

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 12 de mayo de 2004

relativa a la ayuda estatal ejecutada por España para una nueva ayuda de reestructuración de los astilleros públicos españoles

Asunto de ayuda estatal C 40/00 (ex NN 61/00)

[notificada con el número C(2004) 1620]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2005/173/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Considerando lo siguiente:

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

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

Visto el Reglamento (CE) n° 1540/98 del Consejo, de 29 de junio de 1998, sobre ayudas a la construcción naval⁽¹⁾,

Visto el Reglamento (CE) n° 1013/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración⁽²⁾,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con los citados artículos⁽³⁾ y teniendo en cuenta dichas observaciones,

I. PROCEDIMIENTO

- (1) Basándose en el Reglamento (CE) n° 1013/97, la Comisión en una Decisión de 6 de agosto de 1997⁽⁴⁾ autorizó una ayuda de reestructuración para astilleros públicos españoles que ascendía a aproximadamente 1 900 millones EUR. En virtud de dicho Reglamento, la condición para la aprobación de la ayuda era que no se concedieran más ayudas con fines de reestructuración.
- (2) A través de la prensa la Comisión tuvo conocimiento de que varias transacciones que afectaban a astilleros públicos españoles de carácter civil tuvieron lugar durante los años 1999 y 2000. Por cartas de 27 de enero y 29 de marzo de 2000 la Comisión pidió información sobre este asunto. España no contestó a ninguna de las dos cartas.
- (3) Mediante su Decisión de 12 de julio de 2000, la Comisión incoó el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado (en lo sucesivo, «incoación») con respecto a la transacción por la que la sociedad de cartera estatal Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) compró los dos astilleros Juliana y Cádiz y la fábrica de motores de Manises, como empresas separadas, a Astilleros Españoles SA. Se informó a las autoridades españolas de la Decisión mediante carta de la Comisión de 1 de agosto de 2000.

⁽¹⁾ DO L 202 de 18.7.1998, p. 1.

⁽²⁾ DO L 148 de 6.6.1997, p. 1.

⁽³⁾ DO C 328 de 18.11.2000, p. 16, DO C 21 de 24.1.2002, p. 17, y DO C 199, 23.8.2003, p. 9.

⁽⁴⁾ DO C 354 de 21.11.1997, p. 2.

- (4) España, mediante cartas de 18 de mayo y 24 de septiembre de 2001, presentó sus comentarios sobre la incoación del procedimiento. También informó a la Comisión de que la SEPI había decidido, en julio de 2000, reagrupar todos los astilleros estatales de España en un grupo.
- (5) El 28 de noviembre de 2001, la Comisión decidió ampliar el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado (en lo sucesivo, «primera ampliación») a las transacciones suplementarias entre, por una parte, SEPI y Bazán y, por otra parte, AESA y Bazán, para crear el nuevo grupo IZAR. Por carta de 28 de noviembre de 2001, la Comisión informó a España de la ampliación del procedimiento y pidió toda la información pertinente que pudiera ayudar a evaluar el elemento de ayuda de las transacciones. Por carta de 29 de noviembre de 2002 la Comisión aclaró que para poder efectuar una evaluación apropiada necesitaba las cuentas anuales de los astilleros afectados y de AESA, así como cualquier otra documentación que aclarara cómo fueron tasadas las empresas en el momento del cambio de propiedad.
- (6) España, mediante carta de 31 de enero de 2002, presentó sus comentarios sobre la primera ampliación del procedimiento. La Comisión recordó a España, a través de una carta fechada el 28 de febrero de 2002, que aún tenía que remitir los informes anuales de las empresas. España facilitó más información mediante carta de 29 de julio de 2002, que sin embargo no incluía los informes anuales solicitados.
- (7) Como España no facilitó los informes anuales la Comisión decidió, el 12 de agosto de 2002, enviar un requerimiento de información de conformidad con el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁽¹⁾ exigiendo a España el envío de dicha información. España fue informada mediante carta de 12 de agosto de 2002. La Comisión subrayaba que si no recibía los datos solicitados tomaría una decisión final basándose en la información disponible. Mediante carta de 16 de octubre de 2002, España respondió al requerimiento pero no proporcionó los informes anuales solicitados.
- (8) La Comisión decidió el 27 de mayo de 2003 ampliar de nuevo el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado (en lo sucesivo, «segunda ampliación»), para incluir una ayuda estatal que acababa de detectar y parecía ilegal, ligada a transacciones entre la SEPI y AESA y sus astilleros. Por carta de 27 de mayo de 2003, la Comisión informó a España de la ampliación del procedimiento y solicitó toda la información pertinente para evaluar la ayuda sospechosa. Por carta de 10 de julio de 2003 España respondió a la segunda ampliación. Mediante sendas cartas de 16 de octubre y 11 de noviembre de 2003 la Comisión pidió más clarificaciones. España contestó mediante carta de 25 de noviembre de 2003 y envió más información mediante carta de 14 de abril de 2004.
- (9) Tras la incoación la Comisión recibió comentarios de Dinamarca, mediante carta de 18 de diciembre de 2000, y tras la primera extensión, comentarios del Reino Unido, por carta de 22 de febrero de 2002. Después de la segunda ampliación se recibieron comentarios de Royal Van Lent Shipyard, mediante carta de 24 de septiembre de 2003, de una parte que solicitó el anonimato por carta del mismo día, y de IZAR, mediante carta de 6 de octubre de 2003. Estos comentarios se enviaron a España mediante cartas de 14 de febrero de 2001, 6 de marzo de 2002 y 13 de octubre de 2003. España remitió sus comentarios a través de cartas fechadas el 14 de marzo de 2001, el 4 de abril de 2002 y el 10 de noviembre de 2003. El 14 de noviembre de 2003, IZAR interpuso un recurso contra la Comisión ante el Tribunal de Primera Instancia, solicitando la anulación de la segunda ampliación del procedimiento.

