

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

10 de julio de 1986 *

En el asunto 234/84,

Reino de Bélgica, representado por el Ministro de Asuntos Exteriores, por quien comparece el Sr. R. Hoebaer, Director en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo, como Agente, asistido por M^e J. F. Bellis, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su Embajada, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. A. Abate, y por el Sr. J. Delmoly, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión C(84) 496, de 17 de abril de 1984, relativa a una ayuda del Gobierno belga en favor de una empresa productora de instalaciones para la industria alimentaria, domiciliada en Tournai (DO L 276, p. 34),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann y R. Joliet, Presidentes de Sala; G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz

Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

* Lengua de procedimiento: francés.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de abril de 1986,

dicta la siguiente

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 18 de septiembre de 1984, el reino de Bélgica interpuso, conforme al párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, un recurso de anulación de la Decisión 84/496 de la Comisión, de 17 de abril de 1984 (DO L 276, p. 34), por la que ésta declaró que una aportación de capital por un importe de 145 millones de francos belgas efectuada en 1982 por un holding público de ámbito regional, a saber, la Société régionale d'investissement de Wallonie (en lo sucesivo la SRIW) a una empresa domiciliada en Tournai productora de instalaciones para la industria alimentaria, en particular barriles para el almacenamiento de cerveza, constituía una ayuda incompatible con el mercado común en el sentido del artículo 92 del Tratado y, por tanto, debía suprimirse.
- 2 En el preámbulo, la Comisión motivó su Decisión, entre otras consideraciones, por la situación financiera de la empresa, que constituía un obstáculo tal que era poco verosímil que la empresa hubiera podido obtener las cantidades indispensables para su supervivencia en los mercados privados de capitales. El beneficio bruto obtenido desde 1977 no había permitido, según la Comisión, la amortización de las instalaciones; las pérdidas medias durante dicho período se elevaron a más o menos el 5 % del volumen de negocio; desde el año 1979, el «cash flow» había sido negativo. Además, el Estado belga ya había intervenido en abril de 1979 mediante una aportación de capital de 40 millones de francos belgas, y en mayo de 1979 mediante una garantía para un crédito bancario de 45 millones y una subvención de intereses de un 7 % en un crédito de 34 millones; intervino de nuevo en mayo de 1980 mediante una garantía para un crédito de 75 millones, y en agosto de 1980 mediante una aportación de capital de 150 millones.

- 3 El preámbulo indica, además, que la empresa exportaba alrededor del 40 % de su producción a los demás Estados miembros y que las ayudas concedidas por el Gobierno belga habían tenido como efecto reducir las cargas financieras de la empresa, proporcionándole de este modo una ventaja con respecto a sus competidores. En dichas circunstancias, las ayudas podían afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsear o amenazar falsear la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, favoreciendo a la empresa en cuestión y la producción de instalaciones para la industria alimentaria.
- 4 La Comisión también observó, en el preámbulo, que el sector de la producción de dichas instalaciones debía hacer frente a un indudable exceso de producción y que la evolución del sector llevaba a la conclusión de que mantener las cotas de producción mediante ayudas de Estado era contrario al interés común, aun si la concesión de la ayuda iba ligada a un esfuerzo de reestructuración. La Comisión indicó que los gobiernos de dos Estados miembros y dos organizaciones profesionales del sector habían comunicado que compartían sus preocupaciones con respecto a la ayuda belga. Se afirma, por último, en el preámbulo, que el Gobierno belga no ha señalado, ni la Comisión ha encontrado ninguna justificación que permita hacer constar que la ayuda debatida reúna los requisitos exigidos para la aplicación de alguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.
- 5 Se deduce de las actuaciones y, en particular, de las informaciones aportadas por el Gobierno belga a instancias del Tribunal de Justicia, que la empresa en cuestión es una antigua empresa familiar que atravesó dificultades a partir de 1974 y que, a finales de 1978, había sufrido pérdidas que ascendían a 95 millones de francos belgas, cuando el capital social era sólo de 4 millones. Al cesar todo apoyo por parte de su banco habitual, la empresa recurrió a las autoridades públicas, que prestaron una garantía de 75 millones de francos belgas y, posteriormente, en abril de 1979, aportaron un nuevo capital social, convirtiéndose en accionistas en un 70 %. A pesar de dichas intervenciones, el déficit acumulado se elevaba a 180 millones, cuando en agosto de 1980 el capital social, aun después de una nueva valoración de los bienes inmuebles y de la inclusión de las reservas en el balance, se redujo a cero. Mediante la aportación de un nuevo capital social de 150 millones de francos belgas, las autoridades públicas, representadas a la sazón por la SRIW, se convirtieron, pues, en accionista único de la sociedad.
- 6 En el marco de la segunda reconstitución del capital, se adoptó un plan de reestructuración cuyos objetivos, sin embargo, no se alcanzaron, habiéndose elevado

