II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 9 de julio de 1997

relativa a las medidas adoptadas por Portugal en favor de EPAC — Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA

(El texto en lengua portuguesa es el único auténtico)

(97/762/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Visto el Reglamento (CEE) nº 1766/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, relativo a la organización común de mercados en el sector de los cereales [1], cuya última modificación la constituye el Reglamento (CE) nº 923/96 [2], y, en particular, su artículo 19,

Después de haber emplazado a los interesados para que le presentaran sus observaciones [3] de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE,

Considerando lo que sigue:

I

(1) El 15 de octubre de 1996, la Comisión recibió una denuncia acerca de una posible ayuda de Estado a la empresa pública Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA (en adelante «EPAC»), relativa a una garantía estatal de 30 000 millones de escudos portugueses y un préstamo complementario de 20 000 millones de escudos portugueses en condiciones especiales.

Al no haber recibido de las autoridades portuguesas ninguna notificación según establece el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, el 31 de octubre de 1996 la Comisión les envió una carta en la que se solicitaba la confirmación de tal ayuda. Asimismo, la Comisión solicitó a las autoridades portuguesas, en caso de que la respuesta fuera afirmativa, la notificación de la ayuda en cuestión, para proceder a su examen de conformidad con lo dispuesto con los artículos 92 y 93 del Tratado.

Mediante carta de 26 de noviembre de 1996, registrada el 29 de noviembre, la Representación Permanente de Portugal ante la Unión Europea confirmó la existencia de una garantía estatal en favor de EPAC. Sin embargo, la Comisión no ha recibido ninguna notificación de ayuda de Estado de conformidad con el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, por lo que la ayuda fue inscrita en el registro de las ayudas no notificadas con el número NN 13/97.

(2) Con anterioridad a la adhesión de Portugal a la Comunidad Europea, la comercialización de cereales en Portugal era un sector de actividad en manos de un monopolio público. EPAC (en aquella época «Empresa Pública de Abastecimento de Cereais») era la empresa pública responsable de la gestión del mercado de los cereales. Este monopolio público fue progresivamente desmantelado tras la adhesión. En 1991, el mercado de los cereales se liberalizó y EPAC, transformada en sociedad anónima de capital público, se convirtió en uno de los operadores de ese mercado.

Por decisión conjunta del Secretario de Estado del Tesoro y de Hacienda y del Secretario de Estado de Producción Agroalimentaria, de 26 de julio de 1996, se autorizó al consejo de administración de EPAC para negociar las condiciones de un préstamo en las condiciones vigentes en el mercado, hasta un importe máximo de 50 000 millones de escudos portugueses, de los cuales 30 000 millones se beneficiarían de una garantía estatal durante un período máximo de siete años.

[1] DO L 181 de 1. 7. 1992, p. 21.
[2] DO L 126 de 24. 5. 1996, p. 37.
[3] DO C 140 de 7. 5. 1997, p. 16.

Mediante la Decisión del Ministerio de Hacienda nº 430/96-XIII, de 30 de septiembre de 1996 [1], se concedió la citada garantía para el préstamo obtenido por EPAC en un grupo de bancos. El importe del préstamo coincide con la deuda total de EPAC que, a 30 de junio de 1996, ascendía a 48 700 millones de escudos portugueses.

Este préstamo tiene como objetivo la reestructuración del pasivo bancario a corto plazo de EPAC, con el fin de convertirlo en pasivo a medio plazo. El plazo establecido es de siete años, con un tipo de interés Lisbor a seis meses para la parte cubierta por la garantía y un tipo de interés Lisbor a seis meses + 1,2 % para la parte no cubierta por la garantía. Los pagos serán semestrales y por anticipado. El reembolso se efectuará de la manera siguiente: el importe no garantizado se liquidará en diez plazos de 1 870 millones de escudos portugueses a partir del quinto semestre; el importe garantizado se liquidará una vez reembolsada la parte no garantizada, en un plazo máximo de siete años.

(3) El 28 de enero de 1997, el denunciante presentó a la Comisión una solicitud a fin de que se adoptaran medidas provisionales urgentes para la suspensión de la garantía estatal en favor de EPAC. Esta solicitud se presentó tras la publicación del Reglamento (CE) nº 145/97 de la Comisión, de 27 de enero de 1997, relativo a la apertura de una licitación para la reducción del derecho de importación en Portugal de maíz procedente de terceros países [2] y del anuncio de licitación correspondiente [3]. De conformidad con este último, la cantidad de maíz objeto de la reducción del derecho de importación es de 350 000 toneladas.

