COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 16 de septiembre de 1997

relativa a las ayudas estatales en favor de la sociedad Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH

[notificada con el número C(1997) 2903]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(98/353/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,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, la letra a) del apartado 1 de su artículo 62,

Después de haber emplazado a los interesados para que le presentaran sus observaciones, de conformidad con el artículo 93 del Tratado CE,

Considerando lo que sigue:

I

El 15 de diciembre de 1995, la Comisión inició el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE a raíz de varias denuncias en relación con las ayudas estatales concedidas a la sociedad Gemeinnützige Abfallverwertung GmbH (GAV), establecida en Aquisgrán. La GAV es una sociedad sin ánimo de lucro, gestionada por la obra social Sozialwerk Aachener Christen e. V. Ejerce su actividad en el mercado de la gestión de residuos, donde, en el marco del sistema dual alemán (Duales System Deutschland, DSD), recoge y clasifica los residuos recuperables y los vende como materia prima reciclada. La GAV compite en este sector con empresas de orientación lucrativa. Éstas le atribuyen un comportamiento comercial agresivo, motivo por el cual han presentado una denuncia ante la Comisión.

La GAV suele emplear normalmente entre 40 y 60 personas, de las cuales un 25 % son personas con minusvalías y un 50 % pertenecen a la categoría de desempleados de larga duración de difícil colocación. Estas personas «problemáticas», que no son seleccionadas por la GAV sino por los servicios locales de asuntos sociales y empleo, trabajan con contratos temporales. El objetivo de su empleo en la GAV es dar a estas personas una formación para luego integrarlas en el mercado laboral ordinario. A fin de poder cumplir este cometido particular de formación y reintegración de colectivos difíciles, la GAV emplea a personal especializado (asistentes sociales, pedagogos) encargado de prestarles asistencia. Entre 1987 y 1995 la GAV empleó y formó a un total de 440 personas mediante contratos de duración determinada. En 1993 el volumen de negocios de la GAV ascendió a 2,8 millones de marcos alemanes, cifra que equivale al 0,004 % del mercado total alemán de 75 millones de marcos alemanes. En 1994 el volumen de negocios fue de 3,6 millones de marcos alemanes, y en 1995 de 4,1 millones. El balance de 1995 contabilizó 4,7 millones de marcos alemanes.

Hasta 1992, la GAV sólo realizaba la recolecta de residuos reciclables —en aquel momento una tarea puramente municipal— para la ciudad de Aquisgrán, a cambio de una compensación de costes. Dado que la GAV contabilizaba pérdidas notables, la ciudad de Aquisgrán decidió integrarla en el nuevo plan municipal de gestión de residuos. Esta decisión estaba basada en las conclusiones y recomendaciones de un asesor independiente encargado de presentar informes anuales a la ciudad de Aquisgrán sobre la situación económica de la GAV y, en caso necesario, de formular recomendaciones para mejorar su viabilidad y con ello reducir el apoyo económico prestado por la ciudad de Aquisgrán. En su informe correspondiente a 1992, el asesor recomendaba la integración de las actividades de la GAV en el sistema dual alemán (DSD); se trata de un sistema, privado y sin subvención oficial, de recogida de residuos de embalaje basado en un acuerdo

entre numerosas empresas comerciales que compiten entre sí. En este contexto, la GAV tenía el cometido de recoger, clasificar y comercializar todos los residuos reciclables de la ciudad de Aquisgrán. Dado que el propietario de la nave industrial inicialmente alquilada por la GAV había rescindido el contrato de alquiler, la GAV se comprometió a construir una nueva nave en un terreno municipal con respecto al cual había adquirido el derecho de superficie a fin de poder proseguir su actividad. El arrendamiento anual asciende en la actualidad a 118 000 marcos alemanes.

Dado que, en razón de su precaria situación económica, la GAV no estaba en condiciones de financiar la nave en su totalidad con fondos propios (el coste total de la inversión ascendía a unos 4 millones de marcos alemanes), recibió una subvención específica de la presidencia regional (Regierungspräsident) de Colonia. Según la resolución administrativa, la concesión de la subvención estaba supeditada a la condición de que la empresa utilizara la nave exclusivamente para la clasificación de residuos reciclables y siguiera dando ocupación a personas pertenecientes a colectivos desfavorecidos durante otros 25 años como mínimo. El incumplimiento de este requisito entrañaba el reembolso inmediato de la subvención.