las pérdidas del ejercicio a 20 millones en 1980, a 33 millones en 1981 y a 91 millones en 1982. Con ocasión de la aportación de capital debatida, se elaboró un nuevo plan de reestructuración con el fin de reducir los precios finales, mediante, entre otras cosas, la reducción de la plantilla de 400 a 225 empleados, aproximadamente, y aumentar la cuota de mercado de la empresa, en particular desarrollando nuevos productos y aumentando las exportaciones fuera de la Comunidad. Al no lograrse los objetivos financieros de este plan, la empresa se declaró en quiebra a principios de 1986.

- 7 A instancias del Tribunal de Justicia, el Gobierno belga presentó informaciones relativas al volumen de negocio de la empresa y al reparto geográfico de éste. De ellas se deduce que en el período de 1979 a 1982 el volumen de negocio varió entre 305 millones de francos belgas (en 1982) y 562 millones (en 1980), y que entre un 42 % y un 54 % de estas cantidades correspondía a exportaciones a los demás Estados miembros, mientras que la parte que correspondía a las exportaciones a terceros países variaba entre un 21 % y un 40 %.
- 8 El Gobierno belga ha alegado, en esencia, tres motivos en apoyo de su recurso de nulidad:
 - a) aplicación errónea del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, al no constituir la aportación de capital debatida una ayuda en el sentido de dicha disposición;
 - b) aplicación errónea del apartado 1 del artículo 92 y motivación insuficiente, al no hacer constar la Decisión de la Comisión de qué modo afecta dicha aportación a los intercambios entre los Estados miembros;
 - c) violación del derecho de defensa, al no comunicar la Comisión al Gobierno belga las reclamaciones formuladas por los Estados miembros y por las organizaciones profesionales que participaron en el procedimiento administrativo.

a) Sobre el carácter de la aportación de capital debatida

- 9 El Gobierno belga alega que al impedir a los poderes públicos belgas ampliar el capital de la empresa, la Comisión les pone en una situación discriminatoria con respecto a un accionista privado. Es normal y legítimo, afirma, que un accionista sostenga, mediante una aportación suplementaria de capital, una empresa que controla y que atraviesa dificultades pasajeras, en especial cuando dicha aportación

forma parte de un plan de reestructuración que prevé, como en el caso presente, una reorientación de las actividades de la empresa hacia otros sectores, así como el desarrollo de actividades dirigidas a la exportación fuera de la Comunidad.

- 10 Según la Comisión nada impide que los poderes públicos, como accionistas, sostengan una empresa. Sin embargo, deben respetar al hacerlo las normas sobre competencia, como resulta claramente, según ella, del apartado 1 del artículo 90 del Tratado.
- 11 Antes de que se efectuara la debatida ampliación de capital, el Gobierno belga no suministró a la Comisión, afirma ésta, ninguna información, a pesar de sus reiteradas reclamaciones. Si bien es cierto que posteriormente dicho Gobierno informó a la Comisión de que la aportación de capital formaba parte de un plan de reestructuración con los objetivos antes descritos, el referido plan nunca se comunicó a la Comisión en el marco del procedimiento seguido conforme al artículo 93. La Comisión, afirma, sólo tuvo conocimiento del contenido de dicho plan cuando, justo antes de la fase oral, el Gobierno belga lo aportó a los autos a instancias del Tribunal de Justicia. Declara, por otra parte, que el plan no ha dado ninguna viabilidad a la empresa.
- 12 A falta de otras fuentes de información, la Comisión afirma haber fundado su Decisión en los resultados económicos de la empresa, que habían sido desde mucho antes negativos, a pesar de las anteriores aportaciones de capital, y en las memorias anuales de la SRIW, que mencionaban las dificultades de la empresa. Habida cuenta de los resultados, así como de su evolución histórica hasta su quiebra en enero de 1986, la empresa sólo pudo subsistir gracias a la inyección de fondos públicos. Según la Comisión, pues, es acertado haber señalado que la aportación de capital constituyó una ayuda de salvamento estatal, ya que, en dichas circunstancias, la empresa no habría podido obtener ninguna aportación de capital en el mercado privado de capitales o de un socio privado.
- 13 Debe recordarse 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, como ha señalado el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de noviembre de 1984 (SA Inter-mills contra Comisión, 323/82, Rec. 1984, p. 3809), 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.