II

(4) Mediante carta SG(97) D/1550, de 27 de febrero de 1997, dirigida a las autoridades portuguesas, la Comisión decidió incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con las ayudas concedidas a EPAC.

En la misma carta, la Comisión señaló que la garantía estatal no cumplía las disposiciones de la carta de la Comisión a los Estados miembros SG (89) D/4328, de 5 de abril de 1989, relativa a las obligaciones específicas a que deben sujetarse las garantías. Por otra parte, consideró que los tipos de interés de los préstamos, sensiblemente inferiores a los tipos de referencia, incluían un elemento de ayuda, dado que una empresa en situación financiera difícil como EPAC no podría, en las condiciones normales de mercado, obtener préstamos en condiciones más favorables que las de los operadores en situación financiera equilibrada. La Comisión tuvo en cuenta que el mecanismo de consolidación del pasivo de EPAC parecía constituir una ayuda con fuertes repercusiones en favor de otra empresa (Silopor). Por último, la Comisión consideró que la garantía estatal en favor de EPAC no cumplía las condiciones necesarias para ser compatible con el mercado común, con arreglo a los criterios comunitarios para la concesión de ayudas de reestructuración de empresas en crisis.

En conclusión, la Comisión informó a las autoridades portuguesas de que, en su opinión, al tratarse de un tipo de ayuda que, por su naturaleza, no contribuía al desarrollo del sector ni de la región en cuestión, al parecer constituía una ayuda al funcionamiento contraria a la práctica habitual de la Comisión en materia de aplicación de los artículos 92 al 94 del Tratado. Por otra parte, consideró que tales medidas contribuían directamente a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos de la empresa en comparación con otros operadores de la Comunidad Europea que no se benefician de ayudas similares, por lo que las ayudas en cuestión entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado sin que, basándose en la información de que dispone la Comisión, puedan beneficiarse de ninguna de las excepciones previstas de los apartados 2 y 3 del mismo artículo.

En el marco de este procedimiento, la Comisión emplazó al Gobierno portugués para que le presentara sus observaciones. Asimismo, invitó a los demás Estados miembros y otros interesados a que le presentaran sus observaciones al respecto.

(5) En la misma carta, la Comisión solicitó al Gobierno portugués que adoptara las medidas necesarias para suspender inmediatamente la garantía concedida a EPAC en relación con toda nueva actividad comercial de dicha empresa en el mercado de los cereales. Se concedió al Gobierno portugués un plazo de quince días a partir de la notificación de la carta para informar a la Comisión de las medidas adoptadas para ajustarse a esta disposición. De conformidad con la carta de la Comisión a los Estados miembros SG(91) D/4577, de 4 de marzo de 1991, relativa a las modalidades de notificación de las ayudas y de procedimiento respecto de las ayudas concedidas en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE, en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 14 de febrero de 1990, en el asunto C-301/87 (Boussac): República Francesa contra Comisión [4], se informó a las autoridades portuguesas de que la Comisión se reservaba el derecho de adoptar una decisión provisional ordenando al Estado miembro la suspensión inmediata de la ayuda en cuestión para las futuras operaciones.

[1] Publicado en el Diario de la República, serie II, nº 237 de 12 de octubre de 1996.
[2] DO L 25 de 28. 1. 1997, p. 17.
[3] DO C 27 de 28. 1. 1997, p. 12.
[4] Rec. 1990, p. I-307.

Mediante carta de 21 de marzo de 1997, el Gobierno portugués alegó que la administración pública no intervendría en la negociación de los préstamos bancarios a la empresa EPAC para la financiación de operaciones comerciales y facilitó información adicional acerca de algunos de estos préstamos. No obstante, el Gobierno portugués no informó de la adopción de ninguna medida en cumplimiento de la obligación de suspender el efecto de la garantía estatal.

El 30 de abril de 1997, la Comisión adoptó la Decisión 97/433/CE [1], en la que se requiere a Portugal para que suspenda inmediatamente la concesión de la garantía estatal en favor de la empresa EPAC, contemplada en la Decisión del Ministerio de Hacienda nº 430/96-XIII, de 30 de septiembre de 1996, concedida en contra de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93, y para que comunique a la Comisión, en un plazo de quince días, las medidas adoptadas para ajustarse a dicha Decisión. La Decisión de la Comisión se notificó a Portugal mediante la carta SG(97) D/3395, de 30 de abril de 1997.

III

(6) En su carta de 8 de abril de 1997, el Gobierno portugués presentó a la Comisión sus observaciones respecto a las medidas anteriormente descritas.

