COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN
de 23 de julio de 2003
relativa a una ayuda concedida por Alemania a Graphischer Maschinenbau GmbH (Berlín)

[notificada con el número C(2003) 2517]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2004/313/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,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) Por carta de 21 de enero de 1998, Alemania notificó a la Comisión una ayuda de reestructuración en favor de la empresa Graphischer Maschinenbau GmbH («GMB»), con sede en Berlín. La Comisión recibió información adicional mediante cartas de 17 de marzo, 30 de abril y 18 de junio de 1998.

(2) Por carta de 17 de agosto de 1998, publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ([1]), la Comisión informó a Alemania sobre su decisión de incoar en relación con la ayuda citada el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 (ahora apartado 2 del artículo 88) del Tratado CE. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda en cuestión, pero no recibió respuesta alguna.

(3) Mediante su Decisión 1999/690/CE ([2]), la Comisión declaró una parte de la ayuda otorgada a GMB incompatible con el mercado común. La parte en cuestión era la cantidad que superaba los 4,435 millones de marcos alemanes de la ayuda prevista, que ascendía a un total de 9,31 millones de marcos alemanes.

(4) Mediante sentencia de 14 de mayo de 2002 en el asunto T-126/99 (Graphischer Maschinenbau GmbH/Comisión) ([3]), el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas anuló la denegación parcial contenida en la Decisión 1999/690/CE.

(5) Tras pronunciarse la sentencia, el 10 de enero de 2003 la Comisión solicitó a Alemania información adicional y recibió la respuesta a esta solicitud el 24 de febrero de 2003.

II. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

Beneficiario de la ayuda: Graphischer Maschinenbau GmbH

(6) GMB, empresa beneficiaria de la ayuda, tiene su sede en Berlín y es una filial al 100 % de Koenig & Bauer-Albert AG («KBA»), con sede en Würzburg. GMB fabrica piezas de imprenta de prensa y vende componentes de maquinaria a KBA, cuya actividad principal es la fabricación de imprentas.

Medida

(7) Para impedir el cierre de la planta de GMB en Berlín, que atravesaba por dificultades, el Estado de Berlín le concedió el 11 de septiembre de 1997 una ayuda de reestructuración para el período de 1998 a 2000 en forma de subvención por valor de 9,31 millones de marcos alemanes (4,77 millones de euros).

([1]) DO C 336 de 4.11.1998, p. 13.
([2]) DO L 272 de 22.10.1999, p. 16.
([3]) Rec. 2002, p. II-2427.

Plan de reestructuración

Antecedentes

(8) Debido a un descenso drástico en la demanda en el sector de la maquinaria de imprenta, en noviembre de 1996 KBA decidió el cierre de las instalaciones de producción de GMB en Berlín para finales de junio de 1997. Ante la inminente pérdida de puestos de trabajo, en los meses de enero y febrero de 1997 el Estado de Berlín y los sindicatos afectados entablaron negociaciones con GMB y KBA, que desembocaron el 24 de febrero de 1997 en la firma de un «pacto por el Empleo» basado en un plan de reestructuración previamente diseñado en colaboración con las autoridades de Berlín.

(9) Por medio de la reestructuración, GMB debía modernizarse, reducir su gama de productos, abandonar los productos no rentables y organizar más eficazmente el proceso de producción. Desde el punto de vista financiero, el plan preveía una contribución de 13,62 millones de marcos alemanes por parte del inversor privado KBA (asunción de las pérdidas de explotación y aportación de capital) y ayudas por un valor de 9,31 millones de marcos alemanes (4,76 millones de euros). Así, los costes de reestructuración ascendían a un total de 22,93 millones de marcos alemanes, incluidos los costes para desarrollar los productos modernizados previstos, de 4,875 millones de marcos alemanes.

(10) Al no disponer GMB de un departamento de desarrollo, KBA se hizo cargo de esa tarea, que se inició el 24 de febrero de 1997. El 11 de septiembre de 1997, el Senado de Berlín resolvió formalmente conceder a GMB la ayuda por valor de 9,31 millones de marcos alemanes. Por carta de 21 de enero de 1998, Alemania notificó la ayuda a la Comisión.

Motivos de la anulación de la Decisión

(11) Mediante Decisión 1999/690/CE, que contenía una denegación parcial, la Comisión descontó de los «costes de reestructuración subvencionables» los 4,875 millones de marcos alemanes en concepto de costes de desarrollo de los productos modernizados. Constató que tales costes no podían cubrirse con la ayuda y que el auténtico beneficiario de esa parte de la ayuda era KBA y no GMB, por lo que consideró dicha parte incompatible con el mercado común.

(12) El Tribunal de Primera Instancia anuló la denegación parcial contenida en la Decisión basándose en dos razones jurídicas: la Comisión había juzgado de forma inadecuada el criterio de incentivación y se había equivocado al definir al beneficiario de la ayuda.

(13) Según el llamado criterio de incentivación, la ayuda estatal debe inducir la reestructuración. Si la empresa interesada hubiera realizado la reestructuración con independencia de la ayuda estatal, no se cumpliría el criterio de incentivación y la ayuda sería incompatible con el mercado común. Para dilucidar si se había cumplido el criterio de incentivación, el Tribunal de Primera Instancia consideró decisivo determinar a partir de qué momento el beneficiario pudo contar con la obtención de la ayuda. Según el Tribunal, esa situación se produjo inequívocamente antes de la notificación de la ayuda a la Comisión y antes de la decisión formal de las autoridades alemanas sobre la concesión de la ayuda.

(14) Para determinar al auténtico beneficiario del importe de la ayuda previsto para las actividades de desarrollo fue necesario analizar los intereses económicos de las empresas implicadas. El Tribunal de Primera Instancia estimó que la empresa matriz no tenía que estar necesariamente interesada en la realización de actividades de desarrollo para su filial, según se presumía en la Decisión.

III. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

(15) En vista de la sentencia y basándose en la información adicional remitida por Alemania, la Comisión ha procedido a una nueva evaluación del asunto. La Decisión se apoya en las condiciones materiales y jurídicas reinantes en el momento de la notificación de la ayuda.

Existencia de una ayuda estatal

(16) La ayuda procede de recursos estatales y se concede para mantener en el mercado a la empresa GMB, que se encuentra en crisis. Por ello, la ayuda podría tener repercusiones negativas para los competidores de la citada empresa. La ventaja selectiva podría tener efectos perjudiciales sobre sus competidores. Dado que el producto se comercializa internacionalmente, la ayuda estatal puede falsear la competencia o perjudicar al comercio entre Estados miembros.

(17) Por lo tanto, el apoyo estatal previsto constituye una ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 (antes artículo 92) del Tratado CE al permitir a la empresa beneficiaria una reestructuración sin que tenga ésta que asumir la totalidad de los gastos que ello conlleva, como ocurre con las empresas expuestas a las condiciones normales del mercado.

Compatibilidad de la ayuda con el Tratado CE

(18) En virtud de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis [1] («Directrices»), las ayudas de reestructuración pueden considerarse compatibles con el mercado común siempre y cuando la empresa en crisis presente un plan de reestructuración realista.

Condiciones para la autorización de la ayuda de reestructuración

(19) Las ayudas de reestructuración se consideran compatibles con el mercado común en el sentido de la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE cuando fomentan el desarrollo de ciertas actividades económicas, cuando no alteran las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común y cuando cumplen las disposiciones previstas en las Directrices.

[1] DO C 368 de 23.12.1994, p. 12.

(20) Con arreglo a las Directrices, la concesión de ayudas de reestructuración está supeditada a la presentación de un plan de reestructuración viable, coherente y de amplio alcance que permita restablecer la viabilidad a largo plazo de la empresa en un período de tiempo razonable y sobre la base de unas perspectivas realistas. Para ello se requiere una contribución suficiente de un inversor privado. Tras la reestructuración, la empresa deberá poder subsistir con sus propios recursos, sin más apoyo estatal.

(21) La Decisión 1999/690/CE sólo fue anulada por dos motivos, a saber, el criterio de incentivación y la definición del beneficiario. Se ratificó el cumplimiento de las restantes condiciones para la concesión de la ayuda previstas en la Decisión, esto es, el plan de reestructuración y la ausencia de falseamiento indebido de la competencia. Las medidas estatales están destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Al ser la cuota de mercado de GMB relativamente pequeña, nada apuntaba a un exceso de capacidad, y en general la fabricación de los nuevos productos no podía conducir a un crecimiento de sus capacidades. Por ello, hubo de excluir un posible falseamiento indebido de la competencia.

