DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 27 de marzo de 1996

relativa a la ayuda concedida por Italia a la empresa CECA Altiforni e Ferriere di Servola, con sede en Trieste, Italia y sujeta a un procedimiento de administración excepcional

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/515/CECA)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y, en particular, la letra c) de su artículo 4,

Vista la Decisión nº 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia [1],

Después de haber emplazado a los demás Estados miembros y terceros interesados para que le presentaran sus observaciones de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6 de la mencionada Decisión, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

I

HECHOS Y PROCEDIMIENTO

A raíz de una denuncia presentada por una empresa competidora, por cartas de 28 de febrero y de 13 de julio de 1994, la Comisión solicitó al Gobierno italiano aclaraciones en relación con unas supuestas ayudas concedidas a la empresa siderúrgica Altiforni e Ferriere di Servola (en lo sucesivo «AFS»).

Mediante cartas del Ministerio de Industria, Comercio y Artesanía de 17 de marzo y de 4 de agosto de 1994, el Gobierno italiano, al tiempo que afirmaba que no había concedido ayuda de Estado alguna, reconocía haber otorgado una garantía pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 *bis* de la Ley italiana nº 95/1979, sobre los créditos concedidos por algunos bancos a AFS.

Basándose en la información de que dispone, incluida la facilitada por el Gobierno italiano, la Comisión ha determinado lo siguiente:

i) AFS había acumulado deudas por un valor cinco veces superior a su capital social. Las condiciones financieras de la empresa eran tan difíciles que el Tribunal declaró el estado de insolvencia; por lo tanto, AFS pasó a una situación de administración excepcional en virtud de la Ley nº 95/1979;

ii) la intervención pública, que revistió la forma de garantía en el sentido de la Ley nº 95/1979, permitió a la empresa conseguir fondos para proseguir sus actividades;

iii) el préstamo concedido a AFS con la garantía del Estado italiano ascendía a 26 500 millones de liras italianas;

iv) AFS no pagó al Gobierno italiano ninguna prima o compensación por la garantía concedida.

Considerando todo lo expuesto anteriormente, la Comisión comunicó a las autoridades italianas que albergaba serias dudas sobre si, en condiciones normales de mercado, AFS habría podido obtener un préstamo y si una entidad privada le habría concedido algún tipo de garantía, dada su situación de insolvencia. La Comisión subrayó que, según su práctica habitual y en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cualquier garantía pública concedida a una empresa en dificultades que no pueda ser financiada por entidades financieras privadas y que suponga condiciones más ventajosas que las aplicadas normalmente en el mercado financiero constituye una ayuda de Estado, aunque no llegue a ejecutarse.

Como en aquel momento aún no era posible determinar si la ayuda era compatible con el mercado común, el 23 de noviembre de 1994, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 de la Decisión nº 3855/91/CECA. Por carta de 12 de diciembre de 1994, la Comisión comunicó al Gobierno italiano dicha decisión, pidiéndole que precisara los motivos por los cuales no se había respetado la obligación de notificación previa.

La carta se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 19 de septiembre de 1995 para invitar a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones al respecto [2].

[1] DO nº L 362 de 21. 12. 1991, p. 57.

[2] DO nº C 242 de 19. 9. 1995, p. 4.

II

OBSERVACIONES DE LOS DEMÁS INTERESADOS

En el marco del presente procedimiento, la Comisión recibió las observaciones de los Gobiernos alemán y británico, así como de la asociación de productores siderúrgicos británicos (British Iron and Steel Producers Association, en lo sucesivo «BISPA») y de la asociación alemana de fabricantes de productos de fundición (Roheisenverband). A continuación se facilita un resumen de dichas observaciones:

— los Gobiernos alemán y británico, así como BISPA y Roheisenverband estaban totalmente de acuerdo con la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento,

— concretamente, el Gobierno británico señaló que las garantías públicas sobre créditos constituyen ayudas de Estado en la medida en que permiten a una empresa, en situación de insolvencia, proseguir sus actividades de forma artificial, incluso en el caso de que no se hayan ejecutado. Las autoridades británicas consideraban que el importe garantizado en su totalidad constituía una ayuda de Estado e invitaron a la Comisión a exigir su supresión y el reembolso al Gobierno italiano por parte de dicha empresa del importe equivalente a la prima que le habría sido exigida a cambio de una garantía similar si hubiese recurrido a una entidad financiera privada,

— BISPA subrayó que, a pesar de la crítica situación financiera por la que atravesaba la empresa, reflejada pormenorizadamente en la Comunicación de la Comisión, la empresa seguía operando en el mercado debido exclusivamente a las garantías públicas sobre los préstamos que, por otro lado, habían perjudicado directamente a los productores británicos. Los fabricantes británicos de productos ligeros largos encuentran cada vez mayores dificultades para competir, en las mismas condiciones en el mercado italiano, en el que AFS mantenía una posición significativa,

— el Gobierno alemán y la Roheisenverband señalaron que AFS había podido continuar operando en el mercado gracias a las considerables ayudas de Estado que el Gobierno italiano le había concedido además de la mencionada garantía, y señalaban la atención de la Comisión la existencia de una ayuda de Estado de 4 500 millones de liras italianas concedida a la empresa de la región de Friuli-Venezia-Giulia para la protección del medio ambiente.

III

OBSERVACIONES DEL GOBIERNO ITALIANO

El 29 de noviembre de 1995, la Comisión envió al Gobierno italiano copia de las observaciones recibidas de terceros, rogándole que remitiese su eventual respuesta en el plazo de quince días. Las autoridades italianas presentaron sus observaciones por cartas de 10 de enero, 20 de enero y 21 de febrero de 1996. El Gobierno italiano se reafirmaba en la postura adoptada con motivo de la incoación del procedimiento en virtud del apartado 4 del artículo 6 de la Decisión nº 3855/91/CECA.

Las autoridades italianas rebatieron el enfoque jurídico de la Comisión, sosteniendo que este tipo de garantía, concedida con arreglo al artículo 2 *bis* de la Ley italiana nº 95/1979 (que no tenía como principal objetivo la protección de empresas en situación crítica, sino el mantenimiento de puestos de trabajo) no constituía una ayuda de Estado. Las autoridades italianas sostenían que, aún admitiendo que no fuera así, la Comisión, al determinar si la intervención constituía una ayuda de Estado, debía tener en cuenta ante todo que la garantía no había sido ejecutada. Según el Gobierno italiano, esta circunstancia bastaba para no considerar en definitiva la intervención estatal como una ayuda de Estado.

El Gobierno italiano subrayó, además los siguientes aspectos:

— por lo que se refiere al incumplimiento de la obligación de notificación previa de la garantía pública concedida a AFS para cubrir operaciones de descuento de créditos comerciales por un importe de 26 500 millones de liras italianas, las autoridades italianas habían informado a la Comisión sobre el funcionamiento y fase de aplicación de la Ley nº 95/1979 desde sus primeros años de vigencia (principios de los años ochenta), comunicando los datos relativos a la garantía prestada por el Tesoro público,

— la garantía del Tesoro público, que constituía una intervención con carácter excepcional, a la espera de que se elaborara un programa genérico de reestructuración, se concedió el 5 de mayo de 1993 en relación con el descuento de créditos comerciales hasta el 30 de junio de 1993 incluido, y había llegado a vencimiento sin ser ejecutada,

— después del 30 de junio de 1993, AFS había efectuado otras operaciones de descuento de efectos comerciales recurriendo a bancos o a empresas de «factoring», aportando las garantías correspondientes únicamente mediante la suscripción de pólizas de seguros privadas; así pues, su grave situación no había impedido a la empresa lograr la financiación sin recurrir a la garantía pública,

— las autoridades italianas declararon además que se estaba estudiando la posibilidad de modificar el sistema de garantía pública previsto en la Ley nº 95/1979 de forma que las empresas sujetas a un procedimiento de administración excepcional quedasen obligadas al pago de una compensación al Estado, calculada con arreglo a las condiciones normales de mercado y proporcional al importe del aval obtenido; siempre que la Comisión lo considerara oportuno, se podía adoptar una medida similar en relación con AFS. Por carta de 9 de marzo de 1995, las autoridades italianas se mostraron de acuerdo con la tesis de la Comisión de que las garantías concedidas a título gratuito constituían una ayuda de Estado, por lo que declararon estar considerando la posibilidad de modificar la Ley nº 95/1979.

IV

El Gobierno alemán y la Roheisenverband, tras señalar que AFS había podido continuar operando en el mercado gracias a las significativas ayudas de Estado concedidas por el Gobierno italiano, además de la mencionada garantía, refirieron a la Comisión la existencia de una ayuda de Estado de 4 500 millones de liras italianas en favor de la empresa de la región de Friuli-Venezia-Giulia para la protección del medio ambiente. La Comisión desea dejar claro que el objeto del presente procedimiento es exclusivamente la garantía pública concedida a AFS. Por lo tanto, a menos que decida ampliar el procedimiento incoado el 23 de noviembre de 1994 en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 6, la Comisión no está autorizada para incluir en su decisión definitiva las demás ayudas de Estado concedidas a la empresa. Aclarado este punto, es necesario señalar que, según la información de que dispone, la subvención prevista por valor de 4 500 millones de liras italianas destinada a la protección del medio ambiente aún no se ha concedido. Las demás ayudas de Estado que pudieren haberse concedido a AFS se tratarán por separado.

Por lo que respecta a los motivos que el Gobierno italiano adujo para demostrar que no había incumplido la obligación de notificación previa de la garantía, la Comisión considera oportuno señalar que, en 1989, había enviado a los Estados miembros dos cartas sobre garantías estatales [1]. En ellas, la Comisión señalaba que las garantías concedidas por el Estado directa o indirectamente a través de entidades financieras deben notificarse antes de su concesión, ya que en principio pueden ser consideradas ayudas de Estado.

AFS es una empresa incluida en el ámbito de aplicación del artículo 80 del Tratado CECA, dado que fabrica productos comprendidos en el Anexo I del mismo. Por lo tanto, la ayuda en cuestión, concedida en forma de garantía pública, debía haber sido notificada previamente a la Comisión para su autorización, en virtud de la Decisión nº 3855/91/CECA. La Comisión opina que, aun no considerando la garantía pública una ayuda de Estado, el Gobierno italiano debía haberla notificado con arreglo al apartado 2 del artículo 6 de la mencionada Decisión, que prevé que los Estados miembros deberán informar a la Comisión de todos los proyectos de intervención financiera en favor de empresas siderúrgicas. La información de que dispone la Comisión muestra claramente que el comportamiento del Gobierno italiano ha permitido que AFS recibiera una ayuda financiera considerable.

Así pues, la Comisión considera la garantía pública concedida a AFS una ayuda ilegal debido al incumplimiento de la obligación de notificación previa por parte de las autoridades italianas.

Por otro lado, la Comisión considera totalmente irrelevantes los motivos aducidos por las autoridades italianas, según los cuales la garantía no constituía una ayuda porque no se había ejecutado, puesto que el falseamiento de la competencia surge en el momento en que la empresa tiene la posibilidad de proseguir sus actividades tras una intervención estatal, es decir, desde el momento en que puede obtener préstamos basándose en esa garantía pública.

Por lo que respecta a las demás observaciones formuladas por las autoridades italianas, la Comisión reafirma, en consonancia con sus anteriores decisiones y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que las garantías públicas constituyen una forma de ayuda de Estado particularmente insidiosa, ya que provocan un grave falseamiento de la competencia, en particular, si se conceden a empresas que se hallan en una situación muy crítica o con perspectivas muy precarias. De hecho, las garantías públicas, pueden sostener de forma artificial la actividad de una empresa insolvente que, en otras circunstancias, al no poder recibir financiación en las condiciones normales del mercado, se vería obligada a ampliar su capital o a cerrar.

Las ayudas concedidas a determinadas empresas en forma de garantías públicas sobre préstamos concedidos por entidades financieras privadas tienen muchas características comunes con la adquisición de participaciones públicas. Por ello, como en el caso de adquisición de participaciones públicas, la Comisión comprueba la posible existencia de un elemento de ayuda de Estado en la garantía pública, comparándola con las condiciones que la empresa beneficiaria obtendría en el mercado privado y, sobre todo, valorando si la empresa habría podido obtener un aval privado.

Se puede suponer que una garantía pública no constituye ayuda de Estado en caso de que:

— la situación financiera de la empresa beneficiaria esté saneada,

— la empresa beneficiaria haya demostrado que puede obtener préstamos en el sector privado sin necesidad de recurrir a dicha garantía,

— la garantía se conceda a cambio del pago por parte de la empresa de una prima a un tipo comercial normal, calculado basándose en el riesgo al que tiene que hacer frente una entidad de financiación privada para un mismo período y en condiciones análogas.

A la inversa, se puede suponer que una garantía pública constituye ayuda de Estado en caso de que, sin ella, la empresa beneficiaria no haya encontrado una entidad financiera dispuesta a concederle un crédito en ninguna condición o si, en el supuesto de que sea posible recurrir a un aval privado, no se haya pagado ninguna prima al Estado a cambio de la garantía. En el primer caso, en particular, para las empresas con problemas graves cuya situación sea conocida y cuyas perspectivas de reembolso sean muy dudosas, el importe de la ayuda podría corresponder al valor de la garantía, en el segundo caso, el valor de la ayuda correspondería únicamente a la prima no abonada.

[1] Cartas de la Comisión a los Estados miembros SG(89) D/4328 de 5 de abril de 1989 y SG(89) D/12772 de 12 de octubre de 1989.

Así pues, la Comisión considera que una garantía pública no constituye una ayuda de Estado únicamente cuando la empresa hubiera podido obtener la misma garantía recurriendo a una entidad financiera privada o si paga al Estado la misma prima que pagaría a una entidad privada.

En el presente caso, cabe señalar que AFS obtuvo la garantía en virtud de la Ley nº 95/1979, aplicable únicamente una vez que un tribunal independiente haya comprobado que se respetan las siguientes condiciones:

a) la empresa emplea a más de trescientos trabajadores,

b) las deudas son al menos cinco veces superiores al capital social de la empresa,

c) la empresa se halla en una situación de insolvencia, o sea, que no puede saldar sus deudas en circunstancias normales.

Es evidente que AFS reúne estos tres requisitos y, además, es sabido que no ha abonado al Estado prima alguna en compensación por la garantía prestada. Las autoridades italianas se declararon dispuestas a exigir a AFS el pago de una prima y a modificar la Ley nº 95/1979 de forma que las empresas pagaran al Ministerio de Hacienda una prima calculada de acuerdo con las condiciones normales de mercado en relación con el importe del aval. Sin embargo, la Comisión debe señalar que, hasta ahora, no se ha adoptado ninguna medida destinada a recuperar, como mínimo, el importe de la prima que AFS habría debido pagar, ni se ha procedido a modificar la normativa.

Además, si se analiza el caso basándose en las consideraciones de hecho y de derecho mencionadas, resulta lógico concluir que, dada la extrema precariedad de la situación financiera de AFS y su condición jurídica de sociedad sujeta a administración excepcional, parece muy improbable que:

a) la empresa hubiese podido conseguir recursos financieros para proseguir su propia actividad sin la garantía pública en cuestión;

b) la empresa hubiera podido obtener la misma garantia recurriendo a una entidad financiera en el mercado privado, habida cuenta del riesgo que entrañaba la operación.

Incumbía a las autoridades italianas demostrar que esas presunciones eran infundadas. La Comisión señala que, efectivamente, el Estado italiano ha logrado superar esas presunciones presentando pruebas documentales de la capacidad de la empresa de obtener una garantía análoga recurriendo a un inversor privado en las condiciones normales de mercado.

Basándose en la información de que dispone y, en particular, en la facilitada en la última fase de la investigación, la Comisión ha podido verificar que AFS ha efectuado operaciones de descuento de efectos comerciales tras el vencimiento de la garantía del Ministerio de Hacienda el 30 de junio de 1993. Para tales operaciones, AFS ha utilizado la garantía privada que le concedio la compañía de seguros SIAC (Società Italiana Assicurazione Crediti), una empresa que reúne a algunos de los principales grupos aseguradores del país, como Generali (a través de Aurora Assicurazioni), la Fondiaria, Società Reale di Assicurazioni, Assitalia, Toro Assicurazioni, Allianz Pace, Compagnia di Assiruazioni di Milano, il Duomo, así como la Banca Popolare di Novara, uno de los bancos privados más importantes de Italia. La garantía, que venció el 30 de septiembre de 1994, se concedió a cambio de una prima correspondiente al 3,6 % anual del importe garantizado; sin embargo, se acordó que la prima, calculada sobre una base cuatrimestral, no podía ser inferior a 200 millones de liras italianas, independientemente del importe de los créditos garantizados efectivamente durante el cuatrimestre de referencia.

Habida cuenta de todo lo expuesto anteriormente, la Comisión llegó a la conclusión de que la garantía pública concedida sin exigir el pago de una prima constituía efectivamente una ayuda de Estado, dado que AFS no habría podido obtener en el mercado una garantía análoga en las mismas condiciones. Por otro lado, la Comisión observa que la garantía en sí misma no constituye una ayuda de Estado, puesto que podría haber sido concedida también por una entidad financiera privada en condiciones normales de mercado.

Por lo que respecta a la compatibilidad de dicha ayuda con el mercado común del carbón y del acero, la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA establece que serán consideradas incompatibles con el mercado común y quedarán, por lo tanto, suprimidas y prohibidas las subvenciones o las ayudas concedidas por los Estados cualquiera que sea su forma.

Como excepción parcial a la letra c) del artículo 4, la Decisión nº 3855/91/CECA, adoptada con el dictamen conforme del Consejo, emitido por unanimidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 95 del Tratado CECA, establece en sus artículos 2 a 5 disposiciones que autorizan la concesión de ayudas a la siderurgia en algunos casos expresamente previstos, como las ayudas para investigación y desarrollo, para la protección del medio ambiente o las ayudas al cierre.

Basándose en la información de que dispone, la Comisión ha concluido que, en la situación actual, la garantía pública referida no entra en la ámbito de aplicación de las normas mencionadas, de modo que, no pueden invocarse en el presente caso. Por otro lado, el Gobierno italiano no se ha acogido a ninguna de estas excepciones.

V

La ayuda de Estado concedida por el Gobierno italiano a la empresa CECA AFS en forma de garantía pública sin el correspondiente pago de una prima es ilegal e incompatible con el mercado común del carbón y del acero. La Comisión, habida cuenta de la información reunida y, en particular, la relativa a las condiciones financieras bajo las cuales SIAC ha concedido la garantía privada, ha concluido que la ayuda de Estado de que se trata es equivalente a las primas que se habría debido pagar con arreglo a un contrato de garantía privado,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda de Estado concedida por Italia a AFS, en virtud el artículo 2 *bis* de la Ley italiana nº 95/1979, entre el 5 de mayo y el 30 de junio de 1993, en forma de garantía pública para la cobertura de un crédito por valor de 26 500 millones de liras italianas, sin el correspondiente pago de prima alguna, es ilegal e incompatible con el mercado común del carbón y del acero, de conformidad con el artículo 4 del Tratado CECA.

Artículo 2

La intensidad de la ayuda equivale a la prima que AFS debería haber pagado en condiciones normales de mercado por una garantía análoga a la concedida por el Estado italiano. Italia deberá recuperar la ayuda exigiendo su reembolso a la empresa beneficiaria. La ayuda se reembolsará con arreglo a los procedimientos y disposiciones de la legislación italiana, y los intereses, que se basarán en el tipo de interés utilizado como tipo de referencia en la evaluación de los regímenes de ayuda regionales, empezarán a devengarse a partir de la fecha de concesión de la ayuda ilegal hasta la del reembolso efectivo.

Artículo 3

El Gobierno italiano informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que hubiese adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 27 de marzo de 1996.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión