II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 14 de diciembre de 2004

relativa a una ayuda estatal de Alemania a favor de las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola

[notificada con el número C(2004) 4771]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(2006/570/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus comentarios, de conformidad con los artículos citados [1], y teniendo en cuenta dichos comentarios,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de 31 de enero de 2001, Alemania comunicó a la Comisión una medida en favor de las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola. Mediante carta de 11 de mayo de 2001, registrada el 16 de mayo de 2001, y mediante carta de 9 de octubre de 2001, registrada el 11 de octubre de 2001, se transmitió información adicional.

(2) Mediante la carta de 9 de octubre de 2001, Alemania comunicó que la medida databa de 1970 y no había sido notificada con anterioridad. Por este motivo, la ayuda se incluyó en el registro de ayudas no notificadas.

(3) Mediante carta de 7 de febrero de 2003, la Comisión comunicó a Alemania su decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE con respecto a esta medida. En la decisión de incoar el procedimiento formal, la Comisión señalaba que no se oponía a una parte de la medida (la asistencia social), debido a que esta parte se ajusta a lo dispuesto en el punto 14 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario [2] (en adelante denominadas «las Directrices») y, por tanto, es compatible con el mercado común conforme al artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado CE.

(4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* [3]. La Comisión invitó a los interesados a formular sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.

(5) Mediante cartas de 29 de abril de 2003, registrada el 2 de mayo de 2003, de 5 de mayo de 2003, registrada el 6 de mayo de 2003, de 26 de mayo de 2003, registrada el 28 de mayo de 2003, así como mediante correo electrónico de 12 de febrero de 2003, registrado el 14 de febrero de 2003, la Comisión recibió las observaciones de las partes interesadas.

(6) Mediante carta de 4 de abril de 2003, registrada el 8 de abril de 2003, Alemania transmitió sus observaciones a la Comisión. Además, mediante carta de 29 de agosto de 2003, registrada el 3 de septiembre de 2003, Alemania manifestó su opinión acerca de las observaciones de las partes interesadas.

[1] DO C 82 de 5.4.2003, p. 12.

[2] DO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

[3] Véase la nota 1.

(7) El 19 de mayo de 2004 se dividió el expediente y la Comisión adoptó una decisión definitiva [4] por la que autorizaba *pro futuro* la ayuda notificada que Alemania tenía intención de conceder para el período 2001-2005.

(8) Mediante carta de 14 de septiembre de 2004, registrada el 16 de septiembre de 2004, Alemania comunicó información adicional relativa a la parte de la medida que no había sido notificada, tal y como la Comisión había solicitado mediante carta de 24 de mayo de 2004.

(9) La presente Decisión aborda exclusivamente las ayudas que Alemania concedió de manera ilegal a las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola con anterioridad a 2001 (quedan excluidas las ayudas de asistencia social).

II. **DESCRIPCIÓN DE LA AYUDA**

II.1. **Objeto y fundamento jurídico de la medida**

(10) Esta medida tiene por objeto facilitar la colaboración entre las explotaciones agrícolas y silvícolas de Baviera a través de la subvención de las llamadas «agrupaciones de explotación conjunta de maquinaria y de asistencia mutua». Esta medida se fundamenta en la *Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft* (LwFöG) de 8 de agosto de 1974 (Ley para la promoción de la agricultura bávara).

II.2. **Beneficiarios**

(11) Son beneficiarios de la medida las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola y el Kuratorium Bayerischer Maschinen- und Betriebshilferinge e.V. (KBM).

Las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola

(12) Estas agrupaciones son organizaciones de autoayuda de los agricultores a nivel local o regional. Según el artículo 9 de la LwFöG, estas organizaciones solo pueden operar en los siguientes ámbitos:

a) asistencia social (ya autorizada por la Comisión, véase el considerando 3): las agrupaciones organizan el intercambio de mano de obra agrícola en el caso de enfermedad, accidente u otra necesidad social;

b) asistencia agrícola y forestal: las agrupaciones organizan el intercambio de mano de obra agrícola y silvícola, sobre todo en las épocas de mayor trabajo y para realizar trabajos especiales por personal en parte altamente cualificado no siempre disponible en estas explotaciones;

c) coordinación de la oferta de alojamientos turísticos en explotaciones agrícolas y silvícolas;

d) utilización de maquinaria entre explotaciones: las agrupaciones organizan y coordinan el intercambio de maquinaria entre explotaciones; de esta manera, los agricultores no tienen que comprar su propia maquinaria especializada, que en muchos casos es poco rentable, sobre todo para las pequeñas explotaciones.

(13) Las agrupaciones funcionan únicamente como intermediarias. Los servicios reales (como la maquinaria y el trabajo) son prestados por los agricultores que reciben de la empresa usuaria de los servicios (otro agricultor) una retribución correspondiente al valor de mercado. Como contrapartida de los servicios prestados por las agrupaciones, los agricultores pagan una cuota de socio, así como una retribución por el servicio correspondiente.

(14) El Estado no subvenciona todas las actividades de las agrupaciones. Así, se excluye de las ayudas en particular la coordinación de los alojamientos turísticos, que ha de contabilizarse en el balance de manera separada.

