CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 4 de junio de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. El recurso sobre el que este Tribunal ha de pronunciarse, presentado el 20 de agosto de 1985, fue interpuesto por la República Francesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas. El Gobierno de París solicita que el Tribunal de Justicia anule la Decisión 85/380, de 5 de junio de 1985 (DO L 217, p. 20), que declaró incompatibles con el mercado común dos regímenes de ayudas a la empresas del sector textil/confección previstos por los Decretos nº 84-389 y nº 84-390 (JORF 1984, pp. 1651 y ss.).

Estas disposiciones autorizaron la prórroga hasta el 31 de diciembre de 1985 de la percepción de dos exacciones parafiscales que gravan, según las modalidades del IVA, las ventas en Francia de los productos textiles y de la confección, con exclusión de las ventas o cesiones de productos procedentes de los demás Estados miembros o despachados a libre práctica en los mencionados Estados. Las cantidades recaudadas mediante las exacciones —que habían sido establecidas para promover, por una parte, la investigación y, por otra, la modernización y la renovación de las estructuras industriales y comerciales— fueron destinadas a un organismo creado por el Decreto nº 84-388 (JORF 1984, p. 1650), denominado DEFI, para que lo repartiese entre las empresas, las actividades colectivas de promoción y los centros técnicos de las industrias interesadas (textil, confección y sombrerería).

El sistema que acabamos de describir había venido a modificar un régimen establecido en 1982 y que también fue considerado contrario al artículo 92 del Tratado (Decisión 83/486, de 20 de julio de 1983, DO L 268, p. 48). Habiendo sido informada de las nuevas medidas y de la creación del DEFI, la Comisión dirigió una carta al Gobierno francés (30 de julio de 1984), en la que le reprochaba haber vuelto a introducir ayudas ya consideradas como incompatibles, e inició el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93. Francia rechazó las imputaciones pero sus argumentos no convencieron al órgano de control. De ahí la Decisión mencionada al comienzo de nuestras conclusiones. Fue impugnada tanto por el Gobierno francés como por el DEFI (asunto 282/85), pero el recurso de este último fue declarado inadmisible mediante sentencia dictada el 10 de julio de 1986 (Rec. 1986, pp. 2469 y ss., especialmente p. 2475).

En el curso del presente procedimiento, el Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República Federal de Alemania en apoyo de las pretensiones de la Comisión (auto de 15 de enero de 1986).

2. El Gobierno francés fundamenta la petición de anulación en cuatro motivos:

a) aplicación errónea del apartado 3 del artículo 93 del Tratado;

b) violación del derecho de defensa;

* Traducido del italiano.

c) motivación insuficiente desde el punto de vista del no reconocimiento de la existencia de los requisitos que se precisan en el apartado 1 del artículo 92 y de la negativa a aplicar el apartado 3 de la propia disposición;

d) carácter erróneo de la motivación en cuanto su autor no ha reconocido la compatibilidad de la ayuda en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

Prescindamos inmediatamente del primer motivo que se refiere al respeto por parte de Francia de la obligación de notificar el proyecto de ayudas en tiempo hábil. Efectivamente, en su escrito de réplica, el Gobierno demandante desistió del mismo y, en cualquier caso, no parece que la Decisión se funde en el motivo al que hizo referencia. Indiquemos de entrada que examinaremos conjuntamente los dos últimos motivos. Efectivamente, el cuarto queda cubierto por las consideraciones que dedicaremos al tercer motivo.

El motivo mencionado en la letra b) consta de dos partes. El Gobierno francés afirma, en primer lugar, que la Comisión adoptó la medida litigiosa sin haber entablado con Francia un debate previo y suficiente o, cuando menos, sin haber respondido a las tentativas de profundizar el diálogo realizadas por su interlocutor. De esta forma, a una carta que el Ministro de Trabajo Sr. Delebarre dirigió el 3 de junio de 1985 al Comisario Sr. Sutherland, éste respondió casi cuatro días después, es decir, después de haber sido adoptada la Decisión. Además, añade, a Francia nunca le fueron notificadas las objeciones que formularon tres Estados miembros y una federación de empresas alemanas de la industria textil contra su proyecto. Por consiguiente, no pudo responder a las observaciones que, sin embargo, se utilizan y se mencionan en la Decisión.

La primera imputación carece de fundamento. La Comisión señala que, al menos en sus líneas generales, su punto de vista era conocido por la demandante desde la Decisión de 20 de julio de 1983. En cualquier caso, si bien es cierto que envió al Gobierno francés un primer télex el 21 de junio de 1984 y una segunda comunicación el 30 de julio siguiente, la incoación del procedimiento contradictorio tuvo lugar alrededor de un año antes de que fuera dictada la Decisión. Francia replica que al haber sido notificado el proyecto a la Comisión el 18 de abril de 1985, ésta no podía incoar el procedimiento de impugnación más que a partir de tal fecha. Pero este argumento no es pertinente: la obligación de informar prevista por el apartado 3 del artículo 93 vincula al Estado, pero no, de la misma forma, a la Comisión; en caso contrario la inactividad del primero bastaría para hacer vana la función de control que el Tratado confía a la segunda. Además —y el propio Gobierno de París lo reconoce— la demandada siempre consideró la nota de 18 de abril de 1985 como observaciones complementarias en el marco de un procedimiento incoado el 30 de julio de 1984.

Por consiguiente, no cabe duda de que, a partir de tal fecha, Francia tenía perfecto conocimiento del punto de vista del órgano de control y no cabe afirmar que, en el transcurso de los once meses siguientes, este último modificara o enriqueciera sus convicciones con nuevos elementos. Por el contrario, en este período las partes celebraron numerosas reuniones (las últimas, los días 30 y 31 de mayo de 1985) e intercambiaron frecuente correspondencia. En tal contexto, el retraso con que el Comisario Sr. Sutherland respondió al Ministro Sr. Delebarre nos parece criticable desde el punto de vista de la etiqueta o de la simple cortesía, pero en modo alguno prueba la insuficiencia del diálogo.

La demandada responde al segundo motivo afirmando:

a) que en materia de ayudas no existe un procedimiento contradictorio que se pueda comparar con el que prevén las normas sobre la competencia;

b) que revelando las objeciones que recibió de tres Estados y de la federación de la industria textil alemana, hubiera disuadido a los terceros de comunicarles de que disponen de las informaciones útiles.

Sin embargo, estos argumentos deben ser rechazados. Según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, el respeto del derecho de defensa en los procedimientos administrativos incoados por la Comisión exige, incluso en defecto de una normativa específica, que el interesado tenga la posibilidad de presentar sus observaciones sobre la pertinencia y la realidad de los hechos y documentos considerados por la Comisión y en los que ésta funda sus convicciones. El órgano de control tampoco puede invocar el carácter secreto de sus informaciones. Efectivamente, si el Estado no tuvo la posibilidad de comentarlas, no pueden ser utilizadas en las decisiones a las que el procedimiento da lugar (véanse las sentencias dictadas el 10 de julio de 1986, Reino de Bélgica / Comisión, 234/84 y 40/85, Rec. 1986, pp. 2263 y 2321, apartados 27 y ss. de los fundamentos de Derecho).

La fragilidad de la línea de defensa adoptada por la Comisión no supone, sin embargo, que pueda acogerse el motivo de recurso del Gobierno francés. Para que la violación del derecho de defensa entrañe la anulación del acto, la jurisprudencia de este Tribunal exige un elemento suplementario. Dicho de otra forma, es preciso que las informaciones llegadas a la Comisión hayan sido decisivas para la adopción de la Decisión, en el sentido de que ésta hubiera tenido un contenido distinto en el caso de que la institución no las hubiera recibido y utilizado. A este respecto, basta recorrer los sucintos documentos enviados por Dinamarca, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y la federación de la industria textil alemana para percatarse de que no contienen ningún dato realmente importante o, en cualquier caso, que hubiese sido mencionado en el transcurso de las largas e intensas reuniones que tuvieron lugar entre Francia y la Comisión.

Tomemos, por ejemplo, el acta de la reunión de 30 de mayo de 1985 (que figura como anexo IV al escrito de contestación). Se desprende de la misma que la discusión versó sobre temas tales como el favorable desarrollo de la industria textil en Francia, la intención del Gobierno francés de no incrementar la capacidad productiva de la industria textil ni el número de empleados, así como los positivos resultados que siguieron a la reestructuración del sector. De hecho, las observaciones más significativas que se pueden entresacar de los cuatro documentos se refieren en sustancia a tales argumentos.

3. Tal y como lo indicamos al comienzo de nuestras conclusiones, trataremos conjuntamente los dos últimos motivos. Mediante el motivo expuesto en la letra c), el Gobierno demandante alega la insuficiencia de la motivación expuesta por el órgano de control y la infracción del artículo 190 que resulta de la misma. En particular, la motivación es insuficiente: a) en cuanto no ha demostrado la incompatibilidad de las ayudas, en el sentido del apartado 1 del artículo 92, mediante un análisis en profundidad de su incidencia efectiva en el mercado (tal y como lo exigen, por el contrario, las sentencias dictadas el 14 de noviembre de 1984, Intermills, 323/82, Rec. 1984, p. 3809, y el 13 de marzo de 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, asuntos acumulados 296 y 318/82, Rec. 1985, p. 809) y del perjuicio que causarían a las empresas competidoras; b)en cuanto no ha precisado las razones que llevaron a la Comisión a excluir la aplicación de la excepción prevista para «las ayudas

destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades» [artículo 92, apartado 3, letra c)].

El último motivo del recurso se refiere al fundamento de la exclusión que acabamos de mencionar. El Gobierno francés afirma que además de ser despreciables por su importe, las ayudas litigiosas son «neutras» en el plano de la competencia intracomunitaria. Al estar financiadas mediante exacciones que gravan los productos fabricados y vendidos en Francia, tales ayudas se traducen, en efecto, en una simple redistribución de los recursos en el sector textil/confección, y tratan únicamente de favorecer las inversiones para hacer frente a las importaciones procedentes de terceros países con mano de obra barata. Por consiguiente, debe excluirse su aptitud para alterar las condiciones de los intercambios con los demás Estados miembros.

La Comisión opone tres argumentos a las razones que se acaban de exponer. Observa, en primer lugar, que las ayudas tienen como destinatario no a una sola empresa sino a un sector de producción en su conjunto, y ello hace imposible la apreciación de sus efectos en el análisis invocado por Francia. A continuación, alega que no es cierto que la incidencia de la medidas litigiosas en las cuentas de las empresas que se beneficien de las mismas sea de poca importancia. Efectivamente, en la industria textil los márgenes de beneficios son pequeños y, en estas condiciones, una ayuda que reduzca el coste de las inversiones en un 5,5 %, puede ser decisiva en el plano de la competencia. Finalmente, no es cierto que el sistema sea «neutro». Tan sólo el 10,7 % de los productos textiles importados en Francia proviene de terceros países, mientras que el 69,3 % procede de otros Estados miembros. Las alteraciones provocadas por las ayudas repercuten de una forma más sensible dentro de la Comunidad que fuera de ésta.

A nuestro juicio, la motivación de la Decisión no está viciada. Y ello, en primer lugar, en lo que se refiere a las distorsiones actuales o potenciales que resultan de las medidas en cuestión. La Comisión extrae de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia dictada el 17 de septiembre de 1980, Philip Morris, 730/79, Rec. 1980, p. 2671, apartado 11 de los fundamentos de Derecho) el indiscutible principio según el cual procede considerar que «una ayuda financiera otorgada por el Estado, [que] refuerza la posición de una empresa con relación a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios» *(traducción provisional)*, perjudica a las demás empresas (véase el texto de la Decisión 85/380, DO L 217, p. 22). Pero esta observación no es una mera proposición teórica, tal y como afirma Francia. Está corroborado de forma adecuada por una serie de datos como son la cuantificación ya mencionada de la incidencia que tiene la ayuda sobre los costes de las empresas (5,5 %), los estrechos márgenes de beneficio que existen en el sector, la importancia que por este hecho reviste el porcentaje indicado y la muy considerable penetración de la industria textil francesa en los demás mercados comunitarios.