Por otra parte, la GAV percibía de la ciudad de Aquisgrán subvenciones anuales para el fomento del empleo. El contrato firmado entre las autoridades municipales y la GAV preveía una contribución económica máxima de 240 000 marcos alemanes en 1992, además de la subvención necesaria para la cobertura total del arrendamiento. Para 1993 se decidió que los pagos totales, incluida la subvención para el arrendamiento, no sobrepasaran los 240 000 marcos alemanes. A partir de 1994, el contrato preveía la reducción de las subvenciones hasta un importe no superior al arrendamiento anual. La GAV ha percibido de la ciudad de Aquisgrán las cantidades siguientes en virtud de este contrato:

1992	244 968 marcos alemanes
1993	179 243 marcos alemanes
1994	59 621 marcos alemanes

A pesar de no concederse en el marco de un régimen de ayudas autorizado, no se notificó a la Comisión ni la subvención para la construcción de la nueva nave industrial ni los pagos de la ciudad de Aquisgrán, puesto que tanto las autoridades de Aquisgrán como las de Colonia entendían que estos fondos no representaban ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Se basaban para ello en dos argumentos: en primer lugar, la GAV no tenía una orientación lucrativa sino que era una sociedad sin ánimo de lucro. Segundo, los fondos puestos a su disposición servían únicamente para la compensación de los gastos extraordinarios generados por el empleo, la formación y el apoyo prestado a jóvenes desempleados y personas desfavorecidas. Por otra parte, las administraciones reconocieron que la GAV competía con otras empresas, aunque añadieron que la estaban supervisando y que no habían constatado ningún comportamiento comercial agresivo.

Los competidores de la GAV que habían presentado la denuncia ante la Comisión solicitaron al mismo tiempo de los tribunales administrativos protección jurídica provisional contra la decisión de la presidencia regional de Colonia de subvencionar la construcción de la nueva nave industrial. Justificaban su petición con la presunta infracción del Derecho de competencia alemán y de los artículos 92 y 93 del Tratado. Por ello intentaron obtener de dos instancias judiciales la suspensión inmediata de los pagos, pero sus demandas fueron desestimadas en ambos casos. Las dos instancias constataron que, a diferencia de la GAV, los competidores conseguían elevados beneficios y que, en caso de adoptarse medidas provisionales a título prejudicial en favor de los competidores, la GAV se vería obligada a declararse en quiebra. Ambos tribunales ponían asimismo en duda que las subvenciones constituyeran ayudas estatales con arreglo al artículo 92 del Tratado. Comprobaron, por último, que los competidores no podían probar que hubiera un comportamiento comercial agresivo.

En la valoración de la ayuda económica en favor de la GAV, la Comisión llegó a la conclusión de que las medidas debían clasificarse como ayudas estatales de notificación individual con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Por otra parte, abrigaba serias dudas sobre el cumplimiento de los criterios fijados en las excepciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92. Por consiguiente, decidió iniciar el procedimiento.

II

Mediante escrito de 2 de abril de 1996, los servicios de la administración alemana comunicaron a la Comisión su posición respecto de la decisión de iniciar el procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado por las ayudas estatales en favor de la GAV.

En ella repetían, en primer lugar, su opinión de que las medidas no constituían ayudas estatales, dado que el 75 % de las actividades de la GAV correspondían a la recogida de residuos domésticos. Señalaban que la Comisión había sostenido que los incentivos para este tipo de colectas no representaban ayudas estatales mientras la materia prima reciclada se ofreciera a precios de mercado.

Continuaban diciendo que, a su juicio, las subvenciones a la GAV no tenían carácter de ayuda estatal porque no se trataba de una empresa con ánimo de lucro y que, por este motivo, no podía compararse con las empresas «normales» del mismo mercado.

En este contexto volvían a subrayar que el objeto principal de la GAV no era operar en el mercado de residuos reciclables en competencia con otras empresas de este sector sino la formación de personas desfavorecidas; que estas personas, de otro modo excluidas del mercado de trabajo ordinario, al término de su contrato temporal podían integrarse en ese mercado con mucha mayor facilidad y ya no iban a necesitar más apoyo económico del

Estado. Afirmaban que las subvenciones anuales de la ciudad de Aquisgrán servían meramente para compensar los gastos extraordinarios generados en la GAV debido a su régimen jurídico de sociedad sin ánimo de lucro y a su objetivo de formación de personas desfavorecidas.

Los servicios de la administración alemana también hacían hincapié en que estaba comprobado que las subvenciones anuales no le permitían a la GAV ofrecer sus productos finales a precios inferiores a los del mercado. El contrato entre la ciudad de Aquisgrán y la GAV preveía que antes de cada pago con cargo al presupuesto público se efectuarían controles a diferentes niveles por parte de controladores independientes entre sí. Añadían que, en virtud de lo dispuesto en el contrato, cada año se concedían las subvenciones a condición de que:

— la GAV recurriera a un auditor de cuentas independiente que informara regularmente sobre las perspectivas financieras de la empresa;

— la oficina municipal de revisión de cuentas (Rechnungsprüfungsamt) tuviera permanentemente acceso a los balances de la empresa y pudiera efectuar controles eficaces;

— la comisión de asistencia a la juventud (Jugendhilfeausschuss) de la ciudad de Aquisgrán recibiera informes periódicos sobre la situación financiera de la GAV y sobre la utilización de las subvenciones recibidas.

Consideraban que estas comprobaciones previas a cada uno de los pagos excluían que la GAV pudiera abusar de su posición para adoptar un comportamiento comercial agresivo.

Por lo que se refiere a la ayuda a la inversión de la presidencia regional de Colonia por importe de 2,7 millones de marcos alemanes para la construcción de la nueva nave industrial, las autoridades alemanas señalaban que la necesidad de esta obra no obedecía únicamente a la rescisión del contrato de arrendamiento por parte del propietario de la antigua nave sino también a que dicha nave no cumplía los requisitos de la normativa alemana en materia de medio ambiente, en particular las normas sobre la contaminación del aire y del agua, así como sobre prevención de ruidos. Debido a esta irregularidad, la autorización administrativa a la GAV para realizar allí sus actividades siempre se había concedido únicamente a título provisional y por un plazo limitado. El traslado a una nueva nave era, pues, de importancia vital para la empresa, la cual, sin embargo, no podía financiar la obra debido a su difícil situación económica. A propósito de esto, los servicios de la administración alemana repitieron que la concesión de la ayuda a la inversión iba unida a la condición de utilizar la nave exclusivamente para clasificar residuos reciclables y de seguir empleando a personas desfavorecidas durante otros 25 años como mínimo. En caso de incumplimiento de esta condición, la GAV estaría obligada a reembolsar de inmediato la subvención recibida.

Por último, los servicios de la administración alemana alegaron que todas las medidas adoptadas en favor de la GAV respondían a la quinta recomendación del Consejo Europeo de Essen, puesto que la absoluta totalidad de las actividades de la GAV fomentan la (re)inserción de personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y que la GAV no estaría en condiciones de ejercer estas actividades sin ayuda pública.

III

Mediante carta de 10 de julio de 1996, la Comisión remitió a Alemania las observaciones que, a raíz de la notificación de la incoación del procedimiento [1], había recibido de los interesados, a saber, de un abogado que representaba a un competidor regional alemán y de la asociación alemana de materias primas reciclables y eliminación de residuos «Sekundärohstoffe und Entsorgung». El abogado que representaba al competidor regional alemán se adhería expresamente al punto de vista de la Comisión de que las medidas en favor de la GAV debían considerarse como ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En su opinión, no cabía aplicar ninguna de las excepciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92 y, en consecuencia, debía exigirse la devolución de la ayuda.

Por lo que respecta a los pagos anuales de la ciudad de Aquisgrán, el abogado reconocía que, en razón de su régimen jurídico particular, la GAV debía soportar gastos más elevados que una empresa normal, lo cual podía justificar cierta compensación de los gastos extraordinarios. Siguió argumentando que, no obstante, los pagos de la ciudad de Aquisgrán iban más allá de la mera compensación y permitían a la GAV emplear estos fondos para su negocio y para adoptar un comportamiento comercial agresivo. En estas circunstancias, su mandante, que no percibía ayudas, no podía seguir siendo competitivo y perdía clientes. A este respecto, el abogado también rebatía categóricamente que la administración municipal de Aquisgrán ejerciera un control eficaz sobre la política de precios de la GAV.

En cuanto a la ayuda a la inversión de la presidencia regional de Colonia, el abogado ponía en duda la existencia de nexo alguno entre ese pago y una compensación de los gastos extraordinarios contraídos por la GAV. Argüía que, por el contrario, la construcción de la nueva nave incluso le permitía a la GAV extender sus actividades y así intensificar la competencia con otras empresas del sector del reciclado que no se beneficiaban de ayudas públicas. Concluía que la subvención para la construcción de la nueva nave industrial daba lugar a un falseamiento inaceptable de la competencia.

La asociación «Sekundärrohstoffe und Entsorgung» compartía el punto de vista del abogado según el cual los pagos de la ciudad de Aquisgrán compensaban en exceso las desventajas económicas de la GAV. También negaba el nexo entre la ayuda a la inversión de la presidencia regional de Colonia y los gastos extraordinarios que

[1] DO C 144 de 16. 5. 1996, p. 9.

debían sufragarse a la GAV. Entendía que la GAV disponía de más dinero público que el necesario para la compensación de sus desventajas y que, debido a ello, se había colocado en situación de adoptar un comportamiento comercial agresivo y falsear la competencia; tal comportamiento no se justificaba con arreglo a la normativa comunitaria sobre ayudas estatales, por lo que debía exigirse la devolución de esta ayuda.

IV

Mediante carta de 29 de agosto de 1996, Alemania remitió su respuesta a las observaciones de los terceros interesados. A petición especial de la Comisión, expresada en una carta de 28 de octubre de 1996 y con ocasión de una reunión celebrada el 15 de abril de 1997, la respuesta se completó con otras dos cartas, de 11 de diciembre de 1996 y 7 de julio de 1997. A estas cartas se adjuntaban numerosos anexos cuya finalidad era documentar el régimen jurídico especial de la GAV, su política de precios y el control ejercido por los servicios de la administración, así como la necesidad de prestar un apoyo público a la construcción de la nave industrial.

De los balances de la empresa para el período comprendido entre 1990 y 1995 se desprendía que el capital de la empresa, de 350 000 marcos alemanes, en 1990 registraba 370 000 marcos alemanes de remanente de ejercicios anteriores. Gracias a los modestos beneficios anuales realizados durante el período de referencia fue posible reducir este remanente, que a finales de 1995, sin embargo, todavía ascendía a 42 400 marcos alemanes.

Una lista detallada de efectivos probaba que, entre 1987 y 1995, la GAV había dado empleo y formación de duración determinada a 440 personas.

Un informe elaborado por un asesor independiente en noviembre de 1994 contenía, entre otras cosas, una comparación entre los pagos estatales y los gastos extraordinarios generados en la GAV por el empleo y la formación de personas desfavorecidas entre 1991 y 1995. Esta comparación ponía de manifiesto que el importe de los fondos públicos superaba en 700 000 marcos alemanes las desventajas económicas de la GAV en 1991 (el último año en que la GAV se dedicó exclusivamente a la eliminación de residuos para la ciudad de Aquisgrán y realizaba, por tanto, una tarea exclusivamente municipal), pero que este excedente se fue reduciendo continuamente hasta que en 1994 las desventajas económicas ya superaban las ayudas oficiales en 124 000 marcos alemanes. Para 1995 se estimó incluso que las desventajas económicas ascenderían a 393 000 marcos alemanes.

Otro informe, realizado por un asesor independiente en marzo de 1996, ofrecía una comparación entre los precios medios del papel reciclado determinados mensualmente por la sociedad independiente de estudios de mercado Europäischer Wirtschaftsdienst (EUWID) y los precios practicados por la GAV entre febrero de 1994 y enero de 1996. Las cifras contenidas en este informe indicaban que en ningún momento la GAV practicó precios inferiores a los determinados por EUWID. Los extractos de contratos entre la GAV y algunos de sus clientes presentados a la Comisión confirman las conclusiones del asesor, puesto que siempre se había acordado que los precios para cada suministro de papel reciclado se regirían por el índice de precios de la EUWID vigente en el momento de la entrega de la mercancía.

Una copia del contrato marco entre la ciudad de Aquisgrán y la GAV, en el que se regulan los deberes y las obligaciones de cada parte, probaba que todo pago de la ciudad de Aquisgrán debía ir precedido de controles efectuados a varios niveles por instancias de control independientes entre sí. El acta de la reunión de la comisión de asistencia a la juventud de 3 de septiembre de 1991, presentado como ejemplo de la realización de controles, confirmaba que efectivamente se había realizado un control de este tipo y que la empresa había presentado todos los datos económicos de acuerdo con el contrato marco.

Las copias de dos resoluciones administrativas, de 24 de febrero de 1993 y de 3 de septiembre de 1993, mediante las cuales se autorizaba a la GAV a título excepcional y provisional para proseguir sus actividades en la antigua nave industrial hasta la construcción de la nueva confirman que la producción en la antigua nave no se ajustaba a la normativa alemana de medio ambiente (en especial sobre contaminación del aire y prevención de ruidos). La copia del escrito de rescisión de 27 de diciembre de 1994 probaba, por otro lado, que el propietario de la antigua nave deseaba terminar la relación contractual al final de 1995 y no estaba dispuesto a prorrogar el contrato más allá de esa fecha.

V

En el marco del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado se fue consolidando el punto de vista defendido por la Comisión en el momento de la incoación de que las medidas adoptadas por la ciudad de Aquisgrán y por la presidencia regional de Colonia deben clasificarse como ayudas estatales con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE.

Como se ha expuesto más arriba, la GAV ha percibido pagos procedentes de fondos públicos por un total de 3 183 832 marcos alemanes, de los cuales 2,7 millones de marcos alemanes correspondieron a una ayuda a la inversión en 1992 y otros 483 832 marcos alemanes se hicieron efectivos en forma de subvenciones anuales en 1992, 1993 y 1994 (en el contrato entre la ciudad de Aquisgrán y la GAV ya no se preveían tales pagos a partir de 1995).

La clasificación de estos pagos como ayudas estatales conforme al apartado 1 del artículo 92 no puede excluirse, dado que la GAV se dedica a la recogida de residuos domésticos. En el pasado, la Comisión más bien ha sostenido (respuesta a la pregunta escrita 2057/92) [1] que los incentivos a tales recogidas no representan ayudas estatales mientras la materia prima reciclada se ofrezca a precios de mercado. Alemania ha hecho hincapié ante la Comisión y ha documentado mediante informes que al menos un 75 % de las actividades de la GAV se refieren

[1] DO C 47 de 18. 2. 1993, p. 14.

a la recogida de residuos domésticos. No obstante, esto no demuestra que la GAV realiza una tarea que, según la legislación alemana suele incumbir a los municipios, ni tampoco la inexistencia de competencia en este ámbito. De hecho, desde la introducción del sistema dual, la recogida, clasificación y comercialización de residuos reciclables se encuentra en manos privadas. Son numerosas las empresas que trabajan en el marco de este sistema, y existe competencia entre ellas. Esta competencia puede incluso tener un carácter transfronterizo, sobre todo si la empresa favorecida se encuentra establecida a proximidad de las fronteras con otros Estados miembros. Por consiguiente, los pagos a tales empresas pueden suponer ayudas que falsean la competencia de conformidad con el apartado 1 del artículo 92 y pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros. Además, se constata que los pagos a la GAV no se concedieron como incentivos para la recogida separada de residuos reciclables, sino para apoyar el empleo por parte de la GAV de parados de difícil colocación.

A los efectos de la valoración de las repercusiones de la ayuda sobre el comercio y la competencia, mientras la GAV opere en el mercado de residuos en competencia con empresas con fin lucrativo, el hecho de que dicha empresa pertenezca a la obra social Sozialwerk Aachener Christen e. V. y comparta la orientación no lucrativa de su propietario no es pertinente. El argumento de que la ayuda sirve meramente para compensar los gastos extraordinarios no cambia nada en el hecho de que constituye una ayuda, si bien debería tenerse en cuenta a la hora de examinar si podría aplicarse a la ayuda alguna de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Ni la ayuda a la inversión de 2,7 millones de marcos alemanes las subvenciones anuales percibidas por la GAV entre 1992 y 1994 fueron objeto de notificación previa conforme al apartado 3 del artículo 93, a pesar de que no se otorgaron en el marco de un régimen de ayudas autorizado. Por lo tanto, las ayudas se concedieron indebidamente.

No obstante, cabría examinar la posibilidad de aplicar a ambas medidas alguna de las excepciones previstas en el artículo 92 del Tratado CE o en el artículo 61 del Acuerdo EEE.

Las excepciones a que se refiere el apartado 2 del artículo 92 no resultan, sin embargo, aplicables en el caso presente dadas las características de las ayudas y el hecho de que no cumplen los requisitos para la aplicación de estas disposiciones.

Por otra parte, la ciudad de Aquisgrán no está situada en una zona que pueda ser objeto de ayudas regionales con arreglo a las letras a) o c) del apartado 3 del artículo 92.

Con todo, teniendo en cuenta tanto el aspecto social de las subvenciones anuales, otorgadas a la GAV para permitir el empleo y la formación de personas desfavorecidas, como la importancia de la nueva nave —construida en el contexto de la puesta en práctica de un plan de reestructuración— para la continuación de la labor social de la GAV y el hecho de que no hubo utilización impropia de las ayudas para un comportamiento comercial agresivo, la Comisión llega a la conclusión de que no se alteraron las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común. Por estas razones, y respaldada por las consideraciones que se exponen a continuación en relación con las Directrices comunitarias sobre ayudas al empleo ([1]) y con las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ([2]), la Comisión concluye que las ayudas entran en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 y pueden autorizarse como ayudas para facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas.

Las subvenciones anuales por un total de 0,48 millones de marcos alemanes (pagos entretanto suspendidos)

Aquí debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que, como empresa del sector de reciclado, la GAV compite con otras empresas, sus tareas van más allá de esta actividad económica. Así, la GAV está obligada a contratar a personas con discapacidades y a desempleados de larga duración por un tiempo determinado y a darles formación. Esto supone una doble ventaja para las personas afectadas. En primer lugar, encuentran trabajo al menos por cierto tiempo y, en segundo, la formación especial recibida en la GAV puede mejorar sus perspectivas de encontrar un empleo en el mercado de trabajo ordinario, del cual de otro modo quizás estarían excluidos para siempre. Por ello la actividad de la GAV se ajusta a las recomendaciones del Consejo Europeo de Cannes, en las que se fijaba como objetivo prioritario la intensificación de las medidas para fomentar el empleo de los colectivos desfavorecidos como los desempleados de larga duración, los jóvenes y los trabajadores de más edad.

Por otra parte, las actividades de la GAV tampoco están en contradicción con las Directrices comunitarias sobre ayudas al empleo, cuyo punto 13 establece de manera expresa que «tradicionalmente, la Comisión ha adoptado una actitud favorable con relación a las ayudas al empleo, especialmente cuando éstas se destinan a estimular a las empresas a crear puestos de trabajo o a contratar personas que experimentan dificultades especiales de inserción en el mercado de trabajo». Las subvenciones anuales percibidas por la GAV de 1992 a 1994 debían animarla, efectivamente, a contratar a demandantes de empleo desfavorecidos en lugar de «normales»; pero, dado que por sus estatutos de todos modos estaba obligada a emplear a este tipo de personas, esta disposición quizás no sea aplicable a las subvenciones anuales. Además, las subvenciones anuales no contribuyen de manera directa a la creación de empleos fijos para estas personas. No obstante, como se desprende del punto 21 de las Directrices, en caso de

([1]) DO C 334 de 12. 12. 1995, p. 4.
([2]) DO C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

contratación de categorías de trabajadores desfavorecidos no se exige el requisito de larga duración del empleo ni de creación neta de puestos de trabajo si la contratación temporal termina voluntariamente, como ocurre en el caso de la GAV; el objetivo principal de la disposición del punto 13 es evitar que una empresa reclute regularmente a personas desfavorecidas mediante contratos temporales y las despida al término del contrato temporal para luego volver a emplear a otras personas desfavorecidas con el mismo tipo de contrato y percibir nuevas ayudas oficiales. Tal proceder constituiría un caso claro de malversación de ayuda al empleo y, en lugar de crear puestos de trabajo para personas desfavorecidas, tendría únicamente el efecto de ayudas de funcionamiento en favor de la empresa en cuestión. Como ya se ha explicado, en lo que se refiere a las actividades de la GAV, su propio objeto social de contribuir a la superación de los problemas de empleo de las personas desfavorecidas (efectivamente, entre 1987 y 1995 se contrató y formó a 440 personas) excluye este tipo de riesgo. Asi pues, las actividades de la GAV pueden considerarse como perfectamente compatibles con las Directrices comunitarias sobre ayudas al empleo.

Además, no hay indicio alguno de que la GAV pudiera aprovechar las ayudas para practicar precios anormalmente bajos. Los servicios de la administración alemana han demostrado de manera contundente que tal comportamiento resulta imposible gracias al procedimiento instaurado para el control de las actividades de la GAV. El contrato entre la ciudad de Aquisgrán y la GAV prevé la supervisión de la utilización de las ayudas por parte del servicio social de menores (Jugendamt), un asesor independiente y la oficina de revisión de cuentas (Rechnungsprüfungsamt). La documentación aportada por Alemania confirma que estos controles se realizan efectivamente.

Además, el informe elaborado por un consultor independiente en noviembre de 1994 mostró que el importe de las subvenciones anuales no sólo estaba limitado sino que también disminuía de año en año, que las desventajas económicas generadas por el especial cometido social de la GAV incluso se situaban 124 000 marcos alemanes por encima del dinero público que había recibido en compensación. Por otra parte, de los dos informes presentados a la Comisión y elaborados por asesores independientes en noviembre de 1994 y marzo de 1996 se desprende claramente que los precios de la GAV no estuvieron por debajo de los precios medios del mercado sino que en algunos casos incluso los superaban.

Habida cuenta de las repercusiones sociales de las ayudas, que debían poner a la GAV en condiciones de cumplir su particular cometido social, y del hecho de que estas ayudas tampoco se utilizaron indebidamente para adoptar un comportamiento comercial agresivo, puede considerarse que no se alteraron las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común y que cabe aplicar a las subvenciones anuales la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

La ayuda a la inversión

Respecto de la ayuda a la inversión de 2,7 millones de marcos alemanes concedida en 1992 para la construcción de una nueva nave industrial debe decirse, en primer lugar, que no estaba destinada directamente a la compensación de los gastos sociales extraordinarios soportados por la GAV en razón de su particular cometido de empleo y formación de personas desfavorecidas.

No obstante, en el marco del procedimiento de conformidad con el apartado 2 del artículo 93 quedó patente que existe toda una serie de motivos que justifican la concesión de la ayuda, entre los cuales debe citarse la acertada decisión de la ciudad de Aquisgrán de integrar a la GAV en el nuevo sistema municipal de recogida de residuos a fin de reducir sus déficit anuales y permitirle proseguir también su labor social. Por esta razón, la ayuda a la inversión podría autorizarse en virtud de la excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado en conjunción con las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, pero a condición de que en el caso de la GAV se cumplan los requisitos fijados en dichas Directrices.

En 1992 podía considerarse sin duda a la GAV como una empresa en crisis con arreglo a las mencionadas Directrices, dado que en aquel momento se encontraba sobreendeudada y, en condiciones normales, hubiera tenido que declararse en quiebra. Efectivamente, en 1992 su balance presentaba un remanente de 20 000 marcos alemanes por encima de su capital social y no podía ofrecer otros valores de capital que garantías. En una situación así, ningún banco privado habría concedido a la GAV un crédito que le hubiera permitido financiar la construcción de la nave y con ello proseguir su labor social consistente en el empleo y la formación de personas desfavorecidas.

La construcción de la nueva nave constituía, en cambio, una necesidad imperiosa para integrar a la GAV en el DSD, proyecto propuesto por un asesor independiente y aprobado por la ciudad de Aquisgrán para reducir los enormes déficit acumulados por la empresa cuando aún limitaba su actividad a la eliminación de residuos de la municipalidad.

Las cuentas anuales consolidadas presentadas a la Comisión ponen de manifiesto que fue posible cumplir el objetivo de reducir los déficit y de mejorar la viabilidad de la GAV. El remanente de la empresa, que en 1992 todavía había sido de 370 000 marcos alemanes, pudo bajarse a 42 400 gracias a los modestos beneficios anuales.

Por otra parte, en el transcurso del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 quedó patente que el apoyo financiero prestado por las autoridades públicas para la construcción de la nueva nave era una condición previa indispensable para la puesta en práctica del proyecto de incluir a la empresa en el sistema de eliminación de basuras de la ciudad de Aquisgrán y, por ende, para la continuación de su labor social.

Así, la vieja nave de clasificación era sólo de alquiler, y su propietario había rescindido el contrato de arrendamiento. Por consiguiente, de no haberse construido la nueva nave, la GAV habría tenido que cesar sus actividades.

Por otra parte, los servicios de la administración alemana han probado que la construcción de la nueva nave industrial era necesaria para adaptar las actividades de la GAV a fin de cumplir la normativa alemana sobre medio ambiente, en particular sobre contaminación de las aguas y del aire y la prevención de ruidos. Dado que la producción en la vieja nave no reunía las condiciones para cumplir esta normativa, las autorizaciones administrativas concedidas a la GAV para ejercer sus actividades en dicha nave sólo eran provisionales y por plazos limitados. En la nueva nave incluso se superan los requisitos fijados en la normativa.

Aparte de esto, la resolución administrativa de la presidencia regional de Colonia pone claramente de manifiesto que existía una estrecha relación entre la concesión de la ayuda a la inversión y la labor social de la GAV; en efecto, la ayuda estaba vinculada a la condición de que la GAV siguiera empleando a personas desfavorecidas durante 25 años más como mínimo. En caso contrario, debería reembolsar la ayuda.

Además, en lo que respecta a su balance, volumen de negocios y número de efectivos (que fluctúa entre 40 y 60 personas), la GAV guarda gran parecido con una pequeña empresa conforme a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas. Obsérvese que, en 1993, la cuota de la GAV en el mercado alemán de residuos reciclables fue de sólo un 0,004 %, lo que supone una participación notablemente menor en el mercado comunitario.

Tampoco hay que olvidar que la propia GAV ha contribuido de forma considerable a la construcción de la nave, y por tanto a la reestructuración de las actividades de la sociedad, al aportar 1,3 millones de marcos alemanes de sus propios fondos para la inversión total de 4 millones de marcos alemanes.

Por último, la Comisión observa nuevamente que las autoridades alemanas han probado que GAV no ha tenido un comportamiento agresivo en el mercado, no habiendo pues abusado al efecto de la ayuda recibida.

Habida cuenta de lo que precede y, en particular, de la importancia de la nueva nave para la continuación de la labor social de la GAV, puede considerarse que no se alteraron las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común y que cabe aplicar a la ayuda a la inversión concedida por la presidencia regional de Colonia la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE en conjunción con las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis.

VI

Considerando que la GAV sólo dispone de una cuota de mercado limitada, que manifiestamente no ha dado prueba de un comportamiento comercial agresivo y que los argumentos antes citados en favor de las ayudas compensan los inconvenientes para el mercado común, pueden autorizarse las ayudas a la GAV. Además, si adoptara una decisión negativa, la Comisión iría en contra de su propia política de fomento de las posibilidades de empleo para los colectivos desfavorecidos. No obstante, la autorización de la ayuda debe unirse a la condición de que Alemania siga aplicando las medidas apropiadas para supervisar el comportamiento comercial de la GAV y, en particular, su política de precios,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las subvenciones anuales por un total de 0,48 millones de marcos alemanes durante el período comprendido entre 1992 y 1994 y la ayuda a la inversión de 2,7 millones de marcos alemanes concedidas a la sociedad Gemeinnnützige Abfallverwertung GmbH (GAV) por parte de la ciudad de Aquisgrán y por la presidencia regional de Colonia, respectivamente, constituyen ayudas ilegales en virtud del apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE al no haber sido notificadas previamente a la Comisión.

Las ayudas a que se refiere el párrafo primero son compatibles con el mercado común a condición de que Alemania siga aplicando las medidas apropiadas para supervisar el comportamiento comercial de la GAV y, en particular, su política de precios, dado que su objetivo consiste en fomentar el desarrollo de determinados sectores económicos sin alterar las condiciones de los intercambios de forma contraria al interés común.

Artículo 2

Alemania informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el 16 de septiembre de 1997.

Por la Comisión
Karel VAN MIERT
Miembro de la Comisión