

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

En el asunto C-42/93,

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

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 93/133/CEE de la Comisión, de 4 de noviembre de 1992, referente a las ayudas concedidas por el Gobierno español a la empresa Merco (sector agroalimentario) (DO 1993, L 55, p. 54),

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;

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

habiendo considerado el informe para la vista;

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

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante recurso presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de febrero de 1993, el Reino de España solicitó, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 173 del Tratado CEE, la anulación de la Decisión 93/133/CEE de la Comisión, de 4 de noviembre de 1992, referente a las ayudas concedidas por el Gobierno español a la empresa Merco (sector agroalimentario) (DO 1993, L 55, p. 54).
- 2 Tras ser informada de que las autoridades españolas habían concedido en 1990 a la empresa pública Merco una ayuda en forma de aportación de capital por un valor

de 5.900 millones de pesetas, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE.

- 3 Merco comercializa productos agrarios y sus accionistas son la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Economía y Hacienda, y el Fondo para la Ordenación y Regulación de la Producción y los Precios Agrarios (organismo público dependiente del Ministerio de Agricultura; en lo sucesivo, «FOR-PPA»). La participación que tienen estos dos organismos públicos en el capital de la empresa es, respectivamente, de un 69,3 % y de un 30,7 %.
- 4 En 1990, fecha en la que se decidió la ampliación de capital que es objeto de la Decisión controvertida, la sociedad tenía un volumen de negocios de 71.000 millones de pesetas, de los cuales unos 32.000 millones correspondían a la división «aceite», 23.000 a la división «cereales», 6.900 a la división «algodón y oleaginosas» y 6.000 a la división «frutas y hortalizas». Según un informe de auditoría elaborado en 1991, Merco sufrió en 1990 unas pérdidas de 8.727 millones de pesetas, cifra a la que hay que añadir las pérdidas de ejercicios anteriores, que sumaban un total de 9.800 millones. Las pérdidas acumuladas a 31 de diciembre de 1990 eran pues de 18.527 millones de pesetas. Según el citado informe, Merco sólo podía proseguir sus actividades si recibía nuevas aportaciones de capital. Dadas estas circunstancias, el Gobierno español decidió reestructurar Merco.
- 5 En el transcurso del procedimiento administrativo previo de control de las ayudas, el Gobierno español alegó que dicha reorganización de la empresa tenía como objetivo mantener únicamente las actividades rentables y consistía, por una parte, en la supresión de la división «aceite» y, por otra, en una inyección de capital de 5.900 millones de pesetas. En efecto, la división «aceite» era la causante de gran parte de los problemas de rentabilidad de la empresa y, en 1990, había supuesto unos costes financieros de unos 2.022 millones de pesetas.

6 En el artículo 1 de la Decisión controvertida, la Comisión declaró ilegal la ayuda concedida en 1990 por el Gobierno español a la empresa Merco en forma de aportación de capital por un valor de 5.900 millones de pesetas, por haber sido otorgada en infracción de las normas de procedimiento establecidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. Además, la ayuda fue considerada incompatible con el mercado común, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92, por no reunir los requisitos para obtener una exención previstos en el apartado 3 del artículo 92.

7 Según el artículo 2 de dicha Decisión,

«El Reino de España deberá anular la ayuda mencionada en el artículo 1 y exigir a la empresa Merco la restitución del dinero en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión.

Esta restitución se efectuará conforme a los procedimientos y disposiciones de la normativa nacional, especialmente los referentes a los intereses de demora a pagar sobre los créditos del Estado, intereses que empezarán a devengarse a partir de la fecha de concesión de la mencionada ayuda ilegal.»

8 En apoyo de su recurso, el Reino de España invoca cuatro motivos basados en la infracción de los apartados 1 y 3 del artículo 92 del Tratado y en la ilegalidad de la obligación de restitución.

Sobre la inexistencia de una ayuda que perjudique a la competencia a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado

- 9 En su primer motivo, el Reino de España rechaza que la ampliación de capital realizada por el Patrimonio del Estado y el FORPPA constituya una ayuda de Estado a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, pues la actuación de estos organismos puede considerarse como constitutiva de un comportamiento normal de un inversor privado, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 10 A este respecto, el Reino de España considera que la Comisión, al analizar la mencionada ampliación de capital, olvidó tener en cuenta la finalidad de dicha intervención, la cual, lejos de dirigirse al mantenimiento artificial de la actividad de la empresa, se limitaba a facilitar la liquidación del modo menos gravoso posible de una división, «aceite», que representaba cerca del 50 % de la actividad total de la misma. El Reino de España subraya que si la liquidación de la división «aceite» sólo pudo llevarse a cabo mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de julio de 1991, ello fue debido a que las cooperativas gestionadas por Merco se estuvieron oponiendo a dicha decisión desde finales de 1989, fecha en la que la disolución debía haberse producido.
- 11 Según el Reino de España, del análisis de los estados contables se deduce además que la ampliación de capital objeto de la Decisión cuestionada permitió tanto la recuperación de determinados activos de la empresa, que de otro modo no hubiera sido posible, como el pago de un importantísimo montante de deudas contraídas con acreedores, en su mayor parte pequeños agricultores, que hubieran visto peligrar su subsistencia de resultar impagados sus créditos.
- 12 Según jurisprudencia reiterada, la intervención de las autoridades públicas en el capital de una empresa, bajo cualquier forma, puede constituir una ayuda de

