CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MARCO DARMON
presentadas el 10 de diciembre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La ayuda, cuya compatibilidad con el mercado común, en el sentido del artículo 92 del Tratado CEE, pretende Deufil que se declare a través del presente recurso, le ha permitido a ésta financiar una parte de los costes de inversión generados por la compra de un equipo destinado a la fabricación alternativa de hilos y fibras de poliamida y de polipropileno.

Por lo que respecta a los requisitos impuestos por el párrafo 2 del artículo 173 la admisibilidad de este recurso, no ha sido impugnada. Como beneficiaria de la ayuda objeto del litigio, la decisión impugnada afecta a la parte demandante de una manera directa e individual, aunque su destinataria fuera la República Federal de Alemania.

En apoyo de su recurso, Deufil ha presentado tres grupos de motivos. En primer lugar, y para rechazar la aplicación del apartado 1 del artículo 92 ha invocado la naturaleza de la ayuda y ha alegado, seguidamente, que la misma no tenía efecto restrictivo sobre la competencia ni afectaba al comercio intracomunitario (I). Ha invocado, en segundo lugar, que esta ayuda, que tiene por objeto la reconversión de su producción, estaba destinada a favorecer el desarrollo económico de la región en la que se realizó la inversión; por lo que deben aplicarse en su favor las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 (II). En último lugar, la parte demandante ha invocado el principio de protección de la confianza legítima, en virtud del cual, la decisión nacional por la que se concedió la ayuda ha adquirido el carácter de acto firme (III).

2. Antes de examinar cada uno de estos motivos, procede situar la ayuda objeto del litigio en su contexto real, ya que los datos específicos del mercado en el que se produjo dicha ayuda determinarán la solución del litigio.

Según la parte demandante, la inversión realizada estaba destinada a reducir su producción de poliamida, sustituyéndola progresivamente por la de polipropileno. Por lo tanto, la situación del mercado, su estructura, así como la posición que en él ocupa la parte demandante, deben delimitarse en relación con la producción comunitaria de estos dos tipos de textiles sintéticos.

La industria comunitaria atraviesa una crisis estructural de exceso de producción, debido a la acción recíproca de una capacidad limitada del mercado para absorber la producción, como consecuencia de la disminución de las exportaciones y del aumento de la competencia de productos fabricados en terceros países, por un lado, y la existencia de un exceso de capacidad de producción por otro.

Para hacer frente a esta situación, la Comisión se ha esforzado, mediante comunicaciones dirigidas a los Estados miembros («orientaciones» de 1971 y de 1977 para la industria textil, «código de ayudas» de 1977 para los textiles *sintéticos*), en coordinar las políticas nacionales de ayuda a las empresas del sector textil. En cuanto a los hilos y a las fibras sintéticas, la Comisión les invitó a abstenerse de conceder cualquier tipo de ayuda que supusiera un aumento de la capacidad de producción en el sector. En el «có-

* Traducido del francés.

digo» antes citado, la Comisión señaló que, para estos casos, sólo podría aplicarse la excepción prevista en el apartado 3 del artículo 92, fundada en la existencia de circunstancias sociales o regionales graves, «en función de razones particulares relativas al interés general», debiéndose respetar, en particular, el requisito de que su concesión no comprometiera los objetivos de su política en este sector. Aparte de este supuesto, únicamente las ayudas destinadas a financiar una reconversión que tuviera como finalidad la actividad productiva en el sector de las fibras sintéticas podrían ser acogidas favorablemente. Una comunicación con fecha de 4 de julio de 1984 reiteró estos principios, y los hizo extensibles a las fibras y a los hilos de polipropileno, a los que hasta entonces sólo les eran aplicables las dos «orientaciones» antes citadas.

Respecto a esta regulación del sector, conviene puntualizar que, si bien es cierto que la misma refleja la manera en que la Comisión concibe el interés general comunitario, y define las líneas de actuación que pretende sigan los Estados miembros; no puede dispensar de ninguna manera a dicha institución del estricto respeto a lo dispuesto en los artículos 92 y 93 al examinar una ayuda determinada. Dicho de otro modo: las «orientaciones» y el «código de ayudas» constituyen un marco de referencia que refuerza, en especial, la obligación de información prevista por el apartado 3 del artículo 93 pero no se les puede reconocer un carácter normativo que pueda justificar una decisión negativa de la institución.

