ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
14 de Setembro de 1994 *

Nos processos apensos C-278/92, C-279/92 e C-280/92,

Reino de Espanha, representado por Alberto José Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, Rosario Silva de Lapuerta, Gloria Calvo Díaz e Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogados del Estado, do serviço contencioso comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard E. Servais,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Daniel Calleja y Crespo e Francisco Enrique González Díaz, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

que tem por objecto a anulação dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa aos auxílios concedidos pela Espanha à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, actualmente denomi-

* Língua do processo: espanhol.

nada Mediterráneo Técnica Textil SA, e ao seu adquirente (JO L 171, p. 54), dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/318/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa aos auxílios concedidos pela Espanha à sociedade Industrias Mediterráneas de la Piel SA (Imepiel) (JO L 172, p. 76), e dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/321/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa ao auxílio concedido pela Espanha à Intelhorce SA (ex-Industrias Textiles Guadalhorce SA), actualmente designada GTE, General Textil España SA, empresa estatal produtora de têxteis de algodão (JO L 176, p. 57),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, D. A. O. Edward, presidentes de secção, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (relator), J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 1 de Fevereiro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Março de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por petições que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de Junho de 1992, o Reino de Espanha pediu, nos termos do artigo 173.°, primeiro

parágrafo, do Tratado CEE, a anulação dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa aos auxílios concedidos por Espanha à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA (a seguir «Hytasa»), actualmente denominada Mediterráneo Técnica Textil SA, e ao seu adquirente (JO L 171, p. 54), dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/318/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa aos auxílios concedidos pela Espanha às Industrias Mediterráneas de la Piel SA (Imepiel) (JO L 172, p. 76), e dos artigos 2.°, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/321/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa ao auxílio concedido pela Espanha à Intelhorce SA (ex-Industrias Textiles de Guadalhorce SA), actualmente designada GTE, General Textil España, SA, empresa estatal produtora de têxteis de algodão (JO L 176, p. 57).

2 Tendo tomado conhecimento entre 1987 e 1989 de que, por intermédio do Patrimonio del Estado (serviços do património do Estado do Ministério de Economia e das Finanças), as autoridades espanholas concederam entradas de capital a três sociedades pertencentes ao Estado espanhol, das quais duas do sector dos têxteis (Hytasa e Intelhorce) e uma do sector do calçado (Imepiel), a Comissão instaurou processos para avaliar da compatibilidade dessas intervenções com os artigos 92.° e 93.° do Tratado.

3 Do averiguado pela Comissão resulta que, entre 1986, data da adesão da Espanha à Comunidade, e 1989, o Estado concedeu 7 100 milhões de PTA à Hytasa, 6 029 milhões de PTA à Imepiel e 7 820 milhões de PTA à Intelhorce por meio de aumentos de capital destinados a cobrir prejuízos de exploração. Face a esta situação deficitária de carácter duradouro, o Estado espanhol decidiu privatizar as três empresas.

4 As condições de venda previam, designadamente:

— no caso da sociedade Hytasa, o aumento de capital de 4 300 milhões de PTA pelo Patrimonio del Estado, aquando da venda, para melhoria da situação financeira da empresa, realização de investimentos e indemnizar os despedi-

mentos, e um preço de venda de 100 milhões de PTA para a totalidade das acções;

— no caso da Imepiel, a injecção de capital de 8 500 milhões de PTA pelo Patrimonio del Estado, aquando da venda, para melhoria da situação financeira da sociedade, reorganização da mão-de-obra e investimentos adequados em matéria de equipamento, e um preço de venda de 100 milhões de PTA;

— no caso da Intelhorce, um aumento de capital de 5 869 milhões de PTA pelo Patrimonio del Estado e um preço de venda de 2 000 milhões de PTA, a liquidar em três prestações até à formalização da venda.

5 Efectuados estes novos aumentos de capital, os contratos de venda foram assinados, respectivamente, em 22 de Julho de 1990 (Hytasa), em 3 de Fevereiro de 1990 (Imepiel) e em 4 de Agosto de 1989 (Intelhorce). Além do mais, previam o compromisso dos adquirentes de não alienarem as sociedades durante três a quatro anos.

6 Nas três decisões impugnadas, a Comissão declarou ilegais os auxílios concedidos entre 1986 e 1989, por terem sido atribuídos com violação das normas processuais previstas no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Contudo, considerou que esses auxílios satisfaziam os requisitos para beneficiarem da derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea c)), do Tratado, e, por isso, eram compatíveis com o mercado comum (artigo 1.° de cada decisão).

7 Pelo contrário, no que diz respeito aos aumentos de capital efectuados a favor das três sociedades aquando da sua privatização (menos o preço de venda), a Comissão decidiu que se tratava de auxílios concedidos não só com violação das normas pro-

cessuais do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, mas também sem qualquer dos requisitos das excepções previstas no artigo 92.°, n.os 2 e 3, do Tratado, e que, por isso, eram incompatíveis com o mercado comum (artigo 2.° de cada decisão).

8 A Comissão determinou que esses auxílios fossem reembolsados nos termos dos processos e disposições do direito nacional (artigo 3.° de cada decisão).

9 Nos termos do artigo 4.° da Decisão 92/317 relativa à Hytasa, não deve ser aplicado qualquer acordo que preveja a indemnização dos adquirentes pelo Estado ou pelo Patrimonio del Estado como consequência da obrigação de reembolso dos auxílios imposta pelas decisões.

10 Por último, o artigo 5.° da mesma decisão e o artigo 4.° das Decisões 92/318 e 92/321 relativas, respectivamente, à Imepiel e Interlhorce impõem ao Governo espanhol a obrigação de informar a Comissão sobre as medidas tomadas.

11 O Reino de Espanha alega que as decisões litigiosas foram adoptadas com violação dos artigos 92.° e 93.° do Tratado. Para esse efeito, invoca diversos fundamentos assentes na ilegalidade da conclusão da Comissão de que o Reino de Espanha violou as normas processuais previstas no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, da violação dos artigos 92.°, n.os 1 e 3, alíneas a) e c), e 190.°, do Tratado, e da ilegalidade da obrigação de reembolso.

Quanto à ilegalidade da conclusão da Comissão de que o Reino de Espanha violou o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado

12 No processo C-278/92, o Reino de Espanha afirma que a intervenção financeira do Estado aquando da privatização da Hytasa não foi ilegal, dado ter sido concedida em conformidade com as disposições do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado. Em seu entender, os elementos essenciais do auxílio foram notificados à Comissão através de documentos enviados em 30 de Maio e 25 de Junho de 1990, ou seja, antes da sua execução em 25 de Julho de 1990 e antes de ser notificada, em 3 de Agosto de 1990, a decisão de dar início ao processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

13 Nos termos do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, «deve a Comissão ser informada atempadamente dos projectos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projecto de auxílio não é compatível com o mercado comum nos termos do artigo 92.°, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-membro em causa não pode pôr em execução as medidas projectadas antes de tal procedimento haver sido objecto de uma decisão final».

14 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o objectivo desta disposição, que é impedir a entrada em vigor de auxílios incompatíveis com o Tratado, implica que a proibição constante do artigo 93.°, n.° 3, último período, produza os seus efeitos no decurso de toda a fase preliminar, considerada pelo Tribunal de Justiça em dois meses (acórdãos de 11 de Dezembro de 1973, Lorenz, 120/73, Recueil, p. 1471, n.° 4, e de 20 de Março de 1984, Alemanha/Comissão, 84/82, Recueil, p. 1451, n.° 11).

15 Não tendo, no caso presente, terminado este prazo, o Reino de Espanha não podia proceder à execução do auxílio em litígio sem violar o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado.

16 Consequentemente, deve ser desatendido o primeiro fundamento apresentado pelo Reino de Espanha.

Quanto à violação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado

17 Nos três processos, o Reino de Espanha afirma que as entradas de capital concedidas às empresas em causa não constituem auxílios na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Considera que a Comissão fez uma aplicação incorrecta do critério do investidor privado, tal como foi elaborado pelo Tribunal de Justiça (acórdãos de 10 de Julho de 1986, Bélgica/Comissão, 234/84, Colect., p. 2263, n.^{os} 14 e segs., e 40/85, Colect., p. 2321, n.^{os} 13 e segs., acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-305/89, Colect., p. I-1603, n.^{os} 19 e segs.). Em especial, contesta a conclusão da Comissão de que a privatização das empresas não era a solução economicamente mais vantajosa.

18 No caso da empresa Hytasa, o Reino de Espanha alega, designadamente, que os custos da liquidação desta empresa foram nitidamente superiores aos cálculos da Comissão. Ora, enquanto a Comissão calcula o custo total da liquidação da Hytasa pelo valor líquido da sociedade, a liquidação acarretou um saldo negativo para o Estado de 5 312,6 milhões de PTA. Para chegar a este valor, o Reino de Espanha deduz ao valor corrigido do activo da sociedade (8 741,8 milhões de PTA) o valor corrigido dos seus compromissos (6 388 milhões de PTA) e o custo dos despedimentos de pessoal (7 666,4 milhões de PTA). O plano de privatização foi, por isso, rentável para o Patrimonio del Estado.

19 No caso das empresas Imepiel e Intelhorce, o Reino de Espanha alega, designadamente, que a respectiva liquidação acarretou custos muito superiores que resultam, designadamente, do despedimento de 1 450 trabalhadores (Imepiel) e de 1 671 tra-

balhadores (Intelhorce) — custos que se elevam, respectivamente, a 7 900 milhões e a 11 362,8 milhões de PTA —, salários e subsídios de desemprego a cargo do Estado (3 000 milhões no que respeita à Intelhorce), perda do activo das empresas, auxílios à recuperação do tecido industrial, etc.

20 Resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a intervenção dos poderes públicos no capital de uma empresa, seja qual for a forma que revista, pode constituir um auxílio estatal quando estão preenchidas as condições referidas no artigo 92.° do Tratado (acórdão Itália/Comissão, já referido, n.° 18).

21 Para determinar se essas medidas apresentam a natureza de auxílios do Estado, há que apreciar se, em circunstâncias semelhantes, um investidor privado de dimensão comparável à dos organismos que gerem o sector público poderia ter sido levado a proceder às contribuições de capital dessa importância (mesmo acórdão, n.° 19).

22 A este respeito, há que fazer uma distinção entre as obrigações que o Estado deve assumir enquanto proprietário accionista de uma sociedade e as obrigações que sobre ele podem impender enquanto poder público. Tendo as três sociedades em questão sido constituídas sob a forma de sociedades anónimas, o Patrimonio del Estado, como proprietário accionista destas sociedades, apenas era responsável pelas suas dívidas até ao valor de liquidação dos respectivos activos. No caso presente, isto significa que as obrigações que resultam dos custos do despedimento dos trabalhadores, do pagamento dos subsídios de desemprego e dos auxílios à reconstituição do tecido industrial não devem ser tomadas em consideração para aplicação do critério do investidor privado.

23 Nestas circunstâncias, deve ser desatendido o argumento avançado pelo Reino de Espanha.

24 O Reino de Espanha salienta ainda, a respeito dos custos políticos, sociais e económicos que o encerramento de empresas de mais de 1 000 empregados sempre acarreta em zonas de crise social, que a imagem de marca do Patrimonio del Estado, como activo incorpóreo, podia ser gravemente afectada por uma operação desse tipo.

25 Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, (acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, Colect., p. I-1433, n.° 21), uma sociedade-mãe pode, durante um período limitado, suportar os prejuízos de uma das suas filiais a fim de permitir a cessação da actividade desta últimas nas melhores condições. Essas decisões podem ser motivadas não somente pela probabilidade de tirar disso um proveito material indirecto, mas também por outras preocupações, como a de manter a imagem de marca do grupo ou de reorientar as suas actividades.

26 Contudo, a Comissão tem razão quando afirma que um investidor privado que desenvolva uma política estrutural, global ou sectorial, orientada por perspectivas de rentabilidade a longo prazo, após anos de perdas contínuas, não pode razoavelmente permitir-se proceder a um aumento de capital que, em termos económicos, se revele não apenas mais oneroso do que a liquidação do activo, mas, além disso, se prenda com a venda da empresa, o que, mesmo a prazo, lhe retira qualquer perspectiva de lucro.

27 Nos processos C-278/92 e C-280/92, relativos, respectivamente, à Hytasa e à Intelhorce, o Reino de Espanha alega, por outro lado, que o carácter aberto e incondicional das vendas não deveria levantar dúvidas, uma vez que a própria Comissão reconhece que as empresas foram vendidas aos proponentes que fizeram as maiores ofertas. Assim, no caso da Hytasa, a promoção para venda realizou-se por meio de uma brochura pela qual 160 empresas, espanholas e estrangeiras, eram convidadas a apresentar uma proposta. O convite à apresentação de propostas não estava sujeito

a qualquer condição prévia. As condições finalmente impostas resultaram de negociações directas com os proponentes. Essas condições são razoáveis e proporcionadas a objectivos tão legítimos como a prevenção da especulação ou a execução do plano de reestruturação.

28 No secção IV, sexto considerando, da Decisão 92/317 e no secção V, sexto considerando, da Decisão 92/321, a respeito das modalidades de venda das sociedades Hytasa e Intelhorce, a Comissão esclarece que

— a sociedade foi efectivamente vendida ao candidato que apresentou a proposta que oferecia o preço mais elevado;

— no entanto, esse facto não é suficiente para assegurar a não existência de qualquer elemento de auxílio estatal na venda da empresa;

— a fim de chegar a esta conclusão, é necessário provar que a venda foi efectuada através de concurso público e incondicional, ou seja, mediante um processo em que qualquer candidato potencial é convidado a apresentar uma proposta para a empresa e em que o Estado não impõe quaisquer condições para a conclusão do contrato de venda;

— a este respeito, a informação apresentada pelas autoridades espanholas indica que o Estado impôs certas condições aos adquirentes, limitando temporariamente a alienação do capital adquirido e o direito da empresa de solicitar ao Estado autorização para proceder a reduções temporárias de efectivos.

29 Não tendo o Reino de Espanha contestado esta afirmação, deve ser rejeitada a sua argumentação quanto a este ponto.

30 No processo C-278/92, o Reino de Espanha observa ainda que o contrato de venda da empresa Hytasa exige ao adquirente que renuncie formalmente ao crédito

de 822 750 396 PTA de que a empresa é titular sobre o Patrimonio del Estado, reconhecido por acórdão do Tribunal Supremo de 22 de Março de 1990, transitado em julgado. Em qualquer hipótese, este valor deve ser deduzido da entrada de 4 200 milhões de PTA, dado que tal crédito foi prescindido tendo expressamente em consideração a venda e permitiu evitar uma despesa pública que, noutras circunstâncias, seria inelutável. Assim sendo, o montante da intervenção que deve ser tido em conta é de 3 377,3 milhões de PTA.

31 Esta tese não pode ser acolhida. Tal como a Comissão muito justamente sublinhou, dificilmente se poderia deduzir da fórmula utilizada no contrato de venda («renúncia a eventuais direitos») que a Hytasa tinha sobre o Estado um crédito de 822 750 396 PTA. Uma vez que este elemento não foi adiantado durante o processo pré-contencioso previsto no artigo 93.° do Tratado, sendo-o pela primeira vez na petição, o Reino de Espanha não pode prevalecer-se do mesmo.

32 Por último, o Reino de Espanha salienta que a Comissão não demonstrou que as entradas de capital efectuadas pela administração espanhola a favor das três empresas em causa afectaram as trocas comerciais intracomunitárias. Efectivamente, a influência sobre as trocas comerciais intracomunitárias não se exerce automaticamente, devendo ser demonstrada concretamente, caso a caso, a existência de uma alteração actual ou potencial ou de uma distorção da concorrência.

33 Quanto à empresa Hytasa, o Reino de Espanha censura à Comissão não ter demonstrado que o mercado comunitário dos produtos acabados derivados da lã e do algodão seria afectado. A decisão impugnada refere-se em todos os seus dados, estudos e análises ao mercado dos artigos de fiação e de tecelagem, do qual, contudo, a Hytasa deve desaparecer como fornecedor, a partir da venda, para se transformar em cliente. Em contrapartida, no que respeita aos produtos acabados, sobre os quais devem incidir as futuras produção e venda da Hytasa, a Comissão limitou-se a queixar-se da falta de estatísticas.

34 No caso da empresa Imepiel, o Reino de Espanha alega que a quota de mercado que a empresa reprivatizada detém é marginal: 1,5% do mercado nacional e 0,8% do mercado comunitário, do ponto de vista da sua capacidade, e 0,2% do mercado comunitário, do ponto de vista da produção; as exportações atingiram em 1988 o número não significativo de 940 milhões de PTA. Alega ainda que as entradas de capital em litígio concedidas pelo Patrimonio del Estado não provocaram qualquer discriminação no que toca à quota de mercado ocupada pelas empresas concorrentes. Efectivamente, tiveram em vista eliminar os encargos financeiros que derivam principalmente de dívidas anteriores e, assim, permitir a sobrevivência da empresa. Os efeitos sobre as trocas comerciais intracomunitárias são, portanto, nulos ou mínimos.

35 Por último, quanto à empresa Intelhorce, o Reino de Espanha alega que a Comissão se limita a analisar a situação geral do sector dos têxteis na Comunidade, sem referir qualquer dado que reflita a situação do mercado espanhol dentro do mercado comunitário, ou a da Intelhorce, ou ainda a quota desta última no mercado comum.

36 Deve notar-se que as decisões impugnadas incluem, na medida do necessário, a análise dos sectores dos têxteis e do calçado.

37 Nas decisões relativas às empresas Hytasa e Intelhorce, a Comissão salienta que, em 1988, a produção total de têxteis na Comunidade atingiu 86 691 milhões de ecus, dos quais mais de 20% no sector do algodão e mais de 15%, no da lã. O comércio intracomunitário de têxteis de algodão é muito importante, uma vez que as taxas de exportação intracomunitárias atingem, respectivamente, 22%, 34% e 64% da produção comunitária de produtos de fiação, de tecelagem e acabados.

38 Nos termos da decisão relativa à empresa Hytasa, esta participa no comércio comunitário quer directamente, através da venda de tecidos de lã a países terceiros,

quer indirectamente, atendendo à parte importante que detém no mercado espanhol de produtos de lã e de algodão. Conforme os dados fornecidos pelo próprio Reino de Espanha, isto é igualmente válido para as vendas de produtos acabados de lã e algodão que a Hytasa projecta fabricar após a privatização. Quanto à Intelhorce, participa nas trocas comerciais de têxteis de algodão e ocupa uma posição importante no mercado espanhol.

39 Na decisão relativa à empresa Imepiel, a Comissão observa que a produção de calçado da Comunidade atinge 1 050 milhões de pares de sapatos e denota uma tendência para a baixa, que se traduz numa diminuição de cerca de 15% a partir de 1986. O volume total do mercado é de cerca de 1 290 milhões de pares e o comércio intracomunitário abrange cerca de 440 milhões de pares (42% da produção, 34% do mercado). Em 1986, a Espanha dispunha de cerca de 14% do mercado da Comunidade em termos de produção, dos quais exportava 61%. No entender da Comissão, mesmo que a Imepiel não assuma uma parte significativa das exportações espanholas, a sua presença artificial no mercado espanhol torna mais difícil aos outros produtores da Comunidade a penetração neste mercado.

40 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando um auxílio concedido pelo Estado reforça a posição de uma empresa relativamente a outras empresas concorrentes nas trocas comerciais intracomunitárias, devem estas últimas ser consideradas como influenciadas pelo auxílio (acórdão de 17 de Setembro de 1980, Philip Morris/Comissão, 730/79, Recueil, p. 2671, n.° 11). Para o efeito, não é necessário que a própria empresa beneficiária participe nas exportações. De facto, quando o Estado-membro concede um auxílio a uma empresa, a produção interna pode ser mantida ou aumentada, daí resultando que as hipóteses de as empresas estabelecidas noutros Estados-membros exportarem os seus produtos para o mercado deste Estado-membro são diminuídas (acórdão de 13 de Julho de 1988, França/Comissão, 102/87, Colect., p. 4067, n.° 19).

41 Tendo presentes as dificuldades específicas dos mercados dos têxteis de algodão e lã, bem como do calçado, não parece incorrecta a afirmação da Comissão de que

qualquer auxílio concedido a um determinado concorrente corre o risco de falsear gravemente as condições da concorrência.

42 Deve acrescentar-se que a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas entre Estados-membros serem afectadas (acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, Colect. p. I-959, n.° 43).

43 Do que acaba de ser dito resulta que o fundamento assente na violação do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado improcede e, por isso, deve ser desatendido.

Quanto à compatibilidade dos auxílios com o mercado comum

a) *Quanto ao artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado*

44 Nos processos C-278/92 e C-280/92, o Reino de Espanha salienta que a Comissão, embora admitindo que as regiões de Sevilha e Málaga, onde se encontram situadas as empresas Hytasa e Intelhorce, são abrangidas pelo artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado, declara apesar disso inaplicável esta disposição, nos termos da qual podem ser considerados compatíveis com o mercado comum os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. Neste contexto, põe em causa, designadamente, a afirmação da Comissão de que os planos de reestruturação não eram susceptíveis de garantir a viabilidade das duas empresas em questão.

45 Quanto à empresa Hytasa, o Reino de Espanha observa que a preocupação principal do processo de privatização é garantir a viabilidade da empresa através de uma reorientação essencial da sua produção e das suas vendas graças a um precioso «saber-fazer», à criatividade dos desenhos, às inovações técnicas e ao respeito pelos imperativos da moda. O plano de reestruturação previa uma importante redução da mão de obra: o número de trabalhadores devia ser reduzido de 1 034 para 720. A sociedade tinha de reduzir a sua produção de fios e tecidos numa proporção que variava entre 20,8% e 30,2%. Tinha de abandonar completamente a venda desses produtos, ficando a produção reservada ao fabrico de produtos acabados pela própria empresa; as actividades da empresa concentrar-se-iam, a partir daí, na confecção de vestuário.

46 No que respeita à empresa Intelhorce, o Reino de Espanha alega que os adquirentes se comprometeram a desenvolver um importante esforço financeiro e de organização para tornar a empresa viável após a sua dimensão ser reduzida, sendo o elemento determinante deste esforço constituído pelo «saber fazer» dos adquirentes. A venda não tinha como objectivo manter artificialmente a sociedade, mas sim garantir a sua reestruturação económica, técnica e financeira. O plano de reestruturação previa uma redução da mão-de-obra de 40% e a diminuição da produção tradicional da Intelhorce. Deste modo, as previsões da produção para os anos de 1991 a 1993 representavam, no fim desse período, uma redução de 21% da produção de fios e acabamentos, e uma redução de 50% de tecidos.

47 A Comissão afirma, desde logo, nas decisões em litígio que as medidas de auxílio em causa não foram concedidas no âmbito de programas de auxílios regionais, mas com base em decisões *ad hoc* do Governo espanhol e sob a forma de aumentos de capital arbitrários efectuados de modo discricionário. Os auxílios não devem, por isso, ser considerados como regionais.

48 A este respeito, deve notar-se que, numa comunicação de 3 de Fevereiro de 1979 relativa aos princípios de coordenação dos regimes de auxílio regional (JO C 31,

p. 9), à qual as Decisões 92/317 e 92/321 aludem, a Comissão referiu que a especificidade regional existe quando os auxílios regionais concedidos nas regiões que beneficiam do auxílio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, em princípio, se incluam no âmbito de programas de desenvolvimento regional na acepção do artigo 6.° do Regulamento (CEE) n.° 724/75 do Conselho, de 18 de Março de 1975, relativo à criação do referido Fundo (JO L 73, p. 1). Em aplicação do artigo 5.° do Regulamento (CEE) n.° 1787/84 do Conselho, de 19 de Junho de 1984 (JO L 169 p. 1; EE 14 F1 p. 88), que substituiu o referido regulamento, o Fundo participa, designadamente, no financiamento de programas nacionais de interesse comunitário. Um programa desse tipo é definido a nível nacional e consiste num conjunto de acções coerentes e plurianuais, conformes aos objectivos nacionais e que contribuem para a realização de objectivos e políticas comunitárias (artigo 10.°).

49 Com base nestes diplomas aplicáveis na época, a Comissão tinha razões para entender que os auxílios *ad hoc*, ou seja, os que não se incluem num programa nacional de interesse comunitário, não obedecem, em princípio, ao critério da especificidade regional. Efectivamente, estes auxílios não visam primordialmente facilitar o desenvolvimento de determinadas regiões económicas, mas, tal como no caso presente, são concedidos sob a forma de auxílios à exploração de empresas em dificuldade. Nestas condições, cabe ao Estado-membro em causa demonstrar que o auxílio em questão preenche efectivamente ao critério da especificidade regional. Contudo, a Comissão deve desde logo esclarecer os critérios segundo os quais considera os auxílios *ad hoc* como tendo excepcionalmente carácter regional. O facto de os auxílios em questão terem sido concedidos com base em decisões *ad hoc* não pode, por isso, no caso presente, afastar a respectiva qualificação como auxílios regionais na acepção do artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado.

50 Em segundo lugar, a Comissão salienta que mesmo que os auxílios em questão fossem considerados regionais, não poderiam por isso beneficiar da derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea a), dado não contribuírem para o desenvolvimento a longo prazo da região sem efeitos contrários ao interesse comum e às condições da concorrência na Comunidade.

51 É jurisprudência constante que, para aplicação do artigo 92.°, n.° 3, do Tratado, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário (acórdão de 21 de Março de 1991, Itália/Comissão, C-303/88, já referido, n.° 34). É, porém, necessário que a argumentação avançada pela Comissão mantenha a coerência.

52 No entender da Comissão, o plano de reestruturação apresentado para a Hytasa não oferecia solução viável para a empresa, dado que

— as reduções previstas na produção e venda de produtos semiacabados (de 13% a 25% no que toca a fios e tecidos) eram compensadas pelo incremento da produção e venda de produtos acabados (de 50% a 320%), o que aumentava a pressão num sector em dificuldade;

— não se previa qualquer supressão de meios de produção, o que permitia à Hytasa desenvolver de novo no futuro a sua actividade num sector saturado;

— eram insuficientes as medidas de redução de mão-de-obra.

53 No secção VI, oitavo considerando, da decisão litigiosa, a Comissão salienta:

«Mesmo se o auxílio em causa fosse considerado um auxílio regional, continuaria a não ser considerado elegível ao abrigo do n.° 3, alínea a), do artigo 92.°, na medida em que os auxílios concedidos ao abrigo deste artigo devem contribuir para o desenvolvimento a longo prazo da região — o que significa, nomeadamente, no

presente caso, que o auxílio deve pelo menos destinar-se a restabelecer a viabilidade da empresa, objectivo este que não foi atingido em relação à Hytasa à luz das informações apresentadas até à data à Comissão (este aspecto foi já discutido na secção IV) — sem produzir quaisquer efeitos negativos inaceitáveis sobre as condições da concorrência na Comunidade.»

54 A secção IV da decisão em litígio, a que a Comissão se refere, diz respeito à questão de saber em que medida a intervenção em causa continha elementos de auxílio de Estado, na acepção do artigo 92.°, n.° 1, do Tratado. Não aborda a questão do restabelecimento da rentabilidade da Hytasa.

55 Esta questão também não é aludida na secção III da decisão. Após resumir o conteúdo dos dois planos de reestruturação, a Comissão, no décimo sexto considerando, interroga-se quanto à validade das afirmações feitas pelas autoridades espanholas ou das previsões de resultados. Em seu entender, as diversas contradições existentes entre os dois planos não lhe permitem partilhar das previsões optimistas constantes da conclusão do plano revisto (mesmo considerando). A Comissão, contudo, não adianta qualquer argumento específico no sentido de que o novo plano de reestruturação não permitiria assegurar a viabilidade da Hytasa.

56 Por último, no nono considerando da secção VI, a Comissão declara que a questão de saber se os projectos de investimentos da Hytasa são compatíveis com o interesse da Comunidade e contribuem para uma reestruturação eficaz da sociedade são «analisados subsequentemente». Na realidade, nas páginas seguintes, aborda os efeitos nocivos do auxílio sobre as condições de concorrência, sem analisar a incidência do plano revisto no restabelecimento da rentabilidade da Hytasa. Ora, uma análise desse tipo impunha-se no caso presente, tanto mais que o plano previa uma reorientação substancial da produção para a confecção de vestuário.

57 Deve, por isso, concluir-se que a análise que a Comissão faz quanto à compatibilidade do auxílio em questão com o artigo 92.°, n.° 3, alínea a), do Tratado não satisfaz os critérios que ela própria estabeleceu.

58 Consequentemente, a decisão relativa à empresa Hytasa deve ser anulada nos seus artigos 2.°, segundo parágrafo, 3.°, 4.° e 5.°

59 Quanto à empresa Intelhorce, a Comissão, na secção IV, segundo considerando, da decisão litigiosa, considerou que o objectivo-chave do programa inicial de reestruturação consistia num reforço considerável da estrutura de comercialização, através da criação de uma rede dupla de lojas de venda de produtos acabados da própria empresa, de concepção inovadora, quer na área dos têxteis para o lar, quer do vestuário, e com uma nova marca de promoção. De acordo com este plano, e no que respeita aos têxteis para o lar, a Intelhorce devia abrir em Espanha quinze lojas durante o período de 1990/1992 e, no período de 1993/1994, mais vinte e duas lojas, recorrendo a contratos de franquia. No que se refere ao vestuário, planeava abrir quatorze lojas em Espanha no período de 1991/1992, e ainda cinquenta outras ao abrigo de contratos de franquia no período de 1993/1994 (secção IV, terceiro considerando). Em termos de volume de negócios, essa estratégia significava que a Intelhorce, que apresentava ainda prejuízos de 2 491 milhões de PTA em 1990, registaria um lucro de 1 044 milhões de PTA em 1994, sendo esse o primeiro exercício do plano quinquenal abrangido pelo programa inicial de reestruturação com resultados positivos (secção IV, quarto considerando).

60 O programa inicial de reestruturação teve de ser revisto, em resultado das cheias verificadas na província de Málaga em Novembro e Dezembro de 1989, que afectaram a estrutura produtiva da Intelhorce, mas também porque a sociedade não tinha, afinal, a capacidade necessária para empreender a sua estratégia relativa aos produtos de vestuário (secção IV, oitavo considerando). O programa revisto previa a suspensão, por um período indefinido, do projecto da linha de vestuário e da respectiva rede de lojas, a redução dos níveis de produção e uma redução adicional do

número de trabalhadores (mesmo considerando). Segundo este programa, a Intelhorce devia apresentar um prejuízo global de 1 894 milhões de PTA em 1990, e de 1 712 milhões em 1992 (secção IV, décimo considerando).

61 Tendo sérias dúvidas quanto à capacidade do programa de reestruturação apresentado para garantir a viabilidade da Intelhorce, uma vez que os resultados financeiros da empresa eram ainda negativos, tanto na versão inicial como na revista, a Comissão solicitou em 18 de Março de 1991 às autoridades espanholas que apresentassem um novo plano. Ora, embora estas autoridades tivessem planeado propor um novo plano, o mesmo não foi apresentado até à data da decisão em litígio, 25 de Março de 1992 (secção VII, décimo quinto a décimo nono considerandos).

62 Com base nestes elementos, a Comissão decidiu correctamente que o programa apresentado não contribuía para uma verdadeira reestruturação que garantisse plenamente a viabilidade da Intelhorce. Tinha, por isso, razão para considerar que os requisitos de aplicação do artigo 92.°, n.° 2, alínea a), do Tratado não estavam neste caso preenchidos.

b) *Quanto ao artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado*

63 O Reino de Espanha considera que os auxílios concedidos às empresas Imepiel e Intelhorce devem ser classificados como auxílios sectoriais na acepção do artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado, nos termos do qual podem ser considerados compatíveis com o mercado comum os auxílios destinados a facilitar o desenvolvi-

mento de certas actividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum. Efectivamente, estes auxílios eram necessários, face à situação da indústria em causa. Tinham como objectivo recuperar a viabilidade da empresa a longo prazo. Estavam ligados à reestruturação do sector, na medida em que se enquadram no plano de viabilidade elaborado pelo Patrimonio del Estado e pelos adquirentes. Além disso, estavam em conformidade com o princípio da proporcionalidade, uma vez que eram mínimas as distorções produzidas no mercado.

64 Na secção VI, décimo sexto considerando, da decisão relativa à Imepiel e na secção VII, décimo primeiro considerando, da decisão relativa à Intelhorce, a Comissão declara que os auxílios a favor destas empresas se enquadram na categoria de auxílios a empresas em dificuldades dado a situação financeira das mesmas ser das mais precárias, e isto desde há muito tempo. Ora, nos termos das próprias decisões, são os auxílios às empresas em dificuldade que acarretam maior risco de transferência do desemprego e de problemas industriais de um Estado-membro para outro, dado que actuam como uma forma de manter o *statu quo,* evitando que as forças da economia de mercado sofram as consequências normais em termos de encerramento de empresas não competitivas, no âmbito do processo de adaptação às novas condições de concorrência.

65 Segundo as duas decisões, é esse o motivo pelo qual a Comissão estabeleceu critérios muito restritivos para avaliação da compatibilidade dos auxílios à reestruturação de empresas em dificuldade. A Comissão exige, em especial, que estas intervenções públicas sejam estritamente reservadas a operações que garantam a implementação de um programa de reconversão e de reestruturação sólido e capaz de repor a longo prazo a rentabilidade do beneficiário; este programa deve, além disso, prever uma compensação que justifique o auxílio, sob a forma de uma contribuição do beneficiário para o desenvolvimento do sector no seu conjunto a nível comunitário, através da redução da sua presença no mercado.

66 No que respeita à empresa Imepiel, a Comissão declarou (secção VI, vigésimo considerando) que, aquando da privatização, não havia recebido um plano de reestruturação para a viabilidade futura da empresa que previsse uma redução da sua capacidade produtiva e a diminuição da sua presença no mercado. O plano apresentado pelos compradores para o futuro da sociedade previa, de facto, um aumento da produção, em lugar da sua redução necessária a uma reestruturação no interesse do sector em causa, a nível comunitário (secção VI, décimo nono considerando).

67 A Comissão tem motivos para entender que, para serem considerados compatíveis com o artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado, os auxílios a empresas em dificuldades devem estar ligados a um plano de reestruturação que tenha em vista reduzir ou reorientar as suas actividades. Uma vez que, nos termos do plano apresentado aquando da privatização da Imepiel, o auxílio em questão tinha como único efeito permitir que o beneficiário continuasse a sua actividade em maior escala, a Comissão, correctamente, declarou inaplicável a derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado.

68 No que respeita à empresa Intelhorce, a Comissão (secção VII, décimo quarto considerando) verificou que nenhum dos programas de reestruturação propostos continha claramente um compromisso de redução da capacidade produtiva; pelo contrário, o inicial previa o relançamento das actividades da empresa através de um aumento de 91% das suas vendas globais (produtos tradicionais e rede de lojas); embora o programa revisto previsse uma ligeira baixa de 6,5% das vendas entre 1990 e 1992, nada impedia a Intelhorce de expandir novamente as suas actividades após 1992, de modo a tirar partido da capacidade produtiva ainda não utilizada.

69 Nestas condições, a Intelhorce também não podia beneficiar da derrogação prevista no artigo 92.°, n.° 3, alínea c), do Tratado.

Quanto à violação do artigo 190.° do Tratado

70 O Reino de Espanha alega que as decisões litigiosas violam o artigo 190.° do Tratado, dado que a Comissão não justifica os tratamentos contraditórios que aplica aos auxílios concedidos pelo Estado até 1988 e 1989, considerados compatíveis, e às entradas de capital posteriormente efectuadas devido à privatização, que são consideradas incompatíveis. Na opinião do Reino de Espanha, os auxílios pagos aquando da privatização são a consequência directa dos auxílios anteriores e obedecem aos mesmos objectivos.

71 A este respeito, basta declarar que a apreciação da compatibilidade dos auxílios com o mercado comum se baseia na análise individual das entradas de capital em questão, e não na respectiva comparação com intervenções anteriores cuja legalidade não é posta em causa.

72 Deve, por isso, ser desatendido o fundamento que assenta na violação do artigo 190.° do Tratado.

Quanto à ilegalidade da obrigação de restituição

73 Nos processos C-279/92 e C-280/92, o Reino de Espanha observa que a obrigação de restituir os auxílios, referida no artigo 3.° de cada uma das Decisões 92/318 e 92/321, viola os princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da confiança legítima, bem como o dever de fundamentação adequada. Em especial, salienta não bastar que um auxílio seja declarado proibido nos termos do artigo 92.° para que, simultaneamente, surja a obrigação de restituir. Em seu entender, trata-se de

uma faculdade da Comissão, a qual deve fundamentar a sua decisão se dela fizer uso. Ora, se a obrigação de restituir não é, em princípio, desproporcionada relativamente aos objectivos visados, tal não implica que seja sempre esse o caso. Efectivamente, há que proceder a uma análise casuística para examinar se o equilíbrio pretendido entre o benefício obtido e o prejuízo causado é real ou se, pelo contrário, num caso concreto, a obrigação imposta pela Comissão se mostra desproporcionada.

74 A este respeito, o Reino de Espanha considera que uma obrigação de restituir as entradas de capital efectuadas pelo Patrimonio del Estado é totalmente desproporcionada relativamente aos prejuízos diminutos que, no presente caso, os auxílios poderam provocar à livre concorrência nas trocas comerciais intracomunitárias, se forem tidas em conta as graves consequências que daí decorreriam para os credores, o prejuízo para os trabalhadores, a situação de conflito social latente, bem como o desemprego e o nível de desenvolvimento anormalmente baixo das regiões em causa.

75 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a recuperação de um auxílio estatal ilegalmente concedido, com vista ao restabelecimento da situação anterior, não pode, em princípio, ser considerada como uma medida desproporcionada relativamente aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado (acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, já referido, n.° 66).

76 Por outro lado, um Estado-membro, cujas autoridades concederam um auxílio em violação das normas de processo previstas no artigo 93.°, não pode invocar a confiança legítima dos beneficiários para se subtrair à obrigação de tomar as medidas necessárias com vista ao cumprimento de uma decisão da Comissão que lhe ordena a recuperação do auxílio (acórdão de 20 de Setembro de 1990, Comissão/Alemanha C-5/89, Colect., p. I-3437, n.° 17). Menos ainda pode invocar, para o mesmo efeito, o princípio da segurança jurídica.

77 No presente caso, o Reino de Espanha não adiantou qualquer argumento que permita afastar a aplicação destas normas.

78 Quanto ao dever de fundamentação, deve recordar-se que, no acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901, n.° 24), a que as decisões litigiosas se referem, o Tribunal de Justiça entendeu que sempre que, contrariamente às disposições do artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, a subvenção projectada já tiver sido paga, esta decisão pode tomar a forma de injunção às autoridades nacionais para exigir a sua restituição. Nestas condições, a Comissão não é obrigada a referir razões específicas para justificar o exercício do poder que o Tribunal de Justiça deste modo lhe reconheceu.

79 No processo C-279/92, o Reino de Espanha alega, por outro lado, que, no âmbito do processo de cessação dos pagamentos actualmente em curso, a Imepiel se encontra na impossibilidade de dar cumprimento à medida imposta pela Comissão.

80 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que eventuais dificuldades, processuais ou outras, quanto à execução do acto impugnado não têm qualquer influência sobre a legalidade deste (acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, C-142/87, já referido, n.° 63). O facto de a empresa Imepiel, posteriormente à decisão litigiosa, ter sido alvo de um processo de falência não tem, assim, relevância para o presente processo.

81 Por último, no processo C-280/92, o Reino de Espanha censura à Comissão ter calculado erradamente o montante a reembolsar. A este respeito, lembra que, nos termos da decisão recorrida, o auxílio contido no aumento de capital atinge 4 405 milhões de PTA, ou seja, a diferença entre 5 869 e 1 464 milhões de PTA, representando este último montante o valor actualizado, no momento da venda, do

preço nominal de 2 000 milhões de PTA que deveria ser liquidado em três pagamentos pelos compradores da Intelhorce (actualização calculada por aplicação da taxa de juro fixada pelo Estado espanhol para as suas obrigações ICO emitidas em Junho de 1989). Ora, no entender do Reino de Espanha, este cálculo matemático do valor a reembolsar não está correcto. Se o preço de aquisição não pode ser tido em consideração na sua totalidade, uma vez que a respectiva liquidação foi escalonada em três pagamentos, a entrada de capital não pode, por isso, ser considerada na íntegra, uma vez que tal entrada também não foi liquidada num só pagamento.

82 Nos termos da secção IV, quinto considerando, da decisão litigiosa

«... a entrada de capital de 5 869 milhões de PTA, realizada pelo Estado previamente à venda, tem um papel relevante no programa de reestruturação. Esta contribuição foi depositada pelo Estado numa conta bancária bloqueada e os gestores da Intelhorce apenas podem utilizá-la gradualmente, provando à administração que realizaram efectivamente um investimento produtivo em activos fixos, corpóreos ou incorpóreos, equivalente ao montante previamente levantado. A provisão daquela conta foi também limitada no tempo, de acordo com o seguinte esquema:

— uma primeira fracção de 1 869 milhões de PTA está disponível imediatamente após a venda, sem qualquer justificação, e pode também ser utilizada para outras despesas que não investimentos,

— estarão disponíveis duas outras fracções de 1 500 milhões de PTA cada uma a partir de 1 de Julho de 1991 e de 1 de Julho de 1992, respectivamente,

— uma última fracção de 1 000 milhões de PTA estará disponível em 1 de Julho de 1993.»

83 A Comissão afirma que o montante em questão foi, deste modo, desembolsado pelo Estado ao transmitir a propriedade das acções e que, em consequência, fazia parte do património da sociedade no momento da venda, embora a sua disponibilidade dependesse de determinadas condições. Salienta que os fundos depositados numa conta bancária rendem geralmente juros a favor do respectivo titular, no caso vertente a Intelhorce. Não é do seu conhecimento que assim não tivesse sucedido no presente caso.

84 Uma vez que o Reino de Espanha não contestou que a entrada de capital rendeu juros a favor da Intelhorce a partir da venda, não se mostra incorrecto o método adoptado pela Comissão para calcular o montante do auxílio.

85 Do que foi dito resulta que, no processo C-278/92, há que anular os artigos 2.°, segundo parágrafo, 3.°, 4.° e 5.° da Decisão 92/317, e negar provimento aos recursos nos processos C-279/92 e C-280/92.

Quanto às despesas

86 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, segundo parágrafo, do Regulamento de Processo, se forem várias as partes vencidas, o Tribunal decide sobre a repartição das despesas. Tendo a Comissão sido vencida no processo C-278/92 e o Reino de Espanha nos processos C-279/92 e C-280/92, as despesas serão suportadas na proporção de um terço pela Comissão e de dois terços pelo Reino de Espanha.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) **São anulados os artigos 2.°, segundo parágrafo, 3.°, 4.°, e 5.° da Decisão 92/317/CEE da Comissão, de 25 de Março de 1992, relativa aos auxílios concedidos por Espanha à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, actualmente denominada Mediterráneo Técnica Textil SA, e ao seu adquirente.**

2) **É negado provimento aos recursos nos processos C-279/92 e C-280/92.**

3) **As despesas serão suportadas na proporção de um terço pela Comissão e de dois terços pelo Reino de Espanha.**

Due Mancini Edward Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Setembro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due