Estado cuando se cumplen los requisitos previstos en el artículo 92 del Tratado (véase la sentencia de 21 de marzo de 1991, Italia/Comisión, C-305/89, Rec. p. I-1603, apartado 18).

- 13 Para determinar si dichas medidas tienen el carácter de ayudas de Estado, procede analizar si, en circunstancias similares, un inversor privado de dimensiones comparables con las de los organismos gestores del sector público habría efectuado aportaciones de capital de esta importancia (véase la sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 19).
- 14 A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó que, aun cuando el comportamiento del inversor privado, al que debe compararse la actuación del inversor público que persigue objetivos de política económica, no es necesariamente el del inversor ordinario que coloca capitales en función de su rentabilidad a un plazo más o menos corto, sí debe ser, por lo menos, el de un holding privado o un grupo privado de empresas que persigue una política estructural, global o sectorial, y se guía por perspectivas de rentabilidad a más largo plazo (véase la sentencia Italia/Comisión, antes citada, apartado 20).
- 15 Incluso en el supuesto de que el abandono de la división «aceite» hubiera contribuido a mejorar la situación financiera de Merco, la Comisión tiene razón al afirmar que dicha medida no puede considerarse un programa de reestructuración satisfactorio que garantice la rentabilidad de la empresa (considerandos decimotercero y decimocuarto del punto VIII de la Decisión). A este respecto, el punto III de los considerandos de la Decisión indica que también las demás divisiones de la empresa, exceptuando la de oleaginosas y algodón, sufrieron pérdidas en 1990. Por otra parte, las autoridades españolas reconocieron que la aportación de capital de

5.900 millones de pesetas no era suficiente para devolver la rentabilidad a la empresa (cuarto considerando del punto II). Por consiguiente, dado que la ayuda cuestionada no forma parte de un programa de reestructuración suficiente, no cabe acoger la alegación del Reino de España.

- 16 Por otra parte, el Reino de España no ha aportado dato alguno en apoyo de su afirmación de que la ampliación de capital permitió la recuperación de activos de Merco.
- 17 En cuanto a la alegación basada en la obligación de pagar las deudas contraídas con pequeños agricultores, es preciso señalar que dicho objetivo podría haberse alcanzado por medios distintos de la mencionada ayuda.
- 18 Procede pues desestimar el primer motivo formulado por el Gobierno español.

Sobre la repercusión en los intercambios intracomunitarios

- 19 En su segundo motivo, el Reino de España afirma que la aportación de capital efectuada en este caso por la Dirección General del Patrimonio del Estado y el FORPPA no pudo afectar a los intercambios intracomunitarios, en la medida en que, como la Comisión indica en su Decisión, lo que dicha medida pretendía no era apuntalar las finanzas de Merco en su conjunto, sino liquidar el sector de actividad de la empresa que era el causante de sus problemas más graves. Por otra parte, en opinión del Reino de España, difícilmente puede probarse que la liquidación de una empresa o de una de sus divisiones afecta a los intercambios entre Estados miembros, falseando la competencia en el seno del mercado común,

cuando el efecto que produce la desaparición de una empresa o de uno de sus sectores de actividad es precisamente el de permitir que las demás empresas que continúen en el mercado ocupen, en función de su competitividad, la cuota de mercado abandonada.

- 20 Como se deduce de las consideraciones que se expusieron en respuesta al primer motivo, no es posible considerar que la ayuda cuestionada estuviera destinada a facilitar la liquidación de la división «aceite» de Merco.
- 21 Por otra parte, del cuadro estadístico incorporado en anexo a la Decisión controvertida se deduce que todos los productos agrícolas comercializados por Merco eran objeto de intercambios entre los Estados miembros. Dadas estas circunstancias, la Comisión podía considerar que los intercambios intracomunitarios se verían afectados por la ayuda controvertida.
- 22 Procede por consiguiente desestimar el segundo motivo.

Sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común

- 23 En su tercer motivo, el Reino de España alega que la aportación de capital que se examina debe poder acogerse a las excepciones previstas en la letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. Según tales disposiciones, podrán considerarse compa-

tibles con el mercado común, por una parte, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo y, por otra parte, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

- 24 El Reino de España alega al respecto, en primer lugar, que las actividades de Merco se ejercen casi exclusivamente en regiones que reúnen los requisitos para recibir ayudas regionales con arreglo a las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. En efecto, según su opinión, en el sector de la comercialización de productos agrarios en España han existido y siguen existiendo deficiencias muy graves.
- 25 El Reino de España afirma a continuación que la aportación de capital de 5.900 millones de pesetas facilitó el repliegue de la actividad de la empresa y permitió evitar que se produjeran consecuencias irreparables para el sector. En efecto, el impago de las deudas a los pequeños agricultores habría desencadenado una crisis definitiva que habría arruinado a la mayoría de ellos, obligándoles a abandonar su actividad y frustrando toda posibilidad de incentivar el desarrollo regional y sectorial. Por otra parte, dicha protección resultaba necesaria y no alteraba las condiciones del comercio de una forma contraria al interés común. Así pues, en opinión del Reino de España, a la ampliación de capital cuestionada le es aplicable lo dispuesto en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92.
- 26 En el noveno considerando del punto VIII de la Decisión controvertida, la Comisión afirma que, incluso si la ayuda cuestionada se considerase regional, no podría de todos modos acogerse a las mencionadas excepciones, ya que las ayudas concedidas en virtud de dichas disposiciones deben contribuir al desarrollo a largo plazo

de la región, lo que, en este caso, habría exigido por lo menos que la ayuda se hubiera dedicado a restablecer la rentabilidad de la empresa sin acarrear consecuencias perjudiciales e inaceptables sobre las condiciones de la competencia en la Comunidad.

- 27 Ahora bien, según el cuarto considerando del punto II de la Decisión controvertida, el Gobierno español ha reconocido que la aportación de capital de 5.900 millones de pesetas no bastaba para rentabilizar la empresa Merco, y que deberían llevarse a cabo con tal propósito otra serie de reformas relacionadas, en particular, con la estructura financiera de la empresa. El Reino de España no ha cuestionado esta afirmación, por lo que no es posible considerar la ayuda controvertida como una ayuda regional acogida a las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.
- 28 Por lo que respecta en particular a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, en favor de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, la Comisión afirma, en el undécimo considerando del punto VIII de la Decisión impugnada, que dicha excepción se encuentra sometida a dos requisitos: por una parte, dichas ayudas deben ser necesarias para el desarrollo de un determinado sector desde una perspectiva comunitaria y, por otra, no deben alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.
- 29 La Comisión señala a continuación, en el decimoquinto considerando de dicho punto, que la ayuda cuestionada fue utilizada para compensar las pérdidas y reducir las deudas de la empresa, que no formaba parte de un programa convincente de reestructuración y que, al mantener la competitividad de la empresa mediante una mejora artificial de su situación financiera, pudo haber tenido consecuencias desfavorables para las empresas competidoras de la Comunidad.
- 30 Dado que el Reino de España no ha aportado dato alguno que permita poner en duda esta última afirmación, procede desestimar este motivo.

Sobre la ilegalidad de la obligación de restitución

- 31 En su último motivo, el Reino de España rechaza la legalidad de la obligación de restituir la ayuda cuestionada, formulada en el artículo 2 de la Decisión controvertida. Citando la sentencia de 24 de febrero de 1987, Deufil/Comisión (310/85, Rec. p. 901), el Reino de España recuerda que dicha obligación no tiene un carácter automático y que no basta con que una ayuda se declare incompatible con el mercado común a efectos del artículo 92 para que nazca simultáneamente la obligación de restitución.
- 32 A este respecto, el Reino de España señala en particular que, en el presente caso, resulta imposible ejecutar la Decisión impugnada porque la empresa ha dejado de existir desde el punto de vista económico. En efecto, esta última ha puesto fin a todas sus actividades y está gestionada por un Administrador único encargado simplemente de las últimas operaciones de liquidación. En este punto, la situación es diferente de la que el Tribunal de Justicia examinó en su sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), que ha sido invocada por la Comisión. El Reino de España considera pues que la Decisión controvertida ha quedado sin objeto.
- 33 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, eventuales dificultades, procesales o de otra naturaleza, respecto a la ejecución del acto impugnado no pueden influir sobre la legalidad del mismo (véase la sentencia Bélgica/Comisión, antes citada, apartado 63). Así pues, el hecho de que, con posterioridad a la Decisión controvertida, Merco haya sido declarada en quiebra carece de incidencia en el presente litigio.
- 34 Procede, en consecuencia, desestimar el motivo basado en la ilegalidad de la obligación de restitución.
- 35 Al no haber sido acogido ninguno de los motivos formulados por el Reino de España, procede desestimar el recurso.

Costas

- 36 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de España, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

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

Due

Mancini

Edward

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Murray

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

El Secretario

El Presidente

R. Grass

O. Due