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

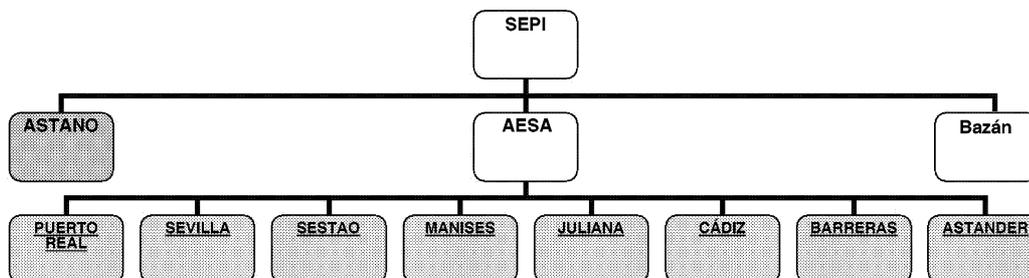
Beneficiarios

- (10) Las empresas afectadas son Astilleros Españoles SA (AESA), E. N. Bazán de Construcciones Navales Militares SA («Bazán»), IZAR Construcciones Navales («IZAR»), Astilleros de Cádiz SRL («Cádiz»), Astilleros de Puerto Real SRL («Puerto Real»), Astilleros de Sestao SRL («Sestao»), Astilleros de Sevilla SRL («Sevilla»), Juliana Constructora Gijonesa SA («Juliana»), Fábrica de motores diésel de Manises SA («Manises»), y Astilleros y Talleres del Noroeste («Astano», que posteriormente cambió su nombre por el de «Fene»).

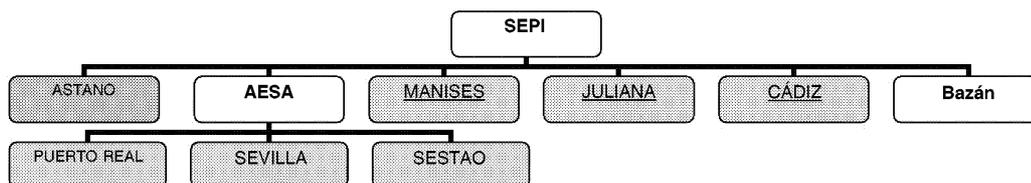
⁽¹⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