- 14 Para comprobar si una de estas medidas tiene carácter de ayuda estatal, lo adecuado es aplicar el criterio indicado en la Decisión de la Comisión que, por otra parte, el Gobierno belga no ha impugnado, 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, basándose en las posibilidades previsibles de rentabilidad y haciendo abstracción de cualquier consideración de tipo social o de política regional o sectorial.
- 15 Como ha mantenido el Gobierno belga, un socio privado puede aportar razonablemente el capital necesario para asegurar la supervivencia de una empresa que atraviesa dificultades pasajeras, pero que, tras una eventual reestructuración, estaría en condiciones de recuperar su rentabilidad. No obstante, en el caso de autos se trata de una empresa que en el momento de la aportación venía registrando desde varios años antes pérdidas importantes con respecto a su volumen de negocio, cuya supervivencia ya había exigido en varias ocasiones que las autoridades públicas reconstituyeran el capital social agotado en su totalidad, y cuyos productos debían venderse en un mercado caracterizado por un exceso de producción.
- 16 Dado que el Gobierno belga alega que la aportación de capital estaba ligada a la realización de un plan de reestructuración de la empresa, conviene subrayar que debe examinarse la legalidad de la Decisión debatida en función de los elementos de información de que disponía la Comisión en el momento de adoptarla. Ahora bien, aun si las autoridades belgas han mencionado brevemente en su correspondencia con la Comisión la existencia de un plan de reestructuración, el contenido del mismo no se comunicó a ésta en ningún momento durante el procedimiento previsto en el artículo 93 del Tratado.
- 17 De lo anterior resulta que, habida cuenta de los elementos de información de que la Comisión podía disponer entonces, obró justificadamente al estimar poco verosímil que la empresa pudiera obtener las sumas indispensables para su supervivencia en los mercados privados de capitales, y que por ello consideró la aportación de capital suplementario por parte de la SRIW como una ayuda estatal.
- 18 Procede, pues, desestimar el primer motivo del Gobierno belga.

b) Sobre la motivación de la Decisión y sobre los efectos de la ayuda

- 19 El Gobierno belga alega que la Decisión debatida es una Decisión estereotipada que no contiene ningún elemento que permita concluir que la suscripción de la participación de que se trata pueda afectar a los intercambios entre Estados miembros o falsear o amenazar falsear la competencia. Considera que la Comisión no analizó el mercado, ni los intercambios de productos del sector en cuestión, al igual que tampoco tuvo en cuenta ni las exportaciones de la empresa a terceros países, ni la modesta dimensión de la empresa. Además, afirma, la Comisión no tuvo en cuenta que la aportación de capital se decidió por razones de reestructuración de la empresa, con vistas a adaptar su capacidad de producción a nuevos mercados y reducirla en el sector tradicional de las instalaciones para la industria alimentaria. El Gobierno belga alega que, en dichas circunstancias, el impacto de la ayuda sobre la competencia en la Comunidad sólo puede ser *de minimis*. Este motivo equivale, pues, a impugnar la Decisión debatida, por una parte, y la apreciación de la Comisión sobre los efectos de la ayuda, por otra.
- 20 La Comisión, refiriéndose al artículo 5 del Tratado, recuerda la obligación recíproca de cooperación entre los Estados miembros y la Comisión, y alega que la Decisión no pudo estar mejor motivada, habida cuenta de las lagunas en las informaciones que le suministró el Gobierno belga. La Comisión niega que exista un principio *de minimis* en materia de ayudas, y sostiene que no deben tenerse en cuenta las exportaciones de la empresa a terceros países. El factor decisivo es, según ella, que la producción de la empresa se destine a un mercado que se caracterice por un exceso de producción, que impulse también a otras empresas comunitarias a dirigirse a los mismos terceros países.
- 21 Por lo que se refiere a la motivación conviene señalar que, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, la motivación de una decisión lesiva debe permitir al Tribunal ejercer su control de la legalidad y proporcionar al interesado las indicaciones necesarias para saber si la decisión es o no conforme a Derecho.
- 22 A pesar de su carácter sucinto, debido en parte a la falta de cooperación del Gobierno belga, la motivación permite considerar probado que, para comprobar que se daban los dos requisitos en cuestión, la Comisión se basó en la exportación por parte de la empresa de aproximadamente un 40 % de su producción hacia otros Estados miembros, en el exceso de producción que caracteriza al mercado en cues-

ción, y en el hecho de que en un contexto semejante las ayudas otorgadas a la empresa tuvieron como efecto una reducción de las cargas financieras de ésta con respecto a las de sus competidores. A falta de cualquier otro indicio en contrario, tales comprobaciones permitían efectivamente a la Comisión concluir que la ayuda en cuestión afectaba a los intercambios entre los Estados miembros y que falseaba o amenazaba falsear la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 92.

