CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SIR GORDON SLYNN
presentadas el 1 de marzo de 1988 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

El presente asunto trata de si Grecia no se atuvo a la Decisión 86/187/CEE de la Comisión (DO 1986, L 136, p. 61; en lo sucesivo «Decisión»), cuya validez se discute en un asunto entre Grecia y la Comisión. Me remito a mis conclusiones en dicho asunto, en las que afirmo que no procede anular la Decisión, para más amplios pormenores sobre el sistema de ayudas en cuestión. Sin embargo, en el ámbito del presente asunto, se presume la validez de la Decisión en virtud del artículo 185 del Tratado, que dispone que «los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia no tendrán efecto suspensivo». Por consiguiente, la Decisión deberá considerarse válida desde la fecha de su adopción, y ejecutiva contra Grecia a partir de la notificación, en virtud del artículo 191. Su validez actual está subrayada por el hecho de que el Presidente del Tribunal de Justicia rehusó suspender su ejecución, mediante auto de 30 de abril de 1986 en el asunto 57/86 R (Rec. 1986, p. 1497). Aunque el Tribunal de Justicia anulara la Decisión en su sentencia definitiva sobre el asunto 57/86, Grecia habría incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado toda vez que no se ha atenido a la Decisión hasta esta fecha, independientemente de lo que suceda después.

El sistema de bonificación de interés se introdujo en abril de 1983. La Decisión se adoptó el 30 de noviembre de 1985 y se envió a las autoridades griegas en forma de un escrito del comisario Andriessen de fecha 23 de diciembre de 1985. Parece que la Comisión considera ésta como la fecha de notificación. Dado que el escrito fue expedido aparentemente con destino a Atenas la antevíspera de navidad, puede haber dudas al respecto. Sin embargo, Grecia no las señala y, teniendo en cuenta las circunstancias de este asunto, no es necesario que el Tribunal de Justicia determine la fecha exacta en la que se notificó la Decisión a las autoridades griegas.

La instancia de Grecia en el asunto 57/86 se presentó ante el Tribunal de Justicia el 26 de febrero de 1986; su petición de medidas provisionales lo hizo el 13 de marzo de 1986 y se desestimó mediante auto de 30 de abril de 1986.

El 23 de mayo de 1986, la Comisión dirigió un télex a las autoridades griegas solicitándoles que la informaran en un plazo de dos meses de las medidas adoptadas para atenerse a la Decisión, especialmente tras la resolución del Presidente. No se envió nunca ninguna respuesta oficial; sin embargo, la Comisión tuvo conocimiento oficiosamente de dos resoluciones adoptadas por el Gobernador del Banco de Grecia para atenerse supuestamente a la Decisión, a saber: la resolución nº 790, de 5 de junio de 1986, que redujo el tipo de bonificación al 5 % desde el 9 de junio de 1986, y la resolución nº 936, de 29 de enero de 1987, que redujo el tipo del 5 % al 3 % para el período comprendido entre el 1 de febrero y el 31 de

* Traducido del inglés.

diciembre de 1987 incluidos y que suprimió la bonificación desde el 1 de enero de 1988.

La Comisión interpuso un recurso al amparo del apartado 2 del artículo 93, para que se declare que, al no atenerse a la Decisión «en el plazo establecido», Grecia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado.

De no ser por la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988 en el asunto 213/85 (Comisión/Países Bajos, Rec. 1988, p. 281) yo habría estimado que la Decisión no podía interpretarse razonablemente en el sentido de fijar un plazo para atenerse a la misma. El artículo 1 ordenó a las autoridades griegas suprimir las bonificaciones de interés, sin fijar una fecha límite; el artículo 2 requirió a Grecia que informara a la Comisión en un plazo de un mes a partir de la notificación de las medidas adoptadas para atenerse a la Decisión. Por las mismas razones que las que expuse en nuestras conclusiones en el asunto 213/85, yo opinaría que la Decisión obliga a las autoridades griegas a adoptar estas medidas «con toda la rapidez que se requiere», tal como el Tribunal de Justicia dispuso en el asunto 173/73 (Comisión/Italia, Rec. 1974, p. 709), e informar a la Comisión en el plazo de un mes de las medidas adoptadas en esta fecha para aplicar la Decisión (obligación que no parece haberse cumplido, aunque la Comisión no solicita declaración al respecto). En la vista celebrada en el presente asunto, La Comisión admitió que la Decisión era ambigua en este punto. En mi opinión, la Comisión no tenía ninguna razón válida para no especificar claramente que Grecia debía adoptar las medidas necesarias en el plazo de un mes, si eso era lo que deseaba la Comisión.

Sin embargo, en el apartado 19 de la sentencia que dictó en el asunto 213/85, el Tribunal de Justicia consideró que la fijación de una fecha límite para la comunicación a la Comisión de las medidas adoptadas para atenerse a una Decisión implicaba que las medidas debían haberse adoptado en esta fecha. Siguiendo el mismo razonamiento, habría necesariamente que declatar, en el presente asunto, que Grecia no se atuvo a la Decisión en el plazo establecido.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia parece admitir dos excepciones para el caso de no atenerse a las Decisiones de la Comisión en este campo. La primera es que la Decisión sea oscura o ambigua. En el asunto 70/72 (Comisión/R. F. de Alemania, Rec. 1973, p. 813), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de la Comisión que tenía por objeto que se declarara que la República Federal no se atuvo a una Decisión adoptada en virtud del apartado 2 del artículo 93, por la razón de que no se determinaba el objeto de la obligación impuesta. Este asunto se invocó en el asunto 52/83 (Comisión/Francia, Rec. 1983, p. 3707), en el que el Tribunal de Justicia consideró que la Decisión dirigida a Francia imponía una clara obligación. La Comisión invoca el asunto contra Francia, pero Grecia no alega la ambigüedad, y no vemos cómo podría alegarla con éxito.

La segunda excepción es la imposibilidad. Determinante al respecto es el asunto 52/84 (Comisión/Bélgica, Rec. 1986, p. 89), en el cual el Tribunal de Justicia dispuso en el punto 14, en la p. 104: «[...] la única excepción que el Gobierno belga puede alegar contra el recurso por incumplimiento sería la de la imposibilidad absoluta de cumplir correctamente la Decisión. La Decisión

exige la supresión de participación [...] efectuada por un holding público regional, y [...] esta exigencia es suficientemente precisa para cumplirse. El hecho de que, debido a la situación financiera de la empresa, las autoridades belgas no pudieran recuperar la suma pagada no constituye una imposibilidad de cumplimiento, puesto que el objetivo perseguido por la Comisión era la supresión de la ayuda, objetivo que, tal como admite el Gobierno belga, podía alcanzarse mediante la liquidación de la sociedad [...]» *(traducción provisional).*

En el caso de autos, Grecia debía manifiestamente suprimir el sistema de bonificación en un plazo de un mes desde la notificación de la Decisión impugnada. Asimismo, está claro, en nuestra opinión, que únicamente en la última de las tres etapas de la eliminación progresiva de la bonificación aplicada mediante las dos Decisiones del Banco de Grecia, se atuvo plenamente Grecia a la Decisión.

Por consiguiente, el asunto gira en torno a la cuestión de si era absolutamente imposible para Grecia atenerse a la Decisión impugnada. La imposibilidad puede referirse al objeto de la Decisión y/o al calendario. En otros términos, un Estado miembro puede alegar que le era imposible atenerse a la Decisión bien de una manera general o bien en el «plazo establecido».

Grecia solicita al Tribunal de Justicia que declare que las medidas adoptadas eran adecuadas y que, por consiguiente, se atuvo regularmente, adoptándolas, a la Decisión. Mantiene que le fue imposible atenerse «en el plazo», porque las bonificaciones se vinculaban a compromisos de los exportadores griegos a medio y a largo plazo y que la derogación del régimen hubiera tenido consecuencias excepcionalmente desastrosas e imprevisibles en estos compromisos y, por consiguiente, en la política griega en materia económica, monetaria y de exportación Grecia estima que, dado que el sistema de bonificación formaba parte integrante de un sistema monetario conjunto establecido en abril de 1983, no era posible suprimirlo sin revisar completamente dicho sistema, lo que habría exigido un plazo considerable para proceder a las evaluaciones necesarias.

La Comisión responde, esencialmente, que no era imposible atenerse a la Decisión, aunque hubiera dificultades o inconvenientes. Añade que la segunda Decisión del Gobernador demuestra que era posible atenerse a la Decisión.

En mi opinión, era sin duda posible atenerse a la Decisión en cuanto a su objeto; la Comisión puede invocar válidamente la segunda resolución del Gobernador en apoyo de esta propuesta.

La Comisión estima, asimismo, que era posible no sólo atenerse a la Decisión en cuanto a su objeto, sino también hacerlo en el plazo de un mes.

El sistema en cuestión constituye un todo autónomo, forme parte o no de una serie de medidas que aplican la plítica económica y monetaria griega. Grecia no alegó ninguna razón técnica (relativa, por ejemplo, a la manera en que se adoptan las decisiones del Gobernador del Banco de Grecia) por la cual no hubiera podido suprimirse el sistema en un plazo de un mes o en cualquier otro plazo. El sistema habría podido, en mi opinión, haberse suprimido antes de lo que lo

fue, y no estoy convencido de que, como dice Grecia, no hubiera podido suprimirse en un plazo de un mes o en un plazo razonable mucho más corto que el efectivamente transcurrido. Las dificultades de los exportadores son las que sufren habitualmente los beneficiarios de ayudas contrarias a Derecho y no se presentó ninguna alegación en el sentido de que la Decisión fuera inválida por haber frustrado la confianza legítima (asunto citado 52/83, p. 3715).

La Comisión mantiene, además, que las alegaciones de Grecia fueron ya desestimadas por el Presidente en su auto. Esta afirmación es inexacta. En lo que se refiere a la alegación basada en la política monetaria, el Presidente consideró que el Gobierno griego no justificó, *prima facie*, la medida solicitada (punto 11); se reconoció el perjuicio sufrido por los exportadores, pero se compensó con los intereses de los competidores en otros Estados miembros (punto 12).

Por más que la brevedad del plazo establecido para atenerse a la Decisión (a la vista de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 213/85, citado anteriormente) podría considerarse en futuros asuntos capaz: a) de afectar a la validez de una decisión que ordenara poner fin a una ayuda o, por lo menos, b) de proporcionar una excepción basada en la imposibilidad, no creo que una pretensión semejante se haya: a) planteado ni b) formulado en los presentes asuntos.

Por consiguiente, la única cuestión que queda por examinar es la de si las negociaciones entre la Comisión y Grecia, subsiguientes a la Decisión impugnada y relativas a la balanza de pagos de Grecia, podían dar lugar a la suspensión de la obligación de atenerse a la Decisión o una prórroga del plazo establecido para ello. Dado que este punto no se trató en los escritos de la Comisión, el Tribunal de Justicia planteó a la Comisión una cuestión escrita: según la respuesta, la Comisión, al mismo tiempo que se mostraba, de manera general, comprensiva respecto a las dificultades atravesadas por la economía griega, no se pronunció específicamente sobre el sistema de bonificación de interés en cuestión en el presente asunto y en el asunto 57/86, que ya estaban pendientes ante el Tribunal de Justicia cuando tuvieron lugar las negociaciones. La Comisión añade que el compromiso adoptado por Grecia de eliminar progresivamente el sistema según el modo establecido en las dos resoluciones del Gobernador del Banco de Grecia no prejuzgaba la solución de estos asuntos.

La Decisión se adoptó el 30 de noviembre de 1985. Con arreglo al apartado 3 del artículo 108, la Comisión adoptó dos Decisiones a favor de Grecia, de fecha respectivamente 22 de noviembre de 1985 (DO L 373, p. 9) y 16 de diciembre de 1986 (DO L 357, p. 28), que autorizan una y otra la eliminación progresiva de un sistema griego de ayuda a la exportación que, sin embargo, es diferente del sistema de bonificación de interés ahora planteado ante el Tribunal de Justicia. Parece, por consiguiente, que la Comisión no adoptó ninguna acción formal para suspender la obligación de atenerse a la Decisión. En particular, no derogó la Decisión ni renunció al presente procedimiento.

¿Puede llegarse al mismo resultado por el mero hecho de que hayan tenido lugar negociaciones de orden general relativas a las dificultades? En el apartado 16 de la sentencia que dictó en el asunto citado 52/84, el Tribunal de Justicia dispuso que: «[...] el hecho, para el Estado miembro destinatario, de no poder plantear, contra un recurso

como el del caso de autos, más motivos que la existencia de una imposibilidad de cumplimiento absoluta, no impide que un Estado miembro que, al cumplir una Decisión semejante, encuentre dificultades imprevistas e imprevisibles o tome conciencia de consecuencias no contempladas por la Comisión, someta estos problemas a la evaluación de esta última, proponiendo modificaciones apropiadas de la Decisión en cuestión. En tal caso, la Comisión y el Estado miembro deberán, en virtud de la norma que impone a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal, que inspira, especialmente, el artículo 5 del Tratado, colaborar de buena fe para superar las dificultades, respetando plenamente los preceptos del Tratado y, especialmente, los relativos a las ayudas. Ahora bien, en el caso de autos, ninguna de las dificultades invocadas por el Gobierno belga presenta un carácter semejante y el Gobierno no ha propuesto en modo alguno a la Comisión que adopte otras medidas apropiadas [...]» (*loc. cit.*, p. 105) *(traducción provisional).*

Como en el asunto 5/86 (sentencia de 9 de abril de 1987, Comisión/Bélgica, Rec. 1987, p. 1773), la Comisión no tiene, en mi opinión, una actitud contraria a lo que el Tribunal de Justicia dispuso en el asunto 52/84, ni una actitud poco razonable al no aceptar las dificultades expuestas como una razón que se opone a que exija el cumplimiento de la Decisión.

Por consiguiente, soy de la opinión, en conclusión, de que Grecia no se atuvo a la Decisión en el plazo establecido. La Comisión tiene derecho a obtener una declaración en estos términos y una condena en costas.