DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 24 de mayo de 1989

sobre la ayuda concedida por el Gobierno italiano a Aluminia y Comsal, dos empresas públicas de la industria del aluminio

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(90/224/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Después de haber emplazado a los interesados, de acuerdo con el citado artículo, para que presenten sus observaciones y vistas dichas observaciones,

Considerando lo que sigue :

I

El 5 de diciembre de 1984 y el 20 de noviembre de 1985 la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE respecto al total de la ayuda por un billón 445 000 millones de liras, que el Estado italiano había concedido o se proponía conceder para la reestructuración de la industria estatal del aluminio en Italia durante el período 1983-1988. Entre las razones que impulsaron a la Comisión a iniciar dichos procedimientos estaba el hecho de que el importe de la ayuda prevista parecía sobrepasar de forma significativa las necesidades del plan de reestructuración de la industria estatal del aluminio durante el período examinado y, por tanto, no podía justificarse por razones de interés común.

Al presentar sus observaciones en los dos procedimientos abiertos con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, el Gobierno italiano presentó a la Comisión una serie de modificaciones del susodicho plan de reestructuración. Entre dichas modificaciones, el Gobierno italiano, teniendo en cuenta la opinión de la Comisión de que esa ayuda excesiva no era compatible con el mercado común, se comprometió a reducir el importe de la ayuda que tenía intención de otorgar en 200 000 millones de liras.

El 17 de diciembre de 1986, la Comisión decidió concluir los dos procedimientos del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE relativos a las medidas de ayuda que el Gobierno italiano había concedido o tenía la intención de conceder a la industria estatal del aluminio en Italia. Las medidas de ayuda finalmente aprobadas consistían en 989 000 millones de liras como aportación de capital y 400 000 millones en forma de préstamo con una bonificación de intereses del 10 %, ambas proporcionadas al EFIM (Ente partecipazioni e finanziamenti industrie manifatturiere) para sus actividades en el sector del aluminio, en una subvención de 48 100 millones de liras y en un préstamo de 7 900 millones con bonificación de intereses concedidos a la fundición estatal de aluminio en Bolzano.

Entre las condiciones en las que se basó la Comisión para decidir concluir los dos procedimientos del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE iniciados en este caso, figuraba que el Gobierno italiano no concedería más ayudas, fuese bajo la forma que fuese, a la industria estatal del aluminio hasta finalizado el año 1988.

Esta Decisión de la Comisión fue comunicada al Gobierno italiano por carta de 13 de enero de 1987.

El 2 de marzo de 1985, el EFIM adquirió la empresa pública de aluminio Comsal, (Compagnia Sarda alluminio Spa), que era deficitaria, y cuya actividad principal era la fabricación de productos enrollados semiacabados.

En virtud del apartado 11 del artículo 3 de la Ley nº 910 de 22 de diciembre de 1986 [1], el Gobierno italiano autorizó al EFIM a emitir un empréstito por un importe de 150 000 millones de liras. Los intereses del empréstito así como cualquier otro tipo de cargas eran a cargo del Estado. Además el empréstito era convertible en acciones de forma gradual con ocasión de cada reembolso parcial.

Mediante la decisión del CIPE de 18 de septiembre de 1987 [2], las autoridades italianas ordenaron al EFIM asignar 100 000 millones de liras procedentes del empréstito en cuestión para la financiación de inversiones en Alumina y Comsal, dos empresas públicas del sector del aluminio.

La autorización del Gobierno italiano al EFIM para proporcionar dicha financiación no fue notificada a la Comisión, contrariamente a lo previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE.

II

La Comisión, habiendo tenido conocimiento de la decisión del Gobierno italiano de suministrar fondos para inversiones a la industria estatal del aluminio en condiciones muy favorables, solicitó la notificación de esta medida, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, mediante carta de 27 de octubre de 1987.

El Gobierno italiano contestó por carta de 29 de marzo de 1988. En ella el Gobierno italiano expresaba su opinión de que un incremento de los fondos de dotación del EFIM financiado mediante un empréstito con cargo al Estado, no contiene elementos de ayuda estatal y, por

(1) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nº 301 de 30 de diciembre de 1986, supplemento ordinario nº 1.
(2) Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nº 245 de 20. 10. 1987, p. 35.

tanto, no necesita notificarse con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE. En la misma carta, el Gobierno italiano informaba a la Comisión de que, del total del empréstito emitido por EFIM, 70 000 millones de liras estaban destinadas a financiar inversiones para la modernización de la planta de Portovesme (provincia de Cagliari) de la empresa Aluminia y 30 000 millones para la modernización, la ampliación y la diversificación productiva de la planta de Portovesme perteneciente a la empresa Comsal. El empréstito tenía un período de carencia de cuatro años y sería reembolsado entre los años 1991 y 1994. Era a tipo de interés variable por períodos de seis meses. Para los seis primeros meses (1 de diciembre de 1987 a 31 de mayo de 1988) el tipo establecido sería del 6,3 %. Los intereses así como el reembolso serían a cargo del Estado y el empréstito se convertiría en acciones del EFIM, con ocasión de cada vencimiento.

Basándose en la información así obtenida del Gobierno italiano y de fuentes públicas, la Comisión llegó a la conclusión de que el suministro de 100 000 millones de liras en condiciones muy favorables con objeto de financiar inversiones para modernización y ampliación de las plantas de Portovesme pertenecientes a las empresas públicas Aluminia y Comsal contenía elementos de ayuda estatal que se incluían dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE.

La opinión de la Comisión estaba basada en el hecho de que el suministro de fondos por un importe de 100 000 millones de liras a Aluminia y Comsal para sus programas de inversión constituía una medida de ayuda comprendida dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, puesto que ninguna de las dos empresas pagaría interés alguno ni reembolsaría las cantidades recibidas. Además, como las dos empresas habían sufrido pérdidas durante varios años y el plan de reestructuración de la industria estatal del aluminio no había logrado hasta entonces que las empresas recuperaran su viabilidad, la conversión de los 100 000 millones de liras en capital (Fondo de dotación del EFIM) no podía considerarse como un suministro de capital de riesgo de acuerdo con la práctica empresarial normal en una economía de mercado y, por lo tanto, constituía una ayuda en los términos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Por otra parte, de acuerdo con la Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 1986 sobre ayuda a la industria estatal del aluminio en Italia, comunicada a las autoridades el 13 de enero de 1987, el Gobierno italiano estaba sometido a la obligación de no otorgar o volver a otorgar ninguna ayuda a la industria estatal del aluminio hasta finalizado el año 1988. Por consiguiente, la concesión de 100 000 millones de liras en forma de préstamos sin interés a Aluminia y Comsal, para ser convertidos más tarde en capital constituía una nueva concesión de ayudas, en incumplimiento de la antes citada Decisión de la Comisión.

Por tanto, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 y, por carta de 28 de septiembre de 1988, emplazó al Gobierno italiano para que presentara sus observaciones.

III

El Gobierno italiano presentó sus observaciones, según el procedimiento, por cartas fechadas, respectivamente, el 31 de enero y el 7 de marzo de 1989. En estas cartas, las autoridades italianas proporcionaban información sobre la financiación mediante aportaciones de capital, préstamos y subvenciones suministradas a las empresas de aluminio pertenecientes al sector público durante el período comprendido entre el 16 de enero de 1986 y el 28 de junio de 1988, describían la aplicación del plan de reestructuración para el sector público del aluminio, y explicaban asimismo las razones que, en su opinión, impidieron que los objetivos del plan de reestructuración se alcanzaran plenamente.

Por otra parte, el Gobierno italiano informó a la Comisión que, por primera vez, en 1988 se esperaba que la industria estatal del aluminio, excluida Comsal, tuviera unos beneficios de 3 000 millones de liras, mientras que el resultado esperado para Comsal en el mismo año era de pérdidas del orden de los 4 600 millones de liras.

Por lo referente a Comsal, las autoridades italianas informaron a la Comisión de que la compañía fue transferida al grupo EFIM por orden del Gobierno, para mejorar la eficiencia de las empresas estatales de aluminio y que dicha empresa, a pesar de las pérdidas experimentadas, que ascienden a un total de 33 700 millones de liras durante el período 1985-1987, parece estar en el buen camino para la recuperación, siempre que sea capaz de incrementar suficientemente su producción.

Por lo que respecta al empréstito de 100 000 millones de liras emitido por el EFIM, el Gobierno italiano aclaró que 70 000 millones de liras estaban destinados a inversiones en Aluminia y 30 000 millones a inversiones en Comsal. La inversión de Aluminia finalizaría en 1991 y el coste total sería de 84 000 millones de liras.

En las cartas en que presentaba sus observaciones, el Gobierno italiano no suministraba prueba alguna de que los préstamos sin intereses y garantizados por el Estado, de 70 000 millones de liras en el caso de Aluminia y de 30 000 millones en el de Comsal, no fueran entregados a las empresas.

Por último, la Comisión advirtió que en la nota explicativa de su carta de 31 de enero de 1989, las autoridades italianas no negaban el carácter de ayuda de las medidas en cuestión sino que se limitaban a explicar que su carta contenía las observaciones del Gobierno italiano respecto a la compatibilidad con el mercado común de la ayuda.

En el marco de la consulta de las demás partes interesadas, de acuerdo con el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CEE, presentaron sus observaciones los Gobiernos de otros tres Estados miembros.

IV

La autorización del Gobierno italiano al EFIM para emitir un empréstito de 100 000 millones de liras destinado a financiar inversiones en las empresas Aluminia y Comsal condujo a que estas dos empresas recibiesen ayuda en forma de un préstamo sin interés. Además, este préstamo será reemplazado más tarde por una aportación de capital de igual importe.

El pago de todos los intereses por el Estado constituye un caso claro de ayuda estatal al permitir a las empresas obtener la financiación necesaria sin soportar ninguno de los costes a ella asociados. En este caso particular, el interés a cargo del Estado para los seis primeros meses de duración del empréstito es de 4 400 millones de liras para el empréstito de 70 000 millones proporcionado a Alumnia y de 1 900 millones para el de 30 000 millones proporcionado a Comsal.

La conversión de los dos empréstitos por importes de 70 000 millones y 30 000 millones de liras, respectivamente, en capital en acciones supone un suministro de recursos públicos a las empresas bajo la forma de suscripción de capital y puede implicar elementos característicos de una ayuda estatal. Con objeto de comprobar si dicho suministro de recursos públicos es una ayuda cuando la empresa es de propiedad estatal, sería conveniente, dejando de lado cualquier consideración social o de política regional o sectorial, considerar si en circunstancias similares, un accionista privado realizaría esa aportación de capital en las mismas condiciones, basándose en la rentabilidad esperada.

La situación financiera de las dos empresas en cuestión en los últimos años fue la siguiente :

Aluminia sufrió pérdidas de 77 800 millones de liras en 1985, 57 500 millones de liras en 1986 y 98 300 millones en 1987. En dichos años, el endeudamiento total de la empresa fue de 943 000 millones de liras, es decir el 155 % del volumen de negocios en 1985, 989 300 millones de liras en 1986, lo que supone el 153 % del volumen de negocios y de un billón 189 800 millones en 1987, es decir el 133 % de su volumen de negocios.

Comsal tuvo pérdidas de 14 200 millones de liras en 1985, de 10 200 millones en 1986 y de 9 400 millones en 1987. El endeudamiento total ascendió a 53 100 millones de liras, es decir el 125 % del volumen de negocios en 1985, a 68 200 millones, es decir 156 % del volumen de negocios, en 1986 y a 72 800 millones en 1987, lo que representó el 142 % de su volumen de negocios.

Teniendo en cuenta la situación financiera de las dos empresas en los últimos tres años, las pérdidas sufridas y la magnitud de los pasivos acumulados, la Comisión es de la opinión de que el suministro de capital adicional procedente de los recursos públicos a una empresa en esas circunstancias contiene con mucha probabilidad elementos de ayuda estatal, tal como se desprende de las reflexiones expuestas en la Comunición de la Comisión a los Estados miembros de 17 de septiembre de 1984 [1] referente a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE a holding públicos.

[1] Boletín CE, nº 9 - 1984, punto. 3.5.1.

V

Mientras que Aluminia produce aluminio en bruto, Comsal fabrica principalmente productos semiacabados enrollados y, en menor medida, aluminio en bruto.

Tanto el aluminio en bruto (código Nimexe, 76.01-11) como los productos semiacabados de aluminio (código Nimexe 76.02-12) se comercializan entre los distintos Estados miembros. En 1985, Italia exportó 13 178 toneladas de aluminio bruto y 2 789 toneladas de productos semiacabados enrollados a los otros nueve Estados miembros, y a España y Portugal ; en 1986 las exportaciones italianas de aluminio bruto a los otros once Estados miembros ascendieron a 9 194 toneladas mientras que las de productos semiacabados fueron de 3 964 toneladas y en 1987 dichas exportaciones a los otros Estados miembros alcanzaron la cifra de 6 480 toneladas de aluminio bruto y 4 902 toneladas de productos semiacabados enrollados. Por otra parte, las importaciones italianas de los otros Estados miembros y de España y Portugal fueron de 214 718 toneladas de aluminio bruto y de 6 998 toneladas de productos enrollados de aluminio en 1985 ; las importaciones italianas de los otros Estados miembros fueron de 183 655 toneladas de aluminio bruto y 8 323 toneladas de productos enrollados de aluminio en 1986 y de 211 595 toneladas de aluminio bruto y 7 372 toneladas de productos enrollados de aluminio en 1987.

Existe competencia entre los fabricantes tanto en el subsector de aluminio en bruto como en el de productos semiacabados de aluminio. En cuanto al aluminio bruto, hay dieciséis grandes productores ubicados en siete Estados miembros, con una capacidad instalada de, aproximadamente, 2,3 millones de toneladas. Aluminia es el fabricante más importante de aluminio en Italia y, en cuanto a capacidad instalada, ocupaba el tercer lugar en la Comunidad a finales de 1988.

En el subsector de los productos semiacabados de aluminio operan 42 empresas en la Comunidad que produjeron entre 2 y 2,2 millones de toneladas de productos enrollados de aluminio en 1987. De estos fabricantes, 7 están asentados en Italia y su producción en 1987 fue de 275 000 toneladas.

Siempre que el apoyo financiero del Estado fortalezca la posición de determinadas empresas comparada con la de otras que compiten con ellas en la Comunidad, debe suponerse que dicho apoyo afecta a esas otras empresas.

Consecuentemente, la ayuda que el Gobierno italiano ha decidido conceder a Aluminia y Comsal puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros y puede falsear o amenazar falsear la competencia con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE.

Las medidas de ayuda en cuestión son incompatibles con el mercado común, al infringir no solamente la prohibición general de conceder ayudas sin notificación previa y sin haber obtenido la autorización de la Comisión prevista en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, sino también la prohibición específica para el Gobierno italiano de conceder cualquier ayuda, sea bajo la forma que sea, a la industria estatal del aluminio hasta finalizado el año 1988, tal como establecía la Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 1986. En dicha Decisión, la

Comisión autorizaba una ayuda de un billón 445 000 millones de liras a la industria estatal del aluminio tomando en consideración que hasta finalizado el año 1988 ninguna otra ayuda que superase el importe autorizado por la Comisión estaría justificada y, consecuentemente, sería incompatible con el mercado común. La Decisión de la Comisión nunca fue discutida por el Gobierno italiano y, por tanto, la Decisión se convirtió en definitiva y la prohibición de conceder cualquier tipo de ayuda hasta que haya finalizado el año 1988 debe ser plenamente respetada por el Gobierno italiano.

Teniendo en cuenta las consideraciones antes expuestas, el Gobierno italiano debe suprimir los elementos de ayuda contenidos en los préstamos libres de intereses concedidos a Aluminia y Comsal. Por las mismas razones, dichos préstamos no pueden convertirse en capital,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las dos ayudas instrumentadas en forma de préstamos sin intereses, que serían convertidos en capital en acciones por un importe de 70 000 y 30 000 millones de liras respectivamente, que el Gobierno italiano proporcionó a las empresas Aluminia y Comsal son incompatibles con el mercado común, según lo establecido en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado CEE, dado que dichas ayudas han sido concedidas vulnerando lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, así como las condiciones establecidas en la Decisión de la Comisión de 17 de diciembre de 1986.

El Gobierno italiano deberá suprimir dichas ayudas y recuperar el importe recibido por las empresas beneficiarias. El Gobierno italiano no podrá convertir dichos dos préstamos de 70 000 y de 30 000 millones de liras en capital en acciones.

Artículo 2

El Gobierno italiano informará a la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión acerca de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 24 de mayo de 1989.

Por la Comisión

Leon BRITTAN

Vicepresidente