23 Por lo que se refiere a la apreciación de la Comisión, conviene añadir que las informaciones suplementarias, aportadas por el Gobierno belga durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, han demostrado que no invalida dicha conclusión el hecho de tratarse de una empresa de dimensiones modestas que intentaba orientar su producción hacia nuevos mercados y sus exportaciones hacia terceros países.

24 Procede, pues, desestimar este motivo en su totalidad.

c) Sobre el derecho de defensa

25 El Gobierno belga alega que la Comisión no le reveló la identidad de las partes que, según la Decisión impugnada, comparten sus preocupaciones, ni el contenido de las reclamaciones que le han sometido dichas partes, por lo que dicho Gobierno no pudo preparar eficazmente su defensa. Considera que dicho comportamiento de la Comisión constituye un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 173 del Tratado. El Gobierno belga niega que la obligación de no divulgar los datos de las empresas en cuestión implique que deba mantenerse secreto todo el contenido del procedimiento administrativo. Sería paradójico que el Estado miembro afectado por un procedimiento del artículo 93 del Tratado, recibiera menos información que un tercer país objeto de un procedimiento antisubvención al amparo del Reglamento nº 2176/84 de la Comisión, de 23 de julio de 1984 (DO L 201, p. 1; EE 11/21 p. 3).

26 La Comisión alega que no existe un procedimiento contradictorio en materia de ayudas estatales comparable al aplicable a las empresas en materia de dumping y de subvenciones. El escrito de requerimiento en un procedimiento de ayudas, afirma, sólo tiene como objeto permitir que la Comisión reciba todas las informaciones necesarias para evaluar la compatibilidad de las ayudas con el mercado común. El Estado miembro afectado no goza, según ella, de una posición privilegiada en un procedimiento del apartado 3 del artículo 93.

- 27 En este punto conviene subrayar, como resulta en particular de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de febrero de 1979 (*Hoffmann-La Roche contra Comisión*, 85/76, Rec. 1979, p. 461), que el respeto del derecho de defensa en cualquier procedimiento seguido contra una persona, que pueda terminar en un acto lesivo a ésta, constituye un principio fundamental de Derecho comunitario, y debe garantizarse aun a falta de normativa alguna sobre el procedimiento en cuestión. Es jurisprudencia constante que el respeto al derecho de defensa exige que a la persona contra la que la Comisión ha iniciado un procedimiento administrativo se le haya dado la ocasión, durante dicho procedimiento, de manifestar debidamente su punto de vista sobre la realidad y la oportunidad de los hechos y circunstancias alegadas, y sobre los documentos admitidos por la Comisión en apoyo de su alegación sobre la existencia de una infracción del Derecho comunitario.
- 28 Al indicar en su Decisión que los Gobiernos de otros dos Estados miembros así como dos organizaciones profesionales del sector en cuestión, compartían sus preocupaciones con respecto a la ayuda belga, la Comisión dio efectivamente la impresión de que había admitido dichos documentos en apoyo de su declaración de que la ayuda en cuestión era incompatible con el mercado común y debía, por tanto, suprimirse.
- 29 A este respecto, la Comisión no podría invocar la existencia en dichos documentos de informaciones cubiertas por el secreto comercial. En la medida en que no se ha dado al Estado miembro en cuestión la posibilidad de comentar tales informaciones, la Comisión no puede incluirlas en su Decisión contra dicho Estado.
- 30 No obstante, de lo declarado hasta aquí por el Tribunal de Justicia sobre el segundo motivo del Gobierno belga se deriva que la Decisión debatida está suficientemente sostenida por los elementos objetivos indicados en su motivación, de los que el Gobierno estaba plenamente informado y sobre los que tuvo la debida ocasión de manifestar su punto de vista. De ello se deduce que, aun a falta de las observaciones que la Comisión había recibido de terceros interesados durante el procedimiento, la Decisión no podía haber tenido un contenido diferente. En tales circunstancias, el mero hecho de que la Comisión haya mencionado en su Decisión dichas observaciones, sin haber dado al Estado miembro en cuestión la posibilidad de comentarlas, no justifica la anulación de dicha Decisión.
- 31 Procede, por tanto, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 32 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte vencida será condenada en costas, si así se solicitare. Al haber sido desestimados los motivos de la demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas al Reino de Bélgica.**

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet	
Bosco	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 10 de julio de 1986.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A. J. Mackenzie Stuart