

## COMISIÓN

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 28 de enero de 2009

relativa a los «planes de campaña» en el sector hortofrutícola ejecutados por Francia [C 29/05  
(ex NN 57/05)]

[notificada con el número C(2009) 203]

(El texto en lengua francesa es el único auténtico)

(2009/402/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con el artículo 88, apartado 2, párrafo primero, del Tratado, y vistas dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

## I. PROCEDIMIENTO

- (1) A raíz de una denuncia, la Comisión envió, el 31 de julio de 2002, una carta a Francia para pedir información sobre las ayudas nacionales no notificadas en el sector hortofrutícola que, al parecer, Francia estaba pagando desde hacía varios años en el contexto de los dispositivos denominados «planes de campaña», «planes estratégicos» o «planes coyunturales» (en lo sucesivo, «los planes de campaña»).
- (2) El 21 de octubre de 2002 se celebró una reunión entre las autoridades francesas y los servicios de la Comisión.
- (3) Mediante carta de 26 de diciembre de 2002, registrada el 2 de enero de 2003, Francia proporcionó la información confirmatoria de que dichas ayudas se habían concedido hasta 2002.
- (4) Mediante carta de 16 de abril de 2003, la Comisión solicitó a Francia el inventario completo de las ayudas concedidas en el marco de los «planes de campaña», desglosadas por medida y por producción, incluyendo el importe de la ayuda destinada a cada medida y la duración exacta de los regímenes. Mediante carta de 30 de abril de 2003, Francia pidió una prórroga del

plazo de respuesta a la solicitud de información de la Comisión. Mediante carta de 22 de julio de 2003, registrada el 25 de julio de 2003, Francia comunicó la información sobre la naturaleza de las acciones financiadas, además de los cuadros con la distribución de los créditos públicos asignados a las distintas producciones durante el período 1998-2002.

- (5) La medida se incluyó en el registro de ayudas no notificadas, con la referencia NN 57/05.
- (6) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* <sup>(1)</sup>. La Comisión invitó a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones sobre las ayudas en cuestión.
- (7) Francia solicitó un plazo adicional de respuesta mediante carta de 5 de agosto de 2005, registrada el 9 de agosto de 2005. Francia presentó sus observaciones mediante carta de 4 de octubre de 2005, registrada el 6 de octubre de 2005.
- (8) Mediante carta de 22 de octubre de 2005, registrada el 24 de octubre de 2005, la Comisión recibió las observaciones de un tercero interesado, la Fédération des Comités Economiques Agricoles, vinculada al sector de producción hortofrutícola (en lo sucesivo, la Fedecom), y que reúne a los comités económicos agrarios y las federaciones especializadas en frutas y hortalizas. Las observaciones se enviaron a las autoridades francesas mediante carta de 1 de diciembre de 2005. Las autoridades francesas respondieron, a su vez, mediante carta de 28 de diciembre de 2005, en la que daban su aprobación al envío a la Fedecom de las cartas de 26 de diciembre de 2002 y de 22 de julio de 2003. En esa misma carta, las autoridades francesas enviaban una rectificación de los cuadros financieros proporcionados anteriormente. Mediante carta de 18 de enero de 2006, dichas cartas se enviaron a la Fedecom.

<sup>(1)</sup> DO C 233 de 22.9.2005, p. 21.

## II. DESCRIPCIÓN

- (9) Tras una denuncia anónima, la Comisión tuvo acceso a numerosos documentos que probaban la concesión, en Francia, de ayudas estatales al sector hortofrutícola. Al parecer, se habían asignado fondos públicos de la Office National Interprofessionnel des Fruits, des Légumes et de l'Horticulture (en lo sucesivo, «la Oniflhor») a los productores, a través de los Comités Económicos Agrarios (Comités Economiques Agricoles), para la realización de acciones de apoyo al mercado hortofrutícola.

### 1. Acciones de apoyo al mercado hortofrutícola

#### 1.1. Los Comités Económicos Agrarios: composición, misión y modalidades de financiación

- (10) Los Comités Económicos Agrarios reúnen a las agrupaciones de productores agrícolas de un sector determinado. Son instituidos por la legislación francesa<sup>(1)</sup> y se rigen por las disposiciones del artículo 552-1 y s. del Code Rural.
- (11) La misión de los Comités Económicos es dictar reglas comunes a sus miembros, para armonizar las disciplinas de producción, comercialización, precios y puesta en el mercado de los productos<sup>(2)</sup>.
- (12) A pesar de estar constituidas como formas sociales de Derecho privado, los Comités deben estar autorizados por el Ministerio de Agricultura y están estrictamente supervisados por la administración. En concreto, el prefecto de la región donde tiene su sede el Comité asiste a todas las reuniones decisorias de los órganos y refrenda todas las deliberaciones.
- (13) Para garantizar los gastos de funcionamiento, los Comités Económicos perciben de las agrupaciones de productores una cuota de ingreso y cotizaciones fijadas en función del valor de la producción comercializada<sup>(3)</sup>. Las cotizaciones son obligatorias para las partes implicadas en virtud, exclusivamente, del contrato firmado entre los asociados y el Comité («cotizaciones contractuales»).
- (14) Por otra parte, los Comités Económicos Agrarios autorizados pueden elaborar disciplinas de producción y de puesta en el mercado, y pueden solicitar su aplicación extensiva a todos los productores de su circunscripción

territorial, que se lleva a efecto mediante un decreto del ministro de agricultura. La decisión de extender la aplicación conlleva la obligación de los productores independientes de abonar a los Comités las cotizaciones denominadas «cotizaciones de extensión de las reglas».

#### 1.2. Los «planes de campaña»

- (15) Ocho Comités Económicos Agrarios (Rhône-Méditerranée, Grand Sud-Ouest, Corse, Val de Loire, Nord, Nord-Est, Bretagne y Normandie) se han beneficiado, durante muchos años, de fondos públicos aportados principalmente por la Oniflhor y utilizados para la financiación de dispositivos de ayuda denominados «planes de campaña», que incluyen acciones en los mercados intracomunitarios y extracomunitarios destinadas a facilitar la comercialización de productos agrícolas cosechados en Francia, sobre todo en períodos de crisis.
- (16) Según los denunciantes, la creación de los dispositivos es anterior a la reforma de la OCM de frutas y hortalizas de 1996. Francia ha asegurado que, desde el 1 de enero de 2003, ya no se han financiado acciones en el marco de esos dispositivos.
- (17) En cuanto a la naturaleza exacta de las acciones, en su carta de 26 de diciembre de 2002, las autoridades francesas explicaban que su propósito era prevenir o, en caso de crisis, paliar los efectos de los excedentes momentáneos de la oferta con respecto a la demanda mediante una actuación a tres niveles: mercados externos, mercado interno y transformación.
- (18) En los mercados externos, el objetivo era mantener las cuotas de mercado de los productos franceses, permitiendo a los exportadores situarse en los mercados estratégicos y afrontar la competencia en los precios.
- (19) En el mercado interno, las acciones financiadas tenían por objetivo aliviar el mercado, bien proponiendo precios más atractivos, bien destruyendo una parte de la cosecha excedentaria u orientándola hacia la transformación. Las autoridades francesas mencionan también acciones de almacenamiento temporal de productos en caso de saturación del mercado y apoyo a las empresas de transformación para sanear el mercado de productos frescos.

<sup>(1)</sup> En principio, la Ley de 6 de octubre de 1982, así como la Ley n° 2001-6, de 4 de enero de 2001.

<sup>(2)</sup> Ley n° 99-574, de 9 de julio de 1999, artículo 59 III, IV (JORF de 10.7.1999).

<sup>(3)</sup> Decreto n° 90-879, de 28 de septiembre de 1990, artículo 4 (JORF de 30.9.1990).

- (20) La carta de las autoridades francesas de 22 de julio de 2003 ofrecía cuadros numéricos que indicaban los importes de la ayuda pública destinada a las medidas de «transformación», «liberación», «calidad», «contractualización», «mercados externos» y «almacenamiento».
- (21) Los documentos y la información de que dispone la Comisión proporcionan detalles más precisos, aunque limitados a algunos productos, sobre la naturaleza de las acciones que pueden financiarse en el marco de los «planes de campaña».
- (22) Así, por lo que se refiere a la producción de manzanas, una carta enviada a la Comisión en abril de 2002 hace referencia a un apoyo a la exportación fuera de la Comunidad concedido, al parecer, al amparo de una ayuda a la promoción, aunque parece ser que la medida consistió, en realidad, en la concesión de descuentos al vendedor, abonados por las autoridades francesas por caja de manzanas comprada. Por otra parte, según otros documentos, el Comité Económico de frutas y hortalizas de la cuenca Rhône Méditerranée (BRM) pudo financiar en 2000 acciones como «costes de producción», «precio de venta», «política de transformación», «exportación estructural», «valorización de la exportación», «exportación durante un pico de producción», «mercados emergentes» y «valorización del mercado interno». En los sectores del melocotón y la nectarina, esas ayudas parecen haberse concedido sobre la base de la cantidad producida.
- (23) Algunos documentos en poder de la Comisión indican que las autoridades francesas estaban al corriente del carácter dudoso de esas acciones con respecto a la legislación comunitaria y ellas mismas las calificaban de «ampliamente anticomunitarias» y señalaban el «riesgo de tener que obligar a los productores a devolver las sumas abonadas indebidamente»<sup>(1)</sup>. Un acta de la BRM recuerda también «el carácter confidencial de los planes estratégicos y la necesidad de mostrar discreción, dado el principio anticomunitario de los mismos»<sup>(2)</sup>.
- (25) La Fedecom explicó con detalle el mecanismo de financiación de los «planes de campaña» y la función desempeñada por los Comités. Francia no objetó esas explicaciones.
- (26) Según la Fedecom, la Oniflhor decidía en solitario qué medidas había que aplicar, y los Comités Económicos estaban obligados a aplicarlas. En cada campaña, la Oniflhor tomaba una decisión sobre las medidas que se debían ejecutar para cada especie vegetal y encargaba su aplicación a la sección nacional correspondiente. La Oniflhor decidía también las sumas que había que asignar al plan en cuestión y el importe de las cotizaciones que debían aportar los Comités Económicos.
- (27) Las medidas eran financiadas por un fondo operativo administrado por los Comités Económicos. El fondo funcionaba sobre la base de los mismos principios aplicables a las ayudas comunitarias previstas en el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo, de 28 de octubre de 1996, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas<sup>(3)</sup>, en la medida en que se nutría, en parte, de la ayuda pública y, en parte, de la contribución financiera de los productores asociados (denominados «partes profesionales»), que se aportaban en función de las cantidades o del valor de las frutas y las hortalizas comercializadas. Las partes profesionales no estaban compuestas de cotizaciones de extensión de las reglas y, por lo tanto, no eran obligatorias en virtud de un decreto ministerial.
- (28) Las partes profesionales eran solicitadas por los Comités Económicos Agrarios y la Oniflhor las incrementaba con una ayuda pública. Sin embargo, las organizaciones de productores tenían la posibilidad de no sumarse a la iniciativa. El impago de las partes profesionales equivalía a un rechazo a recibir las ayudas Oniflhor. En ese caso, la ayuda permanecía bloqueada en el Comité Económico y la Oniflhor pedía posteriormente la devolución. Así, algunas organizaciones de productores como Roussillon Méditerranée, Rambertfruits y Vallée de l'Eyreux se negaron a pagar las partes profesionales y, por lo tanto, no se beneficiaron de las ayudas de los «planes de campaña».

### 1.3. Mecanismo de financiación

- (24) En la carta de 26 de diciembre de 2002, Francia explicó que los sectores en cuestión habían asumido un porcentaje de la financiación de las acciones de entre el 30 % y el 50 %, y que el resto había sido financiado por la administración.

<sup>(1)</sup> Acta de la reunión Frutas y Hortalizas de 11 de abril de 2001 (intervención del ministro de Agricultura), anexo 19.

<sup>(2)</sup> Acta de la Assemblée Générale de l'OP Pêches, celebrada el 31 de agosto de 2000 en Nîmes, anexo 20.

### 1.4. Importe de las ayudas

- (29) El cuadro de abajo ofrece un resumen de los importes pagados, en euros, por la Oniflhor en el marco de los «planes de campaña» de 1992 a 2002<sup>(4)</sup>. Los importes se desglosan por ejercicio y por acción, aunque, para 1992 y 1993, solo figura el importe global de la ayuda. Francia explicó que los archivos de la Oniflhor ya no permiten ofrecer un desglose detallado sobre esos dos ejercicios.

<sup>(3)</sup> DO L 297 de 21.11.1996, p. 1.

<sup>(4)</sup> El cuadro tiene en cuenta la rectificación enviada por las autoridades francesas en su carta de 28 de diciembre de 2005.

(en EUR)

|      | Transformación | Liberación    | Calidad      | Contractualización | Mercados externos | Almacenamiento | Total (en EUR) |
|------|----------------|---------------|--------------|--------------------|-------------------|----------------|----------------|
| 1992 |                |               |              |                    |                   |                | 29 081 983,81  |
| 1993 |                |               |              |                    |                   |                | 18 639 480,39  |
| 1994 | 3 476 338,03   | 7 476 623,78  | 7 344 395,76 | 141 027,37         | 7 681 356,49      | 370 770,47     | 26 490 511,90  |
| 1995 | 6 355 889,01   | 10 693 311,73 | 3 359 858,02 | 109 049,43         | 15 738 316,68     | 745 034,23     | 37 001 459,10  |
| 1996 | 6 806 740,88   | 16 777 570,17 | 5 808 577,08 | 297 302,41         | 16 024 793,42     | 467 681,24     | 46 182 665,21  |
| 1997 | 5 727 385,57   | 9 219 002,49  | 4 197 657,27 | 210 767,17         | 12 928 391,98     | 348 239,42     | 32 631 443,91  |
| 1998 | 5 108 432,83   | 10 714 426,52 | 3 225 588,91 | 235 250,96         | 8 060 847,76      | 221 905,32     | 27 566 452,29  |
| 1999 | 13 025 113,13  | 11 885 479,12 | 5 496 144,68 | 193 162,59         | 18 580 942,06     | 1 211 975,20   | 50 392 816,78  |
| 2000 | 9 472 914,30   | 8 748 331,16  | 5 601 928,08 | 648 258,44         | 11 496 657,37     | 787 112,53     | 36 755 201,88  |
| 2001 | 7 661 016,28   | 0             | 735 689,69   | 1 121 848,94       | 2 891 108,02      | 287 509,69     | 18 763 119,48  |
| 2002 | 6 568 162,59   | 0             | 3 686 121,77 | 37 869,61          | 3 623 285,33      | 783 323,81     | 14 698 762,81  |

## 2. Argumentos aducidos por la Comisión con motivo de la incoación del procedimiento de examen

- (30) La Comisión incoó el procedimiento de examen previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado, ya que albergaba serias dudas sobre la compatibilidad de las ayudas con el mercado común y consideraba, a primera vista que debían calificarse de puras ayudas al funcionamiento. Además, tales medidas parecían interferir gravemente con los mecanismos de la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas.

### III. OBSERVACIONES FORMULADAS POR TERCEROS

- (31) El denunciante no presentó observaciones en el marco del procedimiento formal de examen.
- (32) La Fedecom envió un documento que describe la composición y las modalidades de financiación de esos Comités, así como la función desempeñada por estos en el marco de los «planes de campaña».
- (33) Francia no cuestionó la veracidad de esas explicaciones.
- (34) Tomando como base la información proporcionada (que figura en las secciones 1 y 3 del documento indicado en el considerando 32), la Fedecom sostiene lo siguiente:
- (35) Los Comités Económicos Agrarios no fueron beneficiarios de las sumas asignadas en el marco de los «planes de campaña». Se limitaron a recibir los fondos y a repartirlos luego entre los destinatarios (las organizaciones de productores y, a través de estas, los productores miembros del sector).

- (36) El pago de la «parte profesional» era un acto voluntario de las organizaciones de productores cuyo principio estaba sujeto a la aprobación de las secciones nacionales afectadas, que se pronunciaron mediante un procedimiento democrático. Ningún texto imponía a las organizaciones de productores que solicitasen el beneficio de una ayuda comunitaria. Así pues, según la Fedecom, las partes profesionales no se pueden considerar recursos estatales, dado su carácter particular y voluntario.

- (37) Según la Fedecom, las medidas llevadas a cabo en el marco de los «planes de campaña» no constituyen ayudas estatales de conformidad con el artículo 87, apartado 1, del Tratado, ya que el criterio de la financiación mediante recursos estatales no se cumple en el caso que nos ocupa.

### IV. OBSERVACIONES PRESENTADAS POR FRANCIA

- (38) Mediante carta de 4 de octubre de 2005, las autoridades francesas formularon sus alegaciones a la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado con respecto a la ayuda notificada.
- (39) Francia no aportó precisiones con respecto a la naturaleza exacta de las medidas financiadas en el marco de los «planes de campaña», ni tampoco puso objeciones al análisis preliminar de la Comisión en relación con la incompatibilidad de las ayudas con el mercado común con arreglo a la legislación comunitaria.

(40) Sin embargo, por lo que se refiere a la naturaleza de las contribuciones profesionales asignadas a la financiación de los «planes de campaña», Francia indicó que constituían la contrapartida de los sectores afectados a las acciones financiadas en el marco de los citados planes y no se beneficiaban de la extensión de las reglas prevista en el artículo 18 del Reglamento (CE) n° 2200/96 por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas. Según las autoridades francesas, se trataba de contribuciones voluntarias no extendidas por la administración de las que los Comités Económicos podían disponer libremente. No tenían carácter obligatorio. Francia concluye que las contribuciones no pueden asimilarse a los recursos estatales según lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

(41) Francia proporcionó un cuadro con los importes de los créditos de «planes de campaña» extraídos del presupuesto de la Oniflor para los ejercicios de 1994 a 2004, desglosados por producción y por medida (véase más arriba). Dichos montantes no incluyen las «partes profesionales» pagadas por el sector. Mediante carta de 28 de diciembre de 2005 se envió a la Comisión una rectificación del cuadro con respecto a 2002.

## V. EVALUACIÓN

(42) La Comisión observa que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado CE (en la actualidad, artículos 87, 88 y 89) se aplicaban a la producción y al comercio de frutas y hortalizas, en virtud del artículo 31 del Reglamento (CEE) n° 1035/72 del Consejo, de 18 de mayo de 1972, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las frutas y hortalizas<sup>(1)</sup>, y del artículo 43 del Reglamento (CE) n° 2200/96.

### 1. Existencia de ayuda en virtud del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE

(43) Según el artículo 87, apartado 1, del Tratado, salvo que en el citado Tratado se disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

(44) Para que una medida se incluya en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, del Tratado, deben cumplirse simultáneamente las cuatro condiciones siguientes: 1) la medida debe ser financiada por el Estado

o a través de los recursos del Estado, y ser imputable a este; 2) debe afectar de manera selectiva a algunas empresas o sectores de producción; 3) debe implicar una ventaja económica para las empresas beneficiarias, y 4) debe afectar a los intercambios intracomunitarios y falsear o amenazar con falsear la competencia.

(45) En primer lugar, hay que observar que las medidas realizadas en el marco de los «planes de campaña» beneficiaron de manera exclusiva (selectiva) a los productores de frutas y hortalizas de los departamentos franceses en cuestión.

(46) Por lo que se refiere a la definición de beneficiarios, hay que tener en cuenta los efectos de la ayuda para determinar quiénes son sus beneficiarios. Los beneficiarios de las ayudas son los que han disfrutado realmente de ellas<sup>(2)</sup> y han experimentado una mejora de su situación en cuanto a la competencia tras la concesión de la ayuda.

(47) En el caso que nos ocupa, del carácter mismo de las acciones emprendidas en el marco de los «planes de campaña» se desprende (véanse los considerandos 17 y siguientes de la presente Decisión) que estaban destinadas a facilitar la salida de la producción francesa, permitiendo a los productores beneficiarse de un precio de venta (o de una retribución vinculada a la venta) superior al coste real a cargo del comprador de la mercancía. Por lo tanto, parece que los productores son los beneficiarios finales de las ayudas.

(48) Sin embargo, de las explicaciones dadas por el Fedecom, no rebatidas por las autoridades francesas, se desprende también que los fondos utilizados en el marco de los planes de campaña fueron repartidos, en un primer momento, por los Comités Económicos Agrarios entre las organizaciones de productores que se habían sumado a la iniciativa de dichos planes y abonado las partes profesionales, habiendo transferido a continuación las organizaciones profesionales a los productores el beneficio de las ayudas.

(49) No obstante, la Comisión observa que las organizaciones de productores pueden existir con distintas formas jurídicas, en virtud del artículo L 551-1 del Code rural, que se corresponden con los vínculos sociales, más o menos estrechos, entre los miembros de esas organizaciones. Tampoco cabe excluir, en algunos casos excepcionales, que el beneficio de la ayuda no fuese transferido por la organización de productores a sus miembros, de manera que, en esos casos tan particulares, el beneficiario final de la ayuda fuese la organización de productores.

<sup>(1)</sup> DO L 118 de 20.5.1972, p. 1.

<sup>(2)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión (Rec. 1991, p. I-1433), apartado 57.

- (50) En segundo lugar, los productores en cuestión se beneficiaron de una ventaja económica en forma de financiación de diversas acciones de apoyo al mercado. Dicha ventaja mejoró su competitividad. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la mejora de la competitividad de una empresa derivada de una ayuda estatal indica, por regla general, un falseamiento de la competencia frente a otras empresas que no reciben el mismo apoyo <sup>(1)</sup>.
- (51) En tercer lugar, en el momento de concederse las ayudas, el sector de frutas y hortalizas estaba plenamente abierto a la competencia y se caracterizaba por la intensidad de los intercambios comerciales intracomunitarios <sup>(2)</sup>. La existencia de una organización común de mercados en el sector prueba, además, la importancia del comercio intracomunitario de frutas y hortalizas, y la voluntad de garantizar condiciones de competencia justas en el mercado común. Por lo tanto, las medidas en cuestión, al tratar de manipular los precios y las cantidades puestas en el mercado, podían afectar los intercambios y falsear la competencia. Por lo que se refiere a las medidas destinadas a los mercados extracomunitarios, la jurisprudencia del Tribunal indica que, teniendo en cuenta la interdependencia de los mercados en los que operan los productores comunitarios, no hay que descartar que una ayuda pueda falsear la competencia intracomunitaria al reforzar la competitividad de los agentes económicos, aunque la ayuda beneficie a productos para la exportación fuera de la Comunidad <sup>(3)</sup>. Así pues, se cumplen plenamente los criterios relativos a la alteración de los intercambios comerciales y al falseamiento de la competencia.
- (52) Por lo que se refiere, en cuarto lugar, al criterio de la financiación por parte del Estado mediante fondos estatales, hay que realizar un análisis en profundidad, examinando, por ejemplo, los argumentos del Estado francés y de la Fedecom sobre el carácter de fondos estatales de las contribuciones del sector.
- (53) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, para que una ventaja pueda calificarse de ayuda estatal, es necesario, en primer lugar, que se conceda directa o indirectamente con recursos del Estado, y, en segundo lugar, que sea imputable al Estado <sup>(4)</sup>.
- (54) La Comisión observa que la Oniflhör es un organismo público. Así pues, las aportaciones financieras de la Oniflhör a los «planes de campaña» son manifiestamente recursos del Estado. Las medidas realizadas en el marco de los planes también son imputables al Estado, por ser la Oniflhör la que establecía las medidas para cada campaña, encargaba de su aplicación a la sección nacional correspondiente y decidía qué sumas había que asignar y cuáles debían ser las cotizaciones del sector.
- (55) A la luz de la jurisprudencia del Tribunal <sup>(5)</sup>, la Comisión considera que el hecho de que una medida imputable al Estado se financie parcialmente con contribuciones de las empresas afectadas no desvirtúa su carácter de ayuda estatal, dado que este depende de las modalidades y los efectos del régimen. El carácter obligatorio o voluntario de esas contribuciones no afecta en nada a la aplicación de ese principio. Por lo tanto, hay que refutar la alegación de la Fedecom de que las medidas aplicadas en el marco de los «planes de campaña» no son ayudas en razón del carácter privado de las contribuciones del sector.
- (56) Así pues, la Comisión puede constatar que las medidas llevadas a cabo en el marco de los «planes de campaña» eran financiadas por el Estado o con recursos estatales, y eran imputables al Estado.
- (57) Sin embargo, la Comisión ha querido comprobar si la posible aplicabilidad de la jurisprudencia reciente del Tribunal en materia de recursos estatales al caso que nos ocupa cuestionaba este razonamiento. Conviene recordar brevemente a este respecto las consideraciones principales del Tribunal en el asunto «Pearle» <sup>(6)</sup>. En su sentencia, el Tribunal indica que los ingresos de una cotización obligatoria para todas las empresas de un sector de actividad recaudada por un órgano público intermediario no puede considerarse recurso estatal cuando se cumplen simultáneamente las cuatro condiciones siguientes: a) las acciones financiadas por las cotizaciones obligatorias son determinadas por el sector afectado; b) la financiación procede en un 100 % de las cotizaciones de las empresas del sector; c) las cotizaciones se asignan obligatoriamente a la financiación de la medida, sin que el Estado puede intervenir para determinar o modificar el uso de esos recursos, y d) los que pagan las cotizaciones son también beneficiarios de la medida.

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980 en el asunto 730/79, Philip Morris/Comisión, (Rec. 1980, p. 2671), apartados 11 y 12.

<sup>(2)</sup> A título ilustrativo, en 2000, el comercio intracomunitario de hortalizas ascendía a 6 727 000 toneladas y el de frutas, a 5 609 000 toneladas. Francia es, desde siempre, uno de los países productores de frutas y hortalizas más importantes de la UE, con una producción de 3 681 000 toneladas de frutas y 7 989 000 toneladas de hortalizas en 2000.

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1990 en el asunto C-142/87, Bélgica/Comisión (Rec. 1987, p. 2589), apartado 35.

<sup>(4)</sup> Sentencia del Tribunal de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-303/88, Italia/Comisión (Rec. I-1433), apartado 11. Sentencia del Tribunal de 16 de mayo de 2002 en el asunto C-482/99, Francia/Comisión (Rec. 2002, p. I-4397), apartado 24, y sentencia del Tribunal de 20 de noviembre de 2003 en el asunto C-126/01, GEMO (Rec. 2003, p. I-13769), apartado 24.

<sup>(5)</sup> Sentencia del Tribunal de 22 de marzo de 1977 en el asunto 78/76, Steinike & Weinlig (Rec. 1977, p. 595) y sentencia del Tribunal de 11 de noviembre de 1987 en el asunto 259/85, Francia/Comisión (Rec. 1987, p. 4393), apartado 23.

<sup>(6)</sup> Sentencia del Tribunal de 15 de julio de 2004 en el asunto C-345/02, Pearle y otros (Rec. 2004, p. I -7139). La medida cuestionada era una campaña publicitaria en favor del sector de la óptica, financiada enteramente mediante una «contribución asignada obligatoria» abonada por la empresas del sector. Esta carga era impuesta por un organismo profesional de Derecho público. Dicho organismo no podía disponer libremente, en ningún momento, de las contribuciones así recaudadas.

- (58) En el caso que nos ocupa, la financiación no procedía en un 100 % de las cotizaciones de las empresas del sector. Es evidente que no se cumplen los criterios de «Pearle». Sin embargo, hay que señalar que, en la citada sentencia, el Tribunal se pronunció sobre una situación de hecho y con una finalidad distintas. El Tribunal quiso, sobre todo, determinar los criterios que permiten establecer en qué circunstancias la función desempeñada por el Estado a la hora de aplicar una medida enteramente financiada por el sector beneficiario es marginal hasta punto que quepa considerar que dicha medida no cumple todos los criterios de artículo 87, apartado 1, del Tratado.
- (59) En el caso que nos ocupa, la función del Estado era manifiestamente esencial en todas las fases de aplicación de los planes (desde la elección de las medidas hasta su cofinanciación). Ambas situaciones (el presente caso y el de la sentencia «Pearle») son, por lo tanto, difícilmente comparables.
- (60) Por otra parte, el Tribunal de Primera Instancia se ha pronunciado recientemente sobre el papel notorio que el Estado francés desempeñó en otro régimen de ayudas al sector agrario que indujo al Tribunal a considerar que los ingresos de una cotización sectorial eran recursos estatales, entre otras razones porque requirieron la adopción de un acto de la autoridad pública para surtir efecto <sup>(1)</sup>.
- (61) En el caso que nos ocupa, la principal opción para las organizaciones de productores era sumarse o no a la iniciativa estatal. Es más, si decidían no sumarse a ella, los productores afectados perdían el beneficio de los fondos asignados a los planes de campaña por la Oniflor, lo cual constituía un gran incentivo para sumarse a esta iniciativa.
- (62) Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, la Comisión observa que un análisis a la luz de los cuatro criterios del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE permite determinar de manera indiscutible el carácter de ayuda estatal de las medidas relacionadas con los «planes de campaña».

## 2. Ilegalidad de las ayudas

- (63) La Comisión constata que las autoridades francesas no han notificado a la Comisión los dispositivos por los que se establecían las ayudas, como lo exige el artículo 88, apartado 3, del Tratado. Por lo tanto, las ayudas deben considerarse ayudas ilegales con arreglo al artículo 1, letra f), del 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 <sup>(2)</sup>.

- (64) Conviene señalar que el examen de la Comisión solo se refiere al período que va del 31 de julio de 1992 al día de hoy, en virtud del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999, que indica que el plazo de prescripción en materia de recuperación de las ayudas es de diez años. En el caso de que la Comisión concluya que las ayudas ilegales en cuestión son incompatibles, no podrá ordenar la recuperación para el período prescrito. El período de prescripción puede interrumpirse mediante cualquier medida que tome la Comisión con respecto a la ayuda ilegal. En el caso que nos ocupa, el plazo de prescripción se interrumpió mediante una carta de la Comisión a Francia de 31 de julio de 2002. Por lo tanto, el período anterior al 31 de julio de 1992 no ha sido tenido en cuenta por la Comisión.

## 3. Examen de la compatibilidad de las ayudas

- (65) En el artículo 87 del Tratado se contemplan excepciones al principio general de la incompatibilidad de las ayudas estatales con el Tratado.
- (66) La Comisión observa, en primer lugar, que las autoridades francesas no aportaron ningún argumento para demostrar la compatibilidad de las ayudas examinadas con el mercado común.
- (67) Además, hay que observar que algunas de las excepciones previstas por el Tratado no son manifiestamente aplicables en este caso, especialmente las previstas en el artículo 87, apartado 2, referidas, sobre todo, a las ayudas de carácter social, las destinadas a paliar los daños causados por las catástrofes naturales y las relacionadas con la reunificación de Alemania. Asimismo, por lo que se refiere a las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 3, letras a), b) y d), del Tratado, dado que las ayudas en cuestión no se destinaban a propiciar el desarrollo económico de una región en la que el nivel de vida es anormalmente bajo o que padece un grave subempleo, ni se destinaban tampoco a promover la realización de un proyecto importante de interés europeo común o a paliar una perturbación grave de la economía del Estado, ni eran aptas para el fomento de la cultura o la conservación del patrimonio.
- (68) La única excepción posible en el caso que nos ocupa es la prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, que prevé que puedan considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de algunas actividades o algunas regiones económicas, cuando no alteran las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común. Para poder beneficiarse de la excepción prevista en dicha letra, las ayudas deben ajustarse a las reglas comunitarias aplicables en materia de ayudas estatales.

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de 20 de septiembre de 2007 en el asunto T-136/05, *Salvat Père & Fils e.a./Comisión* (Rec. 2007, p. II-4063).

<sup>(2)</sup> DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

### 3.1. Determinación de las directrices aplicables a las ayudas ilegales

- (69) Según la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales <sup>(1)</sup>, toda ayuda ilegal en la acepción del artículo 1, letra f), del Reglamento (CE) n° 659/1999 debe evaluarse de acuerdo con las normas y directrices en vigor en el momento en que se concede la ayuda.
- (70) Así, las ayudas concedidas entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2002 (fecha en la que cesaron las ayudas) deben examinarse a la luz de las reglas recogidas en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario <sup>(2)</sup>. En cambio, toda ayuda concedida antes de esa fecha deberá evaluarse a la luz de las disposiciones y de la práctica aplicables antes del 1 de enero de 2000.

### 3.2. Incompatibilidad de las ayudas

- (71) Según los datos de que dispone la Comisión, los «planes de campaña» prevenían medidas para afrontar las crisis provocadas por un exceso de oferta de productos franceses en el mercado comunitario, especialmente mediante una subvención de los precios de venta, subvenciones para almacenamiento o destrucción de una parte de la cosecha e incentivos financieros a la transformación del producto fresco. En los mercados extracomunitarios, las subvenciones a la exportación pudieron contribuir también a dar salida a los excedentes franceses y reforzar la competitividad de los agentes económicos. Estas ayudas parecen haberse concedido sobre la base del precio y de la cantidad producida.
- (72) Tales ayudas no están previstas ni en las Directrices mencionadas ni en ninguna otra regla comunitaria en la materia y son manifiestamente ayudas de funcionamiento cuyo objetivo era facilitar la salida de los productos franceses manipulando el precio de venta o las cantidades ofertadas en los mercados. Ese tipo de intervención está tajantemente prohibido por la normativa comunitaria sobre ayudas estatales.
- (73) Hay que recordar también que, según el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, las ayudas de funcionamiento —es decir, las ayudas para aliviar a las empresas de los costes que normalmente tendrían que asumir en la gestión ordinaria de sus actividades— falsean, en principio, la competencia, ya que, «por un lado, no favorecen el «desarrollo» de ningún sector económico y, por otro, procuran a la demandante un apoyo financiero artificial que falsea de forma duradera el juego de la

competencia y afecta a los intercambios en una medida contraria al interés común» <sup>(3)</sup>.

- (74) En particular, los mercados agrícolas de la Unión Europea están regulados de manera exhaustiva a través de las organizaciones comunes de mercado (OCM). La tarea de las OCM es, entre otras cosas, garantizar la competencia leal entre los agentes económicos del sector afectado dentro de la Unión Europea. Medidas de apoyo al mercado como las introducidas y financiadas por Francia, basadas en los precios y las cantidades producidas, son contrarias a los fines de la OCM de las frutas y hortalizas, y pueden interferir gravemente en su funcionamiento. En el caso que nos ocupa, la OCM correspondiente era la de las frutas y hortalizas, basada, en lo que se refiere al período 1992-2002, respectivamente en los Reglamentos (CEE) n° 1035/72 y (CE) n° 2200/96.
- (75) Según ha señalado reiteradamente el Tribunal de Justicia <sup>(4)</sup>, toda intervención de un Estado miembro en los mecanismos de mercado, excepto las previstas de manera específica por un reglamento comunitario, puede obstaculizar el funcionamiento de las organizaciones comunes de mercados y crear ventajas injustificadas para algunos grupos económicos de la Comunidad. En particular, en su jurisprudencia más reciente <sup>(5)</sup>, el Tribunal vuelve a recordar que, en los ámbitos cubiertos por una organización común, tanto más cuanto que una organización de esa índole se asienta en un régimen común de precios, los Estados miembros ya no pueden intervenir, mediante disposiciones nacionales adoptadas de forma unilateral, en el mecanismo de la formación de los precios regidos, en un mismo estadio de producción, por la organización común.
- (76) Hay que señalar que los mecanismos nacionales de ayudas a los precios del tipo de los considerados en el caso que nos ocupa comprometen el régimen común de precios y, más en general, la finalidad de los mecanismos creados por los reglamentos comunitarios relativos a organizaciones comunes de mercados, incluso cuando su objetivo es facilitar la salida de los productos nacionales hacia terceros mercados. Esos reglamentos incluyen también la salida de los productos comunitarios hacia terceros mercados y armonizan las condiciones de competencia entre los productores comunitarios al respecto.
- (77) A la luz de las consideraciones expuestas, la Comisión concluye que las medidas de ayuda descritas no pueden gozar de ninguna de las excepciones previstas por el Tratado, ya que falsean la competencia y no están justificadas por el interés común.

<sup>(1)</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

<sup>(2)</sup> DO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de 8 de junio de 1995 en el asunto T-459/93, Siemens/Comisión (Rec. 1995, p. II-1675), apartados 48 y 77.

<sup>(4)</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de 29 de noviembre de 1978 en el asunto 83/78, Redmond (denominada sentencia «Pigs Marketing Board») (Rec. 1978, p. 2347), apartado 60.

<sup>(5)</sup> Sentencia del Tribunal de 26 de mayo de 2005 en el asunto C-283/03, Kuipers (Rec. 2005, p. I-3761), apartados 42, 49 y 53.

## VI. CONCLUSIÓN

- (78) Las ayudas estatales que Francia ejecutó en forma de «planes de campaña» en favor de los productores franceses de frutas y hortalizas entre 1992 y 2002 son incompatibles con el mercado común.
- (79) La Comisión lamenta que Francia haya ejecutado las citadas medidas contraviniendo el artículo 88, apartado 3, del Tratado.
- (80) En caso de incompatibilidad de las ayudas ilegales con el mercado común, el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999 establece que la Comisión decida que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda. Dicho reembolso es necesario con el fin de restablecer la situación anterior suprimiendo todas las ventajas financieras de que haya gozado indebidamente el beneficiario de la ayuda concedida ilegalmente, desde la fecha de concesión de dicha ayuda.

## VII. PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN

- (81) Según se indica en el considerando 64, el artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999 establece que los poderes de la Comisión de recuperar la ayuda estarán sujetos a un plazo de prescripción de diez años. El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Sin embargo, cualquier actuación emprendida por la Comisión, o por un Estado miembro a petición de la Comisión, y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Dado que la primera actuación de la Comisión se produjo el 31 de julio de 2002, la fecha límite a la que puede remontarse la Comisión, en el caso que nos ocupa, para proceder a una recuperación es el 31 de julio de 1992.
- (82) Los tipos de interés aplicables a la recuperación de las ayudas consideradas incompatibles y las disposiciones de aplicación de dichos tipos se especifican en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE <sup>(1)</sup>, modificado por el Reglamento (CE) n° 271/2008 de la Comisión <sup>(2)</sup>.
- (83) Las ayudas se deberán reembolsar con arreglo a los procedimientos previstos por la legislación francesa, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión.

- (84) La ayuda debe recuperarse de los beneficiarios de la misma. Según se ha indicado anteriormente, los beneficiarios finales de la ayuda son, en principio, los productores miembros de las organizaciones profesionales que participaron en los «planes de campaña». Sin embargo, en casos excepcionales es posible que la organización de productores no les haya transferido el beneficio de la ayuda. Por lo tanto, la ayuda se ha de recuperar de los productores, a no ser que el Estado miembro pueda demostrar que la organización de productores no la transfirió a estos, en cuyo caso se recuperará de esta última.
- (85) Por lo que se refiere a la cuantificación de la ayuda, de la jurisprudencia se desprende que la Comisión no está obligada a cuantificar exactamente la que se ha de recuperar <sup>(3)</sup>. En el caso que nos ocupa, del carácter mismo de las acciones emprendidas en el marco de los «planes de campaña» se desprende (véanse los considerandos 17 y siguientes de la presente Decisión) que esencialmente consistían en permitir a los productores beneficiarse de un precio de venta (o de una retribución vinculada a la venta) superior al coste real a cargo del comprador de la mercancía. Así pues, la cuantía que se ha de recuperar es la diferencia entre ambos importes. En el caso de las ayudas a la destrucción de una parte de la cosecha, la cuantía que se ha de recuperar son todos los importes abonados a cambio de dicha destrucción. En algunos casos, especialmente en el caso específico de las acciones de almacenamiento temporal de productos, las acciones llevadas a cabo pudieron también consistir en liberar a los beneficiarios de los costes que normalmente habrían tenido que afrontar (principalmente, costes de almacenamiento). El importe de la ayuda corresponde entonces a los costes de los que se liberó a los beneficiarios de la ayuda.
- (86) Corresponde a Francia, en virtud de sus obligaciones comunitarias, proceder a la recuperación de los importes en cuestión. En el supuesto de que Francia se encontrase con dificultades imprevistas en el momento de la recuperación, hay que recordar que puede someter esos problemas a la apreciación de la Comisión. En ese caso, la Comisión y el Estado miembro deben colaborar de buena fe, conforme al deber de cooperación leal expresado principalmente en el artículo 10 del Tratado CE, para superar las dificultades respetando plenamente las disposiciones del mismo y, en concreto, las relativas a las ayudas.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Las ayudas estatales concedidas en el marco de los «planes de campaña» a los productores de frutas y hortalizas, que Francia ejecutó de manera ilegal infringiendo el artículo 83, apartado 3, del Tratado, entre 1992 y 2002, son incompatibles con el mercado común.

<sup>(1)</sup> DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO L 82 de 25.3.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> Sentencia del Tribunal de 27 de octubre de 2007 en el asunto C-441/06, Comisión/Francia, aún no publicada en la Recopilación, apartado 29.

*Artículo 2*

1. Francia adoptará las medidas necesarias para recuperar las ayudas incompatibles indicadas en el artículo 1, pagadas a los beneficiarios.
2. Las ayudas recuperables devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación.
3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta de acuerdo con las disposiciones previstas en el capítulo V del Reglamento (CE) n° 794/2004.
4. La recuperación se efectuará sin demora, de acuerdo con los procedimientos del Derecho nacional, siempre que permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión.

*Artículo 3*

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. Francia garantizará que la presente Decisión se ejecute en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

*Artículo 4*

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, Francia presentará la siguiente información a la Comisión:
  - a) lista de los beneficiarios de una ayuda en virtud del régimen citado en el artículo 1 e importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos;

- b) importe total (principal más intereses de recuperación) que deben reembolsar los beneficiarios;
  - c) descripción detallada de las medidas adoptadas y que se prevé adoptar para el cumplimiento de la presente Decisión;
  - d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.
2. Francia informará a la Comisión de los progresos realizados tras la adopción de las medidas nacionales para la ejecución de la presente Decisión, hasta que se termine la recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1.
  3. Transcurrido el plazo de dos meses mencionado en el apartado 1, Francia, a petición de la Comisión, presentará un informe sobre las medidas adoptadas o que se prevé adoptar para dar cumplimiento a la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya reembolsados por los beneficiarios.

*Artículo 5*

El destinatario de la presente Decisión es la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 28 de enero de 2009.

*Por la Comisión*

Mariann FISCHER BOEL  
*Miembro de la Comisión*