CE, éstas no están prohibidas ni son contrarias al Derecho comunitario dado que no falsean la competencia ni afectan a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Los acuerdos de reescalonamiento de deudas sólo guardan relación con una pequeña parte de las cooperativas y no afectan a los intercambios comerciales entre los Estados miembros ni a las condiciones de la competencia.

172. Añade que la Comisión tampoco ha motivado cómo ha llegado a la conclusión de que las disposiciones en litigio afectan a los intercambios comerciales.

173. Además, la demandante se remite a la Decisión de la Comisión de 23 de diciembre de 1994³⁸ en la que se indica que las ayudas cuyo volumen es tan reducido que no pueden producir ningún efecto significativo sobre el comercio intracomunitario

no están prohibidas. Este importe *de minimis* ha sido fijado en 50.000 ecus. En 17 casos, por lo menos, de reescalonamiento de deudas con arreglo al artículo 32, apartado 2, de la Ley griega n^o 2008/92 el importe de ayuda concedido era inferior a 50.000 euros. En el caso de los acuerdos de reescalonamiento de deudas con arreglo al artículo 5 de la Ley griega n^o 2237/94, 90 decisiones se referían a importes iguales o inferiores a 17 millones de GRD (50.000 euros).

174. La Comisión alega, por el contrario, que, según reiterada jurisprudencia, las ayudas de Estado a las empresas afectan a los intercambios comerciales intracomunitarios, con independencia de los importes concedidos, del tamaño de las empresas y del hecho de que exporten o no sus productos. No se exige un análisis económico detallado o una prueba de los verdaderos efectos sobre los intercambios comerciales. Por otro lado, en un caso como el presente, debe tomarse en consideración el resultado acumulativo de su concesión a un centenar de cooperativas.

175. Según la Comisión, no puede estimarse la alegación de la demandante relativa a la ayuda *de minimis*. La norma «*de minimis*» no es aplicable a sectores sensibles como la agricultura.

2. Apreciación

176. Según reiterada jurisprudencia, la cuantía relativamente reducida de una

38 — Citada en la nota 32 *supra*.

ayuda o el tamaño relativamente modesto de la empresa beneficiaria no excluyen *a priori* la posibilidad de que se vean afectados los intercambios comerciales entre Estados miembros.³⁹ Otros elementos pueden desempeñar un papel determinante en la apreciación del efecto de una ayuda en los intercambios comerciales, en particular el carácter acumulativo de la ayuda, así como la circunstancia de que las empresas beneficiarias operen en un sector especialmente expuesto a la competencia.⁴⁰ El sector agrícola es un sector especialmente expuesto a la competencia entre los productores de los Estados miembros cuyos productos se venden en la Comunidad. La producción agrícola griega constituyó en 1998 el 4,1 % de la producción total europea, y Grecia exporta importantes cantidades de productos a otros Estados miembros.⁴¹ En tales circunstancias, incluso pequeñas ayudas pueden afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

178. No obstante, del punto 2.3 de las Directrices relativas a las empresas en dificultades y del párrafo cuarto de la Comunicación relativa a las ayudas *de minimis* se deriva que la norma *de minimis* no es aplicable a sectores a los que se aplican normas comunitarias especiales en materia de ayudas de Estado, en especial, a la agricultura y a la pesca. Por tanto, en el presente asunto, el Gobierno griego no puede invocar esas disposiciones de la Comisión.

179. En razón de las consideraciones expuestas, deben desestimarse las alegaciones del Gobierno griego presentadas en apoyo de su motivo.

C. Tercer motivo: motivación insuficiente de la Decisión

177. Ciertamente, es posible, como la propia Comisión ha reconocido en sus Directrices relativas a las empresas en dificultades y en su Comunicación relativa a las ayudas *de minimis*,⁴² que determinadas ayudas muy reducidas no afecten de modo sustancial a los intercambios comerciales ni a las condiciones de competencia entre los Estados miembros, de modo que no sea necesario notificarlas previamente a la Comisión.