EPAC (Empresa Para a Agroalimentação e Cereais, SA) es una sociedad anónima de capital exclusivamente público creada en 1991. Esta empresa tiene su origen en EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais, «Empresa Pública de Abastecimiento de Cereales»), creada en 1977 como resultado de la fusión de diecinueve organismos relacionados con la protección y el desarrollo de la producción y el comercio de cereales. Entre 1977 y 1985, EPAC desempeñó las funciones de organismo público de intervención. Durante los años correspondientes a la primera etapa de integración europea, EPAC llevó a cabo las funciones anteriores en un marco de liberalización progresiva del comercio de cereales (1986-1989) y de apoyo estatal a la comercialización directa de cereales de producción nacional (1987-1990). Por otra parte, hay que tener en cuenta la creación de Silopor (Empresa de Silos Portuários, SA) en 1987, así como la liberalización total del comercio de cereales de producción nacional en junio de 1991.

En ese contexto, el análisis de la situación actual de EPAC debe tener en cuenta las limitaciones a las que tuvo que enfrentarse la empresa en función de su pasado, en particular:

a) EPAC presenta una situación patrimonial desequilibrada, con un exceso de activos fijos y una insuficiencia de capital propio para la financiación de las actividades comerciales corrientes. Efectivamente, dada su función de organismo público de intervención, EPAC ha debido mantener en condiciones de utilización permanente una extensa red de infraestructuras de almacenamiento, calibrado y secado de cereales, dispersa en todo el territorio nacional.

   El mantenimiento de dicha red de instalaciones supuso considerables costes anuales de inversión y conservación, y requirió el mantenimiento de personal adecuado para su gran dimensión y constante disponibilidad. Estos costes, añadidos a la disminución normal de la cuota de mercado de la empresa, resultaron ser inadecuados, a partir de 1991, a las necesidades de rentabilización y obtención de niveles competitivos de actividad.

b) EPAC presenta un exceso manifiesto de personal, resultante de la necesidad de mantener cientos de instalaciones localizadas en todo el territorio nacional, así como del hecho de que EPAC absorbió un número considerable de funcionarios de distintos organismo corporativos y estatales que la habían precedido.

   EPAC inició su actividad con 2 027 trabajadores. Aparte de su número, la edad media de estos trabajadores era muy elevada y su nivel de cualificación, bajo. En 1988, en el contexto de liberalización del mercado, la empresa creó un fondo de jubilaciones y un sistema de jubilación anticipada para los trabajadores que tuvieran más de cincuenta y cinco años. Entre 1990 y 1993, la empresa rescindió 362 contratos laborables y rehusó el pago de 169 complementos de pensiones.

c) Se creó Silopor, empresa de capital exclusivamente público constituida por el Decreto-ley nº 293-A/86, de 12 de septiembre de 1986, mediante la cesión de activo, pasivo y capital de EPAC.

   Los silos portuarios, así como todos los equipos, instalaciones y materiales correspondientes, anteriormente pertenecientes a EPAC, fueron atribuidos a Silopor. Asimismo, Silopor se hizo cargo de los créditos obtenidos para financiar la construcción de estos silos. Esta financiación fue de un valor considerablemente inferior al importe total de las obras realizadas, dado que la mayor parte de los fondos necesarios para estas inversiones tuvieron su origen en la refinanciación de las operaciones de crédito para la importación de cereales y, por consiguiente, el endeudamiento adicional se atribuyó a EPAC. Por otra parte, la totalidad del capital social inicial de Silopor (3 500 millones de escudos portugueses) se obtuvo del capital social de EPAC.

   El valor de la deuda de Silopor a EPAC se estableció en 1989 en 7 596 millones de escudos portugueses. Hasta el momento, Silopor no ha podido liquidar esta deuda con sus propios medios y EPAC ha tenido que asumir los intereses resultantes del retraso del pago de la deuda de Silopor.

[1] DO L 186 de 16. 7. 1997, p. 25.

Silopor no ha podido liquidar su deuda debido a su desequilibrada estructura de capitales que no fue corregida a su debido tiempo. El 30 de junio de 1996, el valor total de los intereses adeudados por Silopor a EPAC ascendía a 21 500 millones de escudos portugueses. En febrero de 1997, fecha de la última evaluación, el valor total de la deuda inicial más los intereses ascendía a 31 220 millones de escudos portugueses.

d) Aparte de los factores de carácter estructural anteriormente señalados, el Gobierno portugués destaca el hecho de que, en el período de adaptación de la empresa a las condiciones exigidas por la liberalización, el Estado portugués apoyó la construcción de silos por parte de cooperativas a fin de que fuera viable su tentativa de ampliación de actividad en el ámbito de la comercialización de cereales.