Por su parte, diez productores comunitarios concertaron en 1978, bajo el control de la Comisión, un acuerdo dirigido a reducir la capacidad de producción existente en el sector de las fibras sintéticas, especialmente en las de poliamida. La reducción efectuada alcanzó cerca del 18 % de la capacidad existente en 1977. Dado que existían pocas posibilidades de que se produjera un aumento de la demanda, se adoptó en 1982 un nuevo acuerdo de desmantelamiento progresivo. Mediante decisión de 4 de julio de 1984 la Comisión consideró que este acuerdo, cuya vigencia finalizaba el 31 de diciembre de 1985, se adecuaba a lo dispuesto en el artículo 85 CEE. [1]

Sin embargo, el sector comunitario de los textiles sintéticos no ha encontrado el equilibrio indispensable para su rentabilidad, como lo demuestra la continuación de la política seguida tanto por la Comisión como por determinados operadores económicos. De los cuadros estadísticos presentados por la Comisión a requerimiento del Tribunal de Justicia se deduce, en efecto, que el sector productivo de la poliamida y del polipropileno presenta en todo momento una capacidad de producción excedentaria. Aunque el índice de explotación, que expresa la relación cantidad producida/capacidad de producción, mejoró hasta alcanzar en 1985 un nivel equivalente al 82 % para la poliamida y el 86 % para el polipropileno, estas cifras indican también la persistencia de la situación de exceso de capacidad. Pero, sobre todo, es preciso subrayar que cuando la parte demandante obtuvo la ayuda litigiosa el desequilibrio era aún mayor, puesto que en 1982 y en 1983 el índice de explotación era, respectivamente, de un 52 % en un primer momento, y de un 72 % posteriormente, para la poliamida y de un 56 % en un primer momento, y de un 64 % posteriormente, para el polipropileno.

Procede hacer constar, por lo tanto, y en contra de lo afirmado por la parte demandante, que la situación de la oferta y de la demanda de los dos tipos de productos objeto del litigio era, y sigue siendo, desequilibrada. La mejora de los índices de utilización de la capacidad de producción de poliamida no corresponde a un aumento del mercado, sino que es el resultado de las reestructuraciones efectuadas por los productores que firmaron el acuerdo de 1978, renovado en 1982. La situación en lo que

1 — DO L 207 de 2.8.1984, p. 17.

respecta al polipropileno también es preocupante. Como producto de reciente aparición, su mercado ciertamente ha aumentado; pero la capacidad de producción creada a estos efectos ha aumentado más rápidamente que la producción real, de manera que este sector también se encuentra en un estado de exceso de capacidad. De hecho si se han podido apreciar mejoras momentáneas, éstas obedecen a fenómenos coyunturales como la evolución de la cotización del dólar a partir de 1982.

Deben señalarse aún dos factores decisivos para completar el esquema del cuadro económico que acabamos de esbozar.

El mercado de la poliamida y del polipropileno tiende a «atomizarse», puesto que está repartido entre numerosas empresas, cada una de las cuales detenta una cuota reducida de aquél. En la vista, la Comisión ha precisado, a este respecto, sin que se le haya rebatido, que treinta y tres productores se reparten el mercado del polipropileno, en el que Deufil ocupa el tercer lugar muy por encima del resto de los competidores. La estructura de dicho mercado explica por lo tanto, junto con la crisis debida al exceso de capacidad, la competencia que mantienen los productores comunitarios y el correspondiente estancamiento de los precios.

Por otra parte, los datos aportados por Deufil, a requerimiento del Tribunal de Justicia, revelan que en 1985 la empresa consagró casi las tres cuartas partes de su producción total a la fabricación de *poliamida*, cuya producción aumentó en más del doble respecto a la del año anterior.

Los motivos invocados por la parte demandante en contra de la aplicación de la prohibición prevista en el artículo 92, apartado 1, deben de apreciarse en este contexto.

I. Sobre la aplicación del apartado 1 del artículo 92

3. En primer lugar, Deufil afirma que la ayuda objeto del litigio debe considerarse como una medida económica *general* relacionada con la «política de coyuntura» a que se refiere el artículo 103 del Tratado CEE.

Ahora bien, se desprende claramente de los autos, que la subvención federal y la prima regional concedidas constituyen, en conjunto, una ayuda *regional* a la inversión de la que se beneficia *específicamente* la empresa Deufil. Precisamente esto ha sido lo que ha permitido considerarla directa e individualmente afectados por la decisión de la Comisión. Las condiciones con arreglo a las cuales se concedió la subvención federal ponen de manifiesto, por otra parte, su carácter regional, puesto que la inversión proyectada por la empresa debía «realizarse en una zona necesitada de ayuda». Es más, el Land de Renania del Norte-Westfalia concedió la prima de conformidad con las «directivas para la concesión de ayudas a la inversión destinadas a mejorar las estructuras económicas regionales» de dicho Land.

Una vez definida en sus justos términos la ayuda objeto del litigio, que favorece claramente a la empresa beneficiaria puesto que representa casi un 15 % del coste total de la inversión por ella realizada, hay que preguntarse si dicha ayuda falsea la competencia o si afecta los intercambios comerciales entre los Estados miembros, de manera que la haga incompatible con el mercado común.

4. La parte demandante niega lo anterior, ya que, según ella, para que pudiera prohibirse la ayuda, ésta debería afectar «sensiblemente» la competencia y los intercambios comerciales intracomunitarios. Ahora bien,

su participación en la producción comunitaria de poliamida correspondiente al año 1984 representó sólo un 0,18 %. Por lo que respecta a su producción de polipropileno, ésta constituyó solo el 0,65 % de la producción total de hilos sintéticos continuos en la República Federal de Alemania. Estos porcentajes carecen de entidad suficiente como para que la ayuda concedida, que representó sólo una pequeña parte de la inversión, pudiera producir «a escala comunitaria» el efecto que se le imputa.

Los hechos contradicen esta argumentación. *En primer lugar*, las cifras citadas no son significativas. Entre otras razones, dichas cifras no hacen referencia a las cantidades exportadas hacia terceros países, ya que se dice que las mismas no influyen en el mercado comunitario. Ahora bien, independientemente de su destino, y a la vista de los criterios que inspiran la redacción del apartado 1 del artículo 92 estas cantidades exportadas deben tenerse en cuenta. En efecto, la depresión del mercado comunitario de los productos que nos ocupan produce necesariamente el efecto de avivar la competencia entre los productores, conduciéndoles a buscar salidas complementarias para sus productos en el mercado mundial, igualmente saturado. En una situación de este tipo, una ayuda a la inversión que reduzca los costes de producción de un producto, tiene que repercutir necesariamente en la competitividad de los demás productores, *tanto dentro como fuera del mercado común*, y, por lo tanto, en los intercambios comerciales intracomunitarios.

En segundo lugar, Deufil precisó que una parte de su producción de poliamida distribuida en la Comunidad lo fue a otras sociedades del grupo italiano Radici, del que ella misma es filial; de manera que sólo fue objeto de un «intercambio circular». Afirma la parte demandante en su escrito de réplica que este grupo abandonó totalmente la producción de poliamida para transferirsela a ella. Por lo tanto, dicha producción no ha ejercido influencia alguna desde el punto de vista de la competencia y de los intercambios intracomunitarios.

Es preciso hacer constar que lo que acabamos de exponer no son más que meras afirmaciones a las que no cabe otorgar valor probatorio alguno; y que, además, son parcialmente inadmisibles al no haberse alegado en su debido momento. De cualquier manera, las cantidades suplementarias producidas por Deufil gracias a la ayuda pública, aunque se suministraran a otras empresas del mismo grupo, han tenido que repercutir necesariamente en el mercado comunitario de las poliamidas.

5. Tampoco pueden aceptarse las objecciones de la parte demandante que pretenden minimizar su posición en el mercado. Los hechos vienen a confirmar, por lo demás, este análisis. Los datos relativos a la evolución *real* de la participación de Deufil en la capacidad de producción y en la producción global de poliamida y de polipropileno en la Comunidad, que han sido presentados por la Comisión en la vista sin que la parte demandante los haya impugnado, permiten apreciar el alcance de las distorsiones de la competencia y de las repercusiones sobre los intercambios comerciales a las que dicha ayuda ha podido contribuir en el contexto de un mercado deprimido.

En efecto, se desprende, de estos datos, que entre 1983, año en el que se concedió la ayuda, y 1985, Deufil *multiplicó por dos* tanto su propia capacidad de producción (de 3 000 a 6 000 toneladas) como su participación en la capacidad productiva de la Comunidad. De esta manera, la inversión realizada hizo posible que, durante el mismo periodo y por término medio, Deufil *doblara* su cuota de mercado, que pasó del 1,3 % al 2,89 %, para la poliamida y del 1,09 % al 2,03 %, para el polipropileno, de la producción comunitaria de estos productos. En un mercado «atomizado» el aumento del 100 % de la cuota alcanzado por

Deufil representa un reforzamiento indiscutible de su posición frente a la competencia.

Esta mejora no se deriva del funcionamiento normal del mercado, cuya depresión estructural, por el contrario, ha conducido a varios productores a tomar la iniciativa de reducir su propia capacidad de producción. De hecho, lejos de financiar la adaptación de la empresa, la ayuda objeto del litigio le ha permitido sustraerse artificialmente a las condiciones económicas del mercado en cuestión, al reducir sus costes de inversión.

Deufil se ha referido ciertamente a las suscripciones públicas de las que se han beneficiado algunos de sus competidores; cuya existencia, sin embargo, no se ha probado. Por otra parte, aunque esto fuese así, ello no bastaría para demostrar la compatibilidad con el mercado común de la ayuda que le fue concedida a Deufil. Por último, hay que señalar que, en contra de lo afirmado por Deufil, tales intervenciones no se sustraen a la actuación de la Comisión, prueba de ello son los hechos que dieron lugar a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Bélgica contra Comisión. [2]

Al falsear el libre juego de la competencia entre productores establecidos en los diferentes Estados de la Comunidad, la ayuda concedida a Deufil no ha podido menos que afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios de los productos en cuestión que representan, como subrayó la Comisión en la decisión impugnada, el 66 % de la producción comunitaria de poliamida y el 39 % de la de polipropileno.

La ayuda objeto del litigio debe considerarse incompatible con el mercado común al reforzar artificialmente la posición de Deufil respecto a los demás productores, competidores en el comercio intracomunitario. [3]

II. Sobre la aplicación de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92

6. Según la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 la ayuda objeto del litigio debe considerarse compatible con el mercado común, ya que estaba destinada a favorecer el desarrollo económico en el área de empleo de Bergkamen, en donde la parte demandante está establecida.

Esta cuenca minera se caracteriza, en efecto, por un nivel de vida claramente inferior y por un índice de desempleo superior a la media nacional, y en la que no se prevé que mejore la situación a corto plazo. La puesta en funcionamiento de una nueva instalación no sólo habría hecho posible la estabilización del nivel de empleo existente, sino también, y sobre todo, crear empleos nuevos, y por ello mismo proporcionar a la economía regional una renta adicional.

No parece que puedan rebatirse seriamente los motivos por los que la Comisión rechaza este análisis.

7. A la Comisión se le debe reconocer una facultad discrecional particularmente amplia en cuanto a la aplicación de cada una de las excepciones contempladas en el apartado 3 del artículo 92.

En efecto, a dicha institución le corresponde, sobre la base de datos económicos o sociales tanto comunitarios como nacionales o regionales, no sólo determinar si, a la vista del objetivo perseguido por la ayuda, ésta es apta para alcanzar el efecto deseado, que en el caso de autos es favorecer el desarrollo económico regional, sino también

2 — 40/85, Rec. 1986, p. 2321.

3 — 730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671, apartado 11.

comprobar si esta finalidad se adecúa a las exigencias propias del interés común.[4]

En el ejercicio de su facultad discrecional, la Comisión debe proceder a realizar

«apreciaciones de tipo económico y social que deben efectuarse *desde un punto de vista comunitario*».[5]

De esta manera, para aplicar la excepción de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 el nivel de vida anormalmente bajo y la grave situación de subempleo de una región deben determinarse

«no respecto a la media nacional [...], sino a la comunitaria».[6]

Esto es precisamente lo que ha hecho la Comisión en el caso de autos. Aun reconociendo la precaria situación económica de la cuenca de Bergkamer respecto a la media nacional, dicha institución consideró que no podía justificar la concesión de la ayuda objeto del litigio, al ser el nivel de vida y el índice de desempleo más favorables que la media comunitaria, lo que no ha sido discutido por la parte demandante. Aunque desgraciadamente la Comisión no ha aportado dato normativo alguno a este respecto, no puede considerar que se haya excedido en su facultad discrecional al estimar que la situación económica local no reviste una gravedad lo suficientemente excepcional como para que la ayuda pueda calificarse de compatible con el mercado común, en el sentido de la letra a) del apartado 3 del artículo 92.

Del mismo modo, la excepción prevista en la letra c) de dicho apartado tampoco parece aplicable. De los datos presentados por Deufil relativos a su producción se deduce que la inversión realizada ha duplicado su capacidad productiva, utilizada esencialmente para fabricar poliamida, que representó más del 70 % de su producción de 1985. En contra de lo afirmado reiteradamente por la parte demandante, no se ha producido ni una reconversión ni una reestructuración de las que se haya derivado disminución alguna de la capacidad de producción. En realidad, y como ha señalado acertadamente la Comisión, la inversión ha permitido simplemente modernizar el equipo de la empresa mediante las adquisiciones de una nueva instalación capaz de producir alternativamente ambos tipos de fibras, en función de la evolución de la demanda en el mercado. Esta inversión debe apreciarse teniendo presente la reestructuración emprendida por otros productores de la competencia, reestructuración que se ha visto acompañada de una reducción masiva de empleos, y cuyos efectos contrarios a la competencia he subrayado ya. Considero que, como afirma la Comisión, esta coyuntura ha desempeñado un papel determinante de la política de adquisición de bienes de equipo seguida por Deufil.

Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta la situación del mercado, esta inversión se manifiesta claramente contraria al interés común. Como se deduce tanto de la política seguida por la Comisión como de la acción emprendida por algunos productores, dicho interés común exige, para reequilibrar la producción y el consumo de fibras sintéticas en la Comunidad, si no la reducción, al menos la estabilización de la capacidad productiva, pero en ningún caso, desde luego, su aumento. En una situación de exceso de producción estructural, una inversión de

4 — 730/79, ya citado, apartados 17 y 18.

5 — 730/79, ya citado, apartado 24, la cursiva es nuestra.

6 — 730/79, ya citado, apartado 25.

este tipo reviste un carácter eminentemente coyuntural, que no parece que pueda garantizar de forma duradera la rentabilidad de la empresa. Por lo tanto, el desarrollo de la región, incluida la creación de empleos, se aprovecharía solo aleatoriamente de una medida adoptada en contra del interés comunitario.

Por consiguiente, al denegar a la parte demandante el beneficio de la aplicación de las excepciones de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 la Comisión no ha excedido los límites de la facultad discrecional que ejerce respecto a su aplicación.

III. Sobre la confianza legítima

8. Alega Deufil que en el caso de que no se anule la decisión impugnada, su aplicación, en virtud de la cual el Estado miembro debe exigir el reembolso de la ayuda indebidamente concedida, se opondría al principio de la confianza legítima. En efecto, a tenor de lo dispuesto en la Ley de procedimiento administrativo del Land de Renania del Norte-Westfalia que regula el procedimiento y reembolso, las autoridades alemanas no pueden proceder a la recuperación de las cantidades entregadas, dado que la parte demandante ha podido confiar plenamente en el carácter definitivo de la decisión nacional por la que aquéllas se concedieron.

Como vemos, este motivo no se dirige contra la propia decisión de la Comisión, sino contra la medida que las autoridades alemanas se verían obligadas a adoptar en aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso de que ésta confirmase su legalidad. Por consiguiente, este último motivo no pretende probar la legalidad de la ayuda concedida; por lo que es inoperante en el marco del presente recurso.

Podría terminar aquí mis observaciones. No obstante, considero que hay que recordar que

«el Derecho comunitario no se opone a que la legislación nacional interesada tome en consideración criterios tales como la protección de la confianza legítima para evitar el reembolso de las ayudas indebidamente entregadas [...]»

siempre que las mismas normas de procedimiento se apliquen al reembolso de prestaciones financieras meramente nacionales y que

«se tenga totalmente en cuenta el interés de la Comunidad».[7]

De este modo corresponde, llegado el caso, al juez nacional, conciliar el interés de la Comunidad con el principio de la confianza legítima.

De cualquier manera, y sin emitir ningún juicio previo al respecto, nada permite considerar a primera vista, que la parte demandante, teniendo en cuenta el interés general de la Comunidad, pudiera confiar legítimamente en que la ayuda concedida tenía un carácter definitivo. En efecto, dicha ayuda no fue objeto por parte de las autoridades alemanas de la notificación previa prevista en el apartado 3 del artículo 93. Ahora bien —¿es preciso subrayarlo? — esta formalidad esencial tiene precisamente por objeto evitar la entrega de ayudas ilegales, puesto que

«El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas»

antes de que la Comisión, informada «a su debido tiempo», se haya pronunciado definitivamente sobre su adecuación a lo previsto en el artículo 92.

7 — 205 a 215/82, Deutsche Milchkontor, Rec. 1983, p. 2633, apartado 33 *(traducción provisional).*

Por lo demás, difícilmente puede afirmar Deufil, como productor de fibras sintéticas que ignoraba que la inversión proyectada, que como ella sabía iba a hacer posible aumentar su capacidad de producción no sólo respecto a la fabricación de polipropileno, producto al que no se hizo extensivo, de hecho, el «código de ayudas» hasta 1985, sino también de poliamida, iba necesariamente en contra del interés común del sector de las fibras sintéticas y de la industria textil en general, tal como la Comisión lo había definido ya en 1977.

Por consiguiente, propongo que se desestime el recurso y que se condene en costas a la parte demandante.