(15) La Ley restringe a las funciones principales mencionadas en el considerando 12 [5] las actividades de las agrupaciones que son subvencionadas (con limitadas excepciones). No obstante, si las agrupaciones establecen empresas filiales independientes, éstas pueden ejercer también otras actividades [artículo 10, letra c), de la LwFöG], siempre que la realización de las funciones principales no se vea perjudicada. Entre las «actividades secundarias» que han de contabilizarse en el balance de manera separada (artículo 12 de la LwFöG) se cuentan las siguientes:

a) mantenimiento de zonas verdes;

b) recogida, tratamiento y reutilización de residuos orgánicos;

c) prestación de servicios de transporte en los sectores agrícola y silvícola;

d) trabajos silvícolas;

e) prestación de servicios a los municipios como, por ejemplo, retirada de nieve, trabajos de limpieza y actividades similares.

[4] C(2004) 1629 final.

[5] Las «funciones principales» según la presente Decisión son aquellas actividades que pueden ser objeto de ayuda según el Derecho alemán.

KBM

(16) El KBM es el órgano central de las agrupaciones bávaras. En el período de 1994-2000, el KBM disponía entre 83 y 90 agrupaciones, que comprendían unas 100 000 explotaciones agrícolas y silvícolas. El KBM recibía pagos por el desempeño de las siguientes funciones:

a) actividad como interlocutor central del Ministerio bávaro de Agricultura y Silvicultura;

b) gestión de los fondos públicos a favor de las agrupaciones;

c) contratación de personal de gerencia a tiempo completo y otro tipo de personal para las agrupaciones;

d) asesoramiento y apoyo a las agrupaciones en todas las cuestiones relativas al intercambio de maquinaria y mano de obra entre explotaciones;

e) prestación de una amplia oferta de servicios a las agrupaciones por todo el territorio bávaro;

f) supervisión administrativa y técnica de los gerentes de las agrupaciones;

g) organización de la formación y perfeccionamiento de los trabajadores de las agrupaciones.

II.3. **Presupuesto**

(17) Alemania señala que paga ayudas al KBM y a las agrupaciones desde 1974. Según lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE [6], las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas están sujetas a un plazo de prescripción de diez años. El procedimiento de investigación de la Comisión comenzó en 2001, por lo que el plazo de diez años se remonta a 1991 de acuerdo con el artículo 15, apartado 2, del mencionado Reglamento. Por esta razón, las ayudas pagadas con anterioridad al período en cuestión no serán objeto de investigación adicional.

(18) Los datos presupuestarios aportados por Alemania y que se presentan en la siguiente tabla se refieren únicamente a pagos efectuados durante el período 1992-2000 al KBM y a las agrupaciones.

(en EUR)

Año	Ayudas pagadas al KBM	Parte de ellas pagada como ayudas a las agrupaciones
1992	5 268 000,00	
1993	5 882 000,00	
1994	6 120 163,82	5 774 370,02
1995	6 005 123,14	5 661 987,48
1996	6 005 123,14	5 636 740,37
1997	5 112 918,81	4 777 826,08
1998	5 252 757,14	4 912 490,12
1999	5 007 205,07	4 734 342,77
2000	4 387 906,92	4 035 399,63

II.4. **Tipo y alcance de la ayuda**

(19) La medida se financió con recursos del Estado federado de Baviera. La ayuda consistió en subvenciones directas al órgano central de las agrupaciones, el KBM. El KBM distribuyó una parte de los recursos en forma de pagos y servicios a las agrupaciones afiliadas. Las ayudas a las agrupaciones se calcularon en forma de porcentaje del gasto necesario para llevar a cabo las funciones principales en relación al gasto total.

II.5. **Motivos para la incoación del procedimiento de investigación formal**

(20) Tras un examen preliminar, no estaba claro si los pagos al KBM procedentes de fondos públicos constituían una retribución por los servicios que el KBM había prestado a las agrupaciones, sin sobrepasar el precio de mercado de dichos servicios, o si tales pagos sobrepasaban el precio de mercado, representando así una subvención a los costes de explotación del KBM. No estaba claro si tales supuestas ayudas se ajustaban al campo de aplicación del Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* [7]. La Comisión tampoco disponía de información alguna sobre la vinculación de tales ayudas a inversiones o a otros gastos subvencionables o sobre su conformidad con el Reglamento (CE) nº 70/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas [8]. Por ello, estas ayudas posiblemente se clasificarían como ayudas de funcionamiento, incompatibles con el mercado común [9].

[6] DO L 83 de 27.3.1999, p. 1. Reglamento modificado por el Acta de adhesión de 2003.

[7] DO L 10 de 13.1.2001, p. 30.

[8] DO L 10 de 13.1.2001, p. 33. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) nº 364/2004 (DO L 63 de 28.2.2004, p. 22).

[9] Según el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, las ayudas de funcionamiento, a saber, las ayudas que tienen por objeto liberar a una empresa de los costes que normalmente hubiera debido soportar en el marco de su funcionamiento corriente o de sus actividades normales, falsean en principio las condiciones de competencia (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995 en el asunto T-459/93, Siemens SA/Comisión, Rec. 1995, p. II-1675, apartados 48 y 77, y jurisprudencia allí mencionada).

(21) Algo similar ocurrió con los pagos a favor de las agrupaciones. En particular, no estaba claro si los fondos públicos concedidos por las autoridades a las agrupaciones a través del KBM se habían utilizado exclusivamente para reducir los costes que los servicios prestados suponían para los agricultores, de modo que sólo éstos recibían las ayudas, o si las propias agrupaciones como empresas se contaban entre los beneficiarios finales por recibir una parte de los fondos y, de esta manera, una ayuda.

(22) Por otro lado, el examen preliminar de la medida ha demostrado que las ayudas beneficiaron al menos parcialmente a explotaciones agrícolas y silvícolas. La Comisión albergaba serias dudas sobre si las ayudas para la asistencia económica y la utilización de maquinaria entre explotaciones podían autorizarse con arreglo al punto 14 de las Directrices comunitarias, o si en este caso se trataba más bien de ayudas de funcionamiento para productores agrícolas.