Transacciones cubiertas por el presente procedimiento

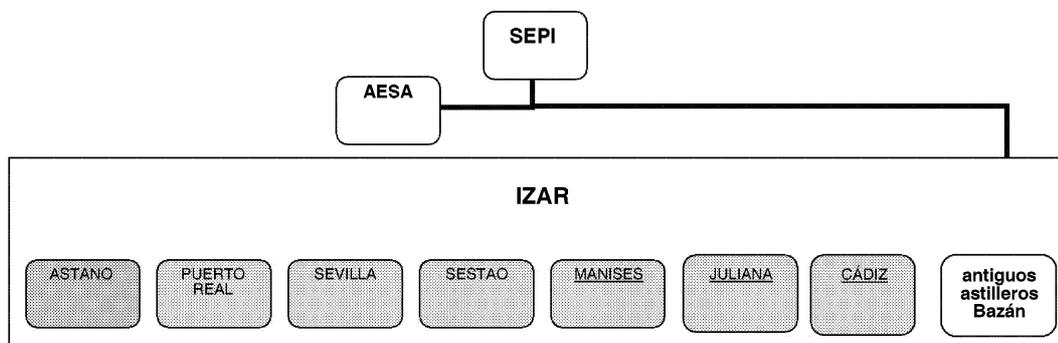
- (11) Desde 1998 todos los astilleros públicos españoles pertenecen a la estructura de la sociedad de cartera estatal SEPI. Antes de 1998 todos los astilleros civiles, aparte de Astano que ya poseía directamente, eran empresas independientes propiedad de la sociedad de cartera AESA, una filial de la SEPI. AESA no realizaba actividades directas de construcción naval sino que era una sociedad de cartera que gestionaba activamente sus astilleros. La SEPI también era propietaria de Bazán, una empresa que principalmente comprendía tres astilleros militares (no como empresas independientes). A principios de 1998, la estructura de la propiedad de los astilleros públicos era la siguiente.



- (12) En un primer lote de transacciones (en lo sucesivo, «transmisión 1»), el 28 de diciembre de 1999, la SEPI compró los astilleros Cádiz y Juliana y la empresa de motores de Manises a AESA por un precio de 15 300 000 EUR⁽¹⁾. Los astilleros Barreras y Astander fueron privatizados y ya no son objeto de la presente investigación. Esto dio como resultado la siguiente estructura.



- (13) En julio de 2000 la SEPI decidió reagrupar todos los astilleros estatales en un grupo. La fusión tuvo lugar a través de dos operaciones principales. En una operación («transmisión 2»), el grupo de astilleros militares Bazán, propiedad de la SEPI, compró los tres astilleros que le quedaban a AESA (Puerto Real, Sestao y Sevilla) por 1 peseta cada uno.
- (14) En la otra operación («transmisión 3»), Bazán compró tres astilleros (Juliana, Cádiz y Astano) y la Fábrica de motores de Manises directamente a la SEPI, también por 1 peseta cada uno. Todas las empresas fueron disueltas y reagrupadas en Bazán, que cambió su nombre por el de IZAR. La estructura actual de los astilleros es por ello la siguiente.



⁽¹⁾ Los importes monetarios de la presente Decisión son, en general, cifras redondeadas, en euros, calculadas a partir de pesetas.

Decisión de incoar el procedimiento formal de investigación

- (15) Al incoar el procedimiento, la Comisión declaró que tenía dudas sobre si la transmisión 1, en la que la SEPI pagó un precio a AESA que, como posteriormente se supo, ascendía a 60 millones EUR por las tres empresas Juliana, Cádiz y Manises, constituía una ayuda estatal.
- (16) También había dudas sobre si tal ayuda era compatible con el mercado común, pues parecía no serlo con la Decisión de la Comisión de 1997 que aprobó el último paquete de ayuda de reestructuración para los astilleros públicos y, por consiguiente, constituía una ayuda de reestructuración incompatible de conformidad con el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, primer guión, del Reglamento (CE) n° 1540/98. Este planteamiento se basaba en especial en los siguientes argumentos.
- (17) En primer lugar, la «venta» no parecía ser una operación auténtica sino más bien una aportación de capital que permitía a AESA y a los astilleros que seguían perteneciéndole (Puerto Real, Sevilla y Sestao) continuar funcionando de momento.
- (18) En segundo lugar, dados su comportamiento previo y sus al parecer pobres resultados, parecía probable que ningún inversor comercial estaría dispuesto a comprar los astilleros en tales condiciones.