Proporcionalidad de la ayuda con los costes y beneficios de la reestructuración

(22) Una vez cumplidas todas las demás condiciones, ha de comprobarse si la ayuda se limita a lo estrictamente necesario para la reestructuración. El importe previsto para los costes de desarrollo viene inducido por la ayuda y tiene a GMB como único beneficiario.

Efecto de incentivación (condicionantes temporales del incentivo)

(23) En la Decisión 1999/690/CE, la Comisión hizo hincapié en las condiciones temporales del asunto, es decir, en el hecho de que las actividades de desarrollo hubieran comenzado antes de la notificación de la ayuda el 21 de enero de 1998. La Comisión entendió que cuando una empresa realiza actividades de desarrollo sin recibir ayudas para ello, como era el caso de GMB/KBA, las ayudas de reestructuración concedidas ulteriormente para tal fin ya no pueden considerarse necesarias.

(24) En virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de septiembre de 1980 en el asunto C-730/79 (Philip Morris/Comisión) [1], las ayudas estatales sólo pueden concederse sobre la base de las excepciones previstas en el apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE cuando resulten necesarias para inducir a una o varias empresas a adoptar un comportamiento que contribuya a alcanzar el objetivo citado en la excepción en cuestión. La Comisión debe considerar incompatibles con el mercado común las ayudas que no hayan llevado al beneficiario a tomar las medidas necesarias para cumplir los objetivos previstos en el apartado 3 del artículo 87 de Tratado CE.

(25) Una empresa que, debido a su situación económica, necesite una ayuda de reestructuración para garantizar su viabilidad, no siempre puede esperar a tener la certeza absoluta sobre el pago de esa ayuda para llevar a cabo su programa de reestructuración. Al contrario, en ciertos casos puede resultar necesario proceder rápidamente a la realización del programa para cumplir el criterio del restablecimiento de la rentabilidad previsto en las Directrices.

(26) Compete a la Comisión determinar, en vista de las circunstancias de cada caso concreto, si la expectativa de la obtención de la ayuda está lo suficientemente justificada como para que se cumpla el criterio de incentivación. De esta forma, al juzgar si se cumple el criterio de incentivación, la Comisión debe tener en cuenta la naturaleza y los términos exactos de las comunicaciones y prácticas de las autoridades nacionales competentes y otros condicionantes relevantes, y en particular la urgencia que se derivara de la situación económica de la empresa.

(27) Respecto al período de tiempo durante el cual cabe presumir la existencia de un efecto de incentivación hay que resaltar dos aspectos. En primer lugar, debe considerarse que no había efecto de incentivación si la empresa inició las tareas de reestructuración antes de que las autoridades nacionales manifestaran su intención de conceder la ayuda.

(28) Por otra parte, la incentivación se produce con certeza tras una decisión favorable de la Comisión. Una empresa con posibilidades de recibir una nueva ayuda estatal no puede estar segura de obtenerla hasta que el Estado miembro se la haya notificado a la Comisión y ésta haya comprobado su compatibilidad con el mercado común. La mera notificación de una ayuda no tiene incidencia alguna en su compatibilidad con el mercado común.

(29) Por consiguiente, la notificación de la ayuda no despeja la incertidumbre sobre su autorización en el ámbito comunitario. Mientras que la Comisión no haya emitido una decisión sobre la autorización e incluso hasta que no haya expirado el plazo para recurrir esa decisión, el beneficiario no puede tener certeza sobre la legalidad de la ayuda prevista, que es el factor imprescindible para albergar una expectativa legítima. La falta de una certeza absoluta —y por tanto de una expectativa legítima— en cuanto a la autorización de una ayuda en el momento en que el beneficiario potencial resuelve acometer una reestructuración no significa en este tipo de casos que los compromisos previamente asumidos por las administraciones locales o nacionales carezcan de efecto de incentivación.

(30) En determinadas circunstancias, la decisión política de las autoridades regionales ya puede considerarse un efecto de incentivación suficiente. Sin embargo, las circunstancias de los distintos casos contemplados en las Directrices son diferentes, y compete a la Comisión comprobar el cumplimiento del criterio de incentivación teniendo en cuenta todos los aspectos relevantes, incluidos los posibles compromisos no vinculantes contraídos por instancias políticas en el ámbito nacional o, como en el presente caso, en el ámbito de una corporación territorial.