1. Alegaciones de las partes

180. No se han presentado observaciones relevantes en relación con este motivo.

2. Apreciación

181. Mediante el tercer motivo, el Gobierno griego reprocha a la Comisión

39 — Sentencias Philip Morris (citada en la nota 12) y de 11 de noviembre de 1987, Francia/Comisión (259/85, Rec. p. 4393).

40 — Sentencia de 19 de septiembre de 2002, España/Comisión (C-113/00, Rec. p. I-7601), apartado 30.

41 — Véase el considerando 106 de la Decisión.

42 — Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas *de minimis* 96/C 68/06 (DO 1996, C 68, p. 9).

no haber motivado suficientemente la Decisión. Considero que no puede acogerse este motivo.

182. La obligación de motivación es un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión del carácter fundado de la motivación, que se refiere a la legalidad material del acto de que se trate. La motivación debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez competente pueda ejercer su control. No es necesario que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 230 CE debe apreciarse en relación no sólo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate.⁴³

183. En el presente asunto, la Comisión indicó de modo inequívoco en su Decisión por qué la ayuda concedida no era conforme con los artículos 87 CE y 88 CE. La Comisión analizó con carácter exhaustivo,

al apreciar la normativa objeto de litigio, si ésta debía considerarse una ayuda y si era posible invocar una de las excepciones previstas en el artículo 87 CE, apartado 2, letra b), apartado 3, letra a), y apartado 3, letra c).

D. Cuarto motivo: la devolución de la ayuda concedida es contraria a los principios de proporcionalidad y seguridad jurídica

1. Alegaciones de las partes

184. La demandante considera que la Decisión de la Comisión por la que se reclama la devolución de la ayuda concedida y de los intereses devengados desde el momento en el que los beneficiarios de la ayuda la tuvieron a su disposición es desproporcionada. Las cooperativas agrarias actuaron de buena fe, sabían que la ayuda había sido notificada a la Comisión en 1993 y, tras un período de siete años, es impensable la devolución de la ayuda y los intereses.

185. La demandante se remite a la jurisprudencia según la cual no es posible una devolución después de siete años, máxime

43 — Véanse, en especial, las sentencias de 13 de marzo de 1985, *Nederland en Lecuwarder Papierwarenfabriek/Comisión* (296/82 y 318/82, Rec. p. 809), apartado 19; de 14 de febrero de 1990, *Delacre y otros/Comisión* (C-350/88, Rec. p. I-395), apartados 15 y 16, y de 29 de febrero de 1996, *Bélgica/Comisión* (C-36/93, Rec. p. I-723), apartado 86.

cuando el Gobierno griego siguió el procedimiento del artículo 88 CE.⁴⁴

186. La Comisión opina que la supresión de una ayuda ilegal a través de su devolución es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad. La devolución de la ayuda ilegal tiene por finalidad restablecer la situación original, aunque esto implique la quiebra de las empresas de que se trate. En consecuencia, por estos motivos la devolución no es desproporcionada.

187. La Comisión considera que no puede invocarse la buena fe de las cooperativas dado que el Gobierno griego no cumplió los requisitos del artículo 88 CE, apartado 3, al aplicar el artículo 32 de la Ley griega nº 2008/92. En todo caso no puede invocarse buena fe en relación con la ayuda concedida con arreglo al artículo 5 de la Ley griega nº 2237/94 porque esta normativa no se notificó en ningún momento.

188. Según la Comisión, no puede negarse la devolución por el hecho de que hayan

transcurrido cinco años desde la concesión de la ayuda. La autoridad competente está obligada, con arreglo al Derecho comunitario, a revocar una decisión de concesión de una ayuda ilegal cuando la Comisión haya declarado en una Decisión que dicha ayuda es incompatible con el Derecho comunitario y haya exigido su devolución, aunque haya transcurrido el plazo tras el cual, según el Derecho nacional, se excluye la revocación en interés de la seguridad jurídica.

2. Apreciación

189. Tampoco puede acogerse este motivo por el que la demandante impugna la Decisión de la Comisión por la que se reclama la devolución de la ayuda concedida. Según reiterada jurisprudencia, la supresión de una ayuda ilegal mediante su recuperación es la consecuencia lógica de la declaración de su ilegalidad.⁴⁵ En consecuencia, la recuperación de una ayuda estatal ilegalmente otorgada, para restablecer la situación anterior, no puede en principio considerarse desproporcionada en relación con los objetivos de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas de Estado.⁴⁶ Cabe afirmar lo mismo respecto a la recuperación de los intereses devengados en el período de tiempo comprendido entre la fecha de la concesión de la ayuda y la de su devolución efectiva.

44 — En la sentencia *Deutsche Milchkontor*, el Tribunal de Justicia declaró que «los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. Así pues, no se puede considerar contrario a este mismo ordenamiento jurídico que una legislación nacional garantice la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica en un ámbito como el de la reclamación de ayudas comunitarias indebidamente pagadas» (sentencia de 21 de septiembre de 1983, asuntos acumulados 205 a 215/82, Rec. p. 2633), apartado 30.

45 — Véanse, entre otras, la sentencia de 21 de marzo de 1990, «*Tubemeuse*», Bélgica/ Comisión (C-142/87, Rec. p. I-259), apartado 66; de 10 de junio de 1993, Comisión/ Grecia (C-183/91, Rec. p. I-3131), apartado 16, y de 11 de julio de 1996, SFEI y otros (C-39/94, Rec. p. I-3547), apartado 68.

46 — Sentencia «*Tubemeuse*» (citada en la nota 45), apartado 66.

190. El Gobierno griego tampoco puede invocar la confianza legítima de los beneficiarios de las ayudas dado que las ayudas otorgadas con arreglo al artículo 32 de la Ley n° 2008/92 y al artículo 5 de la Ley n° 2237/94 se concedieron de modo contrario a las disposiciones del artículo 88 CE, apartado 3.⁴⁷ Las ayudas objeto de litigio fueron concedidas, en contra de las obligaciones que el artículo 88 CE, apartado 3, impone a los Estados miembros, sin notificación previa o, tras su notificación, sin su comunicación previa. Las empresas que reciben ayudas sólo pueden, en principio, tener una confianza legítima en la legalidad de las ayudas cuando dichas ayudas se hayan concedido tras el cumplimiento de todas las obligaciones que incumben a los Estados miembros con arreglo al artículo 88 CE. Las empresas beneficiarias de ayudas de Estado deben saber que éstas están sometidas a lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE. Por tanto, deben comprobar si en su caso se han respetado todos los requisitos derivados de las citadas disposiciones.

191. En consecuencia, el artículo 2 de la Decisión impugnada no quiebra la confianza legítima de las empresas que han recibido ayudas.

47 — Admitir semejante posibilidad equivaldría, en efecto, a privar de toda eficacia a lo dispuesto en los artículos 87 CE y 88 CE, en la medida en que, de ese modo, las autoridades nacionales podrían basarse en su propio comportamiento ilegal para desvirtuar la eficacia de las decisiones adoptadas por la Comisión con arreglo a los referidos artículos del Tratado. Sentencia de 20 de septiembre de 1990, Comisión/Alemania (C-5/89, Rec. p. I-3437), apartado 17.

E. *Cuarto motivo: imposibilidad absoluta de devolución de las ayudas*

1. Alegaciones de las partes

192. El último motivo del Gobierno griego consiste en la imposibilidad absoluta de devolución de las ayudas. Según las autoridades griegas, es totalmente imposible dar cumplimiento a la Decisión porque las autoridades griegas tendrían que exigir a 500 cooperativas la devolución de las ayudas recibidas en 1993, 1994 y 1995 más los intereses. Las cooperativas no tienen un patrimonio propio con lo que tendrían que venderse los bienes muebles e inmuebles. En caso de que las cooperativas no pudieran pagar las deudas, tendrían que hacerlo sus miembros dado que son responsables principales. Esto generaría problemas sociales, económicos y políticos.

193. El Gobierno griego señala, a continuación, que, en caso de que pueda considerarse que el artículo 5 de la Ley n° 2237/94 y la resolución n° 1620 del Gobernador del Banco de Grecia constituyen ayudas, esto no puede tener consecuencias jurídicas en los casos individuales de reescalonamiento de deudas. Los acuerdos de reescalonamiento de deudas de las cooperativas agrarias celebrados por el BAG se basan en contratos de préstamo entre particulares regulados por el Derecho privado. Su consecuencia lógica es que la

Comisión no puede decidir la devolución de la ayuda contenida en un caso individual de reescalonamiento de deudas efectuado por el BAG.

194. Según la Comisión, el gran número de miembros de las cooperativas de que se trata, al que se refiere el Gobierno griego para fundamentar la imposibilidad de la devolución, no puede justificar la existencia de una imposibilidad absoluta de devolución de la ayuda. La Comisión también indica que la responsabilidad de los miembros de las cooperativas en el ámbito de la devolución no es evidente, sino que depende del importe de la deuda de las cooperativas en relación con el patrimonio de éstas.

195. Si se admite la alegación de la demandante según la cual es imposible recuperar las ayudas porque éstas se concedieron sobre la base de un acuerdo celebrado por partes autónomas, todos los Estados miembros podrían eludir la aplicación de las normas en materia de ayudas de Estado concediendo las ayudas mediante contratos de Derecho privado celebrados a través de un intermediario.

2. Apreciación

196. Según el Gobierno griego, se generarían problemas sociales, económicos y políticos si se exigiera la devolución de las ayudas. Sin embargo, el mero temor de que puedan surgir dificultades internas no puede justificar que no se aplique la

normativa de que se trate.⁴⁸ Tampoco el hecho de que deba exigirse la devolución de las ayudas a un gran número de beneficiarios permite llegar a la conclusión de que dicha devolución es absolutamente imposible.⁴⁹ Además, no puede invocarse imposibilidad absoluta de devolución cuando la ayuda se haya concedido mediante un contrato de Derecho privado. Como indica la Comisión acertadamente, la forma en la que se concede la ayuda no puede tener ninguna relevancia porque, en caso contrario, los Estados miembros podrían eludir las normas aplicables en materia de ayudas eligiendo una determinada forma de concesión.

197. Aún quiero indicar que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, un Estado miembro que, al ejecutar una Decisión de la Comisión en materia de ayudas de Estado, encuentre dificultades imprevistas e imprevistas o advierta consecuencias no contempladas por la Comisión, debe someter estos problemas a la apreciación de esta última, proponiendo las modificaciones apropiadas de la Decisión de que se trate. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro deben, con arreglo a la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira principalmente el artículo 5 del Tratado, colaborar de buena fe para superar las dificultades dentro del pleno respeto a las disposiciones del Tratado, especialmente las relativas a las ayudas.⁵⁰

48 — Sentencia de 7 de diciembre de 1995, Comisión/Francia (C-52/95, Rec. p. I-4443), apartado 38.

49 — Véase también la sentencia de 29 de enero de 1998, Comisión/Italia (C-280/95, Rec. p. I-259).

50 — Sentencia de 4 de abril de 1995, Comisión/Italia (C-348/93, Rec. p. I-673), apartado 17.

198. En consecuencia, debe declararse que la Decisión adoptada por la Comisión no infringió las normas de procedimiento, era razonable y no vulneró el principio de protección de la confianza legítima.

X. Costas

199. La Comisión ha solicitado que se desestime el recurso por infundado y que se condene en costas a la parte demandante. Dado que propongo que se desestime por infundado el recurso interpuesto por el Gobierno griego, éste debe ser condenado en costas.

XI. Conclusión

200. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

- a) Desestime el recurso interpuesto por el Gobierno griego contra la Decisión de la Comisión de las Comunidades Europeas, de 1 de marzo de 2000, relativa a los programas de ayuda aplicados por Grecia en favor de la liquidación de deudas de las cooperativas agrarias en 1992 y 1994, incluidas las ayudas para la reorganización de la cooperativa lechera AGNO.
- b) Condene en costas a la República Helénica conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.