CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO
presentadas el 17 de noviembre de 1987 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Las presentes conclusiones se refieren al recurso interpuesto por la empresa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG contra la negativa de la Comisión a proceder a una adaptación de sus cuotas de entrega de productos de la categoría III (perfiles pesados) relativos al primer trimestre de 1985, en aplicación del artículo 14 de la Decisión nº 234/84/CECA de la Comisión, de 31 de enero de 1984, que prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO L 29, p. 1; EE 13/15, p. 254).

2. La sociedad Peine-Salzgitter AG había interpuesto primeramente un recurso por omisión contra la falta de respuesta de la Comisión (artículo 35 del Tratado CECA). A continuación, el 11 de junio de 1985, la Comisión adoptó una decisión formal, que denegaba la solicitud de la citada empresa. La demandante amplió su recurso a esta decisión.

3. La Comisión manifestó sus dudas respecto a la admisibilidad de la transformación de un recurso por omisión en un recurso de anulación aunque no se opuso formalmente a su admisibilidad.

4. Considero por mi parte que sería contrario a una buena administración de la justicia y el principio de economía procesal obligar a la demandante a interponer otro recurso contra la decisión formal de desestimar su solicitud. [1]

5. En cuanto al fondo de este litigio, se trata de la interpretación del artículo 14 de la Decisión nº 234/84/CECA, a tenor del cual:

«Si, por razón de la magnitud del tipo de exoneración de una categoría determinada de productos fijada para un trimestre, el régimen de cuotas causare dificultades excepcionales a una empresa que, en los doce meses anteriores al trimestre de que se trate:

— no haya recibido ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación,

— no haya sido objeto de sanciones relacionadas con las normas de precios o haya satisfecho las multas debidas, la Comisión procederá, para el trimestre de que se trate, a una adaptación adecuada de las cuotas y/o de las partes de las mismas que puedan entregarse en el mercado común, para la categoría o categorías de productos de que se trate [...]»

6. En opinión de la Comisión el recurso es infundado, por lo menos por uno de los dos motivos siguientes, a saber:

* Traducido del francés.

1 — En este sentido, véase la sentencia de 29 de septiembre de 1987, Fabrique de fer de Charleroi SA y Dillinger Hüttenwerke, asuntos acumulados 351 y 360/85, Rec. 1987, p. 3639, apartado 11, o la sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel, 14/81, Rec. 1982, p. 749, apartado 8.

— el sistema de cuotas no le causa desde el primer trimestre de 1985 ninguna «dificultad excepcional» a la demandante;

— Peine-Salzgitter AG recibió en los doce meses que precedían al primer trimestre de 1985 ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación.

7. El éxito del recurso depende, por tanto, de la interpretación que haya de dársele a los conceptos de «dificultades excepcionales» y de «ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación». A continuación trataré de estas dos cuestiones sucesivamente.

I. Interpretación del concepto «dificultades excepcionales»

8. La Comisión estima que el artículo 14 sólo se puede aplicar si la empresa ha sufrido pérdidas, por lo menos durante el trimestre para el que solicita la ayuda, y funda esta interpretación en la dificultad de hablar de «dificultades excepcionales» si la empresa realiza beneficios.

9. La demandante sostiene, por el contrario, que el artículo 14 no exige tal. La empresa subraya que sufre pérdidas en la producción de perfiles pesados (objeto de la solicitud de una cuota suplementaria), a causa de la relación extremadamente desfavorable que existe entre la parte de su cuota que puede ser entregada en el mercado común y su cuota total (llamada relación I: P). Afirma, igualmente, que sus resultados globales sólo pueden ser considerados como positivos si se ignoran deliberadamente las pérdidas sufridas, lo cual es inadmisible.

10. Del artículo 14 se deduce, en primer término, que éste establece una relación de causalidad a este efecto entre el sistema de cuotas y, más concretamente, entre la magnitud del tipo de exoneración para una categoría determinada de productos, y las dificultades excepcionales de la empresa.

11. En su sentencia Alpha Steel,[2] este Tribunal de Justicia declaró ya que el artículo 14

«es una cláusula de equidad, [...] que permite [...] efectuar una corrección apropiada de los efectos de otras disposiciones de la decisión general» (punto 24) *(traducción provisional).*

12. Por otra parte, en la sentencia Boël[3] se afirma que

«resulta [...] del tenor literal del artículo 14 de la Decisión nº 1696/82/CECA que éste prevé posibilidades limitadas de adaptación de las cuales únicamente cuando la empresa tenga que hacer frente a "dificultades excepcionales por razón de la magnitud del tipo de exoneración". En estas circunstancias, la Comisión ha de tomar en consideración la situación particular *de cada caso* con el objeto de determinar si la empresa sufre dificultades excepcionales causadas por las reducciones de producción que le hayan sido impuestas. De ahí que en la aplicación del artículo 14 sólo pueden ser tenidas en cuenta las dificultades que sean *consecuencia directa* de la instauración y aplicación del

2 — Sentencia de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. 1982, p. 749.

3 — Sentencia de 22 de junio de 1983, Usines G. Boël/Comisión, 317/82, Rec. 1983, p. 2041.

régimen de cuotas» (punto 7) *(traducción provisional).*

13. Por ello, el artículo 14 tiene por único objeto la corrección de los rigores del régimen de cuotas. Las dificultades extraordinarias que tengan otra causa no pueden así tomarse en consideración a los fines de este artículo, y es precisamente esto lo que podría suceder si se siguiera el razonamiento de la Comisión.

14. Supongamos, por ejemplo, la existencia de dos empresas, A y B, que tienen un coeficiente I: P idéntico, muy desfavorable para la categoría III. Supongamos además que la empresa A haya mantenido un proceso continuado y sistemático de reestructuración y que, gracias a los beneficios que obtiene en otras categorías de productos sometidos o no a cuotas, ya no sufra pérdidas en su conjunto. La empresa B, por el contrario, no se ha esforzado en la reestructuración: ha mantenido relevantes sobrecapacidades y ha cerrado el ejercicio económico con pérdidas. Si se concedieran cuotas suplementarias a la empresa B porque sufre pérdidas y se le deniegan a la empresa A porque no las sufre, se atribuiría una importancia esencial a las dificutades excepcionales que no tienen su causa en el tipo de exoneración aplicable a los productos de la categoría III. Esto sería inadmisible, como hemos visto.

15. Por el contrario, la falta de pérdidas a nivel global no excluye en sí que pueda haber dificultades excepcionales en una esfera de actividad de la empresa. Podría suceder, por ejemplo, que una determinada fábrica, especializada en la fabricación de un producto sometido a un tipo de exoneración elevado por lo que se refiere a la parte de la cuota que puede entregarse en el mercado común, sufre tantas pérdidas que haya de considerar en serio su cierre porque el peso de su déficit terminaría por resultar insoportable. Podría ocurrir también que el beneficio se deba a productos a los que no se aplica el Tratado CECA o que se deba precisamente al hecho de que la empresa haya obtenido cuotas suplementarias en aplicación del artículo 14. Por ello no basta un examen superficial del balance de una empresa ni constatar que realiza un ligero beneficio para deducir *ipso facto* que la empresa no tiene que hacer frente a dificultades extraordinarias.

16. En sus conclusiones de 19 de marzo de 1985 en el asunto 27/84 (Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Rec. 1985, pp. 2385, 2391), el Abogado General Sr. Darmon llegaba igualmente a la conclusión de que es incorrecto decir que las dificultades excepcionales mencionadas por los artículos 14 y 16 debían revestir *necesariamente* la forma de una gestión deficitaria de las empresas.

17. Por ello es tarea de la Comisión examinar caso por caso la situación de la empresa, así como la naturaleza y la extensión de las dificultades excepcionales engendradas por el sistema de cuotas.

18. Por lo demás, es esta la interpretación que la propia Comisión ha efectuado en el marco de las decisiones por las que ha atribuido a Peine-Salzgitter AG las cuotas suplementarias para el tercer y cuarto trimestre de 1984. Después de comprobar que el coeficiente I: P de la empresa había descendido desde el 52 % al 44 % y que este porcentaje era inferior en veinte puntos a la media comunitaria, la Comisión concluyó en sus decisiones que:

«Por estos motivos su empresa sufre dificultades excepcionales para la parte de la cuota de la categoría III que puede entregarse en el mercado común» (véanse los puntos 2 de las Decisiones de la Comisión, de 24 de diciembre de 1984 y de 2 de abril de 1985, que figuran en el anexo a la demanda).

19. La Comisión añadió al punto 7 de las mismas Decisiones:

«Como las dificultades excepcionales conciernen en este caso exclusivamente a las partes de las cuotas de la adaptación, debe referirse a éstas y no a las cuotas de producción» *(traducción provisional).*

20. Finalmente se descubrió a lo largo de la fase oral del procedimiento y de los documentos aportados al sumario que este no es un caso aislado, como la Comisión lo había sostenido durante la fase escrita del procedimiento, sino uno entre varios de los casos en los que la Comisión ha concedido cuotas suplementarias en virtud del artículo 14 a pesar de que la empresa conseguía beneficios. El hecho de que en algunos casos determinados este beneficio se deba a productos que no están sometidos al Tratado CECA o incluso a la concesión de cuotas suplementarias con arreglo al artículo 14 no es relevante.

21. Por tanto, se puede concluir que el simple hecho de que una empresa realice beneficios no basta, por sí mismo, para denegarle la aplicación del artículo 14.

22. Ahora bien, en la Decisión de 11 de junio de 1985 (adjunta a la réplica), por la que la Comisión denegó a Peine-Salzgitter AG las cuotas suplementarias para el primer y segundo trimestres de 1985 se puede leer que:

«La condición indispensable para la aplicación del artículo 14 es la existencia de dificultades excepcionales para una empresa. Pero según las informaciones de las que dispone la Comisión los resultados de su empresa son, en su conjunto, positivos desde el cuarto trimestre de 1984. Por ello ya no se dan las "dificultades excepcionales" en el sentido del artículo 14.»

23. La Decisión individual de la Comisión, de 11 de junio de 1985, está, pues, basada en una interpretación incorrecta del concepto de «dificultades excepcionales» del artículo 14 de la Decisión nº 234/84/CECA. La Comisión no ha probado que la sociedad Peine-Salzgitter AG no se encontraba en «dificultades excepcionales». Falta sólo por saber si lo solicitado podía ser denegado porque la empresa había recibido ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación.

II. La calificación de las ayudas recibidas

24. La segunda razón por la que se declaró inaplicable a la demandante el artículo 14 de la Decisión nº 234/84/CECA consiste en el hecho de que, según la Comisión, aquélla se había «beneficiado en noviembre de 1984 de amortizaciones en lo que concierne al valor funcional de las instalaciones, que deben ser consideradas como ayudas destinadas a cubrir pédidas de explotación».

25. Es incontestable que la demandante recibió a la fecha citada ayudas con arreglo a la Directiva del Ministro Federal de Economía relativa a la concesión de ayudas para la mejora de las estructuras a empresas siderúrgicas de 28 de diciembre de 1983» (*Bundesanzeiger* nº 245 de 31.12.1983). Las ayudas destinadas a mejoras estructurales se refieren a:

— los gastos a favor de trabajadores afectados por medidas de reestructuración y que cesan en la empresa porque esas medidas les afectan directa o indirectamente;

— la amortización especial de instalaciones destinada a la producción siderúrgica en el sentido del Tratado CECA, a saber, para el cierre de estas instalaciones o, en casos excepcionales, para la reducción permanente de la capacidad utilizada.

De ellas sólo son objeto de discusión en el presente asunto las ayudas percibidas para la amortización especial.

26. Primeramente hay que señalar que, aunque estas ayudas son concedidas con motivo del cierre definitivo de instalaciones o de la reducción permanente de la capacidad utilizada, no se trata de ayudas al cierre en el sentido del artículo 4 de la Decisión nº 2320/81, llamada «Código de ayudas CECA».[4] Este artículo enumera con carácter exhaustivo lo que debe entenderse por «gastos normales ocasionados por el cierre total o parcial de instalaciones siderúrgicas». Las ayudas del tipo de las previstas en la directiva alemana no figuran en esa enumeración.

27. En cualquier caso no se trata de calificar las ayudas percibidas por Peine-Salzgitter AG a tenor de las disposiciones del «Código de ayudas» sino a tenor del concepto de «ayudas para cubrir pérdidas de explotación» que figura en el artículo 14 de la Decisión nº 234/84 y no en el mencionado «Código».

28. En este contexto, la demandante llama justamente la atención sobre la evolución que ha conocido la disposición en cuestión. El citado artículo 14 de la Decisión nº 2177/83,[5] en el que se contenía por primera vez una restricción en razón a las ayudas recibidas por las empresas, decía textualmente:

«Si, por razón de la magnitud del tipo de exoneración de una categoría determinada de productos fijada para un trimestre, el régimen de cuotas causare dificultades excepcionales o una empresa que, en los doce meses anteriores al trimestre de que se trate:

— no haya recibido ayudas basadas en la Decisión nº 2320/81/CECA de la Comisión, a excepción de las ayudas para el cierre previstas en el artículo 4 de la mencionada Decisión;

— [...]

»la Comisión procederá, para el trimestre de que se trate, a una adaptación adecuada de las cuotas y/o de las partes de las mismas que puedan entregarse en el mercado común [...]» *(traducción no oficial).*

29. Ya dos meses más tarde, la *Decisión nº 2748/83*[6] modificó el primer guión del artículo 14 en el sentido de que la empresa no hubiera

«recibido ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación».

4 — Decisión nº 2320/81/CECA de la Comisión, de 7 de agosto de 1981, por la que se establecen normas comunitarias para las ayudas a la siderurgia (DO L 228 de 13.8.1981; EE 08/02, p. 90).

5 — Decisión nº 2177/83/CECA de la Comisión, de 28 de julio de 1983, por la que se prorroga el régimen de vigilancia y de cuotas de producción de determinados productos para las empresas de la industria siderúrgica (DO L 208 de 31.7.1983, p. 1).

6 — Decisión nº 2748/83/CECA de la Comisión, de 30 de septiembre de 1983, que modifica por segunda vez la Decisión nº 2177/83 (DO L 269 de 1.10.1983, p. 55).

30. Esta modificación se justifica en el quinto considerando diciendo que:

«no sería equitativo no permitir a las empresas que hubieren recibido ayudas beneficiarse de los ajustes previstos en los artículos 14 y 14 a, a excepción en cualquier caso de las empresas que hubieran recibido ayudas [...] destinadas a cubrir pérdidas de explotación» *(traducción no oficial).*

31. En relación a estas últimas se declaraba en el cuarto considerando que:

«sería injustificable conceder cuotas suplementarias a una empresa con objeto de mejorar una situación de dificultades excepcionales si además esta empresa se ha beneficiado por los mismos motivos de ayudas autorizadas por la Comisión para cubrir pérdidas de explotación» *(traducción no oficial).*

32. En la versión alemana del artículo 14 y del considerando se hablaba de ayudas al funcionamiento («keine von der Kommission genehmigten Betriebsbeihilfen»).

33. Como todas las versiones en otras lenguas eran idénticas a la vesión francesa se puede concluir que la Decisión no se refería a las ayudas al funcionamiento sino solamente a las ayudas concedidas para cubrir pérdidas de explotación.

34. La *Decisión n º 234/84,* que es de la que aquí se trata, retoma, también en su versión alemana, el texto del artículo 14 tal como figuraba en las versiones en otras lenguas de la Decisión anterior («keine von der Kommission genehmigten Beihilfen zur Deckung von Betriebsverlusten»).

35. De esta forma se observa que es indiscutible que el legislador comunitario ha querido ampliar claramente el campo de los beneficiarios de esta cláusula de equidad. En efecto, mientras que en la época de vigencia de la Decisión nº 2177/83 todos los agentes económicos que hubieran recibido cualquier clase de ayuda, excepto la destinada al cierre en sentido del artículo 4 del Código de ayudas, quedaban *excluidos* del beneficio del artículo 14, a partir de la entrada en vigor de la Decisión nº 2748/83 todos los empresarios, incluso los que hubieran recibido una ayuda, podían beneficiarse del artículo 14, con la única excepción de los que hubieran recibido ayudas para cubrir pérdidas de explotación.

36. En consecuencia, si el hecho de haber recibido alguna ayuda de otra clase no basta ya para excluir a una empresa de los beneficios del artículo 14, es evidente que *el efecto* que una ayuda haya podido tener en la cuenta de pérdidas y ganancias de la empresa no puede ser considerado criterio aplicable para identificar las ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación. Toda ayuda, incluso la ayuda para el cierre en sentido del artículo 4 del Código de ayudas, tendrá por efecto la compensación en todo o en parte de las pérdidas de la explotación, si las hay.

37. Por tanto, la demandante tiene razón cuando entiende que lo que hay que tomar en consideración son las *condiciones de la concesión* y el *objetivo* de la ayuda.

38. Por lo que se refiere a las condiciones de concesión de las ayudas para mejoras estructurales obtenidas por Peine-Salzgitter AG, del tenor literal de la Directiva del Ministro Federal de Economía citada, se desprende que estaban en función exclusiva, en cuanto a su justificación y cuantía, de la magnitud de las medidas de cierre definitivo o temporal efectivamente adoptadas y del volumen de amortización que resultaran de ellas.

39. Por tanto, estas ayudas fueron pagadas con independencia de la situación financiera de la empresa. Pudieron incluso haber sido adoptadas si no hubieran existido pérdidas y, si había pérdidas, su cuantía no desempeñó ningún papel en la fijación de la cuantía de las ayudas. Condición imprescindible para la concesión de éstas era la existencia de «un programa de reestructuración particularmente útil desde el punto de vista político-económico [...] cuya factibilidad haya sido verificada y constatda por un interventor de cuentas independiente o por una compañía independiente de auditoría» (punto 4 de la Directiva).

40. En su sentencia Finsider, de 15 de enero de 1985 (250/83, Rec. 1985, pp. 131 y ss., especialmente p. 152, apartado 9), el Tribunal se expresó como sigue a propósito de la justificación de la denegación de cuotas suplementarias en el caso de que una empresa haya recibido ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación:

«[...] Es conforme con este objetivo [a saber, el de promover la reestructuración necesaria para adaptar la producción y la capacidad a la demanda previsible y el de restablecer la competitividad de la siderurgia europea] el que las empresas que han obtenido alguna clase de ayuda que pueda retrasar la reestructuración deseada, es decir, una ayuda destinada a cubrir las pérdidas de explotación, sean excluidas del beneficio de cuotas suplementarias cuya concesión pueda disminuir la incitación a esta reestructuración [...] *(traducción provisional).*

41. Y es precisamente por el hecho de que las ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación tienen un efecto antirreestructuración y contrarían los esfuerzos necesarios para superar la crisis manifiesta de la siderurgia por lo que no deben acumularse a las cuotas suplementarias.

42. Ahora bien, me parece difícil sostener que la empresa Stahlwerke Peine-Salzgitter AG haya recibido una «ayuda que puede retardar la deseada reestructuración» porque la ayuda fue concedida precisamente en función de un programa de reestructuración.

43. La ayuda, concedida en forma de subvenciones reembolsables a partir de 1986, en la medida en que la empresa consiga beneficios, debe ser restituida si la empresa retrocede, total o parcialmente, en su camino hacia el cierre o la limitación de capacidades antes del 31 de diciembre de 1989 (punto 12 de la Directiva).

44. Sin embargo la Comisión, basándose, en su escrito de dúplica, en el hecho de que la mayor parte de la ayuda objeto del presente litigio no fue concedida para reducir capacidades sino sólo para reducir el grado de utilización de instalaciones que continuarán en funcionamiento, sostiene que la finalidad de esta ayuda era la de cubrir pérdidas de explotación.

45. La Comisión reconoció, no obstante, que una ayuda no podía ser calificada de «ayuda para cubrir pérdidas de explotación» más que en caso de que la empresa afectada hubiera sufrido efectivamente pérdidas. Ahora bien, la Comisión afirma que la empresa Peine-Salzgitter AG no ha sufrido pérdidas desde el cuarto trimestre de 1984.

Peine-Salzgitter AG reconoció que, si se hacía excepción de las pérdidas acarreadas de años anteriores, la empresa obtenía beneficios. La Comisión se niega a tomar en consideración las pérdidas anteriores. En esas condiciones nos encontramos pues, según la concepción misma de la Comisión, con que no existen pérdidas, con lo cual no se comprende su última objeción.

46. Resumiendo, se puede concluir que la empresa Peine-Salzgitter AG no ha recibido ayudas destinadas a cubrir pérdidas de explotación. La Decisión denegatoria de la Comisión de 11 de junio de 1985 está fundada en una interpretación incorrecta de este concepto y por ello viola el primer guión del párrafo 1 del artículo 14 de la Decisión nº 234/84.

Conclusión

47. Sobre la base de las anteriores consideraciones propongo anular la Decisión de la Comisión, de 11 de junio de 1985, por la que se deniega la aplicación del artículo 14 de la Decisión nº 234/84/CECA a la empresa de la demandante para el primer trimestre de 1985 y condenar a la demandada al pago de las costas.