DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 13 de marzo de 1996

sobre la compatibilidad con el mercado común de las garantías estatales sobre medidas de reestructuración (incluidos proyectos de saneamiento y consolidación) de grandes empresas en crisis en el marco de las normativas sobre garantías de los Estados federados de Sajonia-Anhalt, Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baviera, Bremen, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein y Sajonia

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(96/475/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Vistas las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, de 23 de diciembre de 1994 [1] y, en particular, sus puntos 4.1 y 4.2,

Tras tomar nota de las observaciones presentadas,

Considerando lo que sigue:

I. INTRODUCCIÓN

1. Mediante las cartas

— SG(94) D/12198 de 18 agosto de 1994,
— SG(94) D/12184 de 18 de agosto de 1994,
— SG(94) D/15710 de 9 de noviembre de 1994,
— SG(94) D/12186 de 18 de agosto de 1994,
— SG(94) D/15712 de 9 de noviembre de 1994,
— SG(94) D/15714 de 9 de noviembre de 1994,
— SG(94) D/15716 de 9 de noviembre de 1994,
— SG(94) D/15718 de 9 de noviembre de 1994,
— SG(94) D/17918 de 12 de diciembre de 1994,

la Comisión propuso las medidas apropiadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado respecto de las normas sobre garantías de los siguientes Estados federados:

— Sajonia-Anhalt (E 5/94)
— Baja Sajonia (E 6/94)
— Renania del Norte-Westfalia (E 7/94)
— Renania-Palatinado (E 8/94)
— Baviera (E 9/94)
— Bremen (E 13/94)
— Mecklemburgo-Pomerania Occidental (E 14/94)
— Schleswig-Holstein (E 15/94)
— Sajonia (E 16/94).

2. El 23 de febrero de 1995, las autoridades alemanas remitieron sus observaciones en el marco del procedimiento con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado.

Aunque en sus observaciones aceptaban la mayoría de las medidas apropiadas propuestas por la Comisión, rechazaron, no obstante, otras, en especial la relativa a la notificación individual de todos los casos en que se prestaran garantías sobre medidas de reestructuración (incluidos proyectos de saneamiento y consolidación) de grandes empresas (según la definición de las Directrices comunitarias sobre las PYME) en crisis. Efectivamente, las autoridades alemanas sólo se mostraron dispuestas a comunicar tales casos concretos a partir de un importe de la garantía superior a los 50 millones de marcos alemanes (25 millones de ecus).

La Comisión consideró inaceptable esta postura de las autoridades alemanas, dado que en sus Directrices comunitarias sobre ayudas de estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis había establecido que deben notificarse todas y cada una de las ayudas destinadas a la reestructuración de grandes empresas en crisis. Con arreglo a las Directrices, esta notificación obligatoria no está en función de umbral alguno (importe de la ayuda/importe de la garantía).

Por esta razón, la Comisión mantiene que ya no son compatibles con el mercado común las garantías sobre medidas de reestructuración (incluidos proyectos de saneamiento y consolidación) de grandes empresas prestadas en el marco de las mencionadas normas y que hayan dado lugar a la adopción de medidas apropiadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93 del Tratado. En consecuencia, por Decisión de 15 de marzo de 1995, incoó el procedimiento del apartado 2 del artículo 93.

[1] DO nº C 368 de 31. 12. 1994, p. 12.

En este contexto se ha de señalar que, en su carta nº 12 184, de 18 de agosto de 1994, sobre la normativa de garantías del Estado federado de Baja Sajonia (Decisión de 27 de julio de 1994), la Comisión no propuso que se notificaran todas las garantías sobre medidas de reestructuración de grandes empresas (según la definición de las Directrices sobre las PYME) en crisis, puesto que la autorización inicial de la normativa ya preveía la notificación individual de todos los casos importantes (garantías sobre préstamos superiores a 500 000 ecus para empresas con más de 300 empleados o, en los sectores sensibles, a partir de 50 empleados).

Por lo tanto, el procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado no afecta al estado federado de Baja Sajonia.

3. Mediante carta SG(95) D/4305, de 4 de abril de 1995, se comunicó esta Decisión al Gobierno alemán. Los demás Estados miembros y otros interesados fueron informados mediante la publicación de dicha carta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [1]. Por medio de esta carta y de su publicación en el Diario Oficial, se invitó al Gobierno alemán, a los demás Estados miembros y otros interesados a presentar sus observaciones en el plazo de un mes.

II. OBSERVACIONES FORMULADAS EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO

4. El 29 de mayo de 1995, las autoridades alemanas remitieron sus observaciones y, el 9 de noviembre de 1995, se celebró una reunión con dichas autoridades para tratar los asuntos en cuestión.

Los demás Estados miembros y otros interesados no formularon observación alguna.

II.1 Observaciones de las autoridades alemanas

5. En sus observaciones de 23 de febrero de 1995 sobre la propuesta de medidas apropiadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93, el Gobierno alemán ya se mostró reticente a aceptar la notificación de todos y cada uno de los casos de prestación de garantías sobre medidas de reestructuración, incluidos proyectos de saneamiento y consolidación, destinadas a empresas en crisis de tamaño superior a las pequeñas y medianas empresas según la definición de las Directrices comunitarias sobre las PYME, haciendo hincapié, en su lugar, en la conveniencia de aplicar otro criterio, a saber, el establecimiento de un umbral por debajo del cual pudiesen considerarse autorizadas por la Comisión las garantías sobre empresas, independientemente de su tamaño y su localización y sin necesidad de notificar cada caso concreto, y para ello proponía un umbral de 50 millones de marcos alemanes (unos 25 millones de ecus).

El gobierno alemán justificaba esta propuesta alegando que era dudoso el carácter de ayuda de las garantías, dado que su naturaleza se corresponde en buena medida con la de un seguro. Además afirmaba que las garantías públicas tienen una intensidad de ayuda reducida y que la cuota de pérdidas está cubierta por las provisiones y se mantiene en los niveles habituales en el sector bancario. Alega, por ejemplo, que de un estudio realizado por el estado federado de Baden-Württemberg en otoño de 1994 se desprende que la cuota de pérdidas anual registrada entre 1991 y 1994 en las garantías prestadas en el marco del programa de garantías y ayudas a la liquidez se situó entre el 1,26 y el 2,84 %. Añade, asimismo, que se trata de compromisos condicionales que no se hacen efectivos en el momento de asumir la garantía y por los que se aplica una tasa de entre el 0,5 y el 1 % de las obligaciones correspondientes a la garantía. Señala que antes de asumir la garantía se examina y acredita (normalmente por medio de expertos independientes) la solvencia de las empresas. Advierte que, debido a su estricta normativa presupuestaria, los estados federados sólo pueden prestar garantías cuando, en condiciones normales de mercado, esté asegurado el reembolso de los préstamos garantizados. Según el gobierno alemán, los bancos retienen en general unas obligaciones por valor del 20 %. Si bien las garantías sobre medidas de reestructuración, incluidos proyectos de saneamiento y consolidación, en beneficio de empresas en crisis presentan, debido a su mayor riesgo de pérdidas, una mayor intensidad de ayuda que las garantías destinadas a otros fines, considera que las garantías tienen una intensidad de ayuda muy inferior a la de otras formas de ayuda.

6. En sus observaciones de 29 de mayo de 1995 en el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, el Gobierno alemán llega a la conclusión de que, en sus procedimientos, la Comisión parte de la presunción de que una empresa está en crisis por el mero hecho de que los bancos ya no están dispuestos a apoyarla con préstamos de garantía propia, y cuando se le otorgan garantías para que pueda obtenerlos. El Gobierno alemán considera que la Comisión ha establecido la notificación obligatoria de todas los casos de aplicación a raíz de estas presunciones y estima inaceptable dicha obligatoriedad de notificación por las razones que ya expuso en su comunicación de 25 de febrero de 1995.

[1] DO nº C 242 de 19. 9. 1995, p. 5.

6.1. Asimismo, el Gobierno alemán aduce que los programas de garantías existentes en Alemania se basan en el principio de que una garantía pública sólo se concede si la empresa no puede obtener otros préstamos por no poder presentar en grado suficiente las garantías habituales en el ámbito bancario. En su opinión, la mera ausencia de garantías no tiene por qué tener relación alguna con la competitividad de la empresa, y la presunción de que una empresa está en crisis por el mero hecho de que no pueda obtener préstamos bancarios si no está respaldada por una garantía pública no se corresponde con la realidad de la concesión de préstamos, que más bien se caracteriza en buena medida por la disposición de los bancos a asumir riesgos y por las limitaciones impuestas a las operaciones de préstamos. Las autoridades alemanas afirman que las empresas económicamente sanas que desean extender sus actividades y cuentan con unos recursos propios limitados a menudo tampoco pueden financiar la ampliación necesaria y razonable de sus actividades comerciales. Así ocurre, en particular, en el caso de las empresas medianas, que, si bien superan los en opinión del Gobierno alemán estrictos límites de las Directrices comunitarias sobre las PYME, tienen dificultades para obtener préstamos -contrariamente a lo que ocurre con las grandes empresas-, dado que su dotación de capital en general demasiado reducida limita la disposición de los bancos a concederles préstamos. El Gobierno alemán considera que precisamente en tales casos las ayudas por medio de garantías desempeñan un papel importante, puesto que, sin ellas, las empresas medianas no pueden aprovechar sus posibilidades de desarrollo, cuando es justamente este desarrollo el que fomenta la competencia e impide el reparto del mercado entre un número limitado de consorcios. Por lo demás, hace hincapié en que la concesión de garantías no implica ninguna aportación de capital público y que estas concesiones se realizan en las condiciones habituales del mercado, ocupando simplemente el lugar de las garantías de las propias empresas, consideradas insuficientes por los bancos debido a la necesidad de seguridad de éstos o desestimadas por ser imposible evaluarlas. No obstante, el Gobierno alemán admite que, por lo común, cabe presumir que las empresas grandes y sanas (grandes empresas de capital) deben estar en condiciones de encontrar en el mercado financiero los préstamos necesarios sin tener que recurrir a estas garantías. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las empresas familiares medianas o con empresas de capital más pequeñas, aun cuando superen los límites de las Directrices comunitarias sobre las PYME.

6.2. Acto seguido, el Gobierno alemán reitera su punto de vista de que, en razón del reducido (cuando no inexistente) equivalente de ayuda de las garantías en Alemania, es necesario establecer un umbral. Para ello, se habría de tener en cuenta, además, que la carga administrativa adicional que implica la notificación de todos los casos y la duración del procedimiento deben guardar una proporción adecuada con la intensidad de la ayuda y la repercusión de estas ayudas de garantía sobre la competencia comunitaria.

6.3. El Gobierno alemán no presentó nuevos argumentos con motivo de la reunión de 9 de noviembre de 1995, sino que reiteró su petición de que se introdujera un umbral e hizo mención de la carga administrativa adicional y de los retrasos que se derivarían de la notificación de todos los casos.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

7. En sus Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, publicadas en diciembre de 1994, la Comisión dejó sentada su postura respecto de tales ayudas. Esas Directrices confirman esencialmente la práctica seguida por la Comisión en lo que se refiere a sus decisiones en el ámbito de las ayudas a empresas en crisis, tal y como se expuso en el VIII Informe sobre la política de competencia, 1979 (punto 228).

7.1. Efectivamente, la Comisión ya solicitó en el VIII Informe sobre la política de competencia que tanto en el caso de las ayudas de salvamento como en el de las ayudas de acompañamiento [...] se han de comunicar previamente los distintos casos de aplicación que revistan importancia. En sus Directrices, la Comisión desarrolla este requisito al establecer (párrafo segundo del punto 4.1) que las «ayudas de salvamento o de reestructuración [...] a grandes empresas [...] deberán ser notificadas individualmente», y hacer hincapié (párrafo primero del punto 4.2) en que «las ayudas de salvamento o de reestructuración de grandes empresas [...] han de ser notificadas individualmente».

El término «ayuda de reestructuración» sustituye en esta formulación al de «ayuda de acompañamiento», sin que ello implique una diferencia entre ambos conceptos.

7.2. Mediante la formulación «grandes empresas [...] que no responden a la definición de PYME», en el párrafo primero del punto 4.2 de las Directrices se define el concepto de «grandes empresas» por oposición a las PYME. En cuanto al concepto de PYME, el punto 3.2.4 de las Directrices remite a la «definición uniforme [...] a efectos del control de las ayudas estatales» contenida en las Directrices comunitarias sobre ayudas a las PYME [1].

[1] DO nº C 213 de 19. 8. 1992, p. 2.

7.3. En el párrafo del punto 2.1 de las Directrices se explica la noción de empresa en crisis en el sentido de que es «incapaz de recuperarse por sus propios medios u obteniendo los recursos que necesita de sus accionistas o a través de un préstamo». En ese mismo párrafo, la Comisión advierte 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». Los síntomas típicos de semejante situación son, en opinión de la Comisión, «una rentabilidad decreciente o un aumento de las pérdidas, un volumen de negocios en descenso, existencias crecientes, un exceso de capacidad productiva, un flujo de tesorería decreciente, un aumento de las deudas, unos gastos financieros crecientes y un valor reducido de su activo neto. En casos extremos, la empresa puede estar en suspensión de pagos o [...] incursa en un procedimiento de quiebra».

7.4. El concepto de ayuda de reestructuración se define en el párrafo cuarto del punto 2.1 de las Directrices. Estas ayudas están destinadas a la reestructuración de empresas en crisis con objeto de «restablecer la viabilidad a largo plazo de una empresa» en el marco de un «plan factible, coherente y de amplio alcance». Las medidas de reestructuración «permiten una transición ordenada de la empresa hacia una nueva estructura que le dé perspectivas de viabilidad a largo plazo y le permita operar sólo con sus propios recursos, sin necesidad de más apoyo estatal». Por lo general, este proceso abarca una reestructuración física (reorganización y racionalización de las actividades de la empresa) y una reestructuración financiera (aportaciones de capital, reducción de la deuda).

8. Con motivo de la incoación del procedimiento, la Comisión hizo referencia explícita a su Comunicación de 23 de diciembre de 1994 relativa a las mencionadas Directrices.

9. En sus escritos, el Gobierno alemán parece poner en duda el carácter de ayuda de las garantías, en razón sobre todo de su amplio componente de seguro, su escasa intensidad de ayuda y su reducida cuota de pérdidas, cubierta por provisiones del tipo habitual en el sector bancario. Sin embargo, no rechaza por principio el carácter de ayuda de las garantías.

9.1. En opinión de la Comisión, una garantía en beneficio de una empresa no contiene elemento de ayuda cuando se cumplen las condiciones siguientes:

— se trata de una empresa en una situación financiera saneada;

— la empresa está en condiciones de obtener un préstamo del sector privado sin disponer de una garantía pública;

— la garantía pública se otorga a cambio del pago por parte del prestatario de una prima equivalente a la contrapartida habitual en el ámbito comercial por el riesgo incurrido por el prestamista al otorgar un préstamo privado de duración idéntica y en condiciones comparables y tras tomar en consideración la situación financiera del beneficiario, la de su sector de actividad, sus perspectivas económicas y las garantías brindadas para asegurar el préstamo;

— la garantía está limitada en su cuantía y duración y vinculada a una operación financiera claramente delimitada;

— para el caso de incumplimiento por parte del beneficiario, el contrato prevé la reclamación por el garante del importe del préstamo que aún se haya de reembolsar, de ser necesario mediante la venta de determinados activos del beneficiario o incluso mediante su liquidación.

Las garantías a que hace referencia el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE en beneficio de medidas de reestructuración de grandes empresas en crisis no cumplen estas condiciones, dado que:

— se otorgan a empresas cuya situación financiera no es sana;

— únicamente se conceden cuando la empresa no pueda obtener préstamos de otra manera (principio de subsidiariedad), puesto que no puede constituir las garantías suficientes y habituales en el ámbito bancario (véase la carta del Gobierno alemán de 29 de mayo de 1995).

En opinión de la Comisión, las garantías a que hace referencia el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 constituyen, sin duda, ayudas a efectos del apartado 1 del artículo 92. La garantía permite a la empresa obtener recursos financieros que, a su vez, le permiten evitar su expulsión del mercado. De salir la empresa del mercado, o bien se reduciría el exceso de capacidades existentes, o bien pasarían a manos de los competidores sus cuotas en el mercado, y en ambos casos podría mejorar la rentabilidad de dichos competidores. Las normativas sobre garantías a que se refiere el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 no excluyen la concesión de garantías destinadas a empresas con actividades comerciales intracomunitarias. Por tanto, se ha de presumir que las garantías a que se refiere el procedimiento pueden perjudicar los intercambios comerciales entre Estados miembros.

9.2. Por lo demás, la Comisión opina que la intensidad de ayuda de las garantías sobre préstamos a empresas en crisis no puede deducirse a partir de la cuota de pérdidas establecida *a posteriori* (tras haberse realizado la reestructuración). La Comisión considera que, si en el momento de decidir sobre el préstamo es muy alta la probabilidad de la insolvencia del prestatario, el valor de la garantía puede llegar hasta un importe equivalente a la suma efectivamente asegurada por medio de ésta.

9.3. Asimismo, la Comisión estima que las tasas aplicadas sobre las garantías a que se refiere el procedimiento de examen (según la carta del Gobierno alemán de 23 de febrero de 1995 se sitúan entre el 0,5 % y el 1 % de las obligaciones relativas a la garantía) con toda seguridad tampoco son suficientes para compensar las cuotas de pérdidas previsibles, que según esa misma carta del Gobierno alemán se situaron en el Estado federado de Baden-Württemberg a la situación de otras zonas, y en particular a los nuevos Estados federados.