En mayo y junio de 1995, frente a la falta de acceso a nuevos créditos, EPAC decidió canalizar los escasos recursos financieros existentes hacia sus clientes en el sector agrícola. Según las autoridades portuguesas, este sector presenta una vulnerabilidad reconocida y la interrupción de la actividad de la empresa al inicio de una campaña cerealista habría causado perturbaciones de alcance imprevisible. Según las mismas autoridades, esta postura de la empresa, vinculada a su tradición intervencionista, provocó prácticamente la parálisis de la comercialización de productos para la industria, que representa una parte significativa de la cifra de negocios de la empresa.

Asimismo, el Gobierno portugués señala como consecuencia de este comportamiento las dificultades derivadas de la pérdida de oportunidades comerciales de la empresa por falta de recursos financieros.

(7) El Gobierno portugués sostiene que el nivel de endeudamiento y el pago de las cargas financieras han sido tan elevados que EPAC no ha podido continuar asumiéndolos con sus propios medios. A partir de abril de 1996, EPAC renunció al pago de la mayor parte de sus cargas financieras. Ante la posibilidad de que una empresa perteneciente en su totalidad al Estado portugués no pudiera cumplir sus compromisos, este último decidió adoptar una medida de carácter excepcional y transitorio que permitiera solventar este problema en espera de una solución global.

Según el Gobierno portugués, esta medida ha atenuado temporalmente determinados efectos de la pasada situación, pero no ha contribuido a la resolución definitiva de los problemas de tesorería de la empresa para las operaciones comerciales corrientes y las exigencias de inversión necesarias para la reestructuración de la empresa y las indemnizaciones de los trabajadores. Para financiar su actividad comercial corriente, la empresa debió obtener préstamos bancarios en condiciones de mercado.

(8) Frente a la inadecuación del plan de viabilidad económica y saneamiento financiero presentado por la antigua administración de EPAC, la nueva administración (que entró en funciones el 25 de noviembre de 1996) adoptó, según las autoridades portuguesas, las medidas necesarias para solucionar los problemas actuales: tamaño excesivo, elevados costes de explotación, ineficacia de los circuitos y procesos comerciales. Así pues, según las autoridades portuguesas, las medidas actuales de reducción de plantilla (en enero y febrero se rescindieron sesenta y seis contratos laborales) y la reducción de los costes de explotación permiten esperar mejores resultados en 1997.

Por último, el Gobierno portugués señala que la privatización de EPAC y de Silopor está prevista en el programa de privatizaciones para 1998 y 1999, aprobado por el Gobierno portugués el 26 de marzo de 1997. El procedimiento de reestructuración financiera comenzará a finales del primer semestre de 1997. Como resultado de la reestructuración, se cancelará la garantía estatal.

(9) Mediante carta de 21 de mayo de 1997, el Gobierno portugués envió a la Comisión su respuesta a la Decisión 97/433/CE, en la que se exige a Portugal que suspenda inmediatamente la garantía estatal en favor de EPAC. En su respuesta, además de las cuestiones relativas a la suspensión de la garantía, el Gobierno portugués ha añadido las observaciones siguientes:

a) Se trata de una garantía que cubre las obligaciones asumidas por EPAC y derivadas del contrato de reestructuración de créditos celebrado con el consorcio bancario acreedor. La contribución financiera resulta únicamente de este contrato, en el que el Estado no era parte.

El Estado es responsable de la necesidad de la operación de crédito en cuestión, la cual no tiene por efecto conceder una ventaja a una empresa con respecto a otras, sino más bien reducir un perjuicio que el Estado ha causado a la empresa por su propia iniciativa, como resultado de la creación de Silopor.

Las autoridades portuguesas indican que las condiciones de la operación avalada se ajustan, en un contexto normal de mercado, tanto a la dimensión de EPAC como a su estatuto de empresa pública al 100 %, al volumen de los créditos que ostenta la empresa sobre Silopor y a la naturaleza de la operación.

b) Según las autoridades portuguesas, el aval concedido a EPAC no constituye una ayuda financiera al funcionamiento de la empresa y, por consiguiente, no ha falseado las condiciones de competencia. Efectivamente, el aval ha sido un medio de regularizar una situación resultante del pasado con el objetivo de situar a EPAC en el punto en el que se encontraría si su principal deudor, Silopor, hubiera pagado una deuda públicamente reconocida. Por otra parte, la garantía sólo cubre la parte del pasivo de EPAC resultante de la voluntad y responsabilidad del Estado.

c) Según las autoridades portuguesas, no se ha demostrado cómo ni en qué medida la concesión de la garantía estatal a EPAC podría afectar los intercambios comerciales entre los Estados miembros, condición esencial para la aplicación del Derecho de competencia.

d) En cuanto a la falta de medidas dirigidas a suspender los efectos de la garantía estatal, las autoridades portuguesas sostienen que la financiación de las actividades comerciales corrientes de la empresa no se había beneficiado de la operación garantizada por el aval estatal. El Estado no intervino ni intervendrá en la negociación de los préstamos bancarios contraídos por EPAC en instituciones financieras en el marco de sus actividades corrientes.

(10) La Comisión no recibió observaciones de parte de otros Estados miembros u otros interesados.

IV

(11) El artículo 19 del Reglamento (CEE) nº 1766/92 establece que los artículos 92, 93 y 94 del Tratado son aplicables a la producción y al comercio de productos contemplados en el artículo 1 de dicho Reglamento, salvo disposición en contrario del mismo Reglamento.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, serán incompatibles con el mercado común, en la media en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados miembros o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

El Gobierno portugués señala en su carta de 21 de mayo de 1997 que no se demostró que la garantía estatal concedida a EPAC afectara a los intercambios entre los Estados miembros, condición esencial para la aplicación de Derecho comunitario de competencia.

La producción comunitaria de cereales asciende a 173,9 millones de toneladas. La producción portuguesa de cereales se eleva a 1,52 millones de toneladas. Los intercambios entre la Comunidad Europea y Portugal son importantes, dado que Portugal es un país deficitario en cereales que importa anualmente de otros Estados miembros una cantidad superior a su producción (1,83 millones de toneladas) y exporta 32 530 toneladas hacia esos Estados miembros. El valor monetario de estos intercambios, en lo que se refiere a Portugal, se elevó en 1996 [1] a aproximadamente 5,8 millones de ecus para las exportaciones y 310 millones de ecus para las importaciones.

Por consiguiente, estas medidas pueden afectar a los intercambios de cereales entre los Estados miembros. Dichos intercambios se ven afectados cuando las ayudas favorecen a un operador que opera en el comercio intracomunitario y extracomunitariao de cereales con respecto a los demás. Las medidas en cuestión han tenido un efecto directo inmediato en los costes de la empresa. Por ello, constituyeron una ventaja económica respecto de las demás empresas del sector que no tuvieron acceso en Portugal ni en los demás Estados miembros a ayudas comparables. Por consiguiente, falsean o pueden falsear la competencia.

Teniendo en cuenta lo que precede, las ayudas en cuestión deben considerarse ayudas de Estado con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

V

(12) De conformidad con el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, las ayudas que respondan a los criterios que en él se señalan son, en principio, incompatibles con el mercado común.

Las excepciones a la incompatibilidad contempladas en el apartado 2 del artículo 92 no pueden manifiestamente aplicarse a las ayudas en cuestión. Por otra parte, tampoco fueron invocadas por el Gobierno portugués.

Para poder aplicar las excepciones establecidas en el apartado 3 de dicho artículo, es necesario que los objetivos perseguidos sean en interés de la Comunidad y no únicamente en el de sectores particulares de la economía nacional. Estas excepciones (que deben ser estrictamente interpretadas) sólo pueden concederse cuando la Comisión pueda establecer que las ayudas son necesarias para la realiza-

[1] *Fuente:* Eurostat.

ción de uno de los objetivos contemplados en estas disposiciones. Autorizar estas excepciones en el caso de ayudas que no implican dicha contrapartida equivaldría a perjudicar los intercambios entre los Estados miembros, a producir distorsiones de la competencia injustificadas desde el punto de vista del interés común, y a conceder ventajas injustificadas frente a los operadores de otros Estados miembros.

En el caso que nos ocupa, la concesión de las ayudas en cuestión no demuestra la existencia de dicha contrapartida. De hecho, el Gobierno portugués no ha facilitado a la Comisión ninguna información al respecto, ni ninguna justificación que permita establecer que dichas ayudas cumplen las condiciones exigidas para la aplicación de una de las excepciones contempladas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

No se trata de medidas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo con arreglo a lo dispuesto en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, dado que, por los efectos que pueden tener sobre los intercambios, estas ayudas son contrarias al interés común.

Por otra parte, tampoco se trata de medidas destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro, con arreglo a la misma disposición.

(13) En lo que se refiere a los argumentos presentados por el Gobierno portugués, la Comisión señala lo siguiente:

a) La descripción de la evolución de EPAC y de las consecuencias negativas que resultan para la actividad de la empresa, entre las que se cuentan la situación patrimonial desequilibrada, el exceso evidente de personal, la creación de Silopor y otros factores, es útil para expliar las razones de la difícil situación financiera que atraviesa EPAC. Sin embargo, no modifica la posición de la Comisión con relación a la incoación del procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

b) En el momento de la apertura de este procedimiento, la Comisión analizó la conformidad de la ayuda concedida a EPAC a la luz de las disposiciones de la Comunicación «Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis» [1]. Esta Comunicación establece las disposiciones relativas a la conformidad de las ayudas de salvamento y de reestructuración.

La Comisión ha considerado que los criterios relativos a las ayudas de salvamento de las empresas, destinadas exclusivamente a garantizar la continuación de la actividad empresarial durante un breve período en espera de una evaluación de las perspectivas de viabilidad de las empresas, no podían aplicarse en el presente caso, dado que las autoridades portuguesas habían mencionado la existencia de un plan de viabilidad económica y saneamiento financiero de EPAC. Así pues, la Comisión ha examinado la ayuda a la luz de los criterios relativos a las ayudas de reestructuración.

Sobre la base de la información transmitida por el Gobierno portugués, la Comisión señala que este último considera que este plan de viabilidad económica y de saneamiento financiero de EPAC (que no ha sido transmitido a la Comisión) no soluciona los problemas actuales. Tal como señala el Gobierno portugués, el nivel de endeudamiento y el pago de las cargas financieras correspondientes han alcanzado un nivel tan elevado que EPAC no puede continuar asumiéndolos por sus propios medios. Por consiguiente, la garantía estatal ha constituido una medida excepcional y transitoria dirigida a mantener la actividad de la empresa a la espera de adoptar una solución global. Sobre esta base, la Comisión comprueba que se trata de una ayuda de salvamento de una empresa en crisis con arreglo a la normativa antes citada.

En cualquier caso, la Comisión señala que la garantía estatal en favor de EPAC no cumple los criterios definidos en la Comunicación antes mencionada para considerarse una ayuda de salvamento compatible con el mercado común. En efecto, las ayudas de salvamento deben:

— consistir en ayudas de tesorería en forma de garantías de préstamos o de préstamos reembolsables a los tipos equivalentes a los del mercado,

— limitarse al importe necesario para mantener a la empresa en funcionamiento (cobertura de los costes salariales, suministros corrientes, etc.),

— limitarse al período necesario (por lo general, no superior a seis meses) para elaborar el correspondiente plan de recuperación, que ha de ser un plan factible,

— estar justificadas por serias dificultades sociales y no pueden tener efectos negativos sobre la situación del sector en otros Estados miembros.

[1] DO C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

Es obvio que la garantía estatal en favor de EPAC no cumple estos criterios. En efecto, el tipo de ayuda de los préstamos obtenidos por EPAC está bonificado mediante la garantía y la duración estimada de la operación de crédito es de siete años (con lo que se excede ampliamente de la norma general establecida de seis meses). Por otra parte, es difícil justificar que una garantía estatal de tal magnitud sea el importe estrictamente necesario para el funcionamiento corriente de la empresa. Finalmente, ninguna seria dificultad social en favor del mantenimiento de la actividad de la empresa ha sido invocada por el Gobierno portugués ni identificada por la Comisión para la concesión de la ayuda.

Teniendo en cuenta lo anterior, no son aplicables en el presente caso los criterios comunitarios para las ayudas de reestructuración de empresas en crisis antes mencionados.

c) La creación de Silopor y la deuda de esta empresa a EPAC son consideradas por el Gobierno portugués como una de las limitaciones, resultantes del pasado de la situación financiera actual de EPAC. A su juicio, no se trata de una ayuda de funcionamiento a EPAC sino de un medio de regularizar una situación del pasado y de atenuar un perjuicio que el Estado causó a EPAC por su propia iniciativa. Asimismo, considera que la garantía se limita a cubrir la parte de la deuda de EPAC originada por la creación de Silopor.

La Comisión no acepta estos argumentos que, en su opinión, sólo toman en consideración los efectos de la ayuda para EPAC sin mencionar los efectos para Silopor. Con ocasión de la incoación del procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93, la Comisión señaló que el mecanismo de consolidación del pasivo de EPAC parecía una ayuda con graves repercusiones en favor de Silopor. En la actualidad, el Gobierno portugués indica que, como resultado de su estructura de capital desequilibrada, Silopor no puede satisfacer su deuda ni hacer frente al pago de los intereses correspondientes que, según la última estimación, ascienden a 31 200 millones de escudos portugueses.

Así pues, la Comisión considera que la garantía estatal en favor de EPAC constituye también una ayuda de Estado en favor de su sucesora Silopor. Efectivamente, el Estado portugués, único accionista de las dos empresas, mediante la garantía estatal concedida a EPAC autoriza a esta última para no exigir la satisfacción de sus créditos, lo que equivale a una ayuda indirecta a Silopor. Por otra parte, frente a las dificultades financieras de EPAC, debidas parcialmente al impago de la deuda de Silopor, el Estado portugués reemplaza a esta última y garantiza el importe debido.

d) El Gobierno portugués destaca que la condiciones de la operación bancaria avalada por el Estado se adaptan, en un contexto normal de mercado, a la dimensión de EPAC, a su estatuto de empresa de capital exclusivamente público, al volumen de las deudas y a la naturaleza de la operación.

Estos argumentos no pueden ser aceptados por la Comisión, cuya política en lo que se refiere al cálculo del elemento de ayuda de las garantías estatales corresponde a la diferencia entre el tipo de interés que la empresa pagaría en el mercado libre por un préstamo y el tipo efectivamente obtenido gracias a la garantía, neto de toda prima pagada por la garantía [1]. El tipo de referencia comunitario en la fecha de concesión del préstamo era el 12,51 %, que puede considerarse un tipo mínimo, teniendo en cuenta que la difícil situación financiera de EPAC no le habría permitido obtener un préstamo en condiciones más favorables que las establecidas para los operadores en situación financiera equilibrada. Por otra parte, el tipo de interés del préstamo contraído es equivalente al tipo Lisbor a seis meses para la parte garantizada y al Lisbor a seis meses + 1,2 % para la parte no cubierta por la garantía. El tipo Lisbor a seis meses en la fecha de concesión del préstamo era de 6,75 % [2]. La prima de la garantía es de 0,2 % anual. Por consiguiente, el elemento de ayuda corresponde, como mínimo, a la diferencia entre el tipo de referencia comunitario y los tipos efectivamente aplicados, disminuidos, en su caso, de la prima de la garantía.

e) En su carta SG(89) D/4328, de 5 de abril de 1989, la Comisión puntualiza que sólo se considerarán compatibles con el mercado común las garantías estatales cuya utilización esté supeditada de forma contractual a determinadas obligaciones específicas que pueden incluir la declaración obligatoria de quiebra de la empresa beneficiaria o un procedimiento análogo. Con ocasión de la incoación del procedimento establecido en el apartado 2 del artículo 93, la

[1] Véanse la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector manufacturero (DO C 307 de 13. 11. 1993, p. 3) y la Comunicación relativa a las ayudas *de minimis* (DO C 68 de 6. 3. 1996, p. 9).

[2] Boletín estadístico del Banco de Portugal (enero de 1997).

Comisión señaló que la garantía estatal examinada no cumplía este criterio mínimo. La Comisión hace constar que el Gobierno portugués no ha contradicho esta afirmación.

En lo que se refiere en las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, relativas a las ayudas destinadas a favorecer o facilitar el desarrollo económico de determinadas regiones o de determinadas actividades, la Comisión concluye, a la vista del análisis que precede y a la luz de la normativa comunitaria aplicable, que las ayudas en cuestión, debido a su carácter de ayudas de funcionamiento, no pueden mejorar de una forma duradera la condiciones del sector ni de la región en cuestión (1).

Por consiguiente, estas ayudas no pueden acogerse a ninguna de las excepciones establecidas en el apartado 3 del artículo 92.

(14) Las ayudas en cuestión son, por lo tanto, incompatibles con el mercado común.

VI

(15) Portugal no ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado ya que, en primer lugar, no notificó previamente las medidas adoptadas en favor de EPAC en fase de proyecto mencionadas en la sección I y, en segundo lugar, las llevó a cabo sin que la Comisión pudiera pronunciarse al respecto. Por consiguiente, estas medidas son ilegales en virtud del Derecho comunitario desde el momento de su ejecución, ya que se adoptaron en contra de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Esta infracción conduce a una situación particularmente grave, puesto que las ayudas en cuestión son, en cuanto al fondo y por las razones antes expuestas, incompatibles con el mercado común en virtud del artículo 92 del Tratado. Así pues, se trata de medidas que, por su naturaleza, pueden tener efectos nefastos directos e inmediatos en el mercado de los cereales.

A este respecto, hay que señalar que, dado el carácter imperativo de las normas de procedimiento definidas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado, cuyo efecto directo ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus sentencias de 19 de junio de 1973 en el asunto 77/72: Carmina Capolongo contra Azienda Agricola Maya (2), y de 21 de noviembre de 1991 en el asunto C-354/90: Fédération national du commerce extérieur des produits alimentaires et autres contra Francia (3), no puede ponerse remedio *a posteriori* a la ilegalidad de la ayuda en cuestión.

Por otra parte, en caso de incompatibilidad de las ayudas con el mercado común, la Comisión puede utilizar la posibilidad que le ofrece la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973, en el asunto 70/72: Comisión contra República Federal de Alemania (4), confirmada por la sentencia de 24 de febrero de 1987 en el asunto 310/85: Denzel contra Comisión (5), y de 20 de septiembre de 1990 en el asunto C-5/89: Comisión contra República Federal de Alemania (6), y obligar al Estado miembro a recuperar de los beneficiarios el importe de toda la ayuda concedida ilegalmente.

Teniendo en cuenta lo anterior, las ayudas aplicadas por el Gobierno portugués en favor de EPAC deben ser reembolsadas.

Al tratarse de ayudas en forma de garantía estatal con bonificación del tipo de interés, el beneficio indebidamente percibido resulta de la diferencia entre el coste financiero de mercado de los préstamos bancarios (representado por el tipo de interés de referencia) y el coste financiero efectivamente pagado por EPAC en el marco de la operción financiera (tomando en consideración el coste de la garantía). Dado que el tipo de interés es equivalente al tipo Lisbor a seis meses y que los intereses se pagan con carácter semestral, es necesario tener en cuenta esta diferencia calculada con carácter semestral.

El reembolso deberá realizarse de conformidad con los procedimientos y disposiciones de la legislación portuguesa, y los intereses comenzarán a devengarse a partir de la fecha de concesión de las ayudas ilegales en cuestión (7). El tipo de interés aplicable será el tipo de referencia utilizado para calcular el equivalente en subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional (8).

No obstante, la presente Decisión no prejuzga las eventuales conclusiones de la Comisión en relación con el plan de financiación de la política agrícola común por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA),

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas condedidas a EPAC por el Gobierno portugués son ilegales, ya que han sido concedidas infringiendo las normas de procedimiento enunciadas en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Por otra parte, son incompatibles con el mercado común en virud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado, y no satisfacen las condiciones para poder beneficiarse de ninguna de las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo.

(1) Sentencia del Tribunal de Primera Instancia, de 8 de junio de 1995, en el asunto T-459/93: Siemens SA contra Comisión de las Comunidades Europeas (Rec. 1995, p. II-1675).
(2) Rec. 1973, p. 611.
(3) Rec. 1991, p. I-5505.
(4) Rec. 1973, p. 813.
(5) Rec. 1987, p. 901.
(6) Rec. 1990, p. I-3437.
(7) Carta de la Comisión a los Estados miembros SG (91) D/4577 de 4 de marzo de 1991.
(8) DO C 232 de 10. 8. 1996, p. 10.

Artículo 2

1. Portugal deberá suspender las ayudas contempladas en el artículo 1 en un plazo de quince días a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

2. En un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Portugal deberá adoptar las medidas necesarias con el fin de recuperar las ayudas contempladas en el artículo 1.

3. La recuperación se realizará de conformidad con los procedimientos de la legislación portuguesa y los intereses comenzarán a contarse a partir de la fecha de desembolso de las ayudas. El tipo de interés aplicable será el tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente en subvención en el marco de las ayudas de finalidad regional.

Artículo 3

1. Portugal mantendrá constantemente informada a la Comisión de las medidas adoptadas para ajustarse a la presente Decisión. La primera comunicación se realizará a más tardar un mes después de la notificación de la presente Decisión.

2. A más tardar dos meses después del vencimiento del plazo establecido en el apartado 2 del artículo 2, Portugal comunicará a la Comisión la información necesaria para que esta última pueda comprobar, sin proceder a una investigación suplementaria, el cumplimiento de la obligación de recuperación.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 1997.

Por la Comisión

Franz FISCHLER

Miembro de la Comisión