II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 11 de mayo de 1999
relativa a la ayuda estatal concedida por Italia en favor del sector del azúcar

[notificada con el número C(1999) 1363]

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(1999/605/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Tras haber invitado a los interesados a presentar sus observaciones [1] con arreglo a dicho artículo,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) El 15 de febrero, el 27 de junio y el 27 de julio de 1995, la Comisión recibió denuncias en relación con ciertas ayudas que el Gobierno italiano parecía haber concedido a empresas propietarias de dos azucareras.

(2) Mediante carta de 22 de agosto de 1995, la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea notificó las ayudas en cuestión.

(3) Por carta de 25 de noviembre de 1996, la Comisión informó a Italia de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado con respecto a las ayudas descritas en la sección II. En dicha carta instaba a Italia a presentar sus observaciones en el plazo de un mes a partir de la fecha de notificación de la misma.

(4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [2]. La Comisión instó a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones con respecto a las ayudas mencionadas en el plazo de un mes a partir de dicha publicación.

(5) Italia remitió sus observaciones preliminares por carta de 3 de abril de 1997. El 8 de junio de 1998, enviaba observaciones pormenorizadas sobre el procedimiento incoado por la Comisión.

(6) El 17 de abril de 1997, la Comisión recibió las observaciones de una empresa que operaba en el mismo sector que las dos empresas beneficiarias de las ayudas y las remitió al Gobierno italiano.

II. DESCRIPCIÓN DE LAS AYUDAS

(7) Las ayudas que han dado lugar a la incoación del procedimiento por parte de la Comisión se destinaban a las empresas propietarias de dos azucareras situadas, respectivamente, en Celano (punto A) y en Castiglion Fiorentino (punto B). Su concesión ha sucedido a otras intervenciones públicas autorizadas por la Comisión en calidad de ayudas a la inversión para la reestructuración de los dos establecimientos, descritos a continuación en los puntos A y B. Las fechas entre paréntesis aluden a las decisiones del Comité interministerial de programación económica (en lo sucesivo, «CIPE») mediante las que se autorizó la concesión de las ayudas.

(8) En todos los casos, la concesión de las ayudas se llevó a cabo a través de la RIBS SpA (en lo sucesivo, «RIBS»), sociedad estatal por acciones que gestiona las intervenciones en el sector agroalimentario.

(9) Según la información facilitada por Italia, la concesión de las ayudas tiene como fundamento jurídico las Leyes nº 700/83 y nº 209/90, por las que se regulan las intervenciones de la RIBS y se prevé la adopción de un plan nacional de reestructuración en el sector del azúcar en Italia, si bien algunas de las ayudas concedidas no se corresponden con los tipos de ayuda previstos en dichas leyes.

[1] DO C 88 de 19.3.1997, p. 4.
[2] Véase la nota 1.

Plan nacional de reestructuración del sector del azúcar en el período 1984/1985-1989/90 y su correspondiente prórroga

(10) Por carta de 15 de mayo de 1984, la Comisión comunicó a Italia su decisión sobre el plan nacional de reestructuración del sector del azúcar relativo al período comprendido entre 1984-1985 y 1989-1990 (en lo sucesivo, «PN 84/90»). Teniendo en cuenta que el plan fijaba los objetivos y algunas modalidades de la reestructuración a grandes rasgos, sin facilitar detalles que permitieran evaluar la compatibilidad de las medidas concretas de ayuda que iban a aplicarse, la Comisión, al informar a las autoridades italianas de que no tenía intención de plantear objeciones con respecto a la Ley nº 700/83, se reservaba la posibilidad de examinar los planes específicos de intervención previstos por dicha ley, que debían serle notificados individualmente en virtud de lo dispuesto por el apartado 3 del artículo 88.

(11) En el contexto del PN 84/90, Italia notificó dos planes específicos de intervención destinados, respectivamente, a la reestructuración de la azucarera de Castiglion Fiorentino y a la de las de Celano y Strongoli. La Comisión aprobó ambos proyectos mediante cartas de 13 de diciembre de 1984 y de 5 de agosto de 1985.

(12) Los proyectos preveían, respectivamente, cuanto sigue:

Con objeto de realizar inversiones destinadas a la reestructuración de la azucarera de Castiglion Fiorentino:

a) una participación de la RIBS en el capital de la empresa Zuccherificio Castiglionese SpA (en lo sucesivo, «Castiglionese») por valor de 12 000 millones de liras italianas;

b) la concesión por parte de la RIBS a la empresa mencionada de un préstamo con bonificación de intereses por un importe de 24 000 millones de liras italianas;

Con objeto de realizar inversiones destinadas a la reestructuración de las azucareras de Celano y Strongoli:

a) una participación de la RIBS en el capital de la empresa Nusam SpA (en lo sucesivo, «Nusam») por valor de 10 000 millones de liras iralianas;

b) la concesión por parte de la RIBS a la empresa mencionada de un préstamo con bonificación de intereses por un importe de 35 000 millones de liras italianas.

(13) Este primer plan nacional de reestructuración del sector del azúcar se prorrogó hasta la campaña 1990/91. Por carta de 20 de junio de 1991, la Comisión aprobaba la prórroga y autorizaba la actualización del plan de 1984 para el período comprendido entre 1991/1992 y 1995/1996, volviendo a reservarse el derecho a «pronunciarse sobre las acciones que vayan a emprenderse para la actualización del plan de reestructuración, que deberán notificarse en virtud del apartado 3 del artículo 88 del Tratado».

(14) En esa misma Decisión, la Comisión solicitaba al Gobierno italiano que no contrajese compromiso alguno con los posibles beneficiarios de las ayudas antes de que ella se hubiera pronunciado sobre las medidas previstas en el plan de reestructuración. Las ayudas objeto de la presente Decisión se inscriben en ese contexto, ya que se concedieron durante el período de vigencia del plan nacional de reestructuración del sector del azúcar y que, según el Gobierno italiano, se atienen en su totalidad a dicho plan.

A. ***Ayudas a la azucarera de Celano***

(15) La primera beneficiaria de las ayudas en favor de la reestructuración de la azucarera de Celano fue Nusam y, a continuación, la empresa Sadam Abruzzo SpA (en lo sucesivo, «Sadam Abruzzo»), del grupo Sadam, que el 17 de diciembre de 1991 compró a Nusam la fábrica en liquidación, que venía ocupando en calidad de arrendataria desde el 11 de agosto de 1989. Las modalidades de las ayudas se especifican a continuación en los considerandos 15.1 a 15.6.

(15.1) Mediante decisión del Comité interministerial de programación económica (en lo sucesivo, «la decisión del CIPE») de 12 de abril de 1988, se concedió una ayuda en forma de participación en el capital de Nusam, propietaria de la azucarera de Celano, por un importe de 5 000 millones de liras italianas. Esta nueva intervención se produjo con ocasión de la ampliación del capital social de la empresa tras una reducción del mismo (de 26 000 a 13 000 millones de liras italianas) a fin cubrir pérdidas. Más adelante, la nueva participación se redujo a cero para cubrir las pérdidas de gestión.

(15.2) Mediante decisión del CIPE de 12 de septiembre de 1989, se concedió una ayuda en forma de aval por 2 000 millones de liras italianas en favor de Sadam Abruzzo, arrendataria y posteriormente propietaria de la misma azucarera. El aval, concedido en el momento en que Sadam Abruzzo arrendó la fábrica de Nusam, garantizaba los compromisos de esta última frente a terceros acreedores.

(15.3) Mediante decisión del CIPE de 2 de febrero de 1990, se concedió una ayuda en forma de aval por 11 000 millones de liras italianas en favor de Sadam Abruzzo. El importe de la garantía correspondía a los gastos en que había incurrido esta última empresa para la realización de inversiones efectuadas por cuenta de la sociedad propietaria (Nusam) en el período en que era arrendataria de la fábrica.

(15.4) Se concedía asimismo una ayuda de 2 500 millones de liras italianas en forma de participación en la recapitalización de Nusam tras la reducción a cero de su capital con el fin de cubrir pérdidas de gestión. La participación consistía en la renuncia al cobro de una parte del crédito hipotecario concedido a Nusam por un importe equivalente.

(15.5) Mediante decisión del CIPE de 26 de julio de 1990, se encomendó a la RIBS la aplicación de todas las medidas necesarias para evitar la quiebra de Nusam y permitir la venta de la azucarera de Celano, propiedad de la misma, a Sadam Abruzzo (en la sucesivo, «el plan específico de intervención de 1990»).

Las medidas aplicadas fueron las siguientes:

a) renuncia a la hipoteca sobre la fábrica de Celano como garantía del pago de la de los 17 504 millones de liras italianas pendientes de una deuda contraída por Nusam con la RIBS. Dicha renuncia implica un cambio de rango del crédito, que pasa a convertirse en crédito quirografario, lo que permite a Nusam evitar la quiebra beneficiarse del procedimiento de convenio preventivo de acreedores ([3]);

b) postergación del crédito convertido en quirografario, que pasa a ocupar el último lugar tras los demás créditos de su rango. Dicho crédito se perdió definitivamente tras la quiebra de Nusam acaecida el 29 de diciembre de 1997;

c) venta de la fábrica de Celano, propiedad de Nusam, a la empresa Sadam Abruzzo mediante la asunción por parte de esta última del pago de la deuda pendiente en relación con la RIBS por valor de 15 000 millones de liras italianas (en las mismas condiciones);

d) concesión de un nuevo período de carencia de cinco años (pago exclusivo de los intereses bonificados) para el pago de la deuda de 15 000 millones de liras italianas ya mencionada.

(15.6) Mediante la misma decisión del CIPE de 26 de julio de 1990, se otorgaron las siguientes ayudas;

a) ayuda en forma de participación en el capital de Sadam Abruzzo por un importe de 8 000 millones de liras italianas;

b) préstamo con bonificación de intereses por valor de 11 000 millones de liras italianas concedido por la RIBS a Sadam Abruzzo.

B. *Ayudas a la fábrica de Castiglion Fiorentino*

(16) La totalidad de las ayudas se destinó a Castiglionese, empresa cuyo capital social estaba en manos de la RIBS y de Federconsorzi SpA (el accionista mayoritario). Tras la liquidación de esta última sociedad y dados los problemas que registraron como consecuencia de ella las empresas bajo su control, las acciones de Federconsorzi SpA se vendieron a S.E.C.I. SpA (en lo sucesivo, «SECI») y Castiglionese entró a formar parte del grupo Sadam el 29 de julio de 1992. Las ayudas fueron las siguientes:

(16.1) El 2 de agosto de 1991, se concedió una ayuda en forma de aval en favor de Castiglionese, propietaria de la azucarera de Castiglion Fiorentino, para la apertura de una línea de crédito de 41 000 millones de liras italianas destinada a cubrir los gastos de la campaña 1991.

(16.2) Mediante decisión de 16 de abril de 1992, el CIPE autorizó un plan de intervención (en lo sucesivo, «el plan específico de intervención de 1992») en favor de Castiglionese que tenía por objeto sanear su situación financiera (la empresa había solicitado en agosto de 1991 acogerse al procedimiento de suspensión de pagos). Las medidas adoptadas fueron las siguientes:

a) prórroga por un período adicional de diez años de la participación suscrita en 1984 por un total de 12 000 millones de liras italianas (la Comisión había aprobado ya la ayuda constituida por la participación inicial);

b) conversión en capital de una parte (20 000 millones de liras italianas) del préstamo bonificado concedido por la RIBS a Castiglionese en 1984 (la Comisión había aprobado ya la ayuda consistente en la concesión del préstamo);

c) escalonamiento en quince años del reembolso de la parte residual del préstamo de 24 000 millones de liras italianas,

d) nueva participación de la RIBS en el capital de Castiglionese por un importe de 10 000 millones de liras italianas;

e) concesión por parte de la RIBS a Castiglionese de un préstamo de 20 000 millones de liras italianas a un tipo de interés bonificado;

f) rescate por parte de Sadam Abruzzo de las acciones de la RIBS mencionadas en las letras a), b) y d) a su valor nominal.

III. **MOTIVO DE LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

(17) A continuación, se exponen brevemente los argumentos que han llevado a la Comisión a adoptar la decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88.

(18) Las ayudas concedidas por la RIBS en aplicación de las distintas decisiones del CIPE no se inscriben en los planes de reestructuración del sector del azúcar aprobados por la Comisión en 1984 y 1991.

(19) Dichas ayudas tampoco están incluidas en los planes específicos de intervención, como exigen los planes de reestructuración mencionados en el considerando anterior. Además, los planes específicos de intervención deberían haberse notificado a la Comisión con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado, puesto que al autorizar globalmente los planes de reestructuración, ésta se había reservado explícitamente el derecho de pronunciarse sobre la compatibilidad de las medidas previstas en ellos.

(20) El argumento de Italia según el cual sería posible demostrar *a posteriori* la existencia de una relación de causalidad entre las ayudas concedidas por la RIBS y la realización de inversiones por parte de las empresas beneficiarias resulta inaceptable. La Comisión no ha podido descubrir ninguna relación entre las ayudas y las inversiones realizadas.

([3]) Posible únicamente en caso de que el deudor pueda satisfacer todos los créditos privilegiados y el 40 % de los créditos quirografarios.

(21) Así pues, no se puede aceptar que las ayudas se hayan concedido con arreglo al artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 del Consejo, de 30 de junio de 1981, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del azúcar [4], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 1148/98 de la Comisión [5] en virtud del cual [como la disposición análoga del Reglamento (CEE) nº 1254/89 del Consejo [6], modificado por el Reglamento (CE) nº 260/96 de la Comisión [7], válido para la campañas 1989/90 y 1990/91] las ayudas para la reestructuración del sector remolachero y azucarero en Italia deben cumplir las condiciones siguientes:

— estar motivadas por necesidades excepcionales relacionadas con los planes de reestructuración del sector del azúcar vigentes en Italia,

— ser conformes a dichos planes de reestructuración.

(22) Fuera del contexto jurídico del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81, las ayudas examinadas no pueden considerarse ni ayudas a la inversión, ni, habida cuenta de la situación en la que se hallaban los beneficiarios en el momento de su concesión, ayudas a empresas en crisis.

(23) Basándose en las normas sobre ayudas a la inversión en los sectores de transformación y de comercialización de los productos agrícolas, dichas ayudas entran en el ámbito de aplicación de la prohibición de concesión de las ayudas a la inversión en el sector del azúcar.

(24) Por lo que respecta a las normas en materia de ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, la Comisión consideró que no parecían respetarse ni los criterios aplicables al sector agrario en el momento de incoación del procedimiento, ni los previstos en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis [8]. Dichas Directrices se modificaron en 1997 a fin incluir los criterios específicos aplicables al sector agrario [9].

IV. **OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS**

(25) Por carta de 17 de abril de 1997, una empresa privada remitió sus observaciones a la Comisión en el marco del procedimiento incoado con arreglo al apartado 2 del artículo 88. La empresa produce y comercializa azúcar de remolacha y, por lo tanto, compite directamente con el grupo Sadam.

(26) Dicha empresa está de acuerdo tanto desde el punto de vista factual como jurídico con el análisis de la Comisión, según el cual, todas las intervenciones por ella examinadas en favor de las azucareras de Celano y Castiglion Fiorentino, que en la actualidad están en manos de Sadam, se han concretado en unas ayudas que, en última instancia, han beneficiado a Sadam. Esta última empresa ha adquirido dos fábricas, la de Celano, perteneciente a Nusam, y la de Castiglion Fiorentino, propiedad de la empresa Castiglionese, en unas condiciones ventajosas que resultarían inaceptables en una economía de mercado.

(27) No obstante:

— dicha empresa no comparte la conclusión de la Comisión relativa a la decisión del CIPE de 6 de agosto de 1987, que autorizaba a la RIBS a incrementar hasta un tope de 35 000 millones de liras italianas el préstamo a un tipo de interés bonificado en favor de la azucarera de Celano. Opina que la inaplicación de la decisión del CIPE, que evitó la concesión de los importes que constituían su objeto, no basta para excluir el carácter de ayuda de la medida en cuestión, puesto que el mero anuncio de la disponibilidad de estos recursos había permitido a Nusam obtener una financiación de los bancos que nunca habría conseguido en otras circunstancias;

— además, en su opinión, la Comisión no habría tenido en cuenta el efecto de falseamiento provocado por las medidas, previstas pero no aplicadas, incluidas en la decisión del CIPE de 12 de abril de 1998, cuya simple existencia habría permitido a Nusam obtener financiación adicional de los bancos.

(28) La argumentación de la empresa en cuestión parece basada en la idea de que el mero anuncio de la disponibilidad de nuevos recursos destinados a la empresa beneficiaria habría surtido el mismo efecto que la concesión efectiva de una garantía del Estado.

(29) Sin embargo, ninguno de los datos disponibles permite concluir que, de no haberse producido tal anuncio, la empresa en cuestión no habría podido obtener préstamos de los bancos, o que los prestamos que haya podido obtener le hayan sido concedidos a un tipo de interés reducido con respecto al aplicado normalmente por las entidades financieras para préstamos análogos a otras empresas.

V. **OBSERVACIONES DE ITALIA**

(30) Italia presentó sus observaciones preliminares por carta de 3 de abril de 1997. El 8 de junio de 1998 remitió observaciones pormenorizadas en relación con el procedimiento incoado por la Comisión que se resumen a continuación.

[4] DO L 177 de 1.7.1981, p. 4.
[5] DO L 159 de 3.6.1998, p. 38.
[6] DO L 126 de 9.5.1989, p. 1.
[7] DO L 34 de 13.2.1996, p. 16.
[8] DO C 368 de 23.12.1994
[9] DO C 283 de 19.9.1997, p. 2.

(31) Según Italia, las ayudas mencionadas en la sección II, concedidas en aplicación de las decisiones del CIPE, se inscriben en el plan de reestructuración nacional del sector del azúcar aprobado por la Comisión por decisión de 15 de mayo de 1984 (PN/84/90), posteriormente prorrogado y actualizado para el período comprendido entre 1991/1992 y 1995/1996 (la prórroga y actualización del plan PN 91/96 fueron aprobadas por la Comisión por Decisión de 20 de junio de 1990). Dichas ayudas representarían, en realidad, la lógica prolongación de las medidas previstas en los dos planes de intervención específicos aprobados por la Comisión mediante Decisión de 13 de diciembre de 1984, en el caso la azucarera de Castiglion Fiorentino, y de 5 de agosto de 1985, en el caso de la de Celano. Ambos planes fueron autorizados por la Comisión debido a su conformidad con el plan de reestructuración del sector azucarero, que había sido notificado y aprobado.

(32) Italia considera que los planes de sector aprobados por la Comisión constituyen el parámetro de referencia para evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas mediante las decisiones del CIPE, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en la sentencia de 5 de octubre de 1994, asunto C 47/91: Italia contra Comisión (en lo sucesivo, «sentencia Italgrani») ([10]).

(33) Con arreglo a dicha jurisprudencia, «cuando considera una ayuda individual de la cual se afirma que fue concedida en ejecución de un régimen previamente autorizado, la Comisión no puede de entrada examinarla directamente en relación con el Tratado. Debe limitarse [...] a controlar, en primer lugar, si la ayuda se halla cubierta por el régimen general y respeta los requisitos impuestos en la Decisión por la que se aprueba éste» ([11]).

(34) En la misma sentencia, el Tribunal afirma además que «si la Comisión, después de efectuar un examen limitado de los apartados antes expuestos, llegara a la conclusión de que la ayuda individual se ajusta a su Decisión por la que se aprueba el régimen, dicha ayuda deberá considerarse ayuda autorizada y, por consiguiente, ayuda existente» ([12]).

(35) En opinión de Italia, el hecho de que la Comisión haya supeditado la aprobación de los dos planes de sector a la notificación previa de los planes específicos de intervención es simplemente una cuestión de procedimiento. Así pues, la constatación del incumplimiento de la obligación de notificación previa no tendría en principio ninguna incidencia sobre la evaluación de la compatibilidad de las ayudas con los planes de sector. En concreto, dicho incumplimiento no debería impedir en modo alguno considerar autorizadas las ayudas analizadas y, por consiguiente, existentes en el sentido del apartado 1 del artículo 88 del Tratado, a las cuales no se les aplicaría el apartado 3 del mismo artículo.

(36) Las ayudas cuestionadas por la Comisión se calificarían de medidas de reestructuración, puesto que han permitido a las empresas beneficiarias restablecer su rentabilidad a medio o largo plazo respetando al mismo tiempo la prohibición de rebasar las cuotas de producción impuesta en las decisiones de autorización de los planes de sector. En opinión de las autoridades italianas se habría respetado además el principio de proporcionalidad entre las ayudas concedidas y los costes y beneficios de la reestructuración. Estas mismas autoridades han facilitado datos destinados a probar que, efectivamente, ambas fábricas han logrado la eficiencia económica y financiera.

(37) Italia señala además que se ha respetado la relación entre las ayudas concedidas y las inversiones realizadas en las dos azucareras en el mismo período.

(38) Concretamente, en la azucarera de Celano, donde el plan preveía inversiones por valor de 93 800 millones de liras italianas [de las cuales 62 800 millones en virtud del plan específico de 1985 ([13]) aprobado por la Comisión], se habrían realizado en realidad inversiones por un importe de 105 900 millones, en las que la contribución de la RIBS habría ascendido a 84 000 millones de liras italianas (de los cuales, 50 000 millones previstos en el plan específico de 1985). El equivalente de subvención de dichas ayudas equivaldría al 42,34 % tomando como referencia las inversiones previstas en el plan, y al 35,81 % basándose en las inversiones realizadas realmente.

(39) En la azucarera de Castiglion Fiorentino, donde el plan preveía inversiones por un importe de 109 500 millones de liras italianas [62 000 de los cuales se habían previsto en el plan específico de 1984 ([14]) autorizado por la Comisión], se habrían realizado inversiones por un total de 126 000 millones, en las que la contribución de la RIBS habría ascendido a 66 000 millones de liras italianas (de los cuales 36 000 estaban previstos en el plan específico de 1984). El equivalente de subvención de dichas ayudas equivaldría al 44,51 % tomando como referencia las inversiones previstas en el plan y al 36,06 % basándose en las inversiones realizadas realmente.

(40) Según el Gobierno italiano, las inversiones realizadas no sólo se han destinado a la modernización tecnológica de las fábricas, sino a la mejora de la capacidad de producción (expresada como el potencial de transformación de toneladas de remolacha diarias). Las autoridades italianas han remitido datos a fin de confirmar tales afirmaciones.

([10]) Recopilación 1994, p. I-4635.
([11]) *Ibidem*, apartado 24 de los fundamentos de derecho.
([12]) *Ibidem*, apartado 25 de los fundamentos de derecho.
([13]) Estas cifras hacen referencia a las intervenciones en las dos azucareras que en aquel momento pertenecían a Nusam (Celano y Strongoli).
([14]) Véase la nota 13.

(41) Así pues, el Gobierno italiano opina que la reestructuración de las dos azucareras no ha perturbado el equilibrio de fuerzas que existía en materia de competencia antes de la aplicación de las medidas analizadas, ni ha incrementado las cuotas de producción azucarera en Italia. De hecho, las ayudas no han beneficiado a una empresa concreta sino que se han utilizado para la reestructuración de las dos azucareras, independientemente de cuál fuese su propietario, en el ámbito de la realización de los objetivos fijados en los planes de sector.

(42) El PN 84/90 establecía lo siguiente:

a) las intervenciones de la RIBS debían constituir el instrumento específico de la reestructuración del sector del azúcar;

b) la RIBS debía actuar con arreglo a planes específicos de intervención establecidos por cada una de las empresas objeto de reestructuración;

c) la RIBS debía utilizar los instrumentos previstos por la Ley nº 700/83, es decir, las participaciones, los préstamos participativos y los préstamos con bonificación de intereses;

d) las intervenciones de la RIBS debían fomentar la participación de los productores de remolacha en el capital de las empresas de transformación a fin de conseguir un mayor equilibrio en el sector agroalimentario;

e) entre los objetivos fundamentales del plan figuraban la eficiencia y la definición de los criterios económicos de gestión tanto en relación con la vertiente agrícola como con la industrial;

f) en Italia central, la producción debía concentrarse en las azucareras de Castiglion Fiorentino y Avezzano;

g) en Italia meridional, la azucarera de Celano figuraba entre las que debían continuar en explotación, mientras que se cerraba la de Cecina;

h) se podía recurrir a las intervenciones de la RIBS a fin de configurar de nuevo la estructura de propiedad de las fábricas con objeto de lograr una mayor eficiencia en todo el sector.

(43) Al actualizar el PN 84/90 se tenía en cuenta que las intervenciones que había realizado la RIBS en aplicación del plan de sector de 1984 habían dado lugar a participaciones por un importe global de 84 000 millones de liras italianas y financiaciones por valor de 327 000 millones. Asimismo, se constataba la necesidad de limitar las intervenciones a las fábricas existentes, se confirmaba la exigencia de proseguir la creación de un polo industrial de transformación en Italia central y se preveían nuevos recursos para las intervenciones de la RIBS basándose en los planes específicos de intervención.

(44) Según Italia, los planes específicos de intervención para las inversiones en Celano y Castiglion Fiorentino, aprobados por el CIPE, muestran claramente que el objetivo perseguido por las intervenciones estatales era la reestructuración agraria e industrial del sector de la remolacha y el azúcar prevista en los planes nacionales de sector y en el apartado 4 del artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81.

(45) También en opinión de las autoridades italianas, se ha alcanzado el objetivo de reestructuración industrial, entre otras cosas, concentrando la actividad de transformación en las dos azucareras analizadas, al tiempo que se cerraban las otras tres plantas de Cecina, Avezzano y Latina. La concentración técnica, económica y financiera de la actividad de transformación en una única fábrica ha producido efectos positivos en términos de economías de escala y ha permitido mantener el empleo sin tener que recurrir a medidas de protección social a cargo del Estado. La contribución de los productores de remolacha a la gestión de la actividad industrial se ha logrado mediante la participación de Finbieticola, la empresa financiera nacional de los productores de remolacha, en el capital de la empresa propietaria de la azucarera de Castiglion Fiorentino. Las empresas beneficiarias de las ayudas de la RIBS han recuperado su viabilidad a largo plazo y han podido cumplir las condiciones de reembolso de los préstamos y las participaciones de esta sociedad. El mantenimiento de las cuencas agrarias de abastecimiento (y, como consecuencia, de las rentas de los operadores del sector de la remolacha) se ha logrado sin necesidad de aumentar la capacidad de producción de dichas cuencas. Según las autoridades italianas, de no haberse producido las citadas intervenciones, las cuencas se habrían dispersado, dado que las demás fábricas de transformación se encuentran a más de 250 km de distancia de Celano y Castiglion Fiorentino y que, en virtud de las disposiciones comunitarias que fijan el precio de intervención del azúcar, la compensación de los gastos de transporte de la remolacha sólo cubre un radio de 50 km.

(46) Desde una perspectiva más amplia, la autoridades ponen de relieve la actitud favorable de la Comisión hacia la privatización de empresas públicas: en su opinión, tanto en el caso de la azucarera de Celano (propiedad de Nusam, empresa en la que poseen participaciones entes públicos regionales) como en el de Castiglion Fiorentino (propiedad de Castiglionese, empresa controlada por Federconsorzi) las intervenciones realizadas han permitido llevar a cabo una auténtica privatización.

(47) Las autoridades italianas mantienen que no se concedieron ayudas para la adquisición de las dos azucareras.

(48) En efecto, las dos operaciones de transferencia de la propiedad se realizaron en el marco de los procedimientos de liquidación y bajo el control del tribunal competente para la declaración de la quiebra. Cualquier otro operador interesado hubiera podido responder a las ofertas de venta en las mismas condiciones y las intervenciones de la RIBS en favor de los compradores solo se efectuaron tras la cesión de la propiedad.

Respeto de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado en favor de empresas en crisis

(49) Por lo que respecta al cumplimiento de las condiciones establecidas en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, Italia ha formulado las observaciones que exponen a continuación:

— *Restablecimiento de la viabilidad*: las ayudas concedidas por la RIBS se inscriben en un plan específico de reestructuración técnica y financiera cuyo objetivo es restablecer la viabilidad de la empresa a largo plazo. En el presente caso, se ha logrado dicho objetivo puesto que las empresas beneficiarias de las ayudas han conseguido recuperar la eficiencia industrial, económica y financiera.

— *Ausencia de falseamiento de la competencia debido a la concesión de la ayuda a la reestructuración*: dicha condición se ha respetado, dado que la capacidad de producción derivada de las intervenciones de la RIBS no rebasa la cuota nacional asignada a Italia, ni la cuota relativa a las cuencas de producción de remolacha contempladas en los planes. Además, teniendo en cuenta que la reestructuración de las dos azucareras ha ido acompañada del cierre de otras fábricas próximas, las ayudas de la RIBS no han repercutido en la producción de remolacha de las cuencas en cuestión.

— Las ayudas otorgadas por la RIBS antes de la elaboración de los planes específicos de intervención de 1990 y 1992 deben considerarse *ayudas de salvamento*, tal como quedan definidas en las directrices comunitarias pertinentes. En efecto, se trata de medidas provisionales, destinadas a mantener a las empresas beneficiarias hasta que se produzca la reestructuración.

Ayudas para la reestructuración de la azucarera de Celano

(50) Según Italia, la evaluación de las intervenciones de la RIBS en favor de la azucarera de Celano debería efectuarse tomando en consideración cuanto se expone a continuación.

(51) Durante el ejercicio 1988, la situación financiera de Nusam, propietaria de las azucareras de Celano y Strongoli, impedía el logro de los objetivos fijados en el momento de la adopción del plan específico de 1984, autorizado por la Comisión en 1985. Efectivamente, el ejercicio 1988 se había cerrado con pérdidas globales equivalentes a casi 16 000 millones de liras italianas, que incluían 6 000 millones de pérdidas de gestión en la fábrica de Strongoli.

(52) El análisis de los datos financieros mostró que, si bien parecía posible mantener en explotación la azucarera de Celano (cuyo balance de gestión para ese mismo año registraba un superávit de unos 2 800 millones de liras italianas), resultaba obvia la imposibilidad de lograr la supervivencia de la azucarera de Strongoli. Por otro lado, se observaba una incidencia excesiva de las cargas financieras relacionadas con el endeudamiento a corto plazo de la empresa.

(53) La situación de la empresa descrita en un informe presentado al Ministerio de Agricultura tras la aprobación del balance de 1988 ponía de manifiesto la necesidad de financiación a corto plazo por un importe de 39 000 millones de liras italianas (además de la deuda contraída con la RIBS por el reembolso del préstamo de 35 000 millones concedido en aplicación del plan específico de intervención de 1984).

(54) Dada la situación, el Ministerio de Agricultura tomó la decisión de principio de desvincular las dos azucareras a fin de evitar que la probable quiebra de Nusam provocara el cierre de la fábrica de Celano, y de confiar su gestión a Sadam, la empresa arrendataria.

(55) Con objeto de aplicar tales disposiciones, mediante dos decisiones de 12 de septiembre de 1989 y de 2 de febrero de 1990, respectivamente (véanse los considerandos 15.2 y 15.3), el CIPE autorizaba a la RIBS, por un lado, a liberar una garantía de 2 000 millones de liras italianas en favor de Sadam, como cobertura de las obligaciones tributarias de Nusam, y, por otro, un aval para garantizar la deuda de Nusam frente a Sadam por las inversiones realizadas por esta última durante el período del arrendamiento (11 000 millones de liras italianas).

(56) A fin de permitir el arriendo de la azucarera de Strongoli, operación que no hubiese sido posible en caso de declararse en quiebra la empresa, el 2 de marzo de 1990, la junta de accionistas de Nusam decidió proceder a la cobertura de las pérdidas del ejercicio 1988-1989 (que ascendían a 31 037 millones de liras italianas), adoptando diversas medidas entre las que cabe citar la reducción a cero del capital social (26 000 millones) y la transformación de una parte del crédito de la RIBS (1 542 millones). Al mismo tiempo, la Junta decidía reconstituir el capital social de Nusam transformando otra parte del crédito de la RIBS (954 millones de liras italianas) y utilizando las aportaciones de otros accionistas (1 530 millones) (véase el apartado 15.4)

(57) El 18 de octubre de 1990, Nusam presentó ante la administración judicial de Roma una solicitud de admisión al procedimiento de convenio preventivo con cesión de bienes. La petición iba acompañada de una oferta de compra de la azucarera de Celano por parte de Sadam, arrendataria de la misma.

(58) La oferta de compra preveía lo siguiente:

a) un precio de compra de 26 000 millones de liras italianas desglosado de la siguiente forma: 15 000 millones en concepto de asunción por parte del comprador de una parte de la deuda pendiente de Nusam frente a la RIBS ([15]), y 11 000 millones en concepto de renuncia al importe que Nusam adeudaba a Sadam Abruzzo por los gastos en que esta última había incurrido debido a las inversiones realizadas durante el período en que era arrendatario de la fábrica;

([15]) El importe restante de dicho crédito (17 504 millones de liras italianas) se perdió tras la declaración de quiebra de Nusam.

b) la restitución a la RIBS de los avales concedidos a Sadam;

c) la confirmación en su empleo de los trabajadores de la azucarera de Celano por parte del nuevo propietario.

(59) Mediante sentencia de 18 de julio de 1991, el Tribunal de quiebras homologó el convenio preventivo, autorizando la estipulación del contrato de venta de la azucarera propiedad de Nusam a Sadam Abruzzo SpA, perteneciente al grupo Sadam.

(60) Según las autoridades italianas, todo el procedimiento de venta se llevó a cabo bajo el control del Tribunal, que podría haber estimado asimismo otras ofertas de compra de posibles interesados.

(61) La empresa Nusam cerró la azucarera de Strongoli al finalizar la campaña de 1992.

(62) Las ayudas previstas en la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 (véanse los considerandos 15.5 y 15.6) deben evaluarse en ese contexto como medidas destinadas a impedir la quiebra de Nusam y, por consiguiente, la dispersión de los activos de Celano [fondo de comercio positivo (*goodwill*), cuotas de producción, cuenca de abastecimiento, empleados]. La decisión del CIPE mencionada y el plan específico de intervención correspondiente debían asegurar el logro de los objetivos del plan de sector, es decir, la concentración de la actividad de transformación, el mantenimiento de las cuencas remolacheras y la completa reestructuración técnica de las fábricas.

(63) La Comisión considera que Sadam pagó por la azucarera un precio inferior al valor real del bien, en tanto que, para las autoridades italianas, el cálculo que fijaba su valor en 31 800 millones de liras italianas se habría basado en una estimación «patrimonial» de los bienes que no tenía en cuenta la rentabilidad negativa (o *badwill*) de Nusam en el periodo en el que se estipuló el contrato.

(64) El nuevo plan específico establecido mediante dicha decisión obligaba además a Sadam, el comprador, a efectuar inversiones de varias decenas de miles de millones de liras.

(65) Habida cuenta de todo lo expuesto, las medidas de aplicación de la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 deberían considerarse un plan de reestructuración destinado a modernizar la fábrica, reducir los costes de producción y restablecer la rentabilidad a medio o largo plazo.

(66) La reestructuración técnica de la azucarera de Celano consistió en la modernización de todas las fases de producción. Las inversiones realizadas produjeron los siguientes efectos:

a) aumento de la capacidad de transformación de remolacha, que pasó de 3 700 a 7 500 toneladas diarias, garantizando de este modo el aprovechamiento de toda la producción de la cuenca de abastecimiento tras el cierre de las fábricas de Avezzano y Latina;

b) aumento de la capacidad de cristalización de 480 a 800 toneladas diarias, lo que permitió reducir los costes de almacenamiento del producto líquido;

c) reducción del consumo energético de combustible de 402 a 320 kg por tonelada de azúcar;

d) creación de una planta de secado de la pulpa.

(67) Por lo que respecta a las ayudas previstas en las decisiones del CIPE de 12 de abril de 1988 y de 28 de junio de 1990 (véanse los considerandos 15.1 y 15.4), es decir, la participación de la RIBS en la recapitalización de Nusam en dos ocasiones, la primera en 1988 con 5 000 millones de liras italianas, y la segunda en 1990 con 25 000 millones, Italia opina que están justificadas dado que el plan de intervención de 1985 en favor de la fábrica de Celano (autorizado por la Comisión) se modificó en 1987 a fin de aumentar el volumen de las inversiones previstas (inversiones adicionales por valor de 13 000 millones de liras italianas). Además, estas ayudas habrían tenido asimismo por objeto salvaguardar los intereses de la RIBS en su calidad de accionista de Nusam y no comprometer la aplicación de las nuevas orientaciones incluidas en el plan de sector revisado (en particular, la constitución de un polo azucarero en Italia central).

(68) Las ayudas contempladas en los considerandos 15.2 y 15.3 (decisiones del CIPE de 12 de septiembre de 1989 y de 2 de febrero de 1990) adoptaron la forma de garantías de la RIBS en favor de la empresa Sadam, arrendataria de la azucarera, y se destinaron a cubrir las obligaciones fiscales relacionadas con la actividad de esta última durante el período anterior al arrendamiento de la fábrica, así como la deuda contraída por Nusam con Sadam en concepto de las inversiones realizadas por esta última durante el período de arrendamiento (las garantías ascendían, respectivamente, a 2 000 y 11 000 millones de liras italianas). A este respecto, Italia subraya que los avales concedidos por la RIBS no dieron lugar a una asignación efectiva de recursos financieros, puesto que nunca llegaron a ejecutarse y que no se destinaban a asumir préstamos, sino a cubrir obligaciones contractuales. Sadam habría «devuelto» (*sic*) las dos garantías a la RIBS con ocasión de la compra de la azucarera de Celano.

Ayudas para la reestructuración de la azucarera de Castiglion Fiorentino

(69) En opinión del Gobierno italiano, la ayuda en forma de garantía prevista en la decisión del CIPE de 2 de agosto de 1991 (véase el considerando 16.1) se justificaría por la crisis de Federconsorzi, accionista mayoritario de la empresa Castiglionese, que habría provocado a su vez la supresión de los créditos bancarios en favor de las empresas bajo su control. En particular, al comienzo de la campaña 1991/92, la empresa Castiglionese tuvo que solicitar la admisión al procedimiento de suspensión de pagos, sin poder garantizar pues el pago de la remolacha a los productores.

(70) Por consiguiente, el aval de 41 000 millones de liras italianas concedido por la RIBS a Castiglionese se empleó como garantía de los posibles préstamos concedidos por los bancos a esta empresa para pagar a los productores de remolacha. Por otro lado, no fue utilizada para garantizar la apertura de líneas de crédito concretas en los bancos, aunque, de hecho, desempeñó una función de garantía «externa» frente a los productores de remolacha, dado que los bancos concedieron a Castiglionese anticipos garantizados exclusivamente mediante una pignoración sobre la futura producción de azúcar.

(71) En opinión de Italia, las intervenciones de la RIBS previstas en la decisión del CIPE de 16 de abril de 1992 (véase el considerando 16.2) deben considerarse asimismo intervenciones de ejecución del PN 1984/90 y del PN 91/96. Su objetivo habría sido garantizar la continuidad de la actividad de transformación en la única azucarera de la cuenca de producción de remolacha de Toscana y Umbría sin comprometer las intervenciones que la RIBS había efectuado ya en favor de Sadam (la crisis de la Federconsorzi ponía en peligro la restitución de los préstamos bonificados).

(72) En particular, por los motivos expuestos en los considerandos siguientes, Italia no comparte el análisis de la Comisión según el cual las intervenciones realizadas con arreglo a la misma decisión deberían considerarse ayudas en favor de Sadam para la compra de la azucarera de Castiglion Fiorentino.

(73) La venta de las acciones de Zuccherificio Castiglionese SpA, empresa perteneciente a Federconsorzi, se llevó a cabo bajo el control del Tribunal de quiebras de Roma y en el marco de un proceso de convenio preventivo de Federconsorzi. Así pues, según las autoridades italianas, teniendo en cuenta que la venta se llevó a cabo de conformidad con el reglamento adoptado por el Tribunal y tras instar a la participación a todos los operadores interesados, es evidente que cualquier otro adjudicatario habría podido beneficiarse de las intervenciones de la RIBS en las mismas condiciones que Sadam. Tanto el reglamento de venta como la convocatoria de ofertas a la que se invitó a Sadam y a la única sociedad que aparte de ella había manifestado su interés en participar fueron remitidos a la Comisión.

(74) Por lo tanto, las intervenciones aprobadas mediante decisión del CIPE de 16 de abril de 1992 no tenían un destinatario concreto sino que iban dirigidas a cualquier posible adjudicatario de la oferta de venta que cumpliese los requisitos fijados en la decisión.

(75) La prórroga de la participación de la RIBS en el capital de Castiglionese (que, en virtud de la normativa vigente, se supedita a la condición de que los productores de remolacha participen en el capital de la empresa beneficiaria) se concedió una vez que Sadam hubo transferido a Finbieticola SpA el 35 % de las acciones de Castiglionese al mismo precio de venta. Además, Finbieticola adquiría el 35 % de las acciones correspondientes al aumento de capital efectuada por la RIBS (abono en quince años sin intereses), y se comprometía a rescatar, una vez transcurrido el plazo de quince años a partir de la transferencia de dichas acciones, otro 35 % de las acciones que la RIBS había adquirido en su primera participación en el capital de Castiglionese.

(76) La reestructuración técnica de la azucarera de Castiglion Fiorentino consistió en la modernización de algunas instalaciones y en la sustitución de otras. Las inversiones realizadas produjeron los siguientes resultados:

a) aumento de la capacidad de transformación de remolacha, que pasó de 3 500 a 8 500 toneladas diarias, lo que permitió el aprovechamiento de toda la producción de remolacha de la cuenca tras el cierre de las instalaciones de transformación de Cecina;

b) aumento de la capacidad de cristalización de 400 a 850 toneladas diarias, lo que permitió reducir los costes de almacenamiento del producto liquido;

c) reducción del consumo energético de combustible de 368 a 302 kg por tonelada de azúcar;

d) reestructuración y aumento de la potencia de las instalaciones de presión y secado de la pulpa;

e) adaptación de las instalaciones a la normativa medioambiental.

(77) Según Italia, las ayudas que RIBS ha ido concediendo a lo largo de los años a Nusam, Castiglionese y Sadam Abruzzo para la reestructuración de las azucareras de Celano y Castiglion Fiorentino han permitido lograr los siguientes objetivos:

a) la finalización de los planes de inversión que, en otras condiciones, no hubiesen podido completarse, lo que hubiera perjudicado notablemente a las inversiones ya realizadas por la RIBS en las empresas beneficiarias;

b) la concentración de la gestión técnica, económica, financiera y comercial en una única empresa, posibilitando la realización de economías de escala;

c) la constitución de un polo azucarero en Italia central, un objetivo contemplado en el plan nacional del sector que ha permitido globalizar la gestión de las cuencas remolacheras afectadas, reducir la distancia media de abastecimiento y modificar las condiciones de retirada de la materia prima para una mayor adecuación de éstas a las exigencias de los productores;

d) la participación de los agricultores en la gestión de la empresa de transformación (únicamente en el caso de la azucarera de Castiglion Fiorentino);

e) la conservación del empleo;

f) el restablecimiento de la viabilidad de las empresas;

g) la reestructuración de las capacidades de producción (se observa una disminución global de la capacidad de transformación de remolacha/día en la cuencas de abastecimiento afectadas tras el cierre de las fábricas de Cecina, Avezzano y Latina).

(78) Así pues, las intervenciones de la RIBS en las empresas mencionadas en el considerando 76 se habrían destinado a financiar exclusivamente planes de inversión y de modernización (excluida cualquier ayuda de funcionamiento) y, se atendrían plenamente al objetivo fijado en los planes de sector de mantener en explotación las azucareras de Celano y Castiglion Fiorentino a fin de lograr el mantenimiento de las cuencas remolacheras afectadas por el cierre de otras instalaciones de transformación.

VI. EVALUACIÓN DE LAS AYUDAS

Aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado

(79) En virtud de lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento (CEE) nº 1785/81, el sector de producción y de comercialización del azúcar se inscribe en el ámbito de aplicación de los artículos 87, 88 y 89 del Tratado.

(80) La Comisión considera que las diversas ventajas que la RIBS ha concedido a las empresas Nusam, Sadam Abruzzo y Castiglionese constituyen ayudas estatales sujetas a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado. Dichas ayudas se financiaron mediante recursos públicos (el 100 % del capital de la RIBS es estatal) y falsean la competencia favoreciendo a ciertas empresas en detrimento de sus competidores. De acuerdo con la información facilitada por las autoridades italianas, las ayudas concedidas tenían por objeto concentrar la producción de azúcar de las regiones analizadas en las dos fábricas mencionadas, mediante el cierre de otros establecimientos situados en las mismas zonas. Además, este tipo de ayudas puede repercutir en los intercambios entre Estados miembros en la medida en que beneficia a la producción agrícola nacional, facilitando la exportación del producto por el Estado miembro productor y obstaculizando la importación del mismo producto a partir de los demás Estados miembros.

Datos económicos sobre el sector del azúcar en Italia [1]	Volumen (millones de toneladas)	Valor (millones de ecus)
Importaciones de la Comunidad (azúcar)	281,2	209,3
Importaciones de la Comunidad (isoglucosa)	25,0	11,1
Exportaciones a la Comunidad (azúcar)	57,8	44,5
Exportaciones a la Comunidad (isoglucosa)	7,4	2,3
Remolacha azucarera (producción)		
Italia	13,3	
Comunidad (15 miembros)	120,7	
Valor de la producción		
Italia		5 613
Comunidad (15 miembros)		713

[1] *Fuente:* Eurostat 1997.

(81) En virtud de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81, en Italia, las ayudas nacionales pueden concederse, como excepción a las normas sobre ayudas estatales en el sector del azúcar, cuando estén motivadas por necesidades excepcionales relacionadas con la ejecución de los planes de reestructuración del sector que se estén llevando a cabo en el país.

Pertinencia de la jurisprudencia «Italgrani»

(82) En opinión de la Comisión, no es posible tener en cuenta las observaciones del Gobierno italiano en relación con los criterios que deben utilizarse en la evaluación de las ayudas. El análisis de la jurisprudencia «Italgrani» a la que alude Italia (confirmada mediante la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de julio de 1995) (asuntos acumulados 447-449/93: AITEC contra Comisión) [16] muestra que las ayudas en examen deben evaluarse con arreglo a las normas de competencia del Tratado.

(83) En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideraba que cuando la Comisión está evaluando una ayuda que se ha concedido en virtud de un régimen ya autorizado, no puede pasar a examinarla directamente a la luz del Tratado sino que antes de iniciar cualquier procedimiento debe determinar si la ayuda se inscribe en el régimen general y cumple las condiciones fijadas en la decisión de autorización del mismo (véanse los considerandos 32 y 33).

(84) No obstante, el Tribunal precisaba asimismo que esta obligación se mantiene exclusivamente en el caso de que la Comisión, en el momento de la autorización del régimen general, no haya expresado reservas en relación con el examen de los casos específicos de aplicación del régimen.

(85) En la ya mencionada sentencia de 6 de julio de 1995, el Tribunal de Primera Instancia precisaba [17] que la obligación de notificación individual de las ayudas concedidas en aplicación del régimen autorizado por la Comisión debe interpretarse como una reserva a la autorización del mismo tipo que la definida en la sentencia «Italgrani».

(86) Evidentemente, la autorización de los planes nacionales de reestructuración del sector del azúcar en Italia (PN 84/90 y PN 91/96), que se supedita a la condición explícita de notificación previa de los casos específicos de aplicación del régimen, no puede equivaler a la aprobación de todas las ayudas concedidas en virtud de dichos planes.

[16] Recopilacion 1995. p. II-1971.
[17] *Ibidem*, apartado 129 del fundamento jurídico.

(87) Habida cuenta de todo lo anterior, se puede concluir que, si bien la Comisión tiene el deber de comprobar si las ayudas se han concedido con arreglo a las disposiciones incluidas en los planes PN 84/90 y PN 91/96, dicha comprobación no puede en ningún caso eximirle de su obligación de analizar su compatibilidad con las normas de competencia relativas a los distintos tipos de ayudas.

(88) La evaluación de la conformidad de las medidas con los planes nacionales de sector debe tener una doble vertiente: ante todo es necesario comprobar si las ayudas concedidas se corresponden con los tipos de intervención previstos por los planes y, en segundo lugar, si sus objetivos y efectos coinciden con los de dichos planes. Para concluir que las ayudas se atienen efectivamente a los planes nacionales de sector ambas comprobaciones deberán arrojar resultados positivos.

Modalidad de las ayudas

(89) Las ayudas previstas, que se describen detalladamente en los planes de sector y en las normas sobre las intervenciones de la RIBS en el sector del azúcar, adoptan la forma de participaciones en el capital, de préstamos participativos y de préstamos bonificados. No se prevé la concesión de ayudas consistentes en garantías públicas o en la renuncia a créditos o garantías sobre créditos. Tampoco está prevista la posibilidad de que la RIBS permita la reducción a cero del capital de las sociedades participadas a fin de cubrir pérdidas, renunciando de este modo a la recuperación del capital invertido, ni que la RIBS intervenga en los procedimientos de liquidación que tienen por objeto autorizar la venta de determinados bienes en condiciones ventajosas.

(90) Así pues, no se atienen a las modalidades de ayuda previstas en los planes nacionales de sector las siguientes ayudas concedidas por la RIBS:

1) las ayudas descritas en los considerandos 15.2, 15.3 y 16.1: garantías concedidas en favor de Sadam Abruzzo durante el período en que dicha empresa era arrendataria de la fábrica de Celano, y garantía en favor de Castiglionese a fin de cubrir el préstamo necesario para iniciar la actividad de la azucarera durante la campaña 1991;

2) las ayudas descritas en el considerando 15.5: intervención de la RIBS en el procedimiento de convenio preventivo de Nusam (renuncia a las garantías sobre el crédito, postergación de éste, aceptación de la transferencia de la deuda restante de Nusam a Sadam como contrapartida a la fábrica de Celano).

(91) Por consiguiente, las ayudas mencionadas, por el mero hecho de haber adoptado una forma que no se corresponde con la prevista por las disposiciones nacionales pertinentes, ya no podrían considerarse conformes con los planes nacionales de sector para los períodos 1984-1990 y 1991-1996, y por lo tanto, deben evaluarse exclusivamente con arreglo a los criterios generales.

Ayudas no previstas por un plan específico de intervención

(92) Por otro lado, algunas de las ayudas concedidas no figuran en los planes específicos de intervención, tal como exigían los planes nacionales de sector. En realidad, su concesión se decidió tras comprobar que existían problemas inmediatos y específicos, y no se hallaban integradas en un programa más a largo plazo.

(93) Tras la incoación de procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado, Italia remitió a la Comisión las decisiones del CIPE de 26 de julio de 1990 y 16 de abril de 1992, relativas, respectivamente, a la autorización del nuevo proyecto de intervención en favor de Nusam para la fábrica de Celano y del nuevo proyecto de intervención en favor de Castiglionese en relación con la fábrica de Castiglion Fiorentino.

(94) Así pues, las medidas de ayuda aplicadas por la RIBS que no se contemplan en las decisiones mencionadas quedan asimismo fuera del programa previsto por los planes nacionales de sector. Se trata una vez más de la concesión de garantías (véanse los considerandos 15.2, 15.3 y 16.1) y la toma de participaciones en favor de Nusam, llevadas a cabo antes de la adopción de la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 (véanse los considerandos 15.1 y 15.4).

(95) Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, la Comisión considera que las medidas consistentes en la concesión de garantías por parte de la RIBS (considerandos 15.2, 15.3 y 16.1), la toma de participaciones en el capital de Nusam (considerandos 15.1 y 15.4) y la intervención de la RIBS en el procedimiento de convenio preventivo de esa misma empresa (considerando 15.5) no son conformes a los planes nacionales de sector.

Ayudas de salvamento

(96) En opinión del Gobierno italiano, las medidas que no se atienen a las modalidades previstas en los planes nacionales de sector o que no están incluidas en un plan específico de intervención (tal como exigen los planes nacionales) deberían considerarse ayudas de salvamento en el sentido de las Directrices comunitarias pertinentes.

(97) Tal argumento no es aceptable ya que, según las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis, las ayudas deben cumplir los siguientes requisitos:

a) deben constituir ayudas de liquidez consistentes en avales para préstamos o en préstamos a los tipos de interés vigentes en el mercado;

b) deben limitarse al importe necesario para mantener a la empresa en funcionamiento (por ejemplo, cobertura de los costes de sueldos y salarios y suministros corrientes);

c) deben pagarse exclusivamente durante el tiempo necesario (generalmente, durante no más de seis meses) para elaborar el correspondiente plan de recuperación, que ha de ser un plan factible;

d) deben justificarse sobre la base de serias dificultades sociales, y no pueden tener, indebidamente, repercusiones negativas sobre la situación del sector en otros Estados miembros.

(98) La información disponible no permite comprobar si se han respetado dichos requisitos con respecto a ninguna de las medidas de ayudas cuestionadas.

En ninguno de los casos, los préstamos, participaciones y garantías de la RIBS tuvieron como contrapartida el pago de un tipo de interés o de una prima equivalentes a los de mercado. Dado que las participaciones en el capital se rescataron a su valor nominal al término del período convenido, el tipo de interés aplicable es del 0 % ([18]). Por ejemplo, Sadam Abruzzo obtuvo un préstamo de 11 000 millones de liras italianas por un período de quince años (a un tipo del 2,025 % durante los cinco primeros años y del 8,1 % durante diez años restantes). No parece haberse pagado prima alguna por la concesión de las garantías.

Las ayudas no se destinaron exclusivamente a la cobertura de los costes salariales o de los gastos necesarios para la explotación de las empresas durante el breve período requerido para definir un plan de reestructuración. Además, todas las ayudas tuvieron una duración superior a los seis meses previstos por las Directrices mencionadas en el considerando 96.

Por último, Italia no ha comunicado ningún dato que permita establecer la existencia de problemas sociales agudos que hayan hecho necesaria la concesión de las ayudas.

Ayudas incluidas en los planes nacionales de sector

(99) Las demás medidas aplicadas por la RIBS para la reestructuración de las azucareras de Celano y Castiglion Fiorentino (véanse los considerandos 15.6 y 16.2) consisten en tomas de participación en el capital y en préstamos con bonificación de intereses, tal como se preveía en los planes de sector.

(100) Teniendo en cuenta que las medidas mencionadas son conformes a los objetivos fijados en los planes nacionales de sector, la Comisión podría aceptar los argumentos expuestos por el Gobierno italiano para demostrar que las ayudas analizadas tenían por objeto y efecto el logro de algunos de los objetivos programáticos descritos a grandes rasgos en dichos planes nacionales, en particular el de crear un polo de producción de azúcar en las regiones de Italia central. Sin embargo, otros objetivos sólo se han conseguido parcialmente: por ejemplo, la participación de los agricultores en la gestión de las azucareras sólo ha sido posible en el caso de la empresa Castiglionese, pero no en el de Sadaril Abruzzo. Además, según lo indicado en los planes nacionales, los proyectos específicos de intervención en las fábricas situadas en Italia meridional habrían debido prever las modalidades de aplicación de las actividades de integración o sustitución de la producción de azúcar. A tal fin, la RIBS habría debido elaborar un estudio previo de viabilidad económico y financiero. No obstante, ninguno de los planes específicos de intervención comunicados por Italia hace referencia a la ejecución de dichos estudios, ni a sus resultados, ni a evaluaciones realizadas por la RIBS sobre los mismos.

(101) En cualquier caso, por los motivos ya expuestos, la conformidad de dichas medidas con los planes nacionales de sector no habría bastado para demostrar su compatibilidad con el mercado común. En realidad, esa fue la razón por la que la Comisión, al examinar los planes nacionales mencionados, sólo pudo conceder una autorización de principio en relación con la persecución de los objetivos (reestructuración del sector del azúcar) y solicitó a Italia que presentase cada uno de los proyectos de intervención para su autorización previa con arreglo a los artículos 87 y 88 del Tratado.

(102) Por consiguiente, la Comisión tiene la obligación de examinar si las ayudas analizadas en la presente Decisión pueden acogerse a la excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado y si se les puede aplicar el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 en virtud del cual las ayudas deben estar causadas por necesidades excepcionales vinculadas a los planes de reestructuración del sector del azúcar que se están aplicando en Italia en la actualidad.

(103) La argumentación de Italia se basa fundamentalmente en dos puntos: en primer lugar, las ayudas serían conformes a las Directrices comunitarias y, en segundo lugar, respetarían los límites de intensidad que normalmente se toman como referencia para la evaluación de las ayudas en favor de las inversiones en el sector de transformación y de comercialización de productos agrícolas.

(104) Italia sostiene que todas las ayudas analizadas pueden considerarse compatibles con las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis.

(105) Parece oportuno examinar por separado las ayudas concedidas, por un lado, a Nusam y a Sadam Abruzzo para la reestructuración de la fábrica de Celano y, por otro, a Castiglionese (antes y después de su integración en el grupo Sadam) para la reestructuración de la fábrica de Castiglion Fiorentino.

([18]) El tipo de referencia en Italia era del 14,66 % en 1990 y del 14,4 % en 1992.

(106) En ambos casos, la evaluación tiene por objeto comprobar, en primer lugar, la existencia de un auténtico plan de reestructuración y, en caso positivo, si dicho plan respeta las Directrices comunitarias.

Ayudas a Nusam y a Sadam Abruzzo para la fábrica de Celano

Beneficiario de las ayudas

(107) En el caso de la fábrica de Celano, se plantea ya desde un principio un problema adicional que consiste en la identificación del beneficiario de las ayudas concedidas por la RIBS.

(108) Atendiendo a los argumentos expuestos por Italia, las intervenciones públicas se habrían realizado haciendo caso omiso de la identidad del propietario del establecimiento y, por lo tanto, a favor de la propia explotación (producción de azúcar en las instalaciones de Celano), gestionada en un primer momento por Nusam y, a continuación, por la nueva empresa Sadam Abruzzo.

(109) Tal argumento no es aceptable.

(110) La teoría de la continuidad entra en contradicción con la constatación inmediata de que las ayudas fueron concedidas durante la primera fase, es decir, antes de la decisión CIPE de 26 de julio de 1990, a Nusam en su calidad de propietaria de las dos fábricas de Celano y Strongoli y, posteriormente, en aplicación de esa misma decisión, a Sadam Abruzzo.

(111) La Comisión sólo podría aceptar el argumento de la continuidad de la «empresa Celano» en caso de que la transferencia de la propiedad no hubiese afectado exclusivamente a la empresa (como de hecho ocurrió) sino también a los demás elementos constitutivos de la empresa comercial, incluido, en su caso, el pasivo relacionado con la actividad económica. En otras palabras, sólo una sucesión en sentido estricto podría justificar la argumentación de Italia. Sin embargo, según la información facilitada por este país, en aplicación del procedimiento de convenio preventivo, Sadam no se subrogó en la totalidad de los derechos y obligaciones de Nusam en relación con la actividad de producción de la fábrica de Celano.

(112) Tras la venta de la fábrica de Celano, Nusam continuó llevando a cabo sus actividades en la de Strongoli (la empresa fue declarada en quiebra el 29 de diciembre de 1997).

(113) Contrariamente a lo que afirma el Gobierno italiano, la Comisión considera que las ayudas de la RIBS a la fábrica de Celano deben evaluarse estableciendo una distinción entre las concedidas a Nusam y aquéllas en favor de Sadam Abruzzo.

(114) Queda por comprobar si, como sostiene Italia, dichas ayudas tomadas en su conjunto pueden considerarse un plan de reestructuración con arreglo a las Directrices comunitarias.

Ayudas a Nusam

(115) Las medidas en favor de Nusam que, por los motivos expuestos en los considerandos 88, 89 y 90 (ayuda mencionada en el considerando 15.1, participación de 5 000 millones de liras italianas, ayuda citada en el considerando 15.4, participación de 2 500 millones) no están cubiertas por los planes nacionales de sector, son, sin lugar a dudas, ayudas en favor de una empresa en crisis. En realidad, dichas participaciones constituyen ampliaciones de capital realizadas a raíz de ciertas reducciones destinadas a cubrir las pérdidas de gestión de la empresa. Las ayudas no respetan el principio del inversor privado puesto que, al tener por finalidad la cobertura de las pérdidas de gestión, la posibilidad de obtener un rendimiento aceptable era muy escasa. Por consiguiente, se trata de intervenciones puntuales de la RIBS en el capital de Nusam, realizadas caso por caso tras la comprobación de la existencia de problemas financieros de la empresa y no tomando como base un documento que pueda definirse como un plan de reestructuración.

(116) Formalmente, las medidas citadas en las letras a) y b) del considerando 15.5, (renuncia a la hipoteca, postergación del crédito, convertido en quirografario) tenían como beneficiario a la empresa Nusam. No obstante, dado que se trataba de operaciones más completas integradas en las intervenciones objeto de la decisión CIPE de 26 de julio de 1990 (relativas a la compra por parte de Sadam Abruzzo de la fábrica de Celano), sus efectos se analizarán en el marco de la evaluación de las medidas adoptadas por la RIBS en aplicación de dicha decisión.

(117) Tales medidas no cumplen los requisitos necesarios para ser consideradas ayudas de salvamento en el sentido de las Directrices comunitarias pertinentes (considerandos 96 a 98).

(118) Dichas Directrices exigen que las ayudas a la reestructuración se concedan con arreglo a un plan que permita restablecer la eficiencia económico-financiera de la empresa a largo plazo en un lapso razonable, basándose en hipótesis realistas sobre las futuras condiciones operativas. Las ayudas han de estar vinculadas a un plan de reestructuración pormenorizado que deberá presentarse a la Comisión.

(119) Los datos de que se dispone muestran claramente que las ayudas concedidas a Nusam no formaban parte de ningún plan de reestructuración que tuviera por objeto el restablecimiento de la eficiencia económica y financiera de la empresa. Se trataba de ayudas que perseguían y lograron el objetivo de garantizar la supervivencia de la empresa, que atravesaba problemas económicos muy graves, si bien no se analizaron convenientemente los motivos de tales problemas a fin de adoptar medidas de saneamiento interno de Nusam que pudieran eliminar su causa.

(120) Por consiguiente, las medidas analizadas no pueden considerarse ayudas de reestructuración en el sentido de las Directrices comunitarias pertinentes.

(121) El segundo argumento del Gobierno italiano consiste en afirmar que las ayudas permitieron realizar inversiones en la fábrica de Celano.

(122) Sin embargo, la Comisión no ha recibido información alguna que permita comprobar la existencia de un plan de inversiones y del vínculo indispensable entre la concesión de las ayudas y la realización de inversiones por parte de Nusam. Italia no ha demostrado que Nusam recibiera las ayudas para poder efectuar inversiones o, dicho de otro modo, que dichas inversiones (que, por otra parte no se han determinado) no se hubiesen podido realizar sin las ayudas en cuestión.

(123) Así pues, las ayudas consistentes en la participación en el capital de Nusam por un importe de 5 000 millones de liras italianas y de 2 500 millones constituyen ayudas de funcionamiento en favor de la empresa beneficiaria.

(124) Habida cuenta de todo lo anterior y, en particular, de la situación financiera de Nusam, el valor de la ayuda que debe tomarse en consideración es el de una subvención a fondo perdido del importe correspondiente a las dos participaciones consecutivas mencionadas (2 500 millones de liras italianas y 5 000 millones) que nunca se reembolsaron a la RIBS. Por otro lado, cabe constatar que las participaciones de la RIBS en el capital de Nusam se perdieron definitivamente tras la quiebra de esta última el 29 de diciembre de 1997. Dichas ayudas se consideran ayudas de funcionamiento en oposición a la práctica reiterada de la Comisión en materia de aplicación de los artículos 87, 88 y 89 del Tratado [sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de junio de 1995, asunto T-459/93: Siemens/Comisión ([19])].

(125) Teniendo en cuenta todo lo expuesto, las ayudas analizadas no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado.

Ayudas concedidas a Sadam Abruzzo en su calidad de arrendataria de la fábrica de Celano

Avales

(126) Se trata de dos avales concedidos a Sadam Abruzzo en el período en que dicha empresa era arrendataria de la fábrica de Celano (ayudas descritas en los considerandos 15.2 y 15.3).

(127) Por las razones expuestas en el considerando 95, dichas ayudas no están cubiertas por los planes nacionales de sector.

([19]) Recopilación 1995, p. II-1675.

(128) Según afirmó la Comisión con motivo de la incoación del procedimiento, dichas ayudas deben evaluarse a la luz de los criterios aplicables a las garantías estatales ([20]). Italia no ha facilitado ningún dato que demuestre que, en el presente caso, se han respetado dichos criterios, en respuesta a la objeción de la Comisión.

(129) Tampoco es pertinente la afirmación de las autoridades italianas según la cual no ha habido que recurrir a ninguno de los avales, ya que la ventaja derivada de la garantía pública nace en el momento en que ésta se concede y no exclusivamente cuando se ejecuta. En virtud del apartado 38 de la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE y del artículo 5 de la Directiva 80/273/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación ([21]), que, en el caso de las garantías se aplican indistintamente a las empresas públicas y privadas, la conformidad de este tipo de medidas debe analizarse en el momento de su concesión. El valor del elemento de ayuda contenido en las garantías depende además de la situación financiera de las empresas beneficiarias.

(130) Dado que se trataba de avales concedidos a una empresa que no registraba problemas financieros, su valor no equivalía a los importes garantizados (2 000 + 11 000 millones de liras italianas), sino al precio de mercado que Sadam habría tenido que pagar si hubiera obtenido garantías de otras entidades financieras en condiciones de riesgo similares.

(131) Por consiguiente, la Comisión confirma la argumentación expuesta al incoar el procedimiento. Considera que las ayudas concedidas por la RIBS a Sadam en forma de aval no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado, en la medida en que constituyen ayudas de funcionamiento que no cumplen los requisitos establecidos por las normas comunitarias aplicables a las ayudas concedidas en forma de garantía ni los criterios previstos por las directrices comunitarias para las ayudas estatales en favor de empresas en crisis.

Ayudas vinculadas con la transferencia de la fábrica de Celano de Nusam a Sadam

(132) La decisión CIPE de 26 de julio de 1990 preveía una serie de intervenciones y ayudas que tenían por objeto evitar la quiebra de Nusam y permitir la venta de la fábrica de Nusam situada en Celano a Sadam Abruzzo (plan de intervención específico 1990).

Las medidas adoptadas fueron las siguientes:

a) renuncia a la hipoteca sobre la fábrica de Celano como garantía del pago de los 17 504 millones de liras italianas restantes la deuda que Nusam había contraído con la RIBS;

([20]) Cartas de la Comisión a los Estados miembros de 5 de abril de 1989 y del 12 de octubre de 1989.
([21]) DO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

b) postergación del crédito, convertido así en crédito quirografario, relegándolo al último lugar, tras los demás créditos quirografarios. Tras la quiebra de Nusam el 29 de diciembre de 1997, dicho crédito se perdió definitivamente;

c) venta de la fábrica de Celano por parte de Nusam a Sadam Abruzzo, que se comprometía a reembolsar los 15 000 millones de liras italianas pendientes de la deuda contraída con la RIBS (en las mismas condiciones);

d) concesión de un nuevo período de carencia de cinco años (exención del pago de intereses) para el reembolso de la deuda de 15 000 millones de liras italianas mencionada;

e) ayuda en forma de participación en el capital de Sadam Abruzzo por un importe de 8 000 millones de liras italianas;

f) préstamo con bonificación de intereses concedido por la RIBS a Sadam Abruzzo por un importe de 11 000 millones de liras italianas.

(133) Dichas ayudas se incluyen en un plan específico de intervención con arreglo a los planes nacionales de sector. Sin embargo, la Comisión opina que no todas las ayudas son conformes a estos planes dado que, como ya se ha explicado, algunas de las medidas ejecutadas por la RIBS en aplicación de la decisión CIPE mencionada no responden al tipo de instrumento a disposición de la RIBS (participación en el capital, préstamos participativos, préstamos bonificados) para facilitar la reestructuración del sector del azúcar en Italia.

(134) La primera de las intervenciones de la RIBS objeto de la decisión CIPE de 26 de julio de 1990 [descrita en las letras a) y b) del considerando 15.5] tenía por objeto impedir la quiebra de Nusam y permitir la venta de la fábrica de Celano por parte de esta última a Sadam Abruzzo, su arrendataria. A fin de lograr tal objetivo, la RIBS renunciaba a la hipoteca sobre el crédito de 17 504 millones de liras italianas concedido a Nusam, lo que permitía a esta empresa presentar una solicitud de admisión al procedimiento de convenio de acreedores. Cabe señalar que de no haberse postergado el crédito hipotecario de la RIBS, no se habrían podido cumplir las condiciones fijadas por la normativa italiana a fin de que las empresas en crisis puedan acceder al procedimiento de convenio de acreedores. Para beneficiarse de dicho procedimiento, los deudores deben ser capaces de satisfacer todos los créditos privilegiados (como el crédito hipotecario de la RIBS) y el 40 % de los créditos quirografarios. En ese caso concreto, la incoación del procedimiento de quiebra habría impedido la celebración del contrato de venta de la fábrica a Sadam, puesto que todas las actividades de Nusam habrían sido objeto de control judicial en el marco de un procedimiento de liquidación de la empresa que habría podido llevar aparejado el cierre del establecimiento de Celano (véanse las observaciones de las autoridades italianas, punto 54).

(135) Dichas operaciones se podrían considerar en todo caso intervenciones que no llevan aparejadas ayudas estatales en el sentido del apartado 1 del artículo 87 del Tratado siempre que hubiesen servido para permitir la venta de la fábrica en unas condiciones compatibles con el principio del inversor privado en una economía de mercado. En la práctica, no parece haber sido el caso. El único beneficio obtenido por la RIBS del conjunto de las operaciones previstas en la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 fue la asunción por parte de Sadam de una deuda ulterior (préstamo bonificado) de Nusam por valor de 15 000 millones de liras italianas. Sin embargo, para el reembolso de dicho préstamo bonificado se concedió un nuevo período de carencia de 5 años. Por otro lado, cabe recordar que, habida cuenta de que los activos de Nusam, incluida la fábrica de Celano (cuyo valor ascendía a 31 800 millones de liras italianas, según una tasación llevada a cabo por peritos independientes) rebasaban el valor hipotecario de 17 504 millones, la RIBS habría debido beneficiarse del reembolso parcial de la segunda deuda de 15 000 millones de liras italianas.

(136) Ahora bien, como no se ha demostrado que los demás acreedores privados de Nusam hubieran adoptado una actitud similar, renunciando a sus propios créditos, la Comisión considera que tal comportamiento no es comparable al de un inversor privado en una economía de mercado. La decisión del CIPE de 26 de julio de 1990, que prevé la renuncia a los créditos por parte de la RIBS o su postergación, va acompañada de una decisión de venta de la fábrica a Sadam Abruzzo y de otras medidas de ayudas estatales en favor de esta empresa. Además, la renuncia a los créditos por parte de la RIBS no ha llevado aparejada una renuncia a los mismos por parte de los acreedores privados de Nusam. Por analogía con la comunicación de la Comisión sobre la participación de las autoridades públicas en el capital de las empresas ([22]), para excluir que la operación constituya una ayuda estatal, la renuncia a los créditos por parte de las autoridades puublicas deberá ser proporcional a la renuncia a los mismos por parte de los acreedores privados.

(137) Así pues, la operación analizada debe considerarse una ayuda estatal en la medida en que no constituye un comportamiento aceptable para un inversor privado en las condiciones normales de una economía de mercado.

(138) Dicho esto, conviene identificar al auténtico beneficiario de las ayudas. Aunque formalmente Nusam era el beneficiario, la Comisión opina que la ayuda no aportó ningún beneficio financiero a dicha empresa. A este respecto, cabe recordar que en el momento de la postergación de la deuda, Nusam se encontraba en una situación financiera precaria y que quebró poco tiempo después. Por otro lado, la postergación del crédito no redujo el endeudamiento global de Nusam. La operación tuvo como repercusión económica una modificación de la estructura del orden de preferencia de los acreedores de la empresa. Al renunciar a la hipoteca, la RIBS renunció al carácter preferente de su crédito

([22]) Boletín 9-1984.

pasando a ocupar el último lugar después de todos los acreedores de Nusam. La operación no supuso ninguna ventaja para Nusam que seguía teniendo la obligación de reembolsar a todos sus acreedores hasta el límite de sus recursos.

(139) La postergación y renuncia a dicho crédito se inscriben en un conjunto de intervenciones financieras decididas en la misma fecha cuyo objetivo era permitir la transferencia de la fábrica de Celano de Nusam a Sadam. En unas condiciones normales de mercado y sin la intervención de la RIBS, este tipo de transferencia se habría realizado a precio de mercado, con objeto de optimizar el reembolso de los acreedores de Nusam. Por los motivos expuestos anteriormente, la Comisión considera que el precio pagado por Sadam en concepto de transferencia de la fábrica de Celano fue inferior al de mercado (véanse a continuación los considerandos 141 a 148). En tales circunstancias, la Comisión opina que el único objetivo de la operación fue la transferencia de la azucarera de Celano de Nusam a Sadam en condiciones ventajosas. Esta aseveración queda confirmada por el punto 54 de las observaciones remitidas por Italia, en el que se indica que el Ministerio de Agricultura había decidido evitar que la probable quiebra de Nusam provocase el cierre de la fábrica de Celano, y encomendar su gestión a Sadam. El Ministerio adoptó su decisión antes de la decisión del CIPE. Así pues, la Comisión concluye que una parte de la ayuda concedida formalmente a Nusam constituye en realidad una ayuda a Sadam para la compra de la fábrica de Celano. El valor de la ayuda equivale a la diferencia entre el precio de mercado de dicho establecimiento y el precio pagado realmente por Sadam.

(140) Sin embargo, dicha conclusión no permite afirmar que la postergación del crédito hipotecario de 17 504 millones de liras italianas y su conversión en crédito quirografario sólo benefició económicamente a Sadam. Habida cuenta de la información facilitada por Italia, la Comisión considera que dicha medida constituye asimismo una ayuda en favor de los demás acreedores de Nusam. Por los motivos expuestos, el efecto principal de la postergación del crédito fue la modificación del orden de preferencia de los acreedores en el marco del procedimiento de convenio preventivo. Dado que solo tienen derecho a acogerse a dicho procedimiento las empresas capaces de satisfacer todos los créditos privilegiados y el 40 % de los créditos quirografarios, la Comisión considera que la postergación del crédito permitió a los acreedores de Nusam recuperar una parte de los créditos superior a la que habrían obtenido de no producirse la operación. Efectivamente, tras la renuncia de la RIBS a su propio crédito por valor de 17 504 millones de liras italianas, todos los acreedores pudieron obtener como mínimo el 40 % de los suyos. Si por el contrario Nusam hubiese entrado en liquidación, no habría sido posible garantizar la liquidación de todos los créditos privilegiados y el 40 % de los quirografarios.

(141) Con motivo de la incoación del procedimiento, la Comisión constató que el precio pagado por Sadam por la compra de la fábrica no coincidía con el valor efectivo de ésta, según se derivaba de la tasación llevada a cabo por el experto designado por la RIBS de común acuerdo con Nusam. El valor de los inmuebles que iban a transferirse se estimaba en 31 800 millones de liras italianas.

(142) Italia no ha cuestionado la existencia de la tasación ni del importe estimado. En su argumentación, el Gobierno italiano afirma que se trataba de una valoración de carácter puramente patrimonial, que no tenía en absoluto en cuenta la existencia de un fondo de comercio negativo (*badwill*) en el balance de Nusam.

(143) Sin embargo ni la Comisión entiende, ni las autoridades italianas han explicado, cómo pudo influir el *badwill* en la evaluación de la fábrica de Celano, ya que, con la compra de las instalaciones, Sadam no se subrogó en las obligaciones vinculadas con las actividades económicas del antiguo propietario. En otras palabras, Italia no ha explicado cómo se consiguió que el precio estimado con motivo de la tasación, que ascendía a 31 800 millones de liras italianas se redujera al importe ofrecido por Sadam.

(144) Únicamente la venta en subasta pública habría permitido conocer el valor de mercado de la fábrica transferida. A falta de un procedimiento de venta de ese tipo, la Comisión solo puede concluir que el precio de mercado de la fábrica de Celano es superior al precio pagado por Sadam.

(145) Frente a la estimación de 31 800 millones de liras italianas resultante de la tasación, Sadam ofreció como precio de adquisición de la fábrica de Celano:

a) la renuncia al crédito concedido a Nusam por un importe correspondiente a las inversiones realizadas en la fábrica de Celano durante el período de alquiler (11 000 millones de liras italianas); y

b) la asunción de la deuda (crédito con bonificación de intereses) por valor de 15 000 millones de liras italianas contraída por Nusam con la RIBS. Para el reembolso de dicho crédito la RIBS concedió a Sadam un nuevo período de carencia de cinco años.

(146) El valor nominal de la oferta (26 000 millones de liras italianas) es ya inferior a al indicado en la estimación citada anteriormente (–5 800 millones de liras italianas).

(147) Cabe señalar asimismo lo siguiente:

a) el valor económico de la renuncia por parte de Sadam a la deuda que Nusam había contraído con ella no equivale al importe de la propia deuda. Según la información disponible, al tratarse de un crédito quirografario, las perspectivas de reembolso en el momento de renuncia eran, en el supuesto más pesimista, del 40 % del importe del crédito (o sea, 4 400 millones de liras italianas);

b) el valor de la asunción del préstamo bonificado concedido por la RIBS a Nusam debe ajustarse a fin de tener en cuenta las ventajas obtenidas para el reembolso del mismo (bonificación de intereses, período de carencia para la devolución del capital).

(148) A la luz de todo lo expuesto anteriormente, la Comisión considera que la venta de la fábrica de Celano a Sadam Abruzzo no se llevó a cabo en condiciones de mercado, y que la diferencia entre el precio fijado en la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 y el precio determinado mediante la tasación (31 800 millones de liras italianas) constituye una ayuda estatal en favor de Sadam Abruzzo.

Evaluación de las ayudas a Sadam Abruzzo

Ayudas de reestructuración

(149) En primer lugar, resulta apropiado comprobar si, como sostiene Italia, tales medidas pueden considerarse ayudas en favor de la reestructuración de una empresa en crisis en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis y, sobre todo, si Sadam Abruzzo tenía derecho a acogerse a tales ayudas.

(150) Las Directrices comunitarias pertinentes definen a las empresas susceptibles de beneficiarse de las ayudas de salvamento y reestructuración como «aquéllas capaces de recuperarse con sus propios medios u obteniendo los recursos que necesitan de sus accionistas o a través de un préstamo».

En esas mismas Directrices se señala asimismo que «la debilidad financiera de las empresas que son auxiliadas por sus Gobiernos o reciben ayuda para su reestructuración se debe, por lo general, a unos resultados insuficientes en el pasado y a unas perspectivas poco halagüeñas».

En las Directrices comunitarias se describe a las empresas que pueden beneficiarse de las ayudas exponiendo los problemas que suelen registrar (rentabilidad decreciente, aumento de las pérdidas, incremento de la deuda y de las cargas por intereses) y que, evidentemente, no sufre una empresa de nueva creación. Esto se aplica igualmente a las nuevas empresas creadas para subrogarse en las actividades de una empresa en crisis durante un procedimiento concursal (en este caso, en el período en que Nusam estaba a punto de quebrar, si bien la quiebra pudo aplazarse, aunque no evitarse, gracias a las ayudas concedidas por la RIBS). El punto 2.3 de las Directrices comunitarias pertinentes precisa que la valoración de las ayudas no se ve modificada por los cambios en la propiedad de la empresa beneficiaria.

(151) Las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional ([23]) establecen que las ayudas para el traspaso de un establecimiento que haya cerrado o hubiese cerrado de no procederse a su readquisición pueden contener una ventaja en favor de la empresa en crisis que debe examinarse con arreglo a las Directrices comunitarias pertinentes. En el presente caso, la Comisión considera que la ayuda a Nusam no cumple las condiciones previstas en las Directrices comunitarias (véanse los considerandos 116, 117 y 118).

(152) Desde un punto de vista jurídico y financiero, Sadam Abruzzo es una empresa independiente de Nusam. Por consiguiente, las ayudas concedidas por la RIBS no se destinaban a liquidar deudas contraídas en el pasado o a enderezar una situación derivada de una mala gestión anterior. En realidad, no tenían por objeto la reestructuración de una empresa en crisis. Por otro lado, las autoridades italianas no han facilitado ninguna información que permita considerar a Sadam Abruzzo una empresa en crisis.

(153) Así pues, hay que considerar que las ayudas analizadas no pueden evaluarse con arreglo a las directrices comunitarias mencionadas.

(154) Por lo que respecta al segundo argumento expuesto por Italia, según el cual, las ayudas permitieron realizar inversiones en las fábricas en cuestión, es necesario evaluar esas mismas ayudas con arreglo a los criterios aplicables a las inversiones en el sector de la transformación o la comercialización de productos agrícolas.

Conformidad con el plan de sector

(155) Resulta indispensable efectuar una observación preliminar: a la hora de evaluar las ayudas que el Estado tiene previsto conceder, viene siendo práctica reiterada de la Comisión la aplicación de las restricciones sectoriales decididas para el análisis de la posibilidad de beneficiarse de una cofinanciación comunitaria en el sentido de los diversos reglamentos comunitarios que se han ido sucediendo en materia de mejora de las condiciones de transformación de comercialización de los productos agrícolas [Reglamentos (CEE) nº 355/77 ([24]), (CEE) nº 866/90 ([25]) y (CE) nº 951/97 ([26])]. Dicha práctica fue codificada con motivo de la adopción de las directrices sobre ayudas estatales relativas a las inversiones en los sectores de transformación y de comercialización de los productos agrícolas ([27]).

(156) Entre las restricciones sectoriales mencionadas figura la prohibición de conceder ayudas al sector del azúcar.

(157) No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 y con motivo de la aprobación de los planes nacionales de reestructuración del sector del azúcar en Italia, la Comisión admitió una excepción a dicha restricción para las ayudas motivadas por necesidades excepcionales vinculadas a los citados planes (es el caso de las ayudas a la inversión para las fábricas de Celano, Strongoli y Castiglion Fiorentino previstas en los primeros planes específicos de intervención en favor de Nussam y de Castiglionese, autorizados por la Comisión en 1984 y 1985). La Comisión estudió la oportunidad de otorgar tales excepciones caso por caso, tras la notificación de cada uno de los planes específicos.

([23]) DO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

([24]) DO L 51 de 23.2.1977, p. 1.
([25]) DO L 91 de 6.4.1990, p. 1.
([26]) DO L 142 de 2.6.1997, p. 22.
([27]) DO C 29 de 2.2.1996, p. 4.

(158) La Comisión opina que, por los motivos ya expuestos, dicha ayuda no se ajusta a los planes nacionales de sector puesto que no está incluida entre los instrumentos que éstos prevén para la reestructuración del sector del azúcar en Italia. En consecuencia, no le es aplicable la excepción prevista en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 para las ayudas motivadas por necesidades excepcionales vinculadas a los planes de reestructuración del sector del azúcar que se están aplicando en Italia.

(159) Con arreglo al análisis efectuado, que se basa en los criterios generales en materia de ayudas estatales, la ayuda examinada constituye una ayuda para la adquisición de una fábrica ya existente que, en opinión del Gobierno italiano, debería considerarse en cambio en una ayuda a la inversión.

Ayudas a la inversión

(160) El plan específico de intervención aprobado mediante decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 preveía una serie de medidas de ayuda en favor de Sadam Abruzzo como compensación de las «inversiones» que se describen a continuación:

a) 15 000 millones de liras italianas invertidas en la adquisición de la fábrica de Celano;

b) 11 000 millones de liras italianas destinadas a inversiones realizadas por Sadam durante el período de arrendamiento de la fábrica (lo que explica la existencia de un crédito por un valor equivalente concedido por Sadam Abruzzo a Nusam);

c) 20 000 millones de liras italianas empleadas nuevas inversiones (descritas de forma pormenorizada en el plan específico de intervención).

(161) La Comisión opina que ninguna de estas tres categorías de gastos puede considerarse una inversión subvencionable en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado.

(162) Por lo que respecta al importe de 15 000 millones de liras italianas (el precio «pagado» por Sadam por la adquisición de la fábrica de Celano), sin perjuicio de cuanto se ha expuesto anteriormente en relación con las modalidades y la evaluación de las ayudas concedidas para la compra de ese establecimiento, la Comisión reitera su postura en lo referente a las ayudas concedidas con objeto de facilitar una simple transferencia de propiedad de un bien ya existente. Teniendo en cuenta que no implica ninguna ventaja sectorial sino tan sólo una ventaja específica para la parte o partes interesadas, una operación de tales características no puede considerarse destinada a la realización de una inversión inicial en el sentido comunitario del término. Según cuanto se expone en las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional ([28]), donde se describe la práctica reiterada de la Comisión en el sector específico de las ayudas regionales, «se entiende por "inversión inicial" una inversión en capital fijo relacionada con la creación de un nuevo establecimiento, la ampliación de un establecimiento existente o el lanzamiento de una actividad que implique un cambio fundamental en el producto o el procedimiento de producción de un establecimiento existente (racionalización, reestructuración o modernización)». En el presente caso no se cumplen tales condiciones.

(163) En cualquier caso, se trata de gastos que ya se habían efectuado en el momento de concesión de las ayudas.

Así pues, las inversiones llevadas a cabo por Sadam Abruzzo antes de la concesión de las ayudas previstas en la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 (por valor de 11 000 millones de liras italianas) no pueden considerarse ayudas a la inversión en virtud del principio fundamental en materia de ayudas estatales, según el cual, para poder considerarse compatibles con el mercado común, las ayudas concedidas a una empresa deben ser necesarias para conseguir los resultados previstos. Dicho principio excluye pues la admisibilidad de una ayuda que, dada la retroactividad con respecto al efecto esperado (en este caso la realización de las inversiones) ya no puede producir el necesario efecto de incentivo [sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980 en el asunto 730/79: Philip Morris contra Comisión ([29])].

(164) Por tanto, sólo constituyen gastos para inversiones incluidos en el plan específico de intervención de 1990 para el establecimiento de Celano aquellos relativos a las nuevas inversiones proyectadas, es decir, las que aún no se habían realizado en la fecha de adopción de la decisión del CIPE en cuestión.

(165) Dichos gastos, que ascienden a 20 000 millones de liras italianas, son los únicos que reúnen los requisitos necesarios para acogerse a ayudas estatales en virtud de lo dispuesto por el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 y beneficiarse de las decisiones de la Comisión de autorización de los planes nacionales del sector; en realidad se trata de gastos que se inscriben en un plan específico de intervención y están motivados por necesidades excepcionales vinculadas con los planes nacionales mencionados (de hecho, el plan específico los juzga indispensables para llevar a cabo la reestructuración de la empresa). Por lo tanto, las eventuales ayudas concedidas para la realización de dichos gastos habrían podido gozar de una valoración positiva en el marco de los artículos 87 y 88 del Tratado, teniendo en cuenta la excepción prevista en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81.

([28]) Véase la nota 24.
([29]) Recopilación 1980, p. 2671.

(166) Dado que la fábrica de Celano se halla implantada en una región que en el momento de la concesión de las ayudas se incluía en el objetivo nº 1, el importe global de las ayudas a las que Sadam hubiera podido acogerse para llevar a cabo las nuevas inversiones previstas en el plan específico de intervención, habría debido limitarse al 75 % de los gastos subvencionables (intensidad aplicable a las ayudas a la inversión en el sector de transformación y de comercialización de los productos agrícolas en las regiones del objetivo nº 1). El valor de la ayuda correspondiente asciende a 15 000 millones de liras italianas en equivalente bruto de subvención.

(167) En los siguientes apartados se procede a una evaluación de las ayudas recibidas por Sadam Abruzzo en aplicación de la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990.

(168.1) Reducción del precio de compra de la fábrica de Celano.

Dicha ayuda equivale a la diferencia entre el valor del establecimiento con arreglo a la tasación efectuada (31 800 millones de liras italianas) y el precio pagado realmente por Sadam. El importe efectivo de dicho precio se obtiene sumando el valor real de la asunción del préstamo de 15 000 millones de liras italianas transferido a Sadam (es decir, el valor nominal del préstamo menos las ayudas consistentes en la reducción del tipo de interés aplicado a éste con respecto al tipo de interés de mercado en aquél momento y en la concesión de un periodo de carencia para su reembolso), y la renuncia a un crédito que por, las razones expuestas anteriormente, debe calcularse en 4 400 millones de liras italianas. La ayuda descrita es plenamente compatible con el mercado común.

(168.2) Nueva toma de participación de la RIBS en el capital de Sadam Abruzzo por un importe de 8 000 millones de liras italianas.

Dado que se trata de una participación en el capital rescatado a su valor nominal, el valor de dicha participación debe calcularse considerando esta cantidad como un préstamo a un tipo de interés del 0 %, con una duración equivalente a la de la propia participación, con un período de exención del reembolso del capital de la misma duración que el préstamo. El tipo de interés en que se basa el cálculo del equivalente bruto de subvención de dicha ayuda es el tipo de referencia comunitario aplicable a Italia en la fecha de la operación (14,66 %).

(168.3) Préstamo con bonificación de intereses por un importe de 11 000 millones de liras italianas.

El equivalente bruto de subvención de dicha ayuda (que tiene en cuenta la reducción del tipo de interés y la exención del reembolso) se calcula utilizando como tipo de referencia el tipo de interés comunitario aplicable a Italia en la fecha de concesión del préstamo (14,66 %).

(169) Las ayudas descritas en los considerandos 168.2 y 168.3 son incompatibles con el mercado común dado que su valor expresado en equivalente bruto de subvención supera el importe de 15 000 millones de liras italianas (20 000 millones x 75 %) que Sadam Abruzzo habría podido percibir legítimamente en concepto de ayudas a la inversión.

Evaluación de las ayudas a los demás acreedores de Nusam

(170) La postergación y la renuncia por parte de la RIBS al crédito hipotecario de 17 504 millones de liras italianas, una vez convertido en crédito quirografario, no sólo constituye una ayuda estatal en favor de Sadam Abruzzo, sino también en favor de los demás acreedores de Nusam (véase el considerando 139).

(171) Analizadas con arreglo a las directrices comunitarias pertinentes, no se trata de ayudas a la inversión ni de ayudas destinadas a la reestructuración de empresas en crisis. A falta de otros fundamentos jurídicos presentados por las autoridades italianas o comprobados por la Comisión, las ayudas examinadas deben considerarse ayudas de funcionamiento contrarias a la práctica reiterada de la Comisión en materia de aplicación de los artículos 87, 88 y 89 del Tratado (véase el considerando 124). Así pues, son incompatibles con el mercado común.

Ayudas a Castiglionese para la fábrica de Castiglion Fiorentino

Garantía

(172) La apertura de una línea de crédito por valor de 41 000 millones de liras italianas en favor de la empresa Castiglionese para la cobertura de los gastos relacionados con el desarrollo de la campaña de producción de 1991 (véanse las ayudas descritas en el considerando 16.1) llevaba aparejada una garantía estatal.

(173) A esta ayuda en forma de garantía se le pueden aplicar, debido a su compatibilidad, los argumentos expuestos en los considerandos 126 a 131. Se trata de una ayuda de funcionamiento que no se ajusta a las condiciones previstas por las normas comunitarias en materia de ayudas en forma de garantía ni en materia de ayudas a las empresas en crisis.

Plan específico de intervención (decisión de 16 de abril de 1992)

(174) En relación con las ayudas concedidas a Castiglionese en aplicación del plan específico de intervención aprobado mediante decisión del CIPE de 16 de abril de 1992, Italia también aduce el argumento de la conformidad con las orientaciones relativas a las ayudas en favor de las empresas en crisis, en su calidad de ayudas a la reestructuración, y el de la compatibilidad en su calidad de ayudas a la inversión.

Conformidad con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de reestructuración de empresas en crisis

(175) La Comisión considera que las ayudas en favor de Castiglionese no se ajustan a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de reestructuración de empresas en crisis.

1. *No constituye un plan de reestructuración en el sentido de las Directrices comunitarias*

(176) Con objeto de paliar los problemas de Castiglionese, el plan específico de intervención de 1992 preveía la concesión de una serie de ayudas destinadas, por un lado, a reducir las cargas financieras de la deuda contraída con la RIBS (prórroga de la participación asumida por la RIBS en 1984, transformación en capital de una parte del crédito –20 000 millones de liras italianas sobre total de 24 000 millones adeudados a la RIBS, escalonamiento de la deuda pendiente en quince años) y, por otro, a proveer a la empresa de fondos renovados (nueva participación por un periodo indeterminado de 10 000 millones de liras italianas y un nuevo préstamo bonificado por 20 000 millones).

(177) Según las Directrices comunitarias, un plan de reestructuración de empresas en crisis debe permitir restablecer en un lapso razonable la eficiencia económica y financiera de la empresa a largo plazo, basándose en previsiones realistas sobre las futuras condiciones de explotación. El plan específico de intervención aprobado mediante decisión del CIPE de 26 de abril de 1992 no puede considerarse conforme a la definición de plan de reestructuración mencionada.

(178) En efecto, las ayudas de reestructuración han de estar vinculadas a un programa de saneamiento de la empresa que debe exponerse ante la Comisión de forma pormenorizada. Además, el restablecimiento de la rentabilidad de la empresa debe lograrse fundamentalmente mediante medidas internas previstas en el plan de reestructuración.

(179) Sin embargo, el plan específico de intervención de 1992 se limita exponer las necesidades financieras de Castiglionese sin tratar de analizar las causas del problema, que se remontan a la anterior gestión de la empresa: únicamente se hace referencia a factores externos a la propia empresa, como por ejemplo las modificaciones introducidas en la normativa comunitaria aplicable al sector del azúcar y la repercusión negativa sobre dicho sector de las negociaciones en el seno del GATT, en particular, en términos de reducción de las ayudas comunitarias.

(180) Por consiguiente, no se prevé ninguna medida de saneamiento financiero de la empresa, las únicas obligaciones que debe asumir el beneficiario de las ayudas derivadas del plano específico de intervención de 1992 son, en realidad, la de garantizar la continuidad de la cuenca de abastecimiento remolachera y la de completar la reestructuración de las instalaciones. Dichas medidas no pueden considerarse medidas de saneamiento en el sentido de las directrices comunitarias.

(181) En el plan remitido a la Comisión a raíz de la incoación del procedimiento, las referencias a las futuras condiciones de gestión de la empresa son tan vagas que es imposible rastrear la existencia de hipótesis realistas en relación con las futuras condiciones de rentabilidad a largo plazo.

(182) Por lo tanto, la Comisión considera que el plan específico de intervención de 1992 no constituye un plan de reestructuración en el sentido de las Directrices comunitarias pertinentes, puesto que no contiene ninguna indicación precisa que permita comprobar, por un lado, los motivos de los problemas de la empresa y la existencia de medidas internas de saneamiento y, por otro, la eficacia de las soluciones propuestas y adoptadas.

2. *Prevención de un falseamiento indebido de la competencia*

(183) Todo plan de reestructuración debe incluir medidas que atenúen en lo posible las repercusiones negativas de las ayudas sobre los competidores.

(184) Cuando, como en el caso analizado, existe un exceso de capacidad en el mercado en el que opera el beneficiario, el plan de reestructuración deberá contribuir, proporcionalmente al importe de la ayuda recibida, a la reestructuración del sector que abastece a dicho mercado en la Comunidad a través de una reducción irreversible de la capacidad de producción o del cierre de las instalaciones.

(185) El sector del azúcar viene adoleciendo desde hace años de un exceso de capacidad estructural. A fin de hacer frente a esta situación, en el marco del Reglamento (CEE) nº 1785/81, se ha creado un sistema de cuotas de producción nacionales por el que se prohíbe la concesión de cualquier nueva ayuda a la inversión en el sector. Dicha prohibición pone de manifiesto una preocupación constante por evitar un aumento de la capacidad de producción en un sector especialmente sensible.

(186) El plan específico de intervención de 1992 no prevé ninguna reducción de la capacidad de producción de la empresa beneficiaria.

(187) La norma prevista en las Directrices comunitarias según la cual el beneficiario de la ayuda de reestructuración debe proceder a una reducción irreversible de las capacidades de producción y al cierre de las instalaciones puede flexibilizarse siempre que se demuestre que la reducción de la capacidad podría causar un deterioro manifiesto de la estructura del mercado provocando, por ejemplo, situaciones monopolísticas o de oligopolio restringido. En el presente caso no se ha producido semejante demostración.

(188) A este respecto, Italia afirma que se ha respetado la condición impuesta por la Comisión en el momento de la autorización de los planes nacionales de sector de que, en ningún caso, las ayudas a la reestructuración deberían conducir a una superación de la cuota nacional de producción de azúcar asignada a Italia.

(189) Sin embargo, esta ultima condición difiere de la prevista en el inciso ii) del punto 3 de las Directrices comunitarias, que tiene por objeto salvaguardar el libre juego de la competencia en un mercado determinado sujeto a límites cuantitativos fijados globalmente por Estado miembro.

(190) Italia afirma, además, que el aumento de la capacidad de producción en la fábrica de Castiglion Fiorentino (la transformación diaria de remolacha pasó de 3 700 a 7 500 toneladas) permitió garantizar la retirada y transformación de la remolacha producida en la cuenca remolachera que abastecía al establecimiento y a otra azucarera situada en Cecina, tras el cierre de esta última. No se han precisado las condiciones del cierre mencionado ni el posible vínculo entre éste y el plan de reestructuración de Castiglionese.

(191) Así pues, no ha quedado demostrada la existencia de elementos que permitan aplicar una excepción a la norma en virtud de la cual, en casos de este tipo, la reestructuración debe llevar aparejada una reducción de la capacidad de producción.

3. *Proporcionalidad de la ayuda con los costes y beneficios de la reestructuración*

(192) Con arreglo a este tercer criterio, las ayudas de reestructuración deben limitarse a lo estrictamente necesario para permitir la reestructuración. Para que se cumpla dicho criterio deben concurrir varias condiciones. Por un lado, el beneficiario de la ayuda debe contribuir significativamente al programa de reestructuración o bien mediante sus propios fondos o recurriendo a la financiación externa en condiciones de mercado. Por otro lado, las ayudas no deben reducir de forma indebida las cargas financieras de la empresa de forma que los beneficiarios dispongan de un exceso de flujo de tesorería que pueda emplearse en lanzar iniciativas agresivas y distorsionadoras del mercado no vinculadas con el proceso de reestructuración. Por otro lado, las ayudas tampoco deberían utilizarse para financiar nuevas inversiones innecesarias a efectos de la reestructuración.

(193) En el presente caso de ayuda no se cumplen dichas condiciones.

(194) En efecto, según los datos disponibles, la reestructuración se ha llevado a cabo exclusivamente con los recursos proporcionados por la RIBS. En la decisión del CIPE de 26 de abril de 1992 y en el plan específico de intervención aprobado en virtud de la misma, no se hace referencia alguna a los costes de la reestructuración soportados por el beneficiario. La única obligación impuesta a Zuccherificio Castiglionese para poder beneficiarse de una ayuda financiera (por lo demás, no cuantificada) era la de completar la reestructuración de las instalaciones. En este caso, se trata de una contribución del beneficiario a los gastos de inversión (la mayor parte de los cuales no eran indispensables para lograr la recuperación de la rentabilidad en un plazo razonable) y no de la participación («significativa» como exigen las orientaciones) en los gastos globales de reestructuración de la empresa.

(195) Por otro lado, es necesario observar que, con arreglo a la información disponible, las ayudas concedidas a Castiglionese en aplicación del plan específico de intervención de 1992 no sólo permitieron convertir en capital social una parte de la deuda global que la empresa había contraído con la RIBS, equivalente a 32 000 millones de liras italianas, con la obligación de rescate de las acciones a su valor nominal, al cabo de diez o quince años, dependiendo de los casos, y el escalonamiento de la deuda restante (4 000 millones de liras italianas) en condiciones ventajosas, sino también la realización de inversiones por un valor global (previsto en el plan específico de intervención), de 47 500 millones de liras italianas.

(196) Ahora bien, no todas esas inversiones eran necesarias para el logro de la reestructuración. Con arreglo a lo previsto en el plan específico de intervención de 1992, para poder mantener en explotación la fábrica de Castiglion Fiorentino, urgía la realización de inversiones por valor de 10 000 millones de liras italianas. No obstante, el plan específico de intervención de 1992 preveía inversiones por valor de 2 500 millones de liras italianas por cada uno de los quince años de intervención de la RIBS (en total, 37 500 millones de liras italianas) para la «normal actualización tecnológica» de las instalaciones; dichas inversiones no pueden considerarse necesarias en el sentido de las Directrices sobre ayudas de reestructuración.

(197) A la luz de cuanto se ha expuesto, la Comisión considera que las ayudas analizadas aligeraron excesivamente las cargas financieras de Zuccherificio Castiglionese, lo que permitió a dicha empresa, entre otras cosas, financiar un proyecto de inversiones que no se limitaba a lo estrictamente necesario para lograr la reestructuración.

(198) Por lo tanto, se puede concluir que dichas ayudas no son conformes a las Directrices comunitarias pertinentes.

(199) Análogamente a cuanto se ha expuesto en relación con las ayudas concedidas a Nusam y a Sadam Abruzzo, queda por comprobar el fundamento del segundo argumento aducido por Italia, según el cual, las ayudas concedidas a Castiglionese podrían autorizarse en calidad de ayudas a la inversión. Para determinar la compatibilidad de estas ayudas con el mercado común, hay que estimar, en primer lugar, si son necesarias para la reestructuración del sector del azúcar en Italia y, en segundo lugar, si respetan la intensidad máxima aplicable a las ayudas de este tipo en la región en cuestión en el momento de su concesión.

(200) Por lo que respecta a la primera condición, baste recordar los términos utilizados por el plan específico de intervención de 1992, según el cual una parte de las inversiones previstas (37 500 millones de liras italianas) se destinaba a la normal modernización tecnológica de las instalaciones. Dicho esto, la Comisión no dispone de ningún elemento de valoración que le permita comprobar que las ayudas concedidas para la realización de dichas intervenciones eran necesarias para la reestructuración de la empresa o del sector del azúcar italiano.

(201) Sin embargo, la situación es distinta por lo que respecta a las inversiones que el plan específico considera indispensables para el mantenimiento de la azucarera en explotación. Tales gastos, que ascienden a 10 000 millones de liras italianas, son los únicos que cumplen los requisitos necesarios para acogerse a ayudas estatales en virtud de lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81 y de las decisiones de la Comisión por las que se aprobaban los planes nacionales del sector, efectivamente, los gastos mencionados se incluyen en un plan específico de intervención, y están motivados por necesidades excepcionales vinculadas a los planes de sector (el plan específico de intervención los considera necesarios para poder llevar a cabo la reestructuración). Las ayudas concedidas para la realización de dichas inversiones habrían podido obtener una evaluación positiva en virtud de los artículos 87 y 88 del Tratado, teniendo en cuenta la excepción prevista por el artículo 46 del Reglamento (CEE) nº 1785/81.

(202) Dado que el establecimiento de Castiglion Fiorentino está situado en una región no incluida en el objetivo nº 1 (y que tampoco se inscribía en él cuando se concedieron las ayudas), el importe total de las ayudas a las que podía acogerse Castiglionese para la ejecución de las nuevas inversiones previstas por el plan específico de intervención habrían debido limitarse al 55 % de los gastos subvencionables (intensidad aplicable a las ayudas en favor de las inversiones en el sector de transformación y de comercialización de los productos agrícolas en las regiones no incluidas en el objetivo nº 1).

(203) Así pues, el valor de la ayuda correspondiente asciende a 5 500 millones de liras italianas en equivalente bruto de subvención (10 000 millones x 55 %).

(204) En lo referente al cálculo del valor de las ayudas, la Comisión estima que, incluso en el caso de que la Castiglionese hubiese podido considerarse una empresa en crisis, dicho valor no podría corresponder a la totalidad del importe de los préstamos y participaciones de la RIBS. La Comisión no dispone de elemento alguno que permita concluir que en el momento en que se concedieron los préstamos y las participaciones, Castiglionese se encontrara en una situación que no le permitiera reembolsarlos. Además, en opinión de las autoridades italianas, los plazos de reembolso se respetaron escrupulosamente. El valor de las ayudas de que se benefició Castiglionese en aplicación de la decisión del CIPE de 16 de abril de 1992 debe calcularse siguiendo el método expuesto en los considerandos 204.1, 204.2 y 204.3.

(204.1) Prórroga por un período adicional de diez años de la toma de participación de 12 000 millones de liras italianas efectuada en 1984:

El valor de dicha participación corresponde al de un préstamo a un tipo del 0 % por un periodo de diez años, con una exención del reembolso del capital por un período equivalente. El tipo de interés aplicable al cálculo del equivalente bruto de subvención de dicha ayuda es el tipo de referencia comunitario en el momento de concesión de las ayudas (14,4 %).

(204.2) Valor de la transformación en capital de una deuda de 20 000 millones de liras italianas y de las participaciones en el capital de la empresa por un importe de 10 000 millones.

Dicho valor se calcula teniendo en cuenta que cada participación equivale a un préstamo a un tipo de interés del 0 % y de una duración equivalente a la de la participación, con un periodo de carencia igual a la duración del préstamo. El tipo de interés en que se basa el cálculo del equivalente bruto de subvención es el tipo de referencia comunitario en el momento de concesión de las ayudas (14,4 %). Evidentemente, deberá incluirse asimismo en el cálculo cualquier ventaja financiera ulterior que haya acompañado a la transformación de la deuda por valor de 20 000 millones de liras italianas en capital (como por ejemplo la reducción a cero de los intereses adeudados en la fecha de transformación de la deuda).

(204.3) Escalonamiento en quince años de la deuda restante de 4 000 millones de liras italianas y préstamo bonificado de 20 000 millones.

El equivalente bruto de subvención de dichas ayudas (que tiene en cuenta la reducción del tipo de interés y la fijación de un período de carencia) se ha alculado utilizando como tipo de interés el tipo de referencia comunitario vigente en la fecha de concesión de las ayudas (14,4 %).

(205) Por consiguiente, la parte de las ayudas mencionada en el considerando 204 que rebasa el importe de 5 500 millones de liras italianas de equivalente bruto de subvención del que hubiera podido beneficiarse Castiglionese en concepto de ayudas a la inversión no es compatible con el mercado común.

Ayudas para la compra de Castiglionese

(206) Las intervenciones aprobadas mediante decisión del CIPE de 16 de abril de 1992 no pueden considerarse una ayuda para la compra del paquete de acciones de control de Castiglionese.

(207) En realidad dichas intervenciones no tenían un destinatario preciso si bien iban dirigidas a posibles adjudicatarios del procedimiento público de venta, siempre que estos últimos cumplieran los requisitos previstos por la decisión. Se llevó a cabo un procedimiento público de venta bajo el control del Tribunal de quiebras de Roma el marco del convenio preventivo relativo a Federconsorzi y se invitó a todos los operadores interesados a participar en el concurso.

VII. **CONCLUSIONES**

(208) Al no haber sido notificadas a la Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado, las ayudas objeto de la presente Decisión se concedieron de forma ilegal, es decir, sin esperar a que la Comisión se pronunciara sobre su compatibilidad con el mercado común.

(209) Además, por las razones ya expuestas, son incompatibles con el mercado común en la medida en que se inscriben en la prohibición prevista en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado y no pueden acogerse a ninguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del mismo.

(210) En caso de incompatibilidad de las ayudas con el mercado común, la Comisión debe hacer valer la facultad que le confiere la sentencia del Tribunal de Justicia el 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72: Comisión contra Alemania ([30]), confirmada por las sentencias de 24 de febrero de 1987 en el asunto 310/85 — Deufil contra Comisión ([31]) y de 20 de septiembre de 1990 en el asunto C-5/89: Comisión contra Alemania ([32]), e instar al Estado miembro a que recupere de los beneficiarios el importe de cualquier ayuda concedida ilegalmente. Es necesario proceder a dicha recuperación si se quiere restablecer la situación anterior, eliminando las ventajas financieras de que hayan podido gozar indebidamente los beneficiarios de la ayuda a partir de la fecha de concesión de la misma.

(211) La ayudas deben reembolsarse con arreglo a los procedimientos previstos en la legislación italiana. Las autoridades de este país deben proceder a su cuantificación respetando los criterios expuestos en la presente Decisión. El importe obtenido mediante la aplicación de tales criterios empezará a devengar intereses a partir de la concesión de las ayudas y hasta el momento de su recuperación efectiva. Dichos intereses se calculan basándose en los tipos de mercado tomados como referencia para el cálculo del equivalente de subvención en el ámbito de las ayudas de finalidad regional.

(212) La presente Decisión no prejuzga las medidas que la Comisión decida aplicar, en su caso, en materia de financiación de la política agrícola común en el marco del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA),

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. Son incompatibles con el mercado común las siguientes ayudas concedidas por Italia a través de la sociedad pública RIBS SpA:

a) ayudas concedidas a la empresa Nusam SpA en forma de participaciones en el capital por una cuantía de 5 000 millones de liras italianas (12 de abril de 1998) y de 2 500 millones de liras italianas (2 de febrero de 1990);

b) ayudas concedidas a la empresa Sadam Abruzzo SpA en forma de avales públicos para garantizar unos importes equivalentes a 2 000 millones de liras italianas (12 de septiembre de 1990) y 11 000 millones de liras italianas (2 de febrero de 1990);

c) ayudas previstas en la decisión del CIPE de 26 de julio de 1990 consistentes en el cambio de rango y postergación de un crédito de 17 504 millones de liras italianas en favor de Sadam Abruzzo SpA, y de los demás acreedores de Nusam SpA así como en la reducción del precio de compra de la fábrica de Celano, incluidas las ventajas relacionadas con la asunción de 15 000 millones de liras italianas, en favor de Sadam Abruzzo SpA;

d) ayuda a Zuccherificio Castiglionese SpA en forma de aval público para un importe garantizado de 41 000 millones de liras italianas (2 de agosto de 1991).

2. Son incompatibles con el mercado común en la medida en que su valor, expresado en equivalente bruto de subvención, rebase el importe de 15 000 millones de liras italianas, las ayudas que se exponen a continuación, concedidas por Italia a Sadam Abruzzo SpA el 26 de julio de 1990 a través de la sociedad RIBS SpA:

a) ayuda en forma de participación en el capital por valor de 8 000 millones de liras italianas; y

b) ayuda en forma de préstamo con bonificación de intereses por un importe de 11 000 millones de liras italianas.

3. Son incompatibles con el mercado común en la medida en que su valor, expresado como equivalente bruto de subvención, rebase el importe de 5 500 millones de liras italianas, las ayudas que se exponen a continuación, concedidas por Italia a Zuccherificio Castiglionese SpA el 16 de abril de 1992 a través de la sociedad puublica RIBS SpA:

a) ayuda en forma de prórroga del plazo de rescate de una participación equivalente a 12 000 millones de liras italianas por un periodo adicional de diez años;

b) ayuda en forma de conversión en capital de un crédito por valor de 20 000 millones de liras italianas;

c) ayuda en forma de renegociación de una deuda de 4 000 millones de liras italianas;

d) ayuda en forma de toma de participaciones en el capital por valor de 10 000 millones de liras italianas;

e) ayuda en forma de préstamo con bonificación de intereses por un importe de 20 000 millones de liras italianas.

Artículo 2

1. Italia adoptará todas las medidas necesarias a fin de recuperar de sus respectivos beneficiarios las ayudas ilegales descritas en el artículo 1, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión.

2. La recuperación se llevará a cabo con arreglo a los procedimientos previstos en la legislación italiana. Los importes recuperados comenzarán a devengar intereses a partir de la fecha en que hayan sido entregados a los beneficiarios y hasta el momento de su devolución efectiva. Dichos intereses se calcularán basándose en el tipo comercial utilizado como referencia para el cálculo del equivalente de subvención en el ámbito de las ayudas de finalidad regional.

([30]) Recopilación 1987, p. 813.
([31]) Recopilación 1987, p. 901.
([32]) Recopilación 1990, p. I-3437.

Artículo 3

1. En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Italia informará a la Comisión de los métodos utilizados para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas que deben recuperarse.

2. Italia informará a la Comisión en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión de las medidas adoptadas para ajustarse a ella.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 11 de mayo de 1999.

Por la Comisión

Franz FISCHLER

Miembro de la Comisión