

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
24 de febrero de 1987 *

En el asunto 310/85,

Deufil GmbH & Co. KG, sociedad comanditaria alemana con domicilio social en Bergkamen Rünthe, representada por su socio coactivo, Deufil GmbH, con el mismo domicilio social, representada, a su vez, por el Sr. K. G. Beisken, Abogado de Düsseldorf, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. E. Vogt, Director de la Compañía Financiera de Crédito y Gestión, 40, boulevard Joseph-II,

parte demandante,

contra

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. N. Koch, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación de la Decisión 85/471 de la Comisión, de 10 de julio de 1985, relativa a una ayuda otorgada por el Gobierno alemán a un productor de hilos de poliamida y de polipropileno establecido en Bergkamen (DO L 278, p. 26),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. C. Kakouris, Presidente de Sala; T. F. O'Higgins, T. Koopmans, O. Due y K. Bahlmann, Jueces,

Abogado General: Sr. M. Darmon
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

* Lengua de procedimiento: alemán.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 24 de septiembre de 1986,

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 10 de diciembre de 1986,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de octubre de 1985, Deufil GmbH & Co. KG, con domicilio social en Bergkamen-Rünthe (República Federal de Alemania), interpuso un recurso, con arreglo al párrafo 2 del artículo 173 del Tratado CEE, que tiene por objeto la anulación de la Decisión 85/471 de la Comisión, de 10 de julio de 1985 (DO L 278, p. 26), por la que se declaró ilegal la ayuda de 2 945 000 DM, que le había sido concedida a la parte demandante en aplicación de la Ley alemana relativa a las subvenciones a la inversión y del programa conjunto del Gobierno Federal y de los Länder en materia de ayudas regionales, por no haber sido previamente notificada a la Comisión, y por ser incompatible con el mercado común en el sentido del artículo 92 del Tratado CEE, por lo que debía ser objeto de restitución por parte del beneficiario.
- 2 Ha quedado probado que las autoridades alemanas concedieron la ayuda objeto del litigio en base a una solicitud presentada por Deufil con el fin de obtener una subvención a la inversión con motivo del cambio de una instalación que permitía una producción anual de 3000 toneladas de hilos de poliamida por otra que permitía producir anualmente 5000 toneladas de hilos de poliamida o de polipropileno. De acuerdo con esta solicitud, y gracias a las nuevas tecnologías de producción, se preveía la sustitución parcial de la producción de hilos de poliamida por la de hilos de polipropileno.
- 3 De lo expuesto por la parte demandante en respuesta a distintas preguntas planteadas por el Tribunal de Justicia se deduce que la capacidad de la nueva instalación es de 6 000 toneladas y que la reconversión prevista no había tenido lugar aún en 1985, año en el que se produjeron 4 191 toneladas de hilos de poliamida y 1 546 toneladas de hilos de polipropileno.

- 4 Se desprende también de los autos:
- que contrariamente a los hilos de poliamida, los hilos de polipropileno, producto relativamente reciente, no fueron incluidos hasta 1985 en el «código de ayudas», es decir, en las normas indicativas notificadas a los Estados miembros por la Comisión y relativas a las ayudas en el sector de las fibras y de los hilos sintéticos;
 - que el mercado comunitario de los hilos de poliamida y de polipropileno está repartido entre un gran número de pequeñas y medianas empresas, de manera que la parte demandante se encuentra entre los mayores productores, aunque su participación en la producción comunitaria represente sólo el 2 % o el 3 %; y
 - que el nivel de utilización de las capacidades de producción en la Comunidad en 1983 fue del 72 % por lo que respecta a los hilos de poliamida y del 64 % por lo que respecta a los hilos de polipropileno.
- 5 La parte demandante alega, en síntesis, los siguientes tres motivos en apoyo de su recurso de anulación:
- infracción del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, en la medida en que la subvención objeto del litigio no constituye una ayuda en el sentido de esta disposición y no afecta ni a la competencia ni a los intercambios comerciales entre los Estados miembros;
 - infracción del apartado 3 del artículo 92 en la medida en que a dicha subvención le son aplicables las excepciones previstas en las letras a) y c) de este apartado y
 - violación del principio de la confianza legítima de la parte demandante, en la medida en que la decisión de la Comisión obliga a la República Federal de Alemania a ordenar la restitución de la subvención.
- 6 Para una más amplia exposición de los antecedentes de hecho, de la política de la Comisión relativa a las ayudas a la industria textil y de las alegaciones de las partes, la Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 92

- 7 Alega en primer lugar la parte demandante que la subvención objeto del litigio se concedió de acuerdo con las normas nacionales que prevén la adopción de medidas de política de coyuntura, en el sentido del artículo 103 del Tratado, que con-

tribuyan al desarrollo económico general y a la mejora de las estructuras. Semejantes medidas no constituyen ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92.

- 8 No puede aceptarse esta alegación. Como declaró este Tribunal, en su sentencia de 2 de julio de 1974 (Italia/Comisión, 173/73, Rec. 1974, p. 709), el artículo 92 pretende evitar que se perjudiquen los intercambios comerciales entre los Estados miembros a través de ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo diversas formas, falseen o amenacen falsear la libre competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones. Por lo tanto, este artículo no distingue según las causas o los objetivos de las intervenciones que en él se contemplan, sino que las define en función de sus efectos. En el caso de autos, la subvención concedida redujo el coste de la inversión que debía soportar el demandante, con lo que éste se vio favorecido frente a los demás productores de dicho sector. Los objetivos generales perseguidos por las normativas nacionales, que han servido de base legal para esta concesión, no bastan para evitar que se aplique a la misma lo dispuesto en el artículo 92.

- 9 En segundo lugar, la parte demandante alega que, aún admitiendo que se trate de una ayuda, ésta no ha podido ni falsear la competencia ni afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros. A este respecto, la parte demandante señala que la mayor parte de su producción de hilos de poliamida se vende fuera de la Comunidad. El resto de dicha producción se destina principalmente a otras empresas que pertenecen al mismo grupo y que, simultáneamente, han reducido su propia producción, de manera que la cantidad de este tipo de hilos comerciales en el mercado libre de la Comunidad representa solo una parte despreciable del mismo. Por otra parte, el mercado de los hilos de poliamida y de polipropileno se caracteriza por una mejora constante de los índices de utilización y de los precios.

- 10 En los considerandos de la decisión impugnada, la Comisión justificó la aplicación del apartado 1 del artículo 92 debido principalmente a la existencia de una fuerte competencia entre los productores comunitarios de poliamida y de polipropileno, así como al gran número de intercambios comerciales de estos productos. Si bien es cierto que el índice de utilización correspondiente a los hilos de poliamida mejoró tras la concesión de la ayuda en cuestión; esta evolución se debe esencialmente al desmantelamiento de la capacidad de producción comunitaria, sin que haya variado el nivel de producción. También ha mejorado el índice de utilización por lo que respecta a los hilos de polipropileno; no obstante, y en opinión de la Comisión, las capacidades existentes para ambos productos seguirán siendo, durante muchos años, totalmente desproporcionadas en relación a la demanda, y mu-

chos productores comunitarios seguirán perdiendo dinero como consecuencia del bajo nivel de los precios, que no consigue superar el alcanzado en 1974.

- 11 Por lo que se refiere a la situación concreta de la parte demandante, la Comisión señala, siempre en los considerandos de la decisión objeto del litigio, que su capacidad de producción representa el 3,2 % y el 5,6 %, respectivamente, de poliamida y de polipropileno en la Comunidad, y que exporta a otros Estados miembros el 30 % de su producción de poliamida y el 70 % de la de polipropileno.
- 12 Estos considerandos, que la parte demandante no ha podido rebatir, justifican plenamente la conclusión a la que llegó la Comisión en su decisión, según la cual la ayuda objeto del litigio afectaba a los intercambios comerciales y falseaba o amenazaba falsear la competencia entre los Estados miembros.
- 13 Por otra parte, y por lo que se refiere a la alegada reducción de la producción de otras empresas perteneciente al mismo grupo de la demandante, basta con apuntar que no se ha presentado prueba alguna en apoyo de dicha afirmación, hecha en el curso del procedimiento ante el Tribunal de Justicia. De acuerdo con las estadísticas presentadas, el resto de las empresas de este grupo detentaba, todavía en 1984, el 9,2 % del mercado de los hilos de poliamida.
- 14 Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo invocado por la parte demandante.

Sobre la inaplicación del apartado 3 del artículo 92

- 15 Alega la parte demandante que la ayuda objeto del litigio contribuye a favorecer el desarrollo económico de la zona de Bergkamen, región en la que el nivel de vida es anormalmente bajo y en la que existe una grave situación de subempleo. Dado que la inversión tenía como objetivo el reducir y, en última instancia, suprimir la producción de hilos de poliamida sustituyéndola por la de hilos polipropileno, cuya fabricación no estaba sujeta en aquel momento al código de ayudas, se trataba de una reestructuración conforme al interés general. Por lo tanto, dicha ayuda cumplía los requisitos para la aplicación de la excepción prevista en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92.

- 16 En los considerandos de su Decisión, la Comisión subrayó el hecho de que las máquinas instaladas gracias a esta ayuda presentaban ventajas económicas importantes en relación con las unidades tradicionales de fabricación. Estas máquinas se encontraban en el mercado desde hacía varios años, de modo que la inversión de que se trata constituyó sólo una modernización normal destinada a mantener la competitividad, por lo que debería financiarse con los recursos propios de la empresa. Habida cuenta del exceso de capacidad de producción tanto para los hilos de polipropileno como para los hilos de poliamida, cualquier reducción artificial de los costes de inversión de un productor de los mismos debilitaría la competitividad de los demás productores y, tendría por efecto, en el caso de que provocara un aumento de la capacidad, reducir la utilización de esta última y hacer bajar los precios. Por lo tanto, la ayuda de que se trata afectaría innegablemente a los intercambios comerciales en contra del interés común en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.
- 17 Por lo que respecta, más en concreto, a la letra a) de dicho artículo, la Comisión niega que el nivel de vida en la región de Bergkamen sea anormalmente bajo, y que exista una grave situación de subempleo. De todos modos, dada la situación en la que se encuentra actualmente el sector de los hilos de poliamida y de polipropileno, y en la que se seguirá encontrando previsiblemente en el futuro, la ayuda de que se trata no ha proporcionado a dicha región un aumento duradero de la renta, ni una reducción del nivel de desempleo y, por lo tanto, no está destinada a favorecer el desarrollo económico de la región en el sentido de la letra a).
- 18 Como el propio Tribunal de Justicia recordó en su sentencia de 17 de septiembre de 1980 (Philip Morris/Comisión, 730/79, Rec. 1980, p. 2671), el apartado 3 del artículo 92 confiere a la Comisión una facultad discrecional, cuyo ejercicio implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario. La Comisión no ha sobrepasado en absoluto los límites de su facultad discrecional al estimar que la concesión de una ayuda a una inversión que aumenta la capacidad de producción de un sector que es ya ampliamente excedentario, es contraria al interés común y que una ayuda de este tipo no está destinada a favorecer el desarrollo económico de la región de que se trata.
- 19 Por todo lo dicho, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre la protección de la confianza legítima

- 20 A título subsidiario, la parte demandante alega que el mandamiento dirigido por la Comisión a la República Federal de Alemania para que ordene la restitución de la ayuda, es incompatible con el principio de la confianza legítima. Según la parte demandante, esta ayuda le fue entregada mediante decisiones definitivas basadas en informaciones exactas y la utilizó para reconvertir su producción, orientándola hacia un producto que todavía no estaba sujeto al código de ayudas.
- 21 En síntesis, este motivo plantea la cuestión de si el hecho de que los hilos de polipropileno no estuvieran incluidos en el código de ayudas podía generar en aquellas empresas que habían procedido a reconvertir su producción, orientándola hacia este producto, una confianza legítima oponible a un mandamiento dirigido por la Comisión a las autoridades nacionales para que éstas exigieran la restitución de una ayuda concedida a estos efectos.
- 22 Sin embargo, esto no es así. El código de ayudas está integrado por normas indicativas que definen las líneas de actuación que la Comisión se compromete a seguir y cuyo respeto solicita a los Estados miembros en el ámbito de las ayudas al sector de las fibras y de los hilos sintéticos. El código de ayudas no afectaba, ni podía hacerlo, a lo dispuesto en los artículos 92 y 93 del Tratado.
- 23 Por otra parte, de los autos se desprende que la situación del mercado no justifica que los hilos de polipropileno reciban un trato distinto del que reciben los hilos de poliamida, y que la única razón por la que aquellos no fueron incluidos en el código de ayudas hasta 1985 fue la novedad de dicho producto.
- 24 Dado que la ayuda objeto del litigio constituye, sin lugar a dudas, una ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92 se debería haber informado a la Comisión de que se proyectaba su concesión de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 y la misma no debería haber sido entregada antes de que concluyera el procedimiento iniciado por la Comisión. A tenor del apartado 2 del artículo 93 si la Comisión comprobare que una ayuda no es compatible con el mercado común, decidirá que el Estado interesado la suprima o la modifique. Cuando la subvención proyectada haya sido ya entregada, en contra de lo dispuesto en el apartado 3, esta decisión podrá adoptar la forma de un mandamiento dirigido a las autoridades nacionales para que ordenen su restitución.

- 25 Por lo tanto, el hecho de que los hilos de polipropileno no estuvieran incluidos en el código de ayudas, no ha podido generar en la parte demandante una confianza legítima de suficiente entidad como para impedir a la Comisión que, en la decisión en virtud de la cual declaraba la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común, dirigiera un mandamiento a las autoridades alemanas para que éstas ordenaran su restitución.
- 26 Procede, por lo tanto, desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 27 A tenor de lo previsto en el 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 la parte demandante, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la parte demandante, incluidas las relativas al procedimiento de medidas provisionales.

Kakouris

O'Higgins

Koopmans

Due

Bahlmann

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de febrero de 1987.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

P. Heim

C. Kakouris