Primera decisión de ampliar el procedimiento formal de investigación

- (19) El 25 de noviembre de 2001 la Comisión decidió ampliar el procedimiento para abarcar las transmisiones 2 y 3, ejecutadas para reagrupar todos los astilleros estatales españoles en un grupo. En la ampliación del procedimiento la Comisión observó que había una proximidad de las transacciones que tuvieron lugar entre 1999 y el 2000, que, en definitiva, llevaron a la creación de un grupo para todos los astilleros estatales. Por ello, el procedimiento tuvo que ampliarse a todas las transacciones que llevaron a la fusión para evaluar completa y correctamente la posible ayuda estatal a los astilleros civiles contenida en las diversas transacciones del grupo SEPI.
- (20) En este contexto la Comisión subrayó que la aportación de capital a empresas públicas debe producirse en condiciones de mercado para excluir la existencia de ayuda estatal. Por lo tanto tenía dudas sobre si el precio de venta de 1 peseta por astillero y por la fábrica de motores podía considerarse como precio de mercado y si,

por lo tanto, una ventaja económica derivada de la ayuda estatal había sido conferida a IZAR a través de dichas transacciones.

- (21) Como las disposiciones comunitarias aplicables no permitían más ayudas de salvamento y reestructuración a los astilleros civiles públicos, la Comisión tenía dudas sobre si estas transacciones eran compatibles con el mercado común.

Segunda decisión de ampliar el procedimiento formal de investigación

- (22) En sus investigaciones ulteriores la Comisión descubrió que en 1999 la SEPI prestó 194 400 000 EUR a las tres empresas Cádiz, Juliana y Manises, que acababa de comprar. Como parece que estos préstamos se proporcionaron a empresas en crisis, la Comisión consideró que podían constituir una ayuda estatal.
- (23) Además, la Comisión observó que el 18 de julio de 2000 AESA recibió una aportación de capital de la SEPI de 252 400 000 EUR, que podría constituir una ayuda estatal. Se comprobó que los astilleros de Puerto Real, Sestao y Sevilla recibieron casi simultáneamente aportaciones de capital de AESA por un importe similar. Esta aportación de capital de AESA a sus tres astilleros tuvo lugar solamente dos días antes de que fueran transmitidos a Bazán.
- (24) Finalmente, parece que Bazán fue compensado por una pérdida de 68 200 000 EUR en relación con su compra de los astilleros Astano, Cádiz, Juliana y Manises. La Comisión por lo tanto se preguntó si la SEPI podría haber aportado esta cantidad a las cuatro empresas en relación con su transmisión a Bazán.
- (25) Basándose en esta nueva información, directamente relacionada con las transmisiones que llevaron a la creación de IZAR, el 27 de mayo de 2003 la Comisión decidió ampliar el procedimiento puesto que tenía dudas sobre si estos préstamos y aportaciones de capital eran compatibles con el mercado común.
- (26) Puede finalmente observarse que en la segunda ampliación del procedimiento la Comisión subrayó que en caso de que se confirmasen las dudas referentes a la concesión de la ayuda adicional, según lo expresado en la Decisión que puso en marcha el actual procedimiento, podría considerarse que la ayuda concedida en 1997 para la nueva reestructuración de los astilleros estatales españoles era incompatible y debía ser recuperada.

III. COMENTARIOS DE PARTES INTERESADAS

Comentarios al incoarse el procedimiento

(27) Al incoarse el procedimiento la Comisión recibió comentarios de Dinamarca, que opinaba que la transacción entre AESA y la SEPI debía ser considerada como una aportación ilegal de capital que violaría el paquete de ayuda acordado en 1997 para AESA. Dinamarca apoyó por lo tanto la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento.

(28) Dinamarca alegó además que puesto que Bazán recibió la ayuda en 1998 a condición de que cesara la construcción naval comercial, la compra por Bazán de varios astilleros civiles no respetaría esa condición. Finalmente, Dinamarca añadía que los astilleros daneses han sufrido la competencia de los astilleros españoles que recibieron ayuda estatal.

Comentarios a la primera ampliación

(29) La Comisión recibió comentarios del Reino Unido sobre la ampliación del procedimiento. El Reino Unido comparte las dudas de la Comisión sobre si la reestructuración de los astilleros públicos en España es compatible con los principios de mercado. Subraya que una preocupación clave es el tratamiento de las deudas de la empresa estatal AESA, que el Reino Unido afirma eran importantes en el momento de la transacción. El Reino Unido considera que reagrupar los grupos comerciales y navales en una sola entidad, IZAR, ofrece mayores oportunidades para una posible elusión de las normas de ayuda estatal.