Se ha señalado, fundadamente en nuestra opinión, que, al tratarse en el presente caso de ayudas destinadas a un número indeterminable de empresarios (en la práctica, todo aquel que haya realizado inversiones en su empresa), no parece posible determinar de antemano y en detalle sus consecuencias en el conjunto del mercado de productos textiles. Las referencias jurisprudenciales que hace la demandante sobre casos relativos a empresas particulares carecen pues de pertinencia.

En cuanto al segundo aspecto del tercer motivo, conviene recordar que, a diferencia de la disposición anterior, el apartado 3 del artículo 92 confiere a la Comisión una amplia facultad de apreciación. En la medida en que correspondan a una de las hipótesis

previstas por la disposición, las ayudas a que ésta se refiere *podrán* —no deberán— considerarse compatibles con el mercado común (véase apartado 17 de la sentencia Philip Morris, antes citada). A condición de que estén apoyadas por una motivación lógica y suficiente, las decisiones adoptadas por el órgano de control no pueden ser censuradas desde el punto de vista de su oportunidad.

Ahora bien, creemos que la coherencia y la suficiencia de la motivación en cuestión son indiscutibles. La Comisión demostró, con abundancia de detalles y de datos estadísticos, que la industria textil francesa no ha atravesado ningún período de crisis dramática y que, por el contrario, goza, sobre todo a causa de las ayudas recibidas en el pasado, de una salud tanto más envidiable cuando se la compara con la situación de los sectores análogos en el resto de la Comunidad. Este cuadro se ve confirmado por los numerosos documentos aportados por el Gobierno alemán (véase sobre todo el informe del profesor Messerlin sobre las «Adaptaciones estructurales: la experiencia francesa») y encuentra una confirmación suplementaria en los datos —no homogéneos pero, sin embargo, convergentes— que las partes han presentado a requerimiento del Tribunal después de la vista.

Examinando estos datos, se puede observar, efectivamente, que Francia presentó únicamente cifras relativas a la situación nacional. Por el contrario, las cifras de la Comisión se refieren a la Comunidad en su conjunto. A la vista de estas cifras —que, digámoslo, son totalmente verosímiles por cuanto coinciden, por lo que a Francia se refiere, con las del Gobierno de París— parece evidente la mejor salud de la industria francesa. Por ejemplo, a excepción únicamente del año 1984-1985, la curva de desempleo siempre ha sido en Francia mucho menos elevada que en los demás Estados miembros.

Por otra parte, si ello es así y si es cierto que «la compatibilidad de las ayudas [...] debe apreciarse en el marco de la Comunidad y no en el de un [solo] Estado miembro» *(traducción provisional)* (sentencia Philip Morris, antes citada, apartado 26 de los fundamentos de Derecho), la motivación *de qua* parece no sólo suficiente sino también correcta. En la Decisión se dice que, dado que operan en un sector relativamente floreciente, las empresas francesas del sector textil pueden invertir utilizando «sus propios recursos financieros sin necesidad de recurrir a las ayudas estatales». Por consiguiente, tales ayudas no están «destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades», en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, armonizando así las condiciones de los intercambios entre los distintos Estados. Por el contrario, acentúan las desigualdades entre estas condiciones, y lo hacen, para emplear de nuevo los términos del Tratado, «en forma contraria al interés común». Y no cabe afirmar que los efectos de distorsión que provocan afecten tan sólo a la competencia de terceros países. Las cifras presentadas por la Comisión desmienten este argumento. En cualquier caso, los productos originarios de estos países presentan generalmente una diferencia de precio tan importante que excluye que los efectos en cuestión se produzcan realmente en relación con ellos.

4. A la vista de lo que antecede, proponemos al Tribunal de Justicia que desestime el recurso presentado el 20 de agosto de 1985 por el Gobierno de la República Francesa contra la Comisión de las Comunidades Europeas y, de conformidad con el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, condene en costas a la parte demandante.