[1] Apartados 16-17, Rec. 1980, p. 2671.

(31) Según esta argumentación, GMB pudo contar con la obtención de la ayuda a más tardar el 11 de septiembre de 1997, fecha en que el Senado de Berlín concedió la ayuda de forma jurídicamente vinculante.

(32) Ahora bien, GMB ya contaba con un fundamento político suficiente desde las negociaciones mantenidas en enero y febrero de 1997, y con toda seguridad desde la firma del «pacto por el empleo» el 24 de febrero de ese mismo año, por lo que puede presumirse que se cumplía el criterio de incentivación. El Tribunal de Primera Instancia estimó que las garantías ofrecidas por las instancias políticas en febrero de 1997 bastaban como incentivo de inversión.

(33) Como esos compromisos políticos no eran jurídicamente vinculantes, GMB asumió un riesgo al confiar en ellos. Pero aun en el supuesto de que GMB llegara a dudar de los compromisos asumidos por la autoridades, confió en ellos lo suficiente como para iniciar la reestructuración en febrero de 1997.

(34) Además, a comienzos de 1997, GMB se vio obligada a actuar con gran celeridad para evitar el cierre de sus instalaciones de producción y a recurrir, a tal fin, a las capacidades de desarrollo de KBA, por ser las más cercanas y más fácilmente disponibles. En su Decisión 1999/690/CE, la Comisión dio por bueno este análisis y consideró que «las capacidades de GMB no le habrían permitido desarrollar los productos competitivos e innovadores en un plazo breve, por lo que GMB hubo de recurrir a las capacidades de KBA» (considerando 24). En consecuencia, una parte importante de los gastos de desarrollo relacionados con el plan de reestructuración ya se realizaron antes de la notificación de la ayuda en septiembre de 1997.

(35) La Comisión también reconoció, al menos implícitamente, que las garantías y los compromisos referentes a la ayuda asumidos por el Estado de Berlín a lo largo de 1997 impulsaron a GMB y KBA a efectuar esas tareas de reestructuración.

(36) Por lo tanto, puede considerarse que en febrero de 1997 se cumplía el criterio de incentivación una vez que quedó claro que las instancias políticas de Berlín intervendrían financieramente para evitar el cierre de las instalaciones de producción de GMB. Todas las inversiones que se realizaron a partir de ese momento han de considerarse motivadas por la ayuda.

Beneficiario

(37) La Comisión sostuvo en la Decisión 1999/690/CE que la parte de la ayuda relativa a las actividades de construcción y desarrollo favorecía a KBA, de modo que era ésta y no su filial GMB la principal beneficiaria. Sin embargo, una vez reexaminados los hechos y sobre la base de la prueba solicitada por el Tribunal, no puede determinarse ningún tipo de interés financiero directo o indirecto de KBA.

(38) Para dilucidar si KBA era beneficiario de la ayuda, el Tribunal de Primera Instancia pidió que se demostrara la existencia de un interés económico o financiero que impulsara a KBA a hacerse cargo de las actividades de desarrollo. Según la Decisión 1999/690/CE, esta condición se cumplía puesto que las actividades de planificación y desarrollo financiadas mediante la ayuda favorecieron directamente a KBA, que tenía un interés estratégico en la producción de suministros para el grupo empresarial.

(39) La negativa de la Comisión a autorizar la ayuda por valor de 4,875 millones de marcos alemanes supuso en la práctica una carga adicional para el grupo KBA, que realizó las actividades de desarrollo necesarias para garantizar el programa de reestructuración sin contrapartida financiera, ya que GMB no pudo aportar esa contrapartida. Los costes de desarrollo facturados por KBA representaban los costes incurridos por la propia empresa y no contenían ningún tipo de beneficio, como el que necesariamente tendría que haber realizado una empresa externa de planificación y desarrollo. Por ello, dichos costes fueron inferiores al precio más bajo que GMB hubiera podido obtener en el mercado libre para tales servicios. En consecuencia, GMB gastó el importe de la ayuda en su propio interés, al ser KBA el proveedor más económico, y el mejor, para las actividades de desarrollo que precisaba.

(40) Habida cuenta de estas circunstancias y del hecho de que KBA hubiera podido evitar hacerse cargo de las pérdidas de GMB mediante el cierre de su fábrica en junio de 1997, las estrechas relaciones entre KBA y GMB no demuestran que el pago de una ayuda a esta última beneficiara necesariamente a la primera.

(41) KBA tampoco tenía otros motivos financieros, o indirectamente financieros, que le hubieran podido impulsar a financiar las actividades de desarrollo. El hecho de que en el plan de reestructuración se estableciera que KBA iba a realizar las actividades de desarrollo y construcción a cambio de una remuneración por parte de GMB no es suficiente para apoyar el argumento del presunto interés de KBA en esas actividades. Dicho pago estaba destinado a retribuir la prestación de unos servicios concretos cuya realización necesariamente ocasionó a los departamentos de construcción del grupo KBA unos costes reales que éste no hubiera podido cubrir sin el citado pago.

(42) Además, la capacidad de los departamentos de construcción del grupo KBA ya estaba plenamente copada por otros proyectos cuya realización tuvo que aplazarse para que pudieran llevarse a cabo las tareas en cuestión en el breve plazo de que se disponía debido a las dificultades financieras de GMB. Estos departamentos de construcción no trabajaban por debajo de su capacidad, sino que operaban realizando beneficios. KBA no podía sacar ningún provecho del plan de reestructuración ya que debía facturar el trabajo de desarrollo realizado por cuenta de GMB a precio de coste y sin ningún margen de beneficios.

(43) La presunción de que la matriz tiene necesariamente un interés financiero en que parte de su proceso de fabricación se realice dentro del grupo no puede darse por segura. Ese hipotético interés depende de las circunstancias del caso, en particular de la oferta en el mercado de los componentes en cuestión, y de que la fabricación de esos componentes por la filial resulte rentable una vez tomados en consideración todos los costes incurridos.

(44) La producción interna ha de compararse con las posibilidades de obtener de proveedores externos, de un modo fiable y a precios interesantes, unos productos equivalentes a los desarrollados por la propia empresa. La externalización puede resultar más eficaz que crear toda la cadena de abastecimiento en el seno de la empresa.

(45) Dado que existían fabricantes externos, KBA no tenía ningún interés económico en realizar por sí misma las actividades de construcción con el fin de que esa tarea le permitiera crear una fuente de suministro fiable de las piezas necesarias para la fabricación de sus máquinas. Existían otras fuentes de suministro fiables, de modo que KBA no precisaba de GMB para asegurar el desarrollo y la fabricación de esos productos.

(46) Las actividades de desarrollo que debían financiarse con una parte de la ayuda eran necesarias para mantener en funcionamiento a GMB, ya que de lo contrario no podía iniciar la modernización de la producción, que era el elemento fundamental del plan de reestructuración. KBA no tenía ni interés económico ni «estratégico» en realizar por sí misma las actividades de desarrollo. Como constató el Tribunal de Primera Instancia, KBA simplemente hubiera podido cerrar GMB, tal como estaba previsto en un principio. En consecuencia, el dinero para las actividades de desarrollo, cuyo único beneficiario fue GMB, era la condición *sine qua non* para que esta empresa pudiera crear una nueva línea de producto.

IV. **CONCLUSIÓN**

(47) Alemania notificó la ayuda estatal prevista conforme al apartado 3 del artículo 88 del Tratado CE, con lo que cumplió su obligación de notificar las ayudas individualmente en caso de no existir un régimen de ayudas autorizado. Por lo demás, la Comisión observa que es la primera ocasión en que GMB, que atraviesa por una crisis, ha solicitado una ayuda de reestructuración.

(48) La ayuda cumple las condiciones previstas en las Directrices, pues el plan de reestructuración restablece la viabilidad a largo plazo de la empresa, no altera las condiciones de los intercambios comerciales y se produce una contribución significativa de un inversor privado. Por lo tanto, la ayuda es compatible con el mercado común.

(49) Por las razones expuestas, la Comisión considera que la ayuda estatal notificada, concedida por Alemania a la empresa GMB en forma de subvención por importe de 9,31 millones de marcos alemanes (4,77 millones de euros), cumple las condiciones que permiten declararla compatible con el mercado común.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedida por Alemania a la empresa Graphischer Maschinenbau GmbH, por un importe de 9,31 millones de marcos alemanes (4,77 millones de euros), para la reestructuración de sus centros de producción en Berlín es compatible con el mercado común.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 23 de julio de 2003.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión