II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 25 de junio de 1986

relativa a una ayuda a las organizaciones de productores en el sector de la pesca concedida por el Gobierno alemán

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(86/561/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y, en particular, el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93,

Visto el Reglamento (CEE) nº 3796/81 del Consejo, de 29 de diciembre de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca [1], cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de España y Portugal, y, en particular, su artículo 28,

Después de haber emplazado a los interesados a presentar sus observaciones [2], de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93,

Teniendo en cuenta los elementos siguientes:

I

Notificación y descripción de la ayuda

Mediante cartas de su Representación Permanente ante las Comunidades Europeas de 8 de julio y de 22 de octubre de 1982, el Gobierno alemán informó a la Comisión, de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, de su intención de convertir en subvenciones los préstamos destinados a la estabilización del mercado, concedidos a las organizaciones de productores de pesca de altura y de pesca costera en 1975 y 1976.

Se trata de una ayuda que se sitúa en el campo de la organización común de mercados en el sector de productos de la pesca. El apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 100/76 por el que se establece una organización común de mercados en el sector de productos de la pesca [3] y el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3796/81 que sustituyó a la anterior prevén que los Estados miembros pueden conceder a las organizaciones de productores, directamente o por medio de establecimientos de crédito, ayudas en forma de préstamos de características especiales destinados a cubrir una parte de los gastos previsibles relativos a las intervenciones en el mercado contemplados en los artículos 8 o 9 de dichos Reglamentos, es decir, medidas de retirada del mercado. En 1975 y 1976, cuatro organizaciones de productores de pesca costera alemana obtuvieron, de conformidad con las disposiciones de dicho artículo, préstamos por un importe total de 4 500 000 marcos alemanes. Estos préstamos debían reembolsarse a partir de 1979 en diez anualidades iguales, siendo el tipo de interés entre el 2 y 4 %. Varias de estas organizaciones de productores se vieron en la imposibilidad de continuar el reembolso debido a problemas económicos específicos del sector.

El gobierno alemán estaba dispuesto a renunciar al reembolso de las cantidades de estos préstamos que aún se debían (3 150 000 marcos alemanes) a condición de que todas las organizaciones de productores de pesca costera procediesen a la comercialización en común de sus productos y creasen para ello una asociación única de comercialización. Los proyectos de contrato, relativos a la conversión en subvenciones de las cantidades de estos préstamos que aún se debían, preveían que las organizaciones de productores que se retirasen de la comercialización en común serían obligadas a reembolsar el saldo de

[1] DO nº L 379 de 31. 12. 1981, p. 1.
[2] DO nº C 57 de 2. 3. 1983, p. 6.
[3] DO nº L 20 de 28. 1. 1976, p. 1.

la deuda hasta 1989. Este saldo se calcula en base a una séptima parte por año que quedase del importe de la deuda en el momento de ejecución de los contratos.

La ayuda así descrita entra dentro del ámbito de aplicación de los artículos 92, 93 y 94 del Tratado CEE en virtud de las disposiciones del artículo 28 del Reglamento (CEE) nº 3796/81.

Examen efectuado por la Comisión

Después de un primer examen, la Comisión consideró que el principio de comercialización en común de productos de la pesca es compatible con el Reglamento (CEE) nº 3796/81, pero que los medios propuestos para realizar dicha comercialización, es decir, la conversión en subvenciones de préstamos de características especiales, no están previstos por el Reglamento por el que se establece la organización común de mercados. Esta organización tiene en efecto un carácter exhaustivo y cualquier ayuda no prevista puede obstaculizar su buen funcionamiento ; por lo tanto, su aplicación constituye una infracción a las disposiciones de dicho Reglamento.

Por consiguiente, la Comisión decidió iniciar respecto a dicha ayuda el procedimiento de examen del apartado 2 del artículo 93 del Tratado y, mediante carta de 23 de diciembre de 1982, emplazó al Gobierno alemán para que presentase sus observaciones.

II

Observaciones de los interesados

Varios Estados miembros, así como una organización de productores, transmitieron sus observaciones a la Comisión. Dichos Estados miembros y dicha organización profesional comparten la opinión de la Comisión.

Observaciones del Gobierno alemán

En su respuesta, dirigida a la Comisión el 25 de enero de 1983, el Gobierno alemán formuló las siguientes observaciones :

1. No se trata de la concesión de medios financieros suplementarios a las organizaciones de productores afectados, sino únicamente de la supresión del reembolso de los préstamos concedidos en el pasado, una tercera parte de los cuales ha sido ya devuelta. Tal dispensa de reembolso de las anualidades de préstamos concedidos está autorizada en condiciones muy restrictivas fijadas por la legislación presupuestaria de la República Federal. El párrafo tercero del apartado 1 del artículo 59 de la Ley Orgánica relativa al presupuesto federal concede a las autoridades competentes el derecho de cancelar créditos cuando la recaudación tuviese en un caso particular consecuencias particularmente penosas para el deudor.

2. La Comisión reconoció que el objetivo perseguido por la medida en cuestión, es decir, la comercialización en común de productos de las organizaciones afectadas, está de acuerdo con los objetivos de la reglamentación común de mercados.

3. Los préstamos de características especiales previstos en el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3796/81 no están definidos únicamente de forma muy general y una cancelación de la obligación de reembolso concedida para no poner en peligro la existencia del deudor podría incluirse entre las características especiales de dichos préstamos. Además, esta disposición no fija ningún límite absoluto al nivel de la ayuda, ya que únicamente deben estimarse los gastos de intervención previsibles que la ayuda permitirá cubrir por lo menos en parte. Asimismo, no introduce ninguna restricción en lo relativo al tipo de bonificación de interés, ni al número de años de pago ni incluso a los plazos de reembolso. Por consiguiente sería posible conceder préstamos que, con igual cobertura de los gastos de intervención y condiciones idénticas de reembolso, representaran un equivalente de subvención superior al importe considerado en el presente caso.

4. La medida en cuestión tendría un carácter estructural por su efecto duradero sobre la mejora de las estructuras de comercialización de los productos de la pesca, teniendo en cuenta que la cancelación de la deuda está supeditada a la obligación de las organizaciones de productores de practicar una comercialización común sin límite en el tiempo. El no respeto de dicha obligación implica la solicitud de restitución del préstamo, por consiguiente la anulación de la cancelación. El objetivo estructural de la medida que obliga a la organización beneficiaria a adoptar una actitud conforme a la organización común de mercados en el sector de productos de la pesca se alcanzaría por consiguiente con medios limitados y quedaría garantizado por una obligación rigurosa. Estos efectos estructurales de la medida permitirían el recurso a la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, según la cual las ayudas nacionales que no estén previstas en el marco de las organizaciones de mercado existentes no son incompatibles por sí mismas con el Tratado, se refieren a las ayudas relativas a los productos y no a aquéllas destinadas a la mejora de las estructuras de producción o de comercialización.

5. Según las líneas directrices para la concesión de ayudas a la compra de combustible para la calefacción de los invernaderos, la Comisión no se opondría a tales ayudas teniendo en cuenta su elemento estructural aunque se tratase de ayudas al funcionamiento que entrasen en el campo de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1035/72 por el que se establece una organización común de mercados en el sector de las frutas y las legumbres [1].

6. Los artículos 8 y 9 del Reglamento (CEE) nº 101/76 por el que se establece una política común de estructuras en el sector pesquero [2] autorizarían a los Estados

[1] DO nº L 118 de 20. 5. 1972, p. 1.
[2] DO nº L 20 de 28. 1. 1976, p. 19.

miembros a conceder ayudas financieras que contribuyesen a la adaptación de las condiciones de producción y de comercialización en función de las exigencias del mercado. Esto no cubriría únicamente las ayudas a las inversiones, sino también otras ayudas que respondan a los mismos objetivos.

En conclusión, el Gobierno alemán considera que la medida de ayuda en cuestión puede considerarse compatible con el mercado común según las disposiciones de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

En una Comunicación complementaria de 14 de mayo de 1984, en respuesta a las cartas de la Comisión de 17 de noviembre de 1983 y de 26 de abril de 1984, las autoridades alemanas proporcionaron informaciones complementarias sobre la situación financiera de las organizaciones de productores afectados para demostrar que un reembolso de los préstamos no permitiría a dichas organizaciones seguir con sus actividades, así como sobre las consecuencias jurídicas para las cooperativas — forma jurídica de dichas organizaciones de productores — que no podrían ya reembolsar sus deudas. Según sus propios balances las organizaciones de productores en cuestión no podrían ya garantizar la continuación de sus actividades económicas en caso de reembolso de los préstamos en cuestión. Además, según la legislación alemana aplicable a las cooperativas, el procedimiento de quiebra se inicia en el momento en que se da una exceso de endeudamiento, situación frente a la que se encontraban todos los beneficiarios de las medidas de ayuda en cuestión.

III

Valoración jurídica

Al iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE respecto a la ayuda en cuestión, la Comisión había indicado que el objetivo perseguido por la medida de ayuda en cuestión parecía favorable a un buen desarrollo del mercado, tal y como es la intención de la organización común de mercados, pero el medio utilizado por el Gobierno alemán para realizarlo no se adaptaba a los términos del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3796/81. Las reuniones entre los servicios alemanes y los de la Comisión así como el intercambio de cartas entre el Gobierno alemán y la Comisión no condujeron a una solución distinta de la propuesta en la notificación. En tales circunstancias, el Gobierno alemán decidió conceder provisionalmente la ayuda en cuestión : en los contratos con las organizaciones de productores se incluyó una cláusula que prevé la anulación del compromiso del Gobierno alemán de renunciar al reembolso de los préstamos en caso de que la Comisión adopte una Decisión declarando incompatible la ayuda en cuestión.

El Reglamento (CEE) nº 3796/81 prevé en el apartado 4 de su artículo 6 que, durante los cinco años siguientes a la constitución de los fondos de intervención previstos en el artículo 9 de dicho Reglamento (financiación de las medidas de retirada), los Estados miembros podrán conceder a las organizaciones de productores, directamente o por medio de establecimientos crediticios, ayudas en forma de préstamos con características especiales destinadas a cubrir una parte de los gastos previsibles relativos a las intervenciones en el mercado previstas en el artículo 9. Por el contrario la ayuda alemana prevé la conversión en subvenciones a fondo perdido de tales préstamos, concedidos a las organizaciones de productores de pesca costera en 1975 y 1976.

No puede aceptarse una interpretación amplia de la expresión « características especiales » para los préstamos citados y que vaya hasta cubrir una cancelación de la obligación de reembolso ya que se apartaría de la propia noción de préstamo. En efecto, la reglamentación comunitaria prevé únicamente la concesión de préstamos — incluso con la condición de reembolso favorable — para « ... cubrir una parte de los gastos previsibles relativos a las intervenciones en el mercado contempladas en el artículo 9 » [del Reglamento (CEE) nº 3796/81]. De ello se deduce que una comparación del importe de la ayuda, en equivalente subvención, en forma de préstamos de tipo reducido con un importe, eventualmente idéntico, en forma de subvención directa queda excluido ya que la renuncia total al reembolso de un préstamo equivale a la concesión de una nueva subvención no reembolsable. Por lo tanto, dicha medida constituiría una ayuda directa a las organizaciones de productores contraria a las disposiciones restrictivas del apartado 4 del artículo 6 del Reglamento en cuestión. Además, los préstamos originarios se habían concedido, en virtud ya fuera del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 2142/70 [1] ya fuera del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 100/76 [posteriormente sustituido por el apartado 4 del artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3796/81] que prevén un límite temporal para llevar a cabo dicha acción, es decir los cinco años siguientes a la constitución de los fondos de intervención previstos respectivamente en los artículos 7 y 8. A continuación, la conversión en subvenciones de dichos préstamos debe considerarse como una nueva ayuda que tuviese en principio el mismo objetivo, es decir, cubrir una parte de los gastos previsibles relativo a las intervenciones en el mercado para las retiradas, pero cuya concesión realizada en 1983, se situaría más allá de dicho límite temporal y constituiría, únicamente por esta circunstancia, una infracción de estos Reglamentos.

La ayuda en cuestión no puede considerarse como ayuda de carácter estructural que tuviese un efecto duradero sobre la mejora de las estructuras de comercialización de los productos pesqueros. El objetivo perseguido era la comercialización en común de los productos de las organizaciones de productores beneficiarios. Dicho objetivo, aun cuando deseable en el marco de la organización común de mercado, no está cubierto por las categorías de medidas previstas en el segundo guión del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 101/76 relativo a la adaptación de las condiciones de comercialización, especialmente por el desarrollo de las instalaciones de conservación y tratamiento necesario para reforzar la eficacia de la acción de las organizaciones de productores.

[1] DO nº L 236 de 27. 10. 1970, p. 5.

La comercialización en común aquí contemplada forma parte de las acciones normales de comercialización que precisan eventualmente de la creación de una nueva estructura de organización que puede ser estimulada por las ayudas previstas en el artículo 6 del Reglamento sobre la organización común de mercados. La ayuda en cuestión no tiene ningún vínculo directo con dicha comercialización en común, sino que está destinada a restablecer la situación financiera de las organizaciones de productores, facilitándoles de este modo la posibilidad de creación de nuevas estructuras de organización como por ejemplo la comercialización en común. El vínculo entre la ayuda y dicha comercialización en común es invocada por las autoridades alemanas para justificar el carácter « estructural » de la medida, pero ni la propia concesión ni el importe de la ayuda pueden compararse con los gastos (posibles) de creación de una comercialización común.

En este caso no es pertinente la referencia a las líneas directrices para la concesión de la ayuda a la compra de combustibles para la calefacción de los invernaderos. En efecto, se trataba en este caso de una autorización limitada en el tiempo con condiciones estrictas para permitir al sector de la horticultura adaptarse a importantes subidas de los precios del petróleo.

Además dicha autorización temporal estaba igualmente prevista para el sector pesquero. Tal ayuda al funcionamiento se sitúa en el nivel de producción para atenuar los efectos de un aumento repentino del coste de producción que no puede recuperarse mediante medidas estructurales necesarias cuyo efecto únicamente podrá notarse a largo plazo. No existe ningún vínculo directo con la comercialización de los productos afectados y por lo tanto la ayuda en cuestión no puede considerarse como una ayuda a la comercialización, que interviene directamente con la organización común de mercados.

Por lo tanto, no puede tomarse en cuenta la conversión de los préstamos en subvenciones para la apreciación de las condiciones estrictas de concesión de determinadas ayudas a las organizaciones de productores, previstas en el artículo 6 del Reglamento (CEE) nº 3796/81. Tiene repercusiones directas en la situación financiera de las organizaciones de productores de pesca costera en Alemania, sobre todo en lo relativo a sus posibilidades de un mantenimiento autónomo de los precios de retirada, ya que los fondos de intervención de cada organización son alimentados de forma indirecta mediante el no reembolso de los préstamos. Estos fondos de intervención, alimentados normalmente mediante cotizaciones basadas en las cantidades puestas a la venta, no pueden beneficiarse de una compensación financiera mediante fondos públicos. La situación financiera penosa de dichas organizaciones en el momento de la concesión de la ayuda en cuestión no puede justificar la concesión de una ayuda contraria a las disposiciones de la reglamentación sobre la organización común de mercados.

Además, es necesario recordar que las organizaciones de productores beneficiarios de la ayuda en cuestión se han aprovechado igualmente del régimen de compensación financiera para las retiradas previstas en la reglamentación comunitaria. Tal fortalecimiento de su situación competitiva puede tener una influencia negativa sobre su disponibilidad para orientarse hacia los objetivos perseguidos por la organización común de mercados, es decir una incitación a adaptar mejor la oferta a las necesidades del mercado ; por otra parte, discrimina a las organizaciones de productores competidoras que no se benefician de las mismas ventajas financieras.

Por consiguiente, dicho fortalecimiento de la situación competitiva tiene repercusiones negativas en la de los productores de los demás Estados miembros, ya que el mercado alemán se alimenta únicamente en alrededor de una cuarta parte de sus propios desembarques y en cerca de la mitad de importaciones procedentes de los restantes Estados miembros ; Alemania exporta alrededor de la mitad de su producción y de ella tres cuartas partes a otros Estados miembros (1984).

IV

La concesión de la ayuda en forma de no reembolso de los préstamos a las organizaciones de productores cuestiona el buen funcionamiento de la organización común de mercados y perjudica los objetivos perseguidos por ésta. Por consiguiente constituye una infracción del Derecho comunitario.

La medida en cuestión, ya que se trata de una acción de mantenimiento financiero por medio de recursos de estado que refuerza la posición competitiva de los productores alemanes en relación a los de los restantes Estados miembros, es una ayuda de Estado incompatible con el mercado común en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE. No puede aplicarse en este caso ninguna de las derogaciones previstas en el apartado 2 del artículo 92 del Tratado CEE.

En lo relativo a las derogaciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE, la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas indica que cuando la Comunidad ha adoptado una reglamentación por la que se establece una organización común de mercado en un sector determinado, los Estados miembros están obligados a abstenerse de cualquier medida que pudiese derogarla o perjudicarla teniendo en cuenta no solamente las disposiciones expresas sino también los objetivos de la reglamentación. Se deduce de las consideraciones desarrolladas que la medida de que se trata al perjudicar a la organización común de mercado en el sector en cuestión constituye por lo tanto una medida que infringe el Derecho comunitario. Por consiguiente, tal medida no puede en ningún caso beneficiarse de las derogaciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE [1].

Para asegurar el respeto del Derecho comunitario, la medida en cuestión debe ser suprimida por el Gobierno alemán inmediatamente en la medida en que no lo haya sido ya.

[1] Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1975 en el asunto 51/74 Hulst/Produktschap Voor Siergewassen. Rep. 1975, página 79.
Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de marzo de 1984 en el asunto 169/82, Comisión c/ Italia, Rep. 1984-3, página 1603.

La presente Decisión se entiende sin perjuicio de las consecuencias que la Comisión extraiga en su caso en lo relativo al reembolso de la ayuda citada por parte de los beneficiarios, así como en lo relativo a la financiación de la política común de pesca por el FEOGA,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Es incompatible con el mercado común de acuerdo en el artículo 92 del Tratado CEE y deberá suprimirse la ayuda del Gobierno alemán a las organizaciones de productores de pesca de altura y de pesca costera en forma de conversión en subvenciones de los préstamos destinados a la estabilización del mercado.

Artículo 2

La República Federal de Alemania informará a la Comisión, en un plazo de un mes a partir de la notificación de la presente Decisión, de las medidas tomadas para adaptarse a lo dispuesto en el artículo 1.

Artículo 3

La República Federal de Alemania será destinataria de la presente Decisión.

Hecho en Bruselas, el 25 de junio de 1986.

Por la Comisión

António CARDOSO E CUNHA

Miembro de la Comisión