(23) También era necesario aclarar si los diferentes ámbitos de actividad de las agrupaciones podían distinguirse claramente y si el pago de las ayudas estatales a las agrupaciones no ocasionaría el falseamiento de la competencia en otros sectores económicos (es decir, en ámbitos de actividad fuera de los ámbitos principales oficiales de las agrupaciones).

III. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

III.1. Reclamaciones presentadas contra la medida

(24) Se ha presentado ante la Comisión una serie de reclamaciones. Los reclamantes afirman que las agrupaciones ejercen su actividad no solo en los ámbitos principales descritos en el considerando 12, sino que, además, también ofrecen sus servicios en otros sectores, por ejemplo servicios municipales (como retirada de nieve, construcción/mantenimiento de carreteras, construcción de depuradoras de aguas residuales), trabajos de jardinería y paisajismo o construcción de instalaciones deportivas y de campos de golf, compitiendo con otras empresas comerciales.

(25) En opinión de los reclamantes, la proximidad personal y espacial o incluso la identidad entre las agrupaciones y sus filiales, así como la insuficiente delimitación real de los ámbitos principales de las agrupaciones respecto a sus otras actividades económicas, son factores que impiden una separación eficaz entre los ámbitos de actividad subvencionados con medios estatales y los no subvencionados. Según creen los reclamantes, las ayudas podrían utilizarse como subvención cruzada de las otras actividades económicas y, de esta manera, distorsionar la competencia también fuera del sector agrario.

III.2. Observaciones de los interesados durante el procedimiento de investigación formal

(26) La Comisión recibió cuatro observaciones durante el procedimiento de investigación formal. Los interesados no manifiestan ninguna objeción en cuanto a la subvención de las funciones principales de las agrupaciones, es decir, la asistencia social y económica y la utilización de maquinaria entre explotaciones.

(27) El objeto de las observaciones son las «actividades secundarias», que las agrupaciones desempeñan mediante sus filiales como, por ejemplo, la retirada de nieve en invierno o los trabajos de jardinería y paisajismo por encargo de terceras empresas. En algunos casos, estas filiales no pueden distinguirse de las agrupaciones, ya que actúan con el mismo nombre que éstas y emplean al mismo personal. La información presentada por los interesados indica además la posibilidad de que las agrupaciones intervengan en el mercado incluso ofreciendo determinados servicios (por ejemplo, venta de medios de producción). En una de las observaciones se presentaba información detallada reveladora de que una agrupación había ofrecido productos fitosanitarios a precios situados posiblemente por debajo del precio de venta del fabricante, y, de todas formas, por debajo del precio de mercado. En otros casos, según lo manifestado por los interesados, aunque sean filiales comerciales las que aparezcan como proveedores, por ejemplo en licitaciones públicas, la prestación de los servicios se concede a subcontratistas, entre los que figuran las agrupaciones. Así pues, en opinión de los interesados, es imposible distinguir claramente entre las funciones principales y las demás actividades comerciales de las agrupaciones.

(28) Debido a la identidad personal y espacial de las agrupaciones o del KBM con sus filiales, no parece posible evitar la subvención cruzada de actividades comerciales citada en el considerando 25. Por otra parte, un interesado opina que las agrupaciones abusan de su posición dominante según el artículo 82 del Tratado CE y que adoptan acuerdos para restringir la competencia y prácticas concertadas según contempla el artículo 81 del Tratado CE.

(29) Ha de tenerse en cuenta que la documentación aportada por los interesados para avalar sus afirmaciones no se refiere en particular a la época anterior al año 2001, la cual es el objeto de la presente Decisión. La Comisión opina, sin embargo, que tales justificantes son pertinentes a la hora de dictaminar si también antes de 2001 existía la posibilidad de efectuar subvenciones cruzadas y de distorsionar la competencia fuera del sector agrario.

IV. **OBSERVACIONES DE ALEMANIA**

(30) En su carta de 4 de abril de 2003, Alemania defiende la opinión de que ni el KBM ni las agrupaciones constituyen empresas en cuanto a la normativa sobre ayudas. El KBM no ha ofrecido bienes ni servicios en ningún mercado determinado, y las actividades de las agrupaciones en el ámbito que cuenta con ayuda estatal (funciones principales) no pueden clasificarse como actividades económicas, ya que no persiguen la obtención de beneficios.

(31) En la información comunicada en la carta de 14 de septiembre de 2004, Alemania opina que el hecho de que las agrupaciones no puedan ejercer legalmente ninguna actividad económica es una demostración suficiente de que las ayudas pueden beneficiar exclusivamente a los agricultores, y de esta manera no hace falta más documentación. Alemania ha presentado cifras de las que se deduce que una grandísima parte de su contribución financiera transmitida a los agricultores por las agrupaciones corresponde a la asistencia social. Alemania llega a la conclusión de que puede considerarse cierto que la cantidad pagada por el Estado Libre de Baviera al KBM y a las agrupaciones se ha transferido en su totalidad a los agricultores como únicos beneficiarios.

(32) En su carta de 4 de abril de 2003, Alemania expone que las ayudas concedidas a los agricultores a través de las agrupaciones entran en la definición de ayudas de poca envergadura según el punto 14 de las Directrices comunitarias y que se respetan las disposiciones del mismo punto 14, por lo que la ayuda puede considerarse compatible con el mercado común.

(33) En su carta de 4 de abril de 2003, Alemania cita la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 24 de julio de 2003, en el asunto C-280/00 (Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg) ([10]), donde se dice que las compensaciones estatales, en la medida en que solo sean una contrapartida por la ejecución de las obligaciones de servicio público y bajo ciertas condiciones, no se incluyen en el concepto de ayudas. Alemania opina que dichas condiciones deben considerarse dadas en el presente caso.

([10]) Rec. 2003, p. I-7747.

(34) Respecto a las objeciones de los interesados en cuanto a las consecuencias de la medida sobre determinadas actividades no agrícolas de las agrupaciones y la queja sobre la subvención cruzada de otros sectores económicos, Alemania ha comunicado lo siguiente:

(35) En su carta de 14 de septiembre de 2004, Alemania explica que entre 1994 y 2000 se crearon trece filiales independientes para realizar las actividades citadas en el considerando 15.

(36) El KBM, las agrupaciones y cada una de las filiales han estado siempre obligados a llevar contabilidades separadas en virtud del artículo 12, apartado 5, de la LwFöG. Las autoridades bávaras han comprobado regularmente el cumplimiento de esta obligación.

(37) Dado que el KBM y las agrupaciones solo pueden ejercer las actividades principales citadas en sus estatutos, mientras que las filiales comerciales, por el contrario, solo pueden ejercer las cinco actividades secundarias mencionadas en la Ley, Alemania no ha considerado necesario, por otra parte, organizar un registro de los tiempos de trabajo.

(38) Alemania afirma que se han tomado medidas completas y se ha creado un mecanismo de control para velar por que la ayuda se aplique exclusivamente a las tres funciones principales de las agrupaciones, de forma que quede excluido todo riesgo de subvención cruzada a sectores no agrarios, a saber:

a) obligación de llevar contabilidades y hacer balances aparte para el KBM, las agrupaciones y sus filiales;

b) clara delimitación de los ámbitos de actividad (funciones principales para las agrupaciones, funciones secundarias para las filiales);

c) limitación de las actividades secundarias a cinco ámbitos establecidos claramente en la LwFöG;

d) el cálculo de las ayudas que debían pagarse se ha hecho en función de los «gastos necesarios» (artículo 12, primera frase, de la LwFöG); para calcular los «gastos necesarios», las autoridades bávaras han comprobado, con ocasión de cada pago, si éste estaba en relación con las actividades principales de las agrupaciones;

e) las actividades secundarias están excluidas expresamente de las ayudas (artículo 12, primera frase, de la LwFöG);

f) reducción en un 10 % de los fondos de ayuda para las agrupaciones con filiales comerciales (artículo 12, apartado 6, de la LwFöG).

V. **EVALUACIÓN DE LA AYUDA**

V.1. **Existencia de ayuda**

(39) Según el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, están prohibidas las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o productos, en la medida en que afecten al comercio entre Estados miembros.

(40) Estas condiciones se cumplen, como se indica a continuación.

(41) La medida de que se trata se financia mediante fondos estatales.

V.1.1. *Ayuda a favor del KBM*

(42) Las actividades del KBM no se refieren a la producción, transformación y comercialización de productos del anexo I del Tratado CE.

(43) Alemania ha presentado una lista de las actividades realizadas por el KBM (véase el considerando 16). En algunos casos se trata de actividades no económicas. En particular, las actividades del KBM relativas a su función de interlocutor central del Ministerio bávaro de Agricultura y Silvicultura; a la supervisión administrativa y técnica de los gerentes de las agrupaciones y a la gestión de los fondos públicos a favor de las agrupaciones, no pueden considerarse servicios prestados en un mercado determinado. Por tanto, no pueden clasificarse como actividades económicas. En consecuencia, en relación con estas actividades el KBM no puede considerarse empresa a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

(44) Los pagos para cubrir los gastos administrativos del KBM no responden a todas las características recogidas en el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE. Así pues, no se trata de ayudas en el sentido del citado artículo.

(45) Sin embargo, el KBM ejerce también actividades económicas:

a) ofrece determinados servicios de asesoramiento a las agrupaciones;

b) ofrece medidas de formación y de perfeccionamiento para el personal de las agrupaciones;

c) elabora programas informáticos que después se venden a los agricultores.

(46) Puesto que estos bienes y servicios se ofrecen en un mercado determinado y a este respecto se trata de actividades económicas, el KBM debe considerarse empresa a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE ([11]).

(47) En lo relativo a los servicios de asesoramiento y a las medidas de formación y de perfeccionamiento ofrecidos por el KBM, dichos servicios podrían beneficiar sobre todo a las agrupaciones y a sus filiales, dado que a éstas se les ofrecen los servicios gratuitamente o por el pago de una contribución a los gastos que queda por debajo del precio de mercado. Sin embargo, Alemania no ha presentado ninguna información sobre si los importes pagados anualmente al KBM corresponden a los costes que le supone efectivamente al KBM el ejercicio de dichas actividades y, de esta manera, pueden considerarse como una compensación a precio de mercado por los servicios que el KBM presta a las agrupaciones por encargo del Estado Libre de Baviera, o si es posible que estos importes excedan de dichos costes. Por otra parte, la concesión de fondos públicos al KBM no está vinculada expresamente a la condición de que todos los elementos de ayuda ahí incluidos deban transmitirse íntegramente a las agrupaciones o a sus filiales. Por tanto, con la información disponible no puede excluirse totalmente que esta medida contenga un elemento de ayuda a favor del KBM.

(48) Tampoco puede establecerse si es posible que esta ayuda sea tan pequeña que, en virtud del Reglamento (CE) nº 69/2001, no suponga ninguna ayuda estatal por no cumplir todas las condiciones del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

([11]) Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de empresa comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (véase por ejemplo la sentencia de 12 de septiembre de 2000 de los asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Rec. 2000, p. I-6451, apartado 74). Es jurisprudencia igualmente reiterada que constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (sentencias de 16 de junio de 1987, asunto 118/85, Comisión/Italia, Rec. 1987, p. 2599, apartado 7, y de 18 de junio de 1998, asunto C-35/96, Comisión/Italia, Rec. 1998, p. I-3851, apartado 36, así como la citada sentencia del asunto Pavlov y otros, apartado 75).

(49) En consecuencia, ha de partirse de que la medida a favor de las actividades económicas del KBM puede afectar al comercio entre los Estados miembros. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg ([12]), no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que el comercio entre Estados miembros no se ve afectado, pues ni el volumen relativamente bajo de una ayuda ni el tamaño relativamente pequeño de una empresa beneficiaria excluyen *a priori* la posibilidad de afectar al comercio entre Estados miembros.

(50) Por este motivo, la contribución financiera concedida al KBM puede considerarse ayuda estatal en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

V.1.2. *Ayuda a favor de las agrupaciones*

(51) Las agrupaciones ejercen actividades económicas en la medida en que ofrecen a título oneroso servicios (como, por ejemplo, la coordinación de la provisión de máquinas o el intercambio de mano de obra) en un mercado real o potencial. Por tanto, las agrupaciones deben considerarse empresas a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

(52) Las agrupaciones no son propietarias de las máquinas. No emplean directamente a la mano de obra facilitada. Su función principal es, pues, puramente de intermediario, comparable con la actividad de un agente inmobiliario o de una agencia de contratación de personal, que ponen en contacto la oferta y la demanda. Las agrupaciones no trabajan en el ámbito de la producción, transformación y comercialización de productos del anexo I del Tratado CE.

(53) En el ejercicio de las «actividades principales» de las agrupaciones se producen normalmente gastos de funcionamiento y de personal como, por ejemplo, salarios del personal, alquiler de oficinas y otros gastos administrativos. Si no se concedieran ayudas estatales, estos gastos tendrían que financiarse mediante cuotas de los socios y pagos específicos de los agricultores por la provisión de mano de obra o de máquinas. La concesión de ayudas estatales a las agrupaciones tiene como consecuencia fundamental una disminución de las cuotas de los socios y de los pagos específicos. Puede aceptarse como cierto que las ayudas pagadas a las agrupaciones se transmiten, al menos parcialmente, a los agricultores que son socios de las agrupaciones, y la documentación disponible indica que en el caso de un gran número de pagos recibidos por las agrupaciones a través del KBM ha habido realmente transmisión a los agricultores.

(54) Sin embargo, Alemania no ha presentado ninguna prueba concluyente de que no se ha quedado en las agrupaciones ningún elemento de la ayuda, ya que las agrupaciones no estaban obligadas por ley a transmitir íntegramente a los agricultores los importes de las ayudas recibidas en forma de prestación de servicios a precios reducidos.

(55) Las agrupaciones y sus filiales también obtuvieron ventajas económicas por los servicios que les prestó el KBM en forma de asesoramiento y formación y perfeccionamiento del personal de las agrupaciones, ya que estas prestaciones se hicieron gratuitamente o por una retribución inferior al precio de mercado.

(56) Alemania no ha presentado a la Comisión ninguna información que le permitiera a ésta averiguar el importe de la ayuda concedida de esta manera a las agrupaciones.

(57) Por este motivo no puede establecerse si la ayuda que han podido recibir las agrupaciones en forma de pagos y prestación de servicios por el KBM es tan pequeña que puede considerarse ayuda *de minimis* según el Reglamento (CE) nº 69/2001.

(58) En consecuencia, según la información disponible debe considerarse cierto que la medida favorece a determinadas empresas (las agrupaciones) de Baviera.

(59) Por otra parte, debe aceptarse que la medida a favor de las agrupaciones puede falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros, ya que algunos de los servicios prestados por las agrupaciones podrían ofrecerse también de forma transfronteriza. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, no existe un umbral o porcentaje por debajo del cual pueda considerarse que el comercio entre Estados miembros no se ve afectado, pues ni el volumen relativamente pequeño de una ayuda ni el tamaño relativamente pequeño de una empresa beneficiaria excluyen *a priori* la posibilidad de afectar al comercio entre Estados miembros ([13]).

(60) Por tanto, en el caso de esta medida se trata de una ayuda a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, a favor de las agrupaciones.

([12]) Véase la nota 10.

([13]) Véase la nota 10.

V.1.3. *Ayudas a las filiales de las agrupaciones*

(61) Corresponde en principio a los Estados miembros examinar los problemas surgidos en ellos respecto a la normativa sobre competencia o fiscalidad, así como las reclamaciones planteadas en este contexto por los agentes económicos. Sin embargo, en este caso, la ayuda otorgada por Alemania podría falsear la competencia, por lo que la Comisión la ha examinado desde este punto de vista.

(62) En las observaciones presentadas por los interesados se indica la posibilidad de que las ayudas otorgadas a las agrupaciones y al KBM hayan llevado a una subvención cruzada de las «actividades secundarias» realizadas por las filiales de las agrupaciones.

(63) Mientras no se pueda demostrar de forma convincente que hay una separación real y jurídica entre las actividades de la empresa matriz (la agrupación) y las de la filial, no puede excluirse que una parte de los fondos públicos concedidos a la empresa matriz haya podido ir a la filial.

(64) Por esto es necesario investigar la situación real y jurídica en el período entre los años 1994 y 2000 en relación con las obligaciones y medidas de precaución que haya adoptado Alemania para evitar la subvención cruzada de filiales de las agrupaciones.

(65) Alemania declara en sus observaciones que ha habido una separación total, respecto al balance, al espacio, al personal y al material entre las agrupaciones y sus filiales. Sin embargo, es un cuadro diferente lo que se desprende de la documentación disponible.

(66) En el artículo 12, apartado 1, de la LwFöG se establece que debe procederse a una separación contable y de balance entre las agrupaciones y sus filiales. Parece que Baviera ha cumplido y controlado esta obligación.

(67) No obstante, desde el punto de vista logístico, las agrupaciones y sus filiales están claramente muy próximas. En muchos casos se utilizaron claramente los mismos locales. Así, por ejemplo, el KBM, la filial MR Bayern GmbH y la filial meinhof.de AG comparten la misma dirección postal y el mismo número de teléfono, y también utilizan las mismas oficinas.

(68) La LwFöG no impone una separación del personal, y en la práctica el KBM, las agrupaciones y sus filiales comparten el mismo personal. En particular, el personal de las agrupaciones estaba la mayoría de las veces trabajando en las filiales. Así, el presidente del consejo de dirección del KBM era y sigue siendo al mismo tiempo presidente del consejo de administración de meinhof.de AG, y el gerente de MR Bayern GmbH era a la vez gerente de meinhof.de AG.

(69) Según parece, Alemania estaba al corriente de esta proximidad entre las agrupaciones y sus filiales. En un documento del Ministerio bávaro de Agricultura y Silvicultura de 1997 se exponían los elementos en que debe basarse la auditoría de cuentas de las agrupaciones. En este documento se dice en particular que las tareas ejecutadas por el personal de las agrupaciones en nombre de las filiales comerciales deben computarse a precios de mercado y que esta retribución de los servicios prestados por las agrupaciones debe deducirse de los «gastos necesarios» que constituyen la base para calcular las ayudas estatales a las agrupaciones.

(70) Sin embargo, como no hay registros detallados de trabajo de los que pudiera deducirse cuántas horas han trabajado los empleados para las agrupaciones o para sus filiales, y como podían utilizarse los mismos locales, habría sido imposible examinar con precisión en qué medida han trabajado para las filiales los empleados de las agrupaciones.

(71) El hecho de que la ayuda estatal se recortara automáticamente en un 10 % cuando una agrupación ejercía actividades secundarias a través de una filial comercial, indica igualmente que la separación de actividades podría no ser completa, ya que la presencia de una filial comercial realmente separada no habría tenido ningún efecto sobre los «gastos necesarios» que las agrupaciones deben cubrir para poder dedicarse a sus actividades principales.

(72) Además, en 2001 se introdujo en Alemania un sistema de registros detallados de trabajo, según el cual cada agrupación debía registrar por períodos semestrales cuántas horas había trabajado el personal para la agrupación («actividades principales») y cuántas para las filiales comerciales («actividades secundarias»). El sistema se implantó para aclarar qué proporción de su tiempo de trabajo habían dedicado a «actividades secundarias» los empleados de las agrupaciones. Ahora bien, la implantación de tal sistema indica indirectamente también que está justificada la conjetura de la Comisión de que antes del año 2001 no había una plena separación personal y material.

(73) Asimismo, la publicidad en la prensa y en sitios de Internet se hacía conjuntamente, y la documentación disponible indica que las filiales comerciales utilizaban el logotipo de las agrupaciones con liberalidad. Así, por ejemplo, la filial meinhof.de AG utilizaba el logotipo «MR» (que es el de las agrupaciones) en impresos de pedidos, material de información a los socios y en sus páginas de Internet. En los anuncios aparecidos en la prensa local, los lectores no pueden distinguir entre las agrupaciones y sus filiales. Tampoco está claro cómo se repartían entre las agrupaciones y las filiales los costes de publicidad.

(74) Por tanto, la Comisión opina que Alemania no disponía de un sistema capaz de excluir eficazmente y desde un principio la subvención cruzada entre las agrupaciones y sus filiales. En consecuencia, no puede excluirse la posibilidad de que una parte de las ayudas estatales recibidas por las agrupaciones o el KBM haya ido a las filiales (por ejemplo, en forma de personal o servicios puestos a disposición de las filiales gratuitamente o a un precio inferior al de mercado).

(75) Basándose en la información disponible, no es posible determinar si tal elemento de la ayuda en beneficio de las filiales puede ser tan pequeño que, en virtud del Reglamento (CE) nº 69/2001, no se haya de considerar ayuda estatal.

V.1.4. *Servicios de interés económico general*

(76) Respecto a la reserva expresada por Alemania en el ámbito de sus observaciones en el sentido de que la medida estudiada no podría entrar en el concepto de ayuda según la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg [14], la Comisión señala que, a primera vista, no se cumplen todas las condiciones citadas en la sentencia Altmark. En primer lugar, el servicio de mediación de máquinas y trabajadores entre agricultores (según se describe) constituye una actividad económica normal y no una prestación de interés económico general ligado a unas obligaciones de servicio público definidas con precisión. En segundo lugar, no se han definido de antemano los parámetros para calcular el importe de la compensación. En tercer lugar, Alemania no ha demostrado que el importe de la compensación no excede de la cantidad necesaria, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio proporcionado, para la prestación de servicios realizada en aras del interés económico general.

[14] Véase la nota 10.

V.1.5. *Ayudas a agricultores*

(77) Con la medida se ha favorecido asimismo a empresas agrarias, que han podido beneficiarse, en todo el Estado federado, de una red de agrupaciones que organizaban el servicio de mediación de máquinas y trabajadores contra el pago de una cuota de socio o de una retribución por servicio que en ningún caso cubría todos los costes.

(78) Alemania ha comunicado que la intensidad de las ayudas concedidas a las agrupaciones en el período estudiado era aproximadamente del 50 % de los «gastos necesarios». Dado el importe total de la ayuda (unos cinco millones de euros al año) y el número de agricultores que podían utilizar los servicios de las agrupaciones por ser socios de las mismas (unos 100 000), ha de concluirse que, incluso aunque la ayuda se hubiera pasado en su integridad a los agricultores, el importe medio correspondiente a cada agricultor no habría superado los 50 EUR anuales.

(79) En el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1860/2004 de la Comisión, de 6 de octubre de 2004, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* en los sectores agrario y pesquero [15], basado en la experiencia de la Comisión en este ámbito, se establece que las ayudas de cuantía muy baja concedidas al sector agrario pueden considerarse, bajo ciertas condiciones, medidas que no cumplen todas las condiciones del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE. La Comisión ha dispuesto en particular que una ayuda que, en un plazo de tres años, no supere un total de 3 000 EUR no falsea ni amenaza falsear la competencia, por lo que le resulta aplicable el artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, siempre que la suma total de las ayudas concedidas a empresas del sector agrario en el plazo de tres años no exceda del 0,3 % del valor de la producción agraria anual (a este respecto, la suma total de las ayudas al sector agrario de Alemania en el año 2001 fue de unos 133 470 000 EUR).

(80) En el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1860/2004 se dispone que dicho Reglamento es aplicable también a las ayudas concedidas antes de su entrada en vigor, siempre que las ayudas cumplan las condiciones recogidas en el Reglamento. En el caso de referencia, la Comisión opina que se cumplen estas condiciones: el importe de la ayuda pagado a cada beneficiario era muy bajo, el importe total pagado por Alemania se limitaba a solo unos 5 millones EUR al año, la ayuda no se refería a actividades relacionadas con la exportación, no estaba condicionada al uso de mercancías nacionales con preferencia a mercancías importadas y no dependía del precio o de la cantidad de productos comercializados. El análisis económico exigido según el Reglamento ya lo ha llevado a cabo la Comisión en el contexto de la Decisión sobre la ayuda N 145/04 [16].

[15] DO L 325 de 28.10.2004, p. 4.

[16] Referencia C(2004) 2669 de 14 de julio de 2004 — Francia — Ayuda a los productores de leche perjudicados por la quiebra de la empresa Parmalat.

(81) Ha de tenerse en cuenta que la Comisión, en su Decisión de autorizar en el futuro tales ayudas a agricultores ([17]), examinó si dichas medidas son compatibles con el punto 14 de las Directrices comunitarias y llegó a la conclusión de que la medida de ayuda, dadas sus circunstancias especiales, era compatible con el Tratado CE. Sin embargo, en el caso actual, aplicando los principios expuestos en el Reglamento (CE) nº 1860/2004, se deduce que no es necesario efectuar un examen en relación con el punto 14 de las Directrices comunitarias.

(82) Así pues, la ayuda concedida a los agricultores en forma de servicios de las agrupaciones prestados a bajo precio, no constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

V.1.6. *Conclusiones*

(83) Por todos estos motivos, la Comisión concluye que la medida estudiada constituye una ayuda en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE a favor del KBM, de las distintas agrupaciones y de sus filiales. No se considera ayuda a favor de los agricultores.

V.2. **Aplicabilidad del artículo 87, apartado 3, del Tratado CE**

(84) Por tanto, ha de examinarse la posibilidad de aplicar en este caso alguna de las excepciones o exenciones del principio de prohibición de ayudas que se contemplan en el artículo 87, apartados 2 y 3, del Tratado CE. Esta medida no consiste en ayudas de carácter social contempladas en el artículo 87, apartado 2, letra a), del Tratado CE, ni en ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional contempladas en el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado CE, ni en ayudas relacionadas con la división de Alemania, contempladas en el artículo 87, apartado 2, letra c), del Tratado CE. Tampoco son aplicables las circunstancias especiales contempladas en el artículo 87, apartado 3, letras a), b), d) y e), del Tratado CE. Alemania tampoco se ha referido a ninguna de estas disposiciones. La única circunstancia excepcional posiblemente aplicable es la recogida en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado CE.

([17]) Véase la nota 4.

V.2.1. *Compatibilidad de las ayudas al KBM*

(85) Como se describe en los considerandos 42 a 50, no está claro si las ayudas al KBM caen en el ámbito del Reglamento (CE) nº 69/2001. Según la información disponible, las ayudas concedidas no están vinculadas a inversiones y tampoco caen en el ámbito del Reglamento (CE) nº 70/2001. Tampoco se plantearon otras circunstancias que justificaran la subvención.

(86) Por este motivo, según reiterada jurisprudencia, la contribución financiera concedida al KBM debe considerarse ayuda de funcionamiento incompatible con el mercado común ([18]), en la medida en que los fondos no se hayan cedido a las agrupaciones y superen los importes máximos establecidos en el Reglamento (CE) nº 69/2001.

V.2.2. *Compatibilidad de las ayudas a las agrupaciones y a sus filiales*

(87) Como se describe en los considerandos 42 a 60, las agrupaciones y sus filiales obtuvieron ventajas mediante los servicios que les prestó el KBM en forma de asesoramiento y formación y perfeccionamiento del personal. Tales medidas deben considerarse ayudas a la formación y al perfeccionamiento según el Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación ([19]). Respecto a los servicios de asesoramiento podría ser aplicable el Reglamento (CE) nº 70/2001. Sin embargo, la información transmitida por Alemania a la Comisión no es suficiente para determinar si se respetaron las disposiciones de dichos Reglamentos.

(88) Respecto a la contribución financiera cedida inmediatamente por el KBM a las agrupaciones, pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, las mismas reflexiones expuestas en los considerandos 85 y 86. No puede excluirse que una parte de la ayuda haya sido retenida por las agrupaciones y tal vez cedida a las filiales, debido a la insuficiencia de la separación entre las agrupaciones y sus filiales.

([18]) Véase la nota 11.

([19]) DO L 10 de 13.1.2001, p. 20. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) nº 363/2004 (DO L 63 de 28.2.2004, p. 20).

(89) Por otra parte, Alemania ha presentado cifras indicativas de que una gran parte de las ayudas se ha transmitido realmente a los agricultores. La Comisión opina que puede suponerse que los pagos efectuados por Baviera a las agrupaciones a través del KBM se han transmitido a los agricultores, en la medida en que correspondan a los costes medios de los servicios según los datos presentados por Alemania.

(90) De esto se deduce que los pagos que superen los importes transmitidos de forma documentada a los agricultores y calculados de acuerdo con los costes medios de los servicios correspondientes, y que excedan del límite máximo, fijado en el Reglamento (CE) nº 69/2001, de 100 000 EUR por beneficiario en un plazo de tres años, deben considerarse ayudas de funcionamiento, incompatibles con el mercado común.

V.3. **Elección del KBM**

(91) La Ley para la promoción de la agricultura bávara establece que en Baviera solo puede reconocerse y apoyarse una única organización de este tipo. El reconocimiento del KBM tuvo lugar ya en 1972. En el marco de sus observaciones, Alemania comunicó que se trata de una organización de autoayuda de agricultores bávaros con una cierta situación particular, ya que no hay organizaciones comparables con las que pudiera competir.

(92) A primera vista no parece, pues, que la elección del KBM vaya contra las disposiciones comunitarias en el ámbito de la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios. Sin embargo, la Comisión se reserva expresamente el derecho de efectuar otro análisis de la medida desde el punto de vista del Derecho comunitario relativo a los contratos públicos.

VI. **CONCLUSIONES**

(93) La Comisión llega a la conclusión de que Alemania ha aplicado de forma indebida la medida objeto de la presente Decisión, con lo que ha infringido el artículo 88, apartado 3, del Tratado CE. La Comisión, por los motivos citados, expresa la siguiente opinión:

(94) La ayuda concedida a los agricultores en forma de servicio de mediación de máquinas y trabajadores no constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

(95) La ayuda al KBM, en la medida en que no se haya transferido a las agrupaciones, es incompatible con el mercado común. En consecuencia, debe invitarse a Alemania a pedir la devolución de estas ayudas incompatibles con el mercado común según el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999, en la medida en que las ayudas no caigan en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 69/2001.

(96) Las ayudas concedidas a las agrupaciones y a sus filiales son incompatibles con el mercado común en la medida en que no se hayan transferido a los agricultores. Corresponde a Alemania indicar en qué extensión se han transferido las ayudas a los agricultores. Como base de cálculo deben utilizarse los costes medios de los servicios prestados por las agrupaciones sin sus filiales comerciales, a fin de evitar que entren en el cálculo importes que hayan podido beneficiar a las filiales.

(97) Debe invitarse a Alemania a pedir la devolución de las ayudas incompatibles con el mercado común según el artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 659/1999, en la medida en que las ayudas no caigan en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 69/2001.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La contribución financiera concedida por Alemania a los agricultores bávaros a través de las agrupaciones bávaras de explotación conjunta de maquinaria agrícola, en forma de servicios subvencionados de mediación de máquinas y trabajadores, no constituyen ayudas con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.

Artículo 2

La ayuda estatal concedida por Alemania en beneficio del Kuratorium Bayerischer Maschinen- und Betriebshilferinge e.V. es incompatible con el mercado común en la medida en que los medios financieros no se hayan transferido a las agrupaciones y excedan del límite máximo, fijado en el Reglamento (CE) nº 69/2001, de 100 000 EUR por beneficiario en un plazo de tres años.

Artículo 3

La ayuda estatal concedida por Alemania en beneficio de las agrupaciones y sus filiales es incompatible con el mercado común en la medida en que los medios financieros no se hayan transferido a los agricultores de acuerdo con la documentación que debe aportar Alemania según el artículo 4 y excedan del límite máximo, fijado en el Reglamento (CE) nº 69/2001, de 100 000 EUR por beneficiario en un plazo de tres años.

Artículo 4

Para determinar la ayuda incompatible con el mercado común citada en los artículos 2 y 3, Alemania presentará un cálculo de los costes medios de los servicios prestados a los agricultores por agrupaciones que carecen de filiales comerciales.

Artículo 5

Alemania adoptará las medidas necesarias para pedir a los beneficiarios la devolución de las ayudas pagadas indebidamente que se contemplan en los artículos 2 y 3.

La recuperación ha de efectuarse sin demora y según los procedimientos del Derecho nacional, siempre que estos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. Las ayudas recuperables devengarán intereses desde la fecha en que se hayan puesto a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se determinarán de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión ([20]).

Artículo 6

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

Hecho en Bruselas, el 14 de diciembre de 2004.

Por la Comisión
Mariann FISCHER BOEL
Miembro de la Comisión

([20]) DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.