II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 22 de julio de 1998

relativa a la desviación de ayudas de reestructuración destinadas a los astilleros MTW-Schiffswerft y Volkswerft Stralsund en el seno del antiguo grupo Bremer Vulkan Verbund, y al desembolso no autorizado de un préstamo para inversiones por importe de 112,4 millones de marcos alemanes a MTW-Schiffswerft

[notificada con el número C(1998) 2405]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(1999/274/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Tras haber emplazado a los interesados a presentar sus observaciones, de conformidad con el citado artículo;

Considerando lo que se expone a continuación:

I. PROCEDIMIENTO

Mediante carta de 20 de marzo de 1996, la Comisión informó a Alemania de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE. Los motivos de su decisión eran la presunta desviación de las ayudas de reestructuración autorizadas en favor de los astilleros MTW-Schiffswerft GmbH, de Wismar (en lo sucesivo, «MTW»), y Volkswerft GmbH, de Stralsund (en lo sucesivo, «Volkswerft»), hacia otras empresas de la sociedad Bremer Vulkan Verbund AG (en lo sucesivo, «BVV»), así como el pago no autorizado de un préstamo para inversiones a MTW.

La Comisión publicó su decisión de incoar el procedimiento en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([1]) e invitó a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones sobre este asunto.

([1]) DO C 150 de 24.5.1996, p. 2.

Alemania se pronunció sobre esta decisión de la Comisión mediante carta de 3 de septiembre de 1996. También entregó a la Comisión un informe del Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben [Instituto federal de iniciativas especiales relacionadas con la unificación (sucesor del Treuhandanstalt, organismo encargado de privatizar las empresas estatales de la antigua República Democrática Alemana en lo sucesivo «RDA»); en lo sucesivo, «BvS»] sobre la pérdida de 854 millones de marcos alemanes en el contexto de la quiebra de Bremer Vulkan Verbund AG, y le hizo llegar, mediante carta de 22 de julio de 1996, el informe pericial de la auditoría Susat & Partner (en lo sucesivo, «Susat») sobre las aportaciones de los «astilleros del este» (es decir, MTW y VWS) al sistema centralizado de concentración de recursos (el llamado *«cash concentration system»*) de Bremer Vulkan Verbund AG (Bremen). El informe final revisado data del 5 de septiembre de 1996.

Mediante carta de 19 de julio de 1996, la Comisión transmitió a Alemania las observaciones que le habían hecho llegar dos Estados miembros a raíz de la incoación del procedimiento. Alemania se pronunció respecto de estas observaciones en la ya citada carta de 3 de septiembre de 1996.

Las observaciones y los informes periciales que recibió la Comisión tras la incoación del procedimiento principal le permitieron hacerse una idea mucho más clara de la envergadura de la desviación de las ayudas y del funcionamiento del sistema de concentración de recursos.

No obstante, seguía habiendo lagunas, sobre todo en relación con la utilización de los fondos en las diferentes sociedades de BVV. A fin de poder tomar una decisión apropiada sobre la recuperación de la ayudas y de dar previamente a todos los terceros interesados, pero sobre todo a las empresas afectadas, la posibilidad de presentar sus observaciones, la Comisión decidió ampliar el procedimiento incoado en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE. En dicha Decisión la Comisión expuso la situación tal como se perfilaba según la documentación entonces disponible, y procedió a una valoración provisional de los resultados de su investigación.

Mediante carta de 22 de noviembre de 1996, la Comisión informó a Alemania de su decisión de ampliar el procedimiento. Dicha decisión fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([2]).

Presentaron observaciones sobre la decisión de ampliación del procedimiento dos Estados miembros, dos federaciones industriales y siete empresas en las que BVV contó o todavía cuenta con participaciones. La Comisión transmitió estas observaciones a Alemania mediante carta de 17 de abril de 1997.

Alemania respondió mediante carta de 17 de julio de 1997 y declaró no estar aún en condiciones de pronunciarse sobre las observaciones por hallarse todavía en curso las investigaciones de los órganos instructores y por los procedimientos pendientes en los tribunales. Dicha carta describe, además, el desarrollo del sistema de concentración de recursos durante los cuatro meses anteriores al inicio del procedimiento de adhesión de la quiebra de BVV.

II. **HECHOS**

Las cartas antes mencionadas y las Decisiones de la Comisión de 20 de diciembre de 1992 ([3]), 21 de diciembre de 1993 ([4]), 11 de mayo de 1994 ([5]), 21 de junio de 1995 ([6]), 20 de septiembre de 1995 ([7]) y 14 de noviembre de 1995 ([8]) permiten determinar los hechos siguientes:

1. **Disposiciones de excepción aplicables a los astilleros de la antigua RDA**

El 20 de julio de 1992 el Consejo adoptó la Directiva 92/68/CEE ([9]) por la que se modifica la Directiva 90/684/CEE ([10]) (séptima Directiva sobre ayudas a la construcción naval) a fin de permitir a los astilleros de los nuevos Estados federados realizar la urgente reestructuración global necesaria para alcanzar la competitividad.

Con la adopción de esta Directiva la Comisión se comprometió a hacer uso de sus facultades de supervisión y control para garantizar que los astilleros de los nuevos Estados federados percibieran únicamente las ayudas necesarias para su reestructuración. Por consiguiente, las ayudas debían autorizarse por tramos. No obstante, según la Directiva 92/68/CEE las ayudas de funcionamiento debían desembolsarse antes del 31 de diciembre de 1993, es decir, antes de que la mayor parte de las pérdidas de explotación hubieran tenido un efecto sobre la liquidez.

2. **Desembolso de las ayudas**

El 11 de agosto de 1992 MTW-Schiffswerft fue vendida a Hanse-Holding, sociedad perteneciente a BVV. El 2 de octubre de 1992 Alemania notificó las ayudas previstas en el contexto de la privatización. Dado que las autoridades alemanas sabían (por las discusiones celebradas en la primavera de 1992 en relación con la Directiva 92/68/CEE) que la Comisión sólo autorizaría ayudas por tramos, el 1 de octubre de 1992 el Treuhandanstalt acordó una cláusula accesoria por la que se revocaba la reserva de autorización previa de la Comisión prevista en el contrato de privatización, en particular en lo tocante al desembolso de las ayudas. Por consiguiente, el importe global de compensación de aproximadamente 686,5 millones de marcos alemanes se pagó a MTW los días 6 de octubre de 1992 (343,8 millones), 6 de enero de 1993 (275,1 millones) y 1 de diciembre de 1993 (67,6 millones). Dicho desembolso se efectuó en forma de préstamo con intereses pagaderos sólo a la finalización del procedimiento relativo a las ayudas. Una vez que la Comisión diera su autorización (en caso de darla), la obligación de pagar intereses cesaría retroactivamente desde la fecha de la prestación. Alemania no notificó a la Comisión esta cláusula accesoria; sólo la comunicó el 18 de noviembre de 1996, en respuesta a las repetidas preguntas formuladas a raíz del informe Susat.

Mediante carta de 6 de enero de 1993, la Comisión autorizó el pago de un primer tramo de 223,3 millones de marcos alemanes en concepto de ayudas de reestructuración. En razón de la fecha límite fijada en la Directiva 92/68/CEE para las ayudas de funcionamiento, la Comisión pidió que los 463,2 millones de marcos alemanes sin desembolsar a finales de 1993 se ingresaran en una cuenta bloqueada (de la empresa, y no del Treuhandanstalt como cabía esperar). Los pagos a partir de esta cuenta bloqueada sólo se efectuaron tras la autorización de la Comisión: el 18 de mayo de 1994 (220,8 millones de marcos alemanes), el 5 de octubre de 1995 (194,0 millones) y el 3 de abril de 1996 (48,4 millones) ([11]).

Aparte del pago del importe global de compensación, el contrato de privatización estipulaba la concesión de un préstamo de 112,4 millones de marcos alemanes a

([2]) DO C 65 de 1.3.1997, p. 17.
([3]) Ayuda estatal N 692/B/91 (MTW).
([4]) Ayuda estatal N 692/F/91 (VWS).
([5]) Ayuda estatal N 692/I/91 (MTW).
([6]) Ayuda estatal N 84/95 (VWS).
([7]) Ayuda estatal N 572/95 (MTW).
([8]) Ayuda estatal N 801/95 (VWS).
([9]) DO L 219 de 4.8.1992, p. 54.
([10]) DO L 380 de 31.12.1990, p. 27.

([11]) Ayuda estatal N 207/96. Este pago de los importes restantes se efectuó después de finalizado el período de referencia, tras la separación de MTW y BVV.

MTW para financiar inversiones. El préstamo estaba exento de intereses durante cuatro años, después de lo cual quedaba sujeto a un tipo de interés superior en un 1,5 % al tipo de descuento. Este préstamo fue notificado junto con el paquete total de ayudas el 2 de octubre de 1992. La Comisión y Alemania coincidían en que este préstamo constituía una ayuda estatal dado su tipo de interés favorable; el equivalente de ayuda se fijó en 45 millones de marcos alemanes. La Comisión nunca autorizó el desembolso de este préstamo dado que hasta el final del período considerado no hubo necesidad de financiar inversiones. Mediante carta de 15 de marzo de 1996, Alemania comunicó que el préstamo se había desembolsado el 22 de marzo de 1993. Estos fondos nunca se utilizaron para financiar inversiones en MTV.

Volkswerft fue vendida el 18 de febrero de 1993 a un consorcio dirigido por BVV. Alemania remitió el contrato de privatización el 17 de marzo de 1993, mientras que la notificación propiamente dicha de las ayudas data del 7 de mayo de 1993. El 9 de marzo de 1993 se acordó una cláusula accesoria comparable a la del caso MTW. El importe global de compensación de 585 millones de marcos alemanes se hizo efectivo en tres tramos idénticos el 25 de marzo de 1993, el 2 de agosto de 1993 y el 6 de enero de 1994. Contrariamente a lo que esperaba la Comisión, en el caso de Volkswerft no se abrió ninguna cuenta bloqueada. El 18 de noviembre de 1996 se envió a la Comisión una copia del acuerdo de desembolso.

Alemania considera que el desembolso anticipado de estos préstamos se justifica porque de otro modo los compradores no habrían estado dispuestos a asumir la dirección de las empresas, hecho que constituía una necesidad imperiosa. Por otra parte, los préstamos devengaban intereses al tipo del mercado, por lo que en su opinión se concedieron de conformidad con la legislación en materia de ayudas estatales. Alemania renunció a la apertura de una cuenta bloqueada para los fondos de Volkswerft porque, a decir de sus autoridades, el Treuhandanstalt no lo había juzgado necesario, esencialmente debido a que la Comisión había autorizado todas las ayudas de funcionamiento en diciembre de 1993.

3. **Supervisión de la utilización de las ayudas**

Las ayudas en favor de MTW y de Volkswerft consistían en ayudas de funcionamiento, ayudas a la inversión y ayudas al cierre destinadas a financiar la reducción de plantilla vinculada a la reestructuración. Mientras que las ayudas de funcionamiento fueron autorizadas por la Comisión en virtud de la Directiva 92/68/CEE como importe único para cubrir las previsibles pérdidas de pedidos y reforzar la base de fondos propios, los tramos de las ayudas a la inversión y al cierre se autorizaron teniendo en cuenta los desembolsos efectivos o pagaderos en un futuro próximo. No obstante, dado que la Comisión desconocía los desembolsos efectuados sin su consentimiento, el movimiento real de fondos difirió notablemente del flujo de salidas que debía haberse producido con arreglo a las decisiones de la Comisión sobre la autorización de ayudas. De hecho, sólo se desembolsaron en aplicación de las decisiones de la Comisión los fondos destinados a MTW colocados en una cuenta bloqueada a partir de finales de 1993, tal como se ha descrito antes.

En un primer momento, ambos astilleros llegaron a diversos acuerdos para poner a disposición de BVV, en forma de depósito a plazo fijo con intereses, los fondos que todavía no necesitaban para su reestructuración. Desde octubre de 1993 BVV practicó un sistema de concentración de recursos ([12]). MTW y Volkswerft se integraron en este sistema a finales de 1994 por indicación de la dirección del grupo. Ante la negativa persistente de BVV de respaldar los depósitos bancarios de los dos astilleros mediante garantías bancarias, BvS renunció a sus exigencias iniciales a este respecto.

De conformidad con la Directiva 92/68/CEE, Alemania debía acreditar mediante informes anuales de un experto contable independiente que las ayudas se habían destinado exclusivamente a los astilleros de la antigua RDA. La Comisión acordó con las autoridades alemanas que, además, se presentarían informes trimestrales de control del uso de recursos (los llamados informes «*spillover*») los cuales, sin embargo, se entregaron en su mayoría con retrasos considerables. Estos informes eran elaborados por los mismos auditores que revisaban las cuentas anuales de BVV.

En los informes se confirma que los importes autorizados por la Comisión fueron a parar exclusivamente a MTW y a Volkswerft, que ambos astilleros se gestionaron (en 1994) como empresas con responsabilidad propia sobre sus ingresos y gastos (centro de beneficios) y que las transacciones entre MTW/Volkswerft y las empresas de BVV no dieron lugar a ninguna desviación de recursos (efecto *spillover*). En lo que respecta a los fondos colocados por los astilleros en BVV, estos informes confirman que se realizaron en condiciones de mercado, tal como exigía la Comisión. El informe Susat concluye que los autores de los informes de control del uso de los recursos no cumplieron la tarea que se les asignó en su totalidad. Puesto que conocían las expectativas del BvS y de la Comisión, en sus conclusiones al menos deberían haber incluido la advertencia de que no habían examinado la colocación de los recursos en BVV, en particular en el sistema de concentración de recursos.

En 1994 BVV registró un superávit de 56,5 millones de marcos alemanes, y en la primavera de 1995 contemplaba la posibilidad de volver a repartir dividendos. Susat concluye «que la junta directiva (de BVV) presentó los resultados del grupo en 1994 y a principios del ejercicio 1995 a una luz exageradamente positiva. Si bien las cuentas anuales del grupo a 31 de diciembre de 1994 (...) todavía corresponden a la normativa vigente sobre elaboración de balances y evaluación, así como a la interpretación de los principios de buena contabilidad, los márgenes de discrecionalidad (...) se explotaron hasta los límites máximos.».

([12]) Por lo que respecta a su funcionamiento, véase el punto 5 de la sección II.

En su conjunto, los informes presentados por BVV y los auditores de entonces no describían las operaciones financieras de forma completa y ofrecían un cuadro demasiado favorable de la situación económica de BVV.

4. **Investigaciones para determinar la envergadura de la desviación de recursos**

Los primeros problemas de liquidez de BVV hicieron su aparición en septiembre de 1995, aunque desde fuera dio la impresión de que la empresa resolvió estas dificultades en el plazo de unos días. No obstante, la crisis volvió a desencadenarse a finales de octubre/principios de noviembre de 1995. Esto indujo a la Comisión a preguntar por primera vez en su carta de 10 de noviembre de 1995 si las condiciones de los fondos colocados por MTW en BVV seguían respetando la prohibición de *spillover*. El 27 de noviembre de 1995 se plantearon más preguntas en relación con Volkswerft. En diciembre y enero se remitieron varias cartas de requerimiento y se produjeron intervenciones a alto nivel. De los informes periciales presentados por Alemania se desprende que desde finales de octubre de 1995 sus autoridades estaban al corriente de las pérdidas extremadamente elevadas de BVV, y que como muy tarde el 29 de noviembre de 1995, tras una conversación entre BVV, el BvS y diferentes servicios de la administración, sabían que se había producido una desviación de recursos a gran escala y que los recursos de los astilleros de Alemania oriental «ya no estaban disponibles para la finalidad prevista». Aun así, la Comisión no recibió el primer informe hasta el 2 de febrero de 1996, al que el 23 de febrero de 1996 siguió un informe intermedio elaborado por los nuevos auditores KPMG que el BvS había designado entre tanto. La Comisión se vio obligada a basar su decisión sobre la incoación del procedimiento principal con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE en estos informes provisionales e incompletos.

El informe preliminar de KPMG contenía un primer listado de los principales usos y beneficiarios de los recursos retirados del sistema de concentración. El punto de partida de este listado fue una carta de fecha 31 de enero de 1996 remitida por un directivo de BVV al BvS. En aquel momento apenas se había investigado el origen de los fondos del sistema de concentración de recursos, por lo que en la decisión sobre la incoación del procedimiento el importe de los recursos posiblemente desviados sólo se pudo expresar como franja aproximada.

Alemania encomendó entonces a Susat la aclaración ulterior de las cosas. En la primera parte de su toma de posición de 3 de septiembre de 1996 Alemania informa de lo averiguado respecto de la utilización de las ayudas por parte de BVV y confirma que a 31 de diciembre de 1995 MTW y Volkswerft habían depositado en el sistema de concentración de recursos de BVV un total de 854,0 millones de marcos alemanes ([13]). Susat considera imposible determinar con exactitud qué parte de este importe corresponde a ayudas estatales. Es igualmente imposible asignar los diferentes pagos efectuados desde el sistema de concentración a las ayudas estatales o a los fondos aportados por MTW y VWS, puesto que también eran contribuyentes netos al sistema otras filiales de BVV como Flender Werft o STN Atlas Elektronik. A finales de 1995 los depósitos en el sistema de concentración de recursos totalizaban 972,1 millones de marcos alemanes lo que incluye el citado importe de 854 millones aportado por MTW y Volkswerft ([14]).

Con el tiempo las ayudas se fueron mezclando con otros recursos de los astilleros, como los pagos a cuenta ingresados o los fondos propios, hasta tal punto que ya no resultan reconocibles como tales. No obstante, partiendo de la hipótesis de que todas las ayudas no utilizadas a 31 de diciembre de 1995 fueron colocadas en el sistema de concentración de recursos, pueden identificarse como ayudas los importes siguientes:

(en millones de marcos alemanes)

	MTW	Volkswerft
Ayudas de funcionamiento	268,1	60,7
Ayudas de inversión	55,3	107,2
Ayudas al cierre	1,5	0,0
Subtotal (importes totales de compensación)	324,9	167,9
+ préstamos para inversión	112,4	0,0
+ intereses devengados sobre ayudas (estimación) ([1])	85,0	54,4
+ transferencia de ayudas regionales desembolsadas	16,0	28,1
Total	538,3	250,4
Total ambos astilleros	788,7	

([1]) *Fuente:* Informe Susat de 5 de septiembre de 1996, anexo 2a; a diferencia de la toma de postura de Alemania de 3 de septiembre de 1996, este cálculo de intereses se basa en las fechas efectivas de desembolso de los fondos. Las cifras no contienen intereses sobre el préstamo para inversión, que se había concedido exento de intereses hasta marzo de 1997.

([13]) Según el informe de auditoría, hasta el 21 de febrero de 1996 todavía se efectuaron algunas transacciones, de manera que en esa fecha los astilleros germanoorientales disponían de un saldo acreedor total de 846,1 millones de marcos alemanes.

([14]) En razón de una serie de transacciones y de los intereses acumulados antes de la quiebra de BVV, el importe total de los créditos de los dos astilleros exigibles ante BVV se elevó a 868,9 millones de marcos alemanes (596,9 millones correspondientes a MTW y 272,0 millones a Volkswerft).

Las ayudas regionales citadas en el cuadro se concedieron en el marco del «Régimen común: mejora de la estructura económica regional». De conformidad con el acuerdo de privatización, los astilleros debían reembolsarlas al BvS.

5. **Investigación sobre la utilización de los recursos desviados**

Aclarar el destino verdadero de los recursos desviados resultó una tarea extraordinariamente difícil. Aunque BVV había anunciado la suspensión de pagos el 21 de febrero de 1996, el nuevo presidente del consejo de administración no accedió a facilitar documentación a los colaboradores de Susat y a librar a los auditores anteriores de su obligación de guardar el secreto profesional hasta pocos días antes de la apertura del procedimiento de quiebra, el 1 de mayo de 1996. Los documentos solicitados se proporcionaron más tarde y sólo en parte. Los responsables de finanzas y control de BVV seguían sin mostrarse dispuestos a hablar. Así pues, no fue posible verificar la información proporcionada por BVV en su carta de 31 de enero de 1996 (véase más arriba). Tal como se indicaba en la decisión de la Comisión relativa a la ampliación del procedimiento, Susat no veía motivos para dudar de la veracidad de las declaraciones de BVV, aunque señalaba que las cifras no reflejaban la totalidad de los movimientos de fondos durante los años 1993 a 1995 sino que se referían a operaciones aisladas. También indicó que la información facilitada no permitía inferir una relación directa entre las aportaciones de MTW y de Volkswerft y determinadas utilizaciones.

No obstante, mediante la carta remitida por Alemania a la Comisión el 19 de diciembre de 1996, los abogados de DSR-Senator Lines GmbH probaron que los datos proporcionados por BVV eran en parte manifiestamente incorrectos, hecho que también reconoció Susat en su carta de 5 de febrero de 1997 ([15]).

Por consiguiente, las declaraciones de BVV de 31 de enero de 1996 resultaban inservibles para probar la utilización dada a los recursos. La Comisión invitó repetidamente a las autoridades alemanas a proseguir los esfuerzos para aclarar cómo se habían utilizado las ayudas estatales en los diversos sectores de actividad de BVV entre 1993 y 1995. En su carta de 17 de julio de 1997 Alemania acabó declarando a este respecto lo siguiente: «El Gobierno federal no dispone de información segura sobre los recursos sustraídos a los astilleros mediante el sistema de concentración de recursos. A pesar de las indagaciones exhaustivas realizadas para satisfacer las pretensiones legales del BvS, que también se hacen valer frente a los miembros del consejo de administración de BVV ([16]), hasta la fecha no es posible establecer una correspondencia exacta con operaciones financieras concretas en el seno de BVV». Según la información actualmente disponible debe entenderse, por tanto, que no existen pruebas directas de la utilización de las ayudas estatales destinadas a los astilleros de Alemania Oriental para sufragar determinados gastos de otros ámbitos concretos de BVV.

Habida cuenta de que, por los motivos expuestos, no es posible probar de forma directa el uso dado a las ayudas desviadas, Susat intentó deducir este extremo a partir de los estados de cuenta de las empresas del grupo participantes en el sistema de concentración de recursos. Sin embargo, con este examen sólo podían lograrse resultados limitados por los motivos siguientes:

— El sistema de concentración de recursos se instauró durante los años 1993/1994 para satisfacer la necesidad de liquidez de los diferentes sectores de actividad y empresas del grupo recurriendo, en la mayor medida posible, a fuentes internas, y de este modo limitar el costoso recurso a líneas de crédito bancario. Las diferentes empresas del grupo entraron en el sistema mediante un contrato concluido con BVV; en algunos casos, y sobre todo en el de MTW, la dirección del grupo ejerció presiones en este sentido. A partir de principios de 1995, la casi totalidad de las operaciones de pago de las empresas del grupo se realizaron a través del sistema de concentración de recursos. Esto hace que el número de operaciones contables sea extremadamente elevado y que técnicamente no resulte posible determinar la parte de ayuda estatal contenida en un pago. Los recursos acabaron redistribuyéndose prácticamente a diario, de modo que las ayudas se mezclaron de forma inseparable de los fondos procedentes de otras fuentes.

— El sistema de concentración de recursos tenía una estructura piramidal. Las relaciones crediticias sólo se establecían entre las filiales y la sociedad que tenía su control directo, por regla general un *holding* intermedio situado por debajo del *holding* BVV propiamente dicho. Los saldos de los *holding* intermedios se compensaban con la cuenta de destino final del *holding* BVV, quien también tomaba las decisiones sobre la concesión de líneas de crédito a las diferentes empresas del grupo. El *holding* intermedio de MTW y Volkswerft era la empresa Vulkan Schiffbau Verbund GmbH (VSV), que reunía todas las actividades del grupo relacionadas con la construcción naval y la navegación ([17]). Este tipo de estructura hizo que nunca hubiera relaciones crediticias entre MTW Nolkswerft y las demás unidades operativas de BVV, sino que éstas se concluían exclusivamente con VSV. No obstante, en virtud de las disposiciones de la legislación alemana en materia de responsabilidad en un grupo de hecho, estos créditos de los astilleros también son exigibles frente al *holding* de cabecera, BVV.

([15]) Carta de Alemania a la Comisión de 6 de febrero de 1997.

([16]) Las investigaciones judiciales no aportaron ningún indicio adicional a este respecto. Cabe entender de momento que incluso en el seno del grupo, los recursos de los astilleros germanoorientales no estaban consignados por separado; véase la sentencia del Landgericht de Bremen de 8 de octubre de 1997, expediente nº 4-O-1073/96.

([17]) La compañía naviera DSR Senator Lines GmbH no pertenecía a VSV y no participó en el sistema de concentración de recursos. Su estatuto era el de una «empresa asociada» adscrita a las actividades de construcción naval.

— Entre diciembre de 1995 y febrero de 1996 se puso fin al sistema de concentración de recursos; para entonces los problemas de BVV habían llegado a un punto que sólo permitía una actividad normal en unos pocos ámbitos. A la conclusión del sistema, las cuentas no se compensaron sino que cada empresa se encontraba en una posición bien acreedora, bien deudora. No obstante, la posición deudora de una empresa del grupo no permite inferir sin más su condición de beneficiaria del desvío de las ayudas estatales. Si bien en la mayoría de las empresas la situación acreedora o deudora se mantenía constante ([18]), en la fase final la situación cambió en algunos casos de manera más o menos casual debido al ingreso de pagos sin relación alguna con las ayudas estatales. Así, Bremer Vulkan Werft GmbH venía registrando pérdidas desde hacía muchos años, lo que explica su prolongada posición deudora en el sistema de concentración de recursos. Ahora bien, dado que a finales de 1995 el astillero todavía ingresó una serie de pagos intermedios correspondientes a buques en construcción, su posición al cierre del sistema resultó positiva. En cambio los resultados de Geeste Metallbau GmbH, un proveedor del astillero, habían sido positivos a lo largo de los años. La empresa no pasó a ocupar una posición deudora hasta que el astillero Bremer Vulkan la forzó a efectuar concesiones retroactivas en materia de precios y se negó a pagar diversas facturas. Por otra parte, los precios de transferencia practicados para prestaciones internas al grupo no correspondían a los precios reales del mercado. Así, el análisis de los suministros de buques del grupo a compañías navieras adscritas al grupo puso de manifiesto una sobrevaloración de las prestaciones. Téngase también en cuenta, por último, que en una serie de casos la posición acreedora se veía influida por la condonación de la deuda por parte de las empresas del *holding*.

Puede decirse, en resumen, que los saldos finales de las cuentas en el sistema de concentración de recursos no representan más que una instantánea de las posiciones financieras de las empresas del grupo en el interior del mismo. Debido a la estructura particular del sistema, MTW y Volkswerft no pueden hacer valer sus créditos frente a otras sociedades operativas del grupo. Desde una óptica económica global, resulta de todo punto evidente que los elevados importes colocados en el sistema de concentración de recursos a través de BVV no podían sino proceder en gran parte de las ayudas destinadas a MTW y a Volkswerft. Esto hace suponer que también las empresas con resultados negativos persistentes se aprovecharon del uso indebido de las ayudas. Pero debido a la mezcla constante con otros recursos y por los motivos antes citados, calcular la proporción de ayuda estatal sobre las obligaciones finales de las distintas filiales es algo que sólo puede hacerse partiendo de una serie de hipótesis. Por lo general no es posible documentar de forma completa un nexo causal para probar que determinados importes en las cuentas de una filial constituyen necesariamente una ayuda estatal. Alemania se adhirió, por esta razón, a la apreciación de Susat de que no se puede demostrar una relación directa entre los pagos realizados a partir del sistema de concentración de recursos y las aportaciones hechas por MTW y Volkswerft ([19]). No obstante, en el caso de Dörries Scharmann AG, que según una carta de las autoridades alemanas de 3 de septiembre de 1996 utilizó hasta 304,5 millones de marcos alemanes del sistema de concentración de recursos, sí cabe concluir con toda seguridad que la empresa fue beneficiaria de ayudas estatales desviadas. La totalidad de los pagos netos procedentes de otras fuentes no hubiera bastado para cubrir las necesidades financieras de esta empresa.

([18]) Entre las empresas en posición acreedora constante cabe citar, a título de ejemplo: STN Atlas Elektronik GmbH, Flender Werft AG y MTW-Schiffswerft GmbH; entre las deudoras: Dñrries Scharmann AG, Dieselmotorenwerk Vulkan GmbH y Schichau-Seebeckwerft AG.

6. **Medidas de las autoridades alemanas para recuperar los recursos desviados**

Las ayudas indebidamente utilizadas constituyen una parte de los recursos que MTW y Volkswerft aportaron a BVV a través de VSV en forma de préstamos en el contexto del sistema de concentración de recursos. Tanto BVV como VSV se encuentran en situación de quiebra desde el 1 de mayo de 1996. Los créditos de MTW y de Volkswerft se hallan inscritos en ambos procedimientos de quiebra y fueron confirmados por el administrador judicial de la quiebra con la salvedad de unos pequeños importes (sin incidencia en las ayudas estatales). Ello permitirá recuperar las ayudas y los demás recursos aportados al sistema de concentración en la medida en que BVV o VSV dispongan todavía de recursos o de activos realizables. La liquidación de los activos en la quiebra también comprende las participaciones en las filiales y los créditos de BVV y VSV frente a las filiales.

A la conclusión del procedimiento de quiebra, las pretensiones de reintegro de MTW y de VWS se satisfarán en la proporción fijada para los acreedores no preferenciales. Ya en 1996 el administrador judicial de la quiebra de BVV declaró que previsiblemente no iba a ser posible efectuar restitución alguna a los acreedores no preferenciales.

Cuando el BvS se hizo cargo de MTW y VWS, todos los créditos frente a BVV y VSV se transfirieron al BvS, que ahora prosigue los trámites de recuperación. Al mismo tiempo, el BvS renunció a todos los créditos frente a los dos astilleros. Como se indica en los puntos 17 y 29 del anexo I de la propuesta de Reglamento sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración ([20]), esta medida fue necesaria para poder llevar adelante la reestructuración.

([19]) Carta de las autoridades alemanas de 17 de julio de 1997.
([20]) DO C 153 de 22.5.1997, p. 3.

Aparte de reclamar sus créditos en el procedimiento de quiebra, el BvS también interpuso ante el Tribunal de Primera Instancia (Landgericht) de Bremen sendas demandas de daños y perjuicios contra cinco miembros del consejo de administración de BVV. El 8 de octubre de 1997 el Tribunal desestimó cuatro de estas demandas, negando la responsabilidad personal de estos miembros del consejo de administración. El BvS recurrió estas sentencias. El Tribunal todavía no se ha pronunciado sobre el quinto procedimiento.

III. OBSERVACIONES DE TERCEROS SOBRE LA AMPLIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

A raíz de la incoación del procedimiento enviaron sus observaciones a la Comisión dos Estados miembros. Estas observaciones ya se dieron a conocer en la Comunicación sobre la ampliación del procedimiento ([21]).

Sobre la ampliación del procedimiento se pronunciaron dos Estados miembros, dos federaciones nacionales de construcción naval y siete empresas.

Un Estado miembro consideraba, en primer lugar, que las empresas (es decir, MTW y Volkswerft) debían restituir las ayudas no autorizadas por el Consejo y la Comisión, de acuerdo con la práctica habitual. En segundo lugar, debía exigirse la devolución de las ayudas percibidas indebidamente por otras empresas del grupo BVV. Otro Estado miembro pone en duda la necesidad de conceder nuevas ayudas de reestructuración a MTW y Volkswerft. Argumenta que la enajenación de los activos de BVV pudo cubrir las necesidades de liquidez de los dos astilleros.

El presente procedimiento no tiene por objeto evaluar la necesidad de nuevas ayudas de reestructuración en favor de MTW y Volkswerft. Esta cuestión se debatió en el Consejo en relación con el Reglamento (CE) nº 1013/97 del Conejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración ([22]). La Comisión desea señalar, sin embargo, que el producto de la venta de los activos de BVV fue a parar exclusivamente a los acreedores preferentes. No fue posible financiar la continuidad de la reestructuración de MTW y Volkswerft con estos recursos.

También la posición de una federación de construcción naval apuntaba prioritariamente a la denegación de nuevas ayudas a MTW y a Volkswerft. En su opinión, la responsabilidad de la transmisión de fondos a la sociedad matriz incumbe a los propios astilleros, por lo que también son ellos mismos quienes deben preocuparse de su recuperación. Por otra parte, considera que deben restituirse al Estado todas las ayudas en caso de no poder probarse su utilización para la finalidad prevista. No le parece satisfactorio el argumento de que el Gobierno alemán no podía influir en la utilización indebida de las ayudas. Es más, con arreglo a las decisiones del Consejo y de la Comisión, habría debido asegurarse la influencia suficiente para garantizar la supervisión de la utilización correcta de las ayudas. Esta federación también pide que la Comisión ejerza un control más eficaz y uniforme de la utilización de las ayudas. A su modo de ver, no deberían adoptarse decisiones sobre nuevas ayudas mientras no se resuelva este extremo.

Una segunda federación del sector de la construcción naval se inclina a pensar que sus vínculos con BVV permitieron a MTW y a Volkswerft obtener provecho del sistema de concentración de recursos. En cualquier caso, esto proporcionó a BVV ventajas competitivas frente a los astilleros de la federación y contribuyó a la caída de precios en el sector. La federación considera, además, que en 1996 cuatro de los cinco astilleros germanoorientales no respetaron sus limitaciones de capacidad. Pide que se tengan en cuenta todos estos elementos en la decisión sobre la concesión de nuevas ayudas a MTW y Volkswerft.

Como ya se ha indicado, el presente procedimiento no se ocupa de las nuevas ayudas. Por lo que respecta al rebasamiento de los límites de capacidad, según la información de que dispone la Comisión, sólo se produjo en el caso de MTW. La Comisión sancionó esta infracción mediante una reducción de la ayuda en su decisión de 30 de julio de 1997 ([23]).

Las siete empresas, todas ellas anteriormente vinculadas a BVV en calidad de filiales o de empresas asociadas, manifestaron unánimemente que desconocían la refinanciación del sistema de concentración de recursos y la utilización indebida de las ayudas. Las declaraciones de la dirección del grupo les habían dado a entender la existencia de importantes líneas de crédito bancario y de una amplia disponibilidad de liquidez. Algunas empresas del grupo mencionan, además, su limitado margen de autonomía precisamente para tomar decisiones estratégicas de carácter financiero, en la adquisición de nuevas filiales y en la ejecución de grandes pedidos en el seno del grupo. Por ello no se consideran responsables de las pérdidas económicas que debieron cubrir mediante obligaciones contraídas en virtud del sistema de concentración de recursos. Los astilleros Lloyd Werft Bremerhaven, Schichau Seebeckwerft AG y Volkswerft indican que esto fue especialmente el caso durante el segundo semestre de 1995, cuando estas empresas fueron obligadas a tomar préstamos en favor del grupo y a respaldarlos con parte de sus activos.

DSR-Senator Lines GmbH señaló, por último, que en el caso de su empresa estaba excluida la utilización indebida de las ayudas a través del sistema de concentración de recursos. Las entradas principales de liquidez se produjeron en un momento en que los dos astilleros todavía no disponían de dichos recursos y, además, DSR-Senator Lines nunca participó en el sistema de concentración.

([21]) Véase la nota 2.
([22]) DO L 148 de 6.6.1997, p. 1.
([23]) Ayuda estatal C 60/96, véase DO C 344 de 14.11.1997, p. 2.

El Gobierno alemán subrayó en su respuesta que a pesar de las exhaustivas indagaciones realizadas no se dispone de información fehaciente. Entiende que el gran número de operaciones efectuadas por las empresas participantes en el sistema de concentración de recursos no permite acreditar de forma concreta la asignación de determinadas ayudas. Además, hasta que no se demuestre lo contrario, debe entenderse que las empresas beneficiarias del sistema de concentración de recursos no conocían ni podían reconocer la salida de ayudas. Sobre todo cuando BVV estaba contractualmente obligada a financiar a las empresas ([24]), los directivos de esas empresas podían confiar en tener acceso a los recursos del sistema de concentración. No obstante, Alemania se reservaba la posibilidad de dar pasos ulteriores en caso de disponer de información nueva, por lo que no se consideraba en condiciones de valorar las observaciones formuladas por las diferentes empresas.

IV. **VALORACIÓN**

Las notificaciones de los programas de reestructuración de MTW y Volkswerft eran incompletas desde el principio y, por tanto, materialmente incorrectas en parte al no informar Alemania a la Comisión de los acuerdos celebrados con BVV sobre el pago de los importes globales de compensación. El razonamiento aducido de que existía el riesgo de que BVV renunciara a adquirir los astilleros si se imponían unas condiciones de pago diferentes y de que, además, Alemania daba por supuesto que recibiría autorización para conceder el importe total de las ayudas en un solo tramo, no puede justificar este proceder. El mero acuerdo de condonar los intereses sobre los importes todavía no autorizados con efecto retroactivo, una vez se dispusiera de la autorización de la Comisión, ya invalida el argumento de Alemania de que los pagos anticipados constituyen un préstamo en condiciones normales de mercado. De conformidad con el apartado 2 del artículo 11 de la Directiva 90/684/CEE, los Estados miembros deben notificar previamente a la Comisión todo nuevo régimen de ayuda y abstenerse de ponerlo en práctica antes de contar con la debida autorización. Alemania incumplió esta disposición. La infracción se prolongó durante todo el período comprendido entre octubre de 1992 hasta la quiebra de BVV, puesto que Alemania omitió informar a la Comisión de los pagos efectuados con anterioridad, incluso en el momento de solicitar el desbloqueo de los tramos adicionales.

Tanto de lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Directiva 90/684/CEE como de la disposición de excepción introducida con la Directiva 92/68/CEE (artículo 10 *bis*) resulta que todas las ayudas de reestructuración debían destinarse estrictamente a este efecto y sólo a los astilleros situados en los nuevos Estados federados. En el momento de la adopción de la Directiva 92/68/CEE, la Comisión se comprometió, además, a velar por que dichos astilleros percibieran únicamente las ayudas necesarias para su reestructuración. La Comisión remitió a estas disposiciones en cada una de sus decisiones de autorización de tramos de ayudas. Estas decisiones contenían, además, una justificación del importe del tramo en cuestión. En el cálculo de los tramos de ayudas de inversión y de cierre que podía autorizar en virtud de los artículos 6 y 7 la Comisión se basó, tal como prevén dichas disposiciones, en las necesidades de financiación presentadas por Alemania en sus planes de inversión y reducción de plantilla. En el transcurso del procedimiento Alemania no aportó dato alguno que justificara objetivamente el pago anticipado de unas ayudas todavía pendientes de autorización. Al contrario, en el caso de las ayudas de funcionamiento el plazo máximo fijado en el artículo 10 *bis* dio lugar a que los pagos se realizaran mucho antes de producirse la necesidad efectiva de financiación. Por otra parte, las repetidas demoras en la ejecución de los programas de inversión también hicieron que los importes de ayuda desbloqueados superaran casi constantemente las necesidades financieras del momento. Por esta razón, el pago de ayudas sin la autorización previa de la Comisión y por importes superiores a los autorizados no sólo era ilegal desde un punto de vista formal, sino que también carecía de justificación objetiva y no era compatible con lo dispuesto en los artículos 6 y 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE (modificada).

Este es especialmente el caso del «préstamo para inversión» de 112,4 millones de marcos alemanes en favor de MTW-Schiffswerft, que se hizo efectivo el 22 de marzo de 1993, pero que nunca se empleó para tal fin, así como de una ayuda de inversión por importe de 70,5 millones de marcos alemanes a Volkswerft, pagada en enero de 1994 sin que tal necesidad existiera hasta el momento de la quiebra de BVV.

Tampoco pueden considerarse compatibles las ayudas regionales por un total de 44,1 millones de marcos alemanes (16,0 millones de MTW y 28,1 millones de Volkswerft) que ingresaron en el sistema de concentración de recursos. Bien es cierto que estos importes tienen su origen en la cofinanciación de la reestructuración con fondos procedentes del Treuhandanstalt y del «Régimen común: fomento de la estructura económica regional». Nunca fue intención de los organismos donantes que estos fondos permanecieran en poder de las empresas, sino que debían reembolsarse al Treuhandanstalt/BvS en cumplimiento de los contratos de privatización. No obstante, debido al mecanismo de enajenación elegido las empresas acabaron percibiendo ayudas adicionales y se superaron los importes autorizados en cada caso por la Comisión.

([24]) Tales obligaciones existían sobre todo frente a empresas de los nuevos Estados federados absorbidas por el Treuhandanstalt.

Por último, los pagos anticipados depararon notables ventajas en forma de intereses. Según los cálculos del informe pericial elaborado por Susat, esto supone unos 100 millones de marcos alemanes para el período comprendido entre 1992 y principios de 1996. Partiendo de las hipótesis simplificadoras pero básicamente plausibles asumidas en dicho informe, el total de intereses acumulados durante este período asciende a 139,7 millones de marcos alemanes; de los cuales unos 39 millones corresponden a los importes de las ayudas autorizadas desde la fecha de su autorización.

Así pues, de los 788,7 millones de marcos alemanes en ayudas que, según los análisis presentados por Alemania, se encontraban en el sistema de concentración de recursos a 31 de diciembre de 1995, unos 327 millones corresponden a importes cuyo pago no contaba con la autorización de la Comisión y que deben clasificarse como incompatibles con el Tratado CE.

Hasta la fecha no se ha podido determinar con exactitud a qué fin fueron destinadas las ayudas desembolsadas pero todavía no utilizadas. Esto obedece básicamente a dos motivos: contrariamente a la práctica comercial habitual, en los contratos de privatización el Treuhandanstalt no impuso una asignación de los importes globales de compensación ni los correspondientes controles de utilización. De resultas de ello, y con la salvedad de los importes colocados en una cuenta bloqueada a finales de 1993, las ayudas se mezclaron con otros fondos del grupo. Debido al gran número de operaciones registradas en el sistema de concentración de recursos, esta mezcla alcanzó un grado irreversible como máximo a finales de 1995. Pero según la información disponible, en especial el informe pericial de Susat, es muy probable que al menos los acreedores principales del sistema de concentración recibieran parte de las ayudas desviadas. Esto debe darse por hecho en el caso de Dörries Scharmann AG (entretanto en quiebra), aunque de momento no se puede determinar el importe exacto. En el momento de la conclusión del sistema de concentración de recursos, había obligaciones de otras partes del grupo BVV equivalentes a la totalidad de los créditos de MTW y de Volkswerft. Estos créditos de 854 millones de marcos alemanes contenían ayudas por importe de 788,7 millones. Con ello queda probado que estas ayudas no beneficiaron exclusivamente a los astilleros de la antigua RDA, como estipula la letra d) del apartado 2 del artículo 10 *bis* de la Directiva 92/68/CEE, y que los regímenes de ayuda en favor de MTW y de Volkswerft se aplicaron de manera abusiva con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE. Esta disposición requiere que las ayudas utilizadas indebidamente se supriman o modifiquen. La transformación de las ayudas en forma de restitución de los importes desviados a MTW y a Volkswerft queda descartada puesto que, en el contexto de su separación de BVV, ambos astilleros cedieron sus créditos al BvS. Así pues, es preciso neutralizar las ayudas y exigir el reembolso de la totalidad de las ayudas desviadas por importe de 788,7 millones de marcos alemanes. Alemania ha comunicado a la Comisión que el BvS ha emprendido las medidas previstas en su legislación nacional para recuperar las ayudas en el contexto del procedimiento de quiebra de BVV y VSV,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas que Alemania concedió a los astilleros MTW-Schiffswerft y Volkswerft Stralsund para su reestructuración se desembolsaron sin una notificación previa completa a la Comisión. Por consiguiente, se concedieron en infracción del artículo 11 de la Directiva 90/684/CEE y del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE. Incluyendo los intereses acumulados hasta finales de 1995, se rebasaron en unos 327 millones de marcos alemanes las ayudas autorizadas por la Comisión para las dos empresas. La concesión de este importe adicional de 327 millones de marcos alemanes infringe lo dispuesto en los artículos 6 y 10 *bis* de la Directiva 90/684/CEE. Por consiguiente, las ayudas por este importe no son compatibles con el mercado común.

Artículo 2

Las ayudas mencionadas en el artículo 1, así como una parte de las ayudas autorizadas por la Comisión para la reestructuración de los dos astilleros, se desviaron hacia otros ámbitos de Bremer Vulkan Verbund AG. Según las alegaciones presentadas por Alemania, el importe de las ayudas desviadas asciende a 788,7 millones de marcos alemanes. Esta desviación representa una aplicación abusiva de las ayudas de conformidad con el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE.

Artículo 3

Alemania exigirá de Bremer Vulkan Verbund AG la restitución de las ayudas desviadas mencionadas el artículo 2 en el contexto del procedimiento de quiebra de ésta; efectuará asimismo todas las diligencias previstas en la legislación alemana para reclamar a las antiguas empresas del grupo la restitución de importes parciales si las indagaciones posteriores así lo permitieren. En la recuperación conforme a los procedimientos y disposiciones vigentes en la legislación alemana se tendrán en cuenta los intereses devengados.

Artículo 4

Alemania informará a la Comisión en el plazo de un mes a partir de la fecha de comunicación de la presente Decisión de las medidas adoptadas para darle cumplimiento y de los resultados obtenidos.

Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 22 de julio de 1998.

Por la Comisión
Franz FISCHLER
Miembro de la Comisión