El argumento de la autoridades alemanas de que la concesión de las garantías se realiza en condiciones normales de mercado y meramente en sustitución de las garantías de las propias empresas, consideradas insuficientes por los bancos debido a su necesidad de seguridad o por estimar éstos que no era posible valorarlas, es contradictorio en sí mismo, ya que sitúa de forma artificial a las empresas beneficiarias en un segmento del mercado al que no pertenecen y que les está vedado.

Por la misma razón, no puede aplicarse a las empresas en crisis afectadas el argumento relativo al elemento de «seguro».

9.4. De forma resumida, puede afirmarse que las garantías para asegurar los proyectos de reestructuración de empresas en crisis constituyen, desde la perspectiva de la Comisión, ayudas de Estado a empresas en crisis, por lo que han de enjuiciarse con arreglo a las Directrices correspondientes.

10. En su carta de 29 de mayo de 1995, el Gobierno alemán llega a la conclusión de que la Comisión, al incoar el procedimiento, presume que una empresa está en crisis por el mero hecho de que los bancos ya no están dispuestos a apoyarla con préstamos de responsabilidad propia y cuando se otorgan garantías para que éstas puedan obtenerlos. Afirma el Gobierno alemán que la Comisión ha establecido, a partir de esta presunción, la notificación obligatoria de todos los casos de aplicación.

10.1. La Comisión considera incomprensible esta valoración del Gobierno alemán, valoración que de ningún modo puede deducirse de la incoación del procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE:

— en primer lugar, la incoación de este procedimiento hace referencia exclusivamente a «grandes empresas»;

— en segundo lugar, el procedimiento se refiere exclusivamente a la «concesión de garantías sobre medidas de reestructuración»;

— en tercer lugar, el procedimiento se refiere a empresas en crisis -y remite explícitamente a la Comunicación de la Comisión de 23 de diciembre de 1994 relativa a las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis-, y la mera referencia explícita a dichas Directrices impone la utilización del concepto de «empresas en crisis» que en ella se establece (véase el punto 7.4). Con arreglo a esta definición, se habla de «empresa en crisis» cuando ésta es «incapaz de recuperarse por sus propios medios u obteniendo los recursos que necesita de sus accionistas o a través de un préstamo». En el presente caso, ha resultado determinante para semejante clasificación de las empresas su «necesidad de recuperación».

10.2. La valoración de la autoridades alemanas también resulta incomprensible a los servicios de la Comisión, dado que en su formulación, contenida en la introducción, de propuestas de medidas apropiadas, como, por ejemplo, las garantías sobre préstamos para la financiación de inversiones iniciales que se hacen imprescindibles cuando los bancos ya no están dispuestos a apoyar a la empresa en cuestión con préstamos de responsabilidad propia, por principio la Comisión no calificó de modo alguno dichas garantías como ayudas destinadas a empresas en crisis.

Para una mayor clarificación resulta conveniente hacer las siguientes puntualizaciones:

De entrada, se ha de recordar que, con arreglo al punto 18 i) del Anexo de los Principios de Coordinación de las Normas sobre Ayudas Regionales (1), se considera inversión inicial toda inversión en activos fijos al crear una nueva empresa, al ampliar una empresa existente o al proceder a una modificación sustancial del producto o del procedimiento de producción de una empresa existente (mediante racionalización, transformación o modernización) [...], así como mediante la aceptación de una empresa que haya sido o hubiese sido cerrada de no haberse producido dicha aceptación.

(1) DO nº C 31 de 3. 2. 1979, p. 9.

En el contexto de las mencionadas propuestas de medidas apropiadas, la Comisión determinó que las normativas sobre garantías incluidas entre las medidas apropiadas autorizaban la concesión de garantías sobre préstamos para la financiación de inversiones iniciales, incluidas por tanto las inversiones en activos fijos relacionadas con la ejecución de una modificación sustancial del producto o del procedimiento de producción de una empresa existente mediante racionalización, transformación o modernización, o bien con inversiones destinadas a la aceptación de una empresa que, de otra manera, se hubiese cerrado.

Acto seguido, la Comisión dejó sentado que era difícil establecer una diferenciación entre un proyecto de reestructuración (consolidación o saneamiento) de una empresa en crisis y un proyecto de inversión en una empresa existente por medio de la racionalización, transformación o modernización, y que tal diferenciación se complicaba aún más cuando la aceptación de una empresa que había sido o, de no producirse la aceptación, hubiese sido cerrada, está asegurada por medio de una garantía y vinculada a inversiones de racionalización, transformación o modernización, cubiertas, a su vez, por otras garantías.

En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión de que, al menos en el caso de las grandes empresas, debía cerciorarse de que los mencionados tipos de garantía (modificación sustancial, aceptación de una empresa cerrada o amenazada de cierre) no contenían ayudas de reestructuración de empresas en crisis. Con arreglo a ello, la Comisión propuso a las autoridades alemanas (quedando excluida la normativa sobre garantías del Estado federado de Baja Sajonia), en tanto que medida apropiada conforme al apartado 1 del artículo 93 del Tratado CE, que se notificasen todas las concesiones de garantías sobre préstamos en beneficio de grandes empresas que estuviesen relacionadas con la financiación de inversiones en activos fijos destinadas a la ejecución de una modificación sustancial del producto o del procedimiento de producción de una empresa existente mediante racionalización, transformación o modernización, o bien tuviesen por objeto la financiación de inversiones destinadas a la aceptación de una empresa cerrada o que, de otro modo, hubiese sido cerrada.

Esta propuesta (punto bb de la carta del Gobierno alemán de 23 de febrero de 1995) no fue seguida por el Gobierno alemán y continúa siendo objeto de los contactos que se están manteniendo en el marco del procedimiento del apartado 1 del artículo 93. El objeto exclusivo del presente procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93 es la notificación de todos los casos en que se conceden garantías sobre medidas de reestructuración, incluidos proyectos de saneamiento y consolidación, en beneficio de empresas en crisis cuyo tamaño supere el de las PYME (punto dd de la carta del Gobierno alemán de 23 de febrero de 1995). En su carta SG(95) D/4305, de 4 de abril de 1995, en el que se informaba a las autoridades alemanas de la incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, la Comisión señaló expresamente que el mencionado procedimiento se refería, de manera exclusiva, a este aspecto, y manifestaba que, por lo que se refiere a las demás medidas apropiadas propuestas por la Comisión y rechazadas por el Gobierno alemán en su carta de 23 de febrero de 1995, consideraba necesario proceder a un estudio más detenido de las observaciones formuladas y que se pronunciaría ulteriormente sobre esos otros aspectos.

10.3. Por lo tanto, en el marco del presente procedimiento con arreglo al apartado 2 del artículo 93, deben considerarse carentes de objeto las explicaciones dadas por el Gobierno alemán en sus observaciones de 29 de mayo de 1995 y recogidas en el considerando 6.1 de la presente Decisión respecto de la empresas que no pueden obtener préstamos sin una garantía pública, especialmente las empresas sanas con recursos propios limitados.

11. La introducción propuesta por las autoridades alemanas de un umbral de 50 millones de marcos alemanes (véase la carta del Gobierno alemán de 23 de febrero de 1995) a partir del cual se habría de notificar cada caso concreto resulta incompatible con las mencionadas Directrices sobre empresas en crisis.

Como ya se ha señalado en el considerando 7.1, la política de la Comisión en el ámbito de las ayudas a empresas en crisis establece la notificación de todos y cada uno de los casos de ayudas a grandes empresas. La Comisión ratifica este extremo mediante la presente Decisión.

11.1. En la introducción de las mencionadas Directrices (punto 1.1), la Comisión volvió a subrayar la importancia de un control exhaustivo y firme de las ayudas estatales que se conceden en el mercado interior. Esto es especialmente así en el caso de las ayudas a empresas en crisis, dado que tales ayudas invalidan el mecanismo habitual de selección del mercado, que constituye un elemento esencial para el mantenimiento de la competitividad de las economías europeas y se encarga, sobre todo en los mercados con exceso de capacidad, de que sean expulsadas del mercado las empresas que produzcan con unos costes más elevados y puedan ampliar sus actividades y cuotas -incluso en los

intercambios extracomunitarios- las empresas con un mayor rendimiento. Las ayudas a empresas en crisis tienen un efecto penalizador sobre las empresas de mayor rendimiento, ya que hacen disminuir su rentabilidad y sus posibilidades de desarrollo. En muchos casos, estos competidores han sido conscientes a tiempo de su necesidad de reestructuración y han pasado por un proceso reestructurador autofinanciado y pueden verse privados del fruto de tal proceso debido a las ayudas públicas de reestructuración concedidas a otros competidores. En determinadas circunstancias, las reestructuraciones exitosas y con subvenciones públicas de los competidores incluso ponen en peligro a medio plazo su propia existencia.

Aparte del riesgo a largo plazo que puede sufrir la competitividad de las economías europeas a raíz de la excesiva utilización de ayudas a empresas en crisis, se corre especialmente el peligro de desencadenar una carrera de subvenciones entre las distintas administraciones territoriales de un Estado y entre los diferentes Estados miembros de la comunidad.

11.2. Por estas razones, la Comisión da especial importancia a la supervisión minuciosa de las ayudas de reestructuración y al cumplimiento de las condiciones básicas para poder autorizar tales ayudas, que se recogen en el punto 3.2 de las Directrices y entre las que destacan las siguientes:

— presentación y ejecución de un plan de reetructuración viable para restablecer la competitividad de la empresa en un plazo razonable;

— limitación de las ayudas a lo estrictamente necesario para llevar a cabo la reestructuración;

— evitar, en la medida de lo posible, los efectos negativos sobre los competidores, recurriendo incluso, llegado el caso, a la supresión de capacidades;

— supervisión permanente basada en informes regulares.

Por lo que se refiere a las grandes empresas, cuyas actividades suelen abarcar los intercambios comerciales intracomunitarios, la Comisión estima que, en casos aislados, puede estar en el interés de los competidores que sea ella misma la que lleve a cabo dicha supervisión. Este hecho ya se impone por la mera necesidad de poder garantizar, en este segmento de empresas especialmente importante para el comercio intracomunitario, la igualdad de trato de las empresas de los distintos Estados miembros por lo que se refiere a la severidad de los requisitos relativos a los citados criterios de autorización de ayudas, pero también, y enlazando con lo anterior, en lo que concierne a la evaluación de las circunstancias en cada uno de los distintos mercados.

Por tanto, y como se explica en el punto 4.1 de las Directrices, la Comisión sólo está dispuesta a autorizar ayudas de salvamento y de reestructuración en el marco de un programa de ayudas destinado a las PYME. Como advierte en el punto 3.2.4 de las Directrices, está dispuesta a adoptar una actitud menos restrictiva frente a estas ayudas cuando vayan destinadas a PYME, dado que tienden a afectar menos a los intercambios comerciales que las concedidas a grandes empresas, y es más probable que se vean compensadas por ventajas económicas. En este contexto, la Comisión remite a las explicaciones dadas en el punto 3.3 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a las PYME.

11.3. Hay otra razón por lo que la Comisión considera poco razonable introducir un umbral. Está convencida de que una empresa grande en crisis necesitará normalmente un elevado importe de ayudas, que en cualquier caso requerirá una supervisión minuciosa, y también estima que las ayudas de reestructuración de escaso alcance normalmente no pueden restablecer a largo plazo la competitividad de la empresa. En su opinión, tales ayudas de reestructuración son incompatibles con el mercado común y, debido al alcance insuficiente de las medidas de reestructuración adoptadas inicialmente, albergan el peligro de tener que ser concedidas en repetidas ocasiones. Estas ayudas de reestructuración de escaso alcance concedidas reiteradamente acaban desvirtuándose en ayudas de funcionamiento permanentes que no resuelven debidamente los problemas estructurales subyacentes de la empresa.

11.4. La Comisión ya ha hecho constar, en el considerando 10.2, que la diferenciación entre un proyecto de reestructuración (consolidación o saneamiento) de una empresa en crisis y un proyecto de inversiones iniciales en una empresa existente por medio de la racionalización, transformación o modernización, resulta difícil y se complica aún más cuando la aceptación de una empresa que haya sido cerrada o lo hubiese sido de no haberse producido la aceptación, se asegura mediante una garantía y se vincula a inversiones de racionalización, transformación o modernización que, a su vez, están cubiertas por otras garantías.

Dado que, de acuerdo con la línea seguida por la Comisión en sus decisiones, los proyectos de inversiones iniciales de grandes empresas únicamente se consideran compatibles con el mercado común en las zonas de ayuda regional con arreglo a las letras

a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE, mediante el examen de cada una de las ayudas de reestructuración a grandes empresas notificadas también puede garantizarse que no sean subvencionadas, en el marco de los regímenes de ayudas a empresas en crisis, las inversiones iniciales de grandes empresas en situación saneada.

11.5. Por lo demás, la Comisión considera que las ayudas estatales a tenor del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE han de recibir el mismo trato, independientemente de la forma que revista su concesión. La prestación de garantías que represente una ayuda pública no puede recibir un trato más favorable, en el transcurso del procedimiento, que la concesión de otro tipo de ayudas a grandes empresas en crisis. Este principio ha de respetarse, sobre todo, cuando el tipo de ayuda en cuestión, según los conocimientos que obren en poder de la Comisión, se utilice con distinta frecuencia en los diferentes Estados miembros.

11.6. El trato especial de las garantías tampoco puede justificarse alegando la escasa intensidad de ayuda *a posteriori*. Como ya se ha señalado en el apartado 9.2, la Comisión estima que la ayuda mediante una garantía a una empresa en crisis puede alcanzar hasta el valor del préstamo que se haya obtenido gracias a dicha garantía.

Justamente por la reducida carga que representa para los presupuestos públicos el recurso a las garantías, este instrumento tiene, desde el punto de vista de las economías nacionales en su conjunto, un efecto distorsionador de la competencia, especialmente acentuado si se compara, por ejemplo, con las aportaciones directas de capital. En consecuencia, las normativas sobre garantías son un instrumento particularmente eficaz de las políticas estatales al que se ha de prestar especial atención cuando es utilizado en beneficio de empresas en crisis.

11.7. Las autoridades alemanas no han respaldado con argumentos de política de competencia la cuantía de 50 millones de marcos alemanes a que asciende el umbral que proponen. En particular, no se aprecia justificación alguna de por qué las garantías únicamente a partir de los 50 millones de marcos alemanes alcanzan un grado de distorsión de la competencia y perjuicio a los intercambios comerciales que justifica la verificación de cada caso concreto.

11.8. El argumento pragmático de la carga administrativa y la referencia a la necesidad de «tener que notificar cientos de casos» resulta útil a efectos de la organización preparatoria de la ejecución de los procedimientos de examen relativos a las ayudas, pero no puede llevar a la Comisión a incumplir sus obligaciones en cuanto se refiere a la protección de los competidores.

La Comisión es muy consciente de la carga administrativa y de los probables retrasos consiguientes que se derivan de la notificación de cada una de las ayudas de reestructuración a grandes empresas en crisis. En el punto 4.2 de las Directrices ya se comprometió a intentar adoptar sus decisiones con rapidez y había indicado explícitamente a los Estados miembros de qué manera podían evitarse los retrasos innecesarios.

IV. ENTRADA EN VIGOR

12. Al incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado CE, la Comisión advirtió que un Estado miembro al que se le abre un procedimiento por no ejecutar las medidas apropiadas propuestas por lo Comisión puede seguir concediendo legalmente las ayudas en cuestión hasta que se produzca la decisión definitiva de la Comisión.

12.1. Esto implica que, una vez adoptada la decisión definitiva, se ha de conceder al Estado miembro un plazo suficiente para modificar las normativas sobre ayudas que hasta entonces se hayan aplicado con arreglo al Derecho. Sobre todo en el caso de las ayudas de reestructuración, que exigen la rápida adopción de una decisión, se ha de garantizar que la modificación de las normativas sobre ayudas -imprevisible para las empresas- no ponga en peligro a aquellas empresas que ya hayan solicitado ayudas de reestructuración con arreglo a las normativas vigentes. La Comisión considera que se ajusta a estas exigencias una entrada en vigor de la obligación de notificar cada caso concreto a partir del 1 de julio de 1996, en el caso de los proyectos de reestructuración de grandes empresas en crisis que para el 30 de junio de 1996 no hayan solicitado formalmente ninguna garantía ante los servicios en cada caso competentes,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las normas sobre garantías de los Estados federados de Sajonia-Anhalt, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baviera, Bremen, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein y Sajonia son incompatibles con el mercado común, puesto que contemplan la concesión de garantías sobre medidas de reestructuración (incluidos proyectos de saneamiento y consolidación) a grandes empresas en crisis, sin previa notificación a la Comisión.

La concesión de garantías sobre medidas de reestructuración de grandes empresas en crisis en el marco de las citadas normas sobre garantías debe notificarse a la Comisión, caso por caso, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE, con objeto de que la Comisión pueda comprobar su compatibilidad con el mercado común.

Artículo 2

La presente Decisión será aplicable a partir del 1 de julio de 1996 a todas la garantías sobre medidas de reestructuración (incluidos proyectos de saneamiento y consolidación) destinadas a grandes empresas en crisis en el marco de las normas sobre garantías de los Estados federados de Sajonia-Anhalt, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baviera, Bremen, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Schleswig-Holstein y Sajonia, respecto de las cuales no se haya presentado, a 30 de junio de 1996, una solicitud formal ante los servicios competentes.

Artículo 3

Alemania informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la misma.

Artículo 4

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

Hecho en Bruselas, el 13 de marzo de 1996.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión