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

Señor Presidente,
Señores Jueces,

La República Helénica solicita la anulación de la Decisión 86/187/CEE de la Comisión (DO 1986, L 136, p. 61; en lo sucesivo, «Decisión»), que consideró que un sistema de bonificación de interés para la exportación de todas las mercancías, con excepción de los productos derivados del petróleo, adoptado en Grecia (y que no había sido notificado a la Comisión con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE), constituía una ayuda de Estado incompatible con el mercado común.

Su demanda de medidas provisionales, por la que se solicitaba que se suspendiera la ejecución de la Decisión, fue desestimada por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1986.

En el marco del sistema descrito en la Decisión y en el auto del Presidente, los tipos de interés comerciales (que en Grecia son fijados por el Banco de Grecia) se modificaron a partir de abril de 1983, fijándose en los siguientes niveles: el 21,5 % para los préstamos a las industrias, el 18,5 % para los préstamos a las empresas de transformación de productos agrícolas y el 14 % para los préstamos a las empresas artesanales. En la vista se comprobó que, en contra de lo que se había supuesto cuando se dictó el auto del Presidente, el tipo del 18,5 % era aplicable a todas las empresas que transformasen productos agrícolas, destinasen o no dichos productos a la exportación.

Se suprimió el tipo del 10,5 %, relativo a los préstamos a la exportación, prefinanciación y financiación de las exportaciones, que era aplicable antes de abril de 1983 en el marco de un sistema que estaba en vigor en la época de la adhesión de Grecia a las Comunidades. Para compensar la desventaja que esto produjo a los exportadores, se concedían bonificaciones de interés del 6 % (del 3 % en el caso de préstamos concedidos al 14 %) a los exportadores de cualquier producto, con excepción de los productos derivados del petróleo, a condición de que las sumas procedentes de la venta fuesen rápidamente repatriadas y convertidas en dracmas.

La parte dispositiva de la Decisión se limita a hacer constar la incompatibilidad del sistema con el mercado común en virtud del apartado 1 del artículo 92, aun cuando la Comisión declaraba en el último considerando de la Decisión que ésta no prejuzgaba «las consecuencias que extraiga la Comisión, si llega el caso, en el plano de la recuperación de las ayudas a los beneficiarios anteriormente citadas, así como el de la financiación de la política agraria común por parte del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria». El artículo 1 prevé que «la ayuda en forma de bonificación de interés del 6 % o del 3 %, que las autoridades helénicas conceden bajo ciertas condiciones a los exportadores de los productos agrícolas que figuran en el Anexo II del Tratado CEE, y para los que se han declarado aplicables íntegramente los artículos 92 y 94 a tenor de los artículos 42 y 43 del Tratado, así como a los exportadores de todos los demás productos no considerados en

* Traducido del inglés.

dicho Anexo, con excepción de los productos derivados del petróleo, es incompatible con el mercado común, de acuerdo con el artículo 92 del Tratado CEE, y deberá suprimirse».

El artículo 2 dispone que «el Gobierno helénico informará a la Comisión, en el plazo de un mes a contar desde la notificación de la presente Decisión, de las medidas que haya tomado para cumplir esta Decisión». Las medidas tomadas por las autoridades griegas tras la Decisión son objeto del asunto 63/87, Comisión/Grecia.

Grecia expone tres motivos, que se aplican sin distinción a las diferentes categorías de exportaciones de que se trata, y que son respectivamente los siguientes: el sistema de bonificación no constiuye una «ayuda de Estado» en el sentido del apartado 1 del artículo 92 (y, por tanto, no tenía que ser notificado con arreglo al artículo 93); la bonificación no se financiaba «por medio de recursos estatales»; por último, la Comisión no ha demostrado que el sistema afectara a los intercambios entre Estados miembros.

Se han formulado dos argumentos en apoyo del primer motivo, a saber, que el sistema de bonificación pretendía ser neutro con relación al régimen vigente antes de abril de 1983 (en otras palabras, que se limitaba a anular los efectos negativos del aumento del tipo para los exportadores y que no les confería una ventaja suplementaria) y que constituía, en cualquier caso, una medida de política monetaria, y no un sistema de subvención.

La demandante mantiene que, en la medida en que la Comisión no examinó el sistema anterior a la luz del apartado 1 del artículo 93 y nunca lo declaró incompatible con el mercado común, ahora no puede tachar de incompatible al sistema modificado, ya que éste produce los mismos efectos y, en el caso de los préstamos concedidos por un período superior a seis meses, es incluso menos ventajoso para los exportadores.

Aunque la Comisión da diferentes razones para explicar que no examinó el sistema anterior, observa acertadamente que el sistema modificado puede evaluarse con independencia del sistema antiguo. Si el nuevo sistema favorece a determinadas empresas o a la producción de determinada mercancías, y si satisface las demás condicionès del apartado 1 del artículo 92, es un sistema de ayudas y debería haberse notificado con arreglo al apartado 3 del artículo 93, bien como una ayuda nueva o bien como la modificación de una ya existente. No importa que sea más o menos favorable que el sistema al que sustituye, ni que éste fuese o no un sistema de ayuda, ni, en caso afirmativo, que fuese o no compatible con el mercado común.

Es evidente que, en el marco del sistema, los tipos de interés generalmente aplicables a las operaciones comerciales en Grecia se reducen únicamente en el caso de préstamos concedidos para la financiación de determinadas exportaciones. Las empresas exportadoras se benefician, por tanto, de una ventaja evidente respecto a las empresas que venden en el interior del país y respecto a algunos otros exportadores a causa de una medida que la Comisión ha tratado como una subvención a la exportación que se aplica a los intercambios intracomunitarios. La conclusión de la Comisión en este sentido es corroborada por la sentencia dictada en los asuntos acumulados 6 y 11/69 (Comisión/Francia, Rec. 1969, p. 523), en la que este Tribunal consideró que un tipo de interés aplicado al redescuento preferencial a la exportación constituía una ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92.

Esta sentencia afecta también al segundo argumento formulado en apoyo del primer motivo de Grecia, según el cual el sistema constituye una medida de política monetaria. La demandante mantiene que el sistema estaba destinado a mejorar la balanza de pagos del país al estimular a los exportadores a repatriar las sumas procedentes de sus ventas y a convertirlas en dracmas en vez de conservar divisas extranjeras especialmente con el fin de aprovechar las bajas de la cotización de la dracma. Según ella, no estaba destinado a beneficiar a los exportadores como tales.

La Comisión duda que el sistema anterior fomentase tales prácticas y que el nuevo sistema constituya un remedio eficaz. Observa, además, que podrían utilizarse medidas, tales como sanciones, que no tuviesen un efecto protector, para conseguir el mismo objetivo.

En cualquier caso, desde el punto de vista jurídico, no hay ninguna duda de que, a pesar de la relativa libertad de los Estados miembros en materia monetaria, las medidas tomadas en este terreno pueden entrar en el ámbito de aplicación del artículo 92. Como declaró este Tribunal, desestimando el argumento contrario de Francia en el asunto del redescuento preferencial, el apartado 3 del artículo 108 y el apartado 3 del artículo 109 «confieren a las instituciones comunitarias facultades de autorización o de intervención que carecerían de objeto si los Estados miembros pudieran, con el pretexto de que su acción entra únicamente en el ámbito de la política monetaria, establecer unilateralmente, y sin el control de dichas instituciones, excepciones a las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado» *(traducción provisional)*; el principio de solidaridad contenido en el artículo 5 queda expresado en el artículo 108 y «el ejercicio de las competencias reservadas no puede, por tanto, permitir que se adopten unilateralmente medidas prohibidas por el Tratado» *(traducción provisional)*. Por consiguiente, este Tribunal consideró que el tipo preferencial era una ayuda en el sentido del artículo 92.

Del mismo modo, en el presente asunto, cualesquiera que sean las razones que indujeron a las autoridades griegas a adoptar el sistema de bonificación de interés, éste favorece claramente a los exportadores y, por lo tanto, entra en el ámbito de aplicación del artículo 92, si se satisfacen las demás condiciones de este artículo, que son objeto de los motivos segundo y tercero del recurso. Así pues, en mi opinión, debe desestimarse el primer motivo.

De acuerdo con el segundo motivo, la bonificación no se concede mediante recursos estatales. Se han hecho dos afirmaciones aparentemente contradictorias; según la primera, los bancos comerciales pagaban la bonificación mediante sus recursos propios (reembolso de los depósitos a plazo efectuados sobre sus propios fondos), la segunda mantiene que, de hecho, se limitaban a reembolsar a los exportadores lo que ya les pertenecía. En el apartado 11 de su auto sobre la demanda de medidas provisionales, el Presidente del Tribunal de Justicia decía que «durante la vista se ha puesto de relieve que las bonificaciones de intereses abonadas por los bancos comerciales a sus clientes exportadores con quienes tenían concertados los préstamos no provenían de los fondos propios de estos bancos, sino que tales cantidades les eran reembolsadas por el Banco de Grecia». Por esta razón, el Presidente consideró que «parece difícil evitar la conclusión de que estos fondos provenían directamente de los recursos estatales».

Con posterioridad al auto del Presidente, no ha habido nada, ni en la fase escrita ni en la vista relativas al asunto principal, que pueda llevar a este Tribunal a adoptar un punto de vista diferente. En particular, Grecia no ha pretendido negar que los bancos prestamistas eran reembolsados por el Banco central.

Además, como observa la Comisión, el Banco de Grecia está autorizado por la ley a aplicar la política monetaria del Gobierno, el Gobernador del Banco es nombrado por el Gobierno, y más de la mitad de los bancos comerciales están, de hecho, dirigidos por el Estado o por cuenta de éste; ninguna de estas afirmaciones ha sido negada por el Gobierno griego.

Por último, «tal como se desprende del propio texto del apartado 1 del artículo 92, una ayuda no tiene necesariamente que estar financiada mediante los recursos del Estado para ser calificada de ayuda estatal» *(traducción provisional)* como ha declarado este Tribunal en el asunto 290/83 (Comisión/Francia, Rec. 1985, pp. 439 y 449). En dicha sentencia, el Tribunal se refirió también al asunto 78/76 (Steinike und Weinlig/R. F. de Alemania, Rec. 1977, p. 595), en el que había resuelto que no debía hacerse ninguna distinción entre «la ayuda [...] concedida directamente por el Estado o por organismos públicos o privados que éste instituye o designa con el fin de gestionar la ayuda» (concretamente, p. 616). Esta jurisprudencia ha sido confirmada en los asuntos acumulados 67, 68 y 70/85 (sentencia de 2 de febrero de 1988, Kwekerij Gebroeders Van der Kooy BV y otros/Comisión, Rec. 1988, p. 219).

Para satisfacer los requisitos del artículo 92, basta, en mi opinión, con que la ayuda se pague a instancias del Estado o por orden de un organismo facultado para ello por el Estado, como es el caso del Banco de Grecia, aun cuando no sea financiada directamente mediante recursos estatales, como lo era, casi con toda seguridad, el sistema de que se trata. Por tanto, el segundo motivo debe desestimarse.

Según el tercer motivo, la Comisión no ha adoptado la prueba, en la Decisión, de la existencia de un efecto sobre los intercambios entre los Estados miembros y sobre la competencia.

La demandante mantiene que la Comisión debe basarse en datos concretos para mostrar que las exportaciones griegas aumentaron como consecuencia de la ayuda, y que la Decisión se limita a afirmar que así fue. De hecho, sobre todo en el sector de los cereales, las exportaciones griegas han perdido terreno.

No obstante, la Comisión parte del principio de que, como ha resuelto este Tribunal en el asunto 730/79 (Philip Morris Holland/Comisión, Rec. 1980, pp. 2671, 2688 y 2689), «cuando una ayuda financiera otorgada por el Estado refuerza la posición de una empresa respecto a otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, debe considerarse que estos últimos han sido afectados por la ayuda» *(traducción provisional)*. La presunción de un efecto sobre los intercambios intracomunitarios se encuentra también en los asuntos acumulados 296 y 318/82 (Países Bajos y Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Comisión, Rec. 1985, p. 809), en los que el Tribunal de Justicia reconoció que «en determinados casos, las propias circunstancias en que ha sido concedida la ayuda bastan para mostrar que ésta *es capaz* de afectar a los intercambios entre Estados miembros y de falsear o amenazar falsear la competencia» *(traducción provisional)* (concretamente, p. 824). La expresión «es capaz» tiene la función de recordar que el artículo 92 se refiere tanto a los efectos potenciales como a los reales.

En la parte V de la Decisión se lee:

«Las bonificaciones de interés (del 6 % o del 3 %) previstas después de 1983 por Grecia en favor de la exportación de los productos de ese país con excepción de los productos derivados del petróleo, facilitan artificialmente su salida en los mercados comunitarios y extracomunitarios, ya que reducen de forma apreciable los gastos ocasionados en el momento de su venta en los mercados extranjeros.

»En efecto, hay que tener en cuenta, por una parte, que los productos griegos son objeto de una vasta corriente de intercambios (en 1982, sobre el valor total de las exportaciones griegas —es decir, 4 381 millones de ecus— el 46,3 % procedía de las ventas a otros Estados miembros; en 1984 el valor de las exportaciones alcanzaba el 13,6 % del producto interior bruto) y que, por otra parte, el comercio de exportación es objeto de una viva competencia entre las empresas griegas y las de los demás Estados miembros.

»Además, facilitando la creación de nuevas salidas comerciales o, al menos, su mantenimiento, esta intervención (cuya importancia va directamente unida al volumen de las exportaciones efectuadas) tiene como efecto estimular a los productores griegos a aumentar las cantidades producidas, lo que les permitirá por una parte reducir, gracias entre otras cosas a economías de escala, su precio de coste y, por otra parte, aumentar gracias a esta reducción su competitividad en todos los mercados.»

La Comisión disponía de un elemento sólido (a saber, la importante bonificación pagada a los exportadores) del que podía deducir que los intercambios intracomunitarios eran o podían ser afectados; esta deducción figura en la Decisión en una forma que satisface los requisitos del artículo 190 del Tratado. Por lo tanto, el tercer motivo no me parece convincente.

Por último, en la vista, la demandante mantuvo que la Comisión no tenía derecho a alegar que el sistema de bonificación afectaba a los intercambios intacomunitarios, ya que, en el contexto de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión había calificado de menor la ayuda establecida por el sistema y no la había cargado a Grecia. Como observa la Comisión, éste es un motivo nuevo y, por tanto, no cabe admitirlo. En mi opinión, ésta es la base sobre la que procede resolver respecto a dicho motivo.

No obstante, incluso si los hechos son exactos, ello no quita nada a la conclusión de la Decisión según la cual el sistema de bonificación constituye una ayuda en el sentido del artículo 92. Ello muestra únicamente que la Comisión prefirió no ejecutar la Decisión, por razones que no nos toca juzgar en el presente asunto.

Por lo tanto, opino que procede desestimar el recurso y condenar a Grecia a cargar con las costas de la Comisión, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.