(30) Según el Reino Unido, es una opinión ampliamente compartida en la industria británica que los astilleros españoles obtienen importantes contratos de construcción naval y transformación debido no a su propia competitividad sino gracias a las medidas de ayuda de las que disponen. Alega que hay ejemplos concretos en que se ha adjudicado un contrato a estos astilleros, para el que los astilleros británicos también habían presentado una oferta, en condiciones difíciles de explicar si se aplicaran unas condiciones comerciales normales. También cree que se utiliza el cambio constante de titularidad de astilleros deficitarios como un mecanismo que permite conceder continuamente subvenciones a un sector que está evitando una reestructuración que es esencial.

Comentarios a la segunda ampliación

(31) La Comisión recibió comentarios de tres partes. Una parte que pidió el anonimato hizo un comentario conjunto para este asunto y para el asunto C 38/03 (ex NN

10/03) de ayuda estatal⁽¹⁾. Observa que IZAR se dedica a la construcción, reparación, mantenimiento y transformación de barcos de recreo, en especial yates de lujo, y subraya que la ayuda investigada ha creado una distorsión grave en el mercado de barcos de recreo y que las instalaciones de los astilleros militares de IZAR en Cartagena y San Fernando se utilizan para este fin. Se recibió otro comentario conjunto para este asunto y el C 38/03 de Royal van Lent Shipyard Royal BV, que se dedica a la construcción de megayates. La empresa afirma que las ayudas concedidas por el Gobierno español durante los últimos años han sido sumamente perjudiciales para muchos de los competidores en este mercado.

(32) La Comisión también recibió comentarios de IZAR que, en primer lugar, alega que los fondos facilitados por la SEPI no deben considerarse como recursos del Estado. Con respecto a un préstamo de 194 400 000 EUR de la SEPI a AESA, IZAR afirma que no se trató de un nuevo préstamo, sino solamente de la asunción por la SEPI de un préstamo que AESA había concedido a sus astilleros. Con respecto a la aportación de capital de 254 400 000 EUR de la SEPI a AESA, IZAR alega que ésta tuvo lugar en septiembre de 2000, en un momento en que AESA no poseía ningún astillero, y que, por lo tanto, no puede considerarse como ayuda a los astilleros. Con respecto a la cobertura de pérdidas de 68 200 000 EUR por parte de la SEPI con respecto a IZAR, IZAR afirma que nunca tuvo lugar, como puede verse en su informe anual y añade, finalmente, que se utilizó una base jurídica incorrecta y que no tiene sentido recuperar ninguna ayuda concedida a los astilleros españoles públicos en 1997.

IV. COMENTARIOS DE ESPAÑA

Comentarios tras la incoación

(33) En sus comentarios sobre la incoación del procedimiento España aclaró que la suma que la SEPI pagó a AESA por ambos astilleros y la fábrica de motores era considerablemente más baja que la mencionada en la incoación. De hecho, el precio por las tres empresas fue de 15 300 000 EUR (y no los 60 citados en la incoación), distribuidos del siguiente modo: 8 054 000 por Cádiz; 5 235 000 por Juliana; y 2 013 000 por Manises.

(34) España además argumentó ante la Comisión el porqué, en su opinión, la transmisión 1 no constituía una ayuda estatal. El principal argumento era que las transacciones se efectuaron para preparar una privatización de las tres empresas. Puesto que la SEPI es especialista en privatizaciones era necesario transmitir las tres empresas a la SEPI. Sin embargo, se puso muy pronto de manifiesto que no podría encontrarse ningún comprador interesado. Ésta fue la razón de la posterior transmisión de las empresas a Bazán.

⁽¹⁾ DO C 201 de 26.8.2003, p. 3.

(35) Puesto que el supuesto propósito de las transacciones era preparar a las tres empresas para la privatización, España considera que la SEPI no necesitaba actuar como actor del mercado cuando compró las empresas sino solamente pagar un precio razonable, y en tales circunstancias el valor contable parecía ser la solución óptima.

Comentarios tras la primera ampliación

(36) Tras la primera ampliación del procedimiento, España transmitió a la Comisión los siguientes argumentos sobre por qué no hubo ayuda estatal en las transmisiones 2 y 3, es decir, de por qué el precio de 1 peseta por empresa era correcto.

(37) Según España, la SEPI, como accionista del 100 % de todas las empresas afectadas, se comportó como un operador del mercado cuando decidió reorganizar toda la construcción naval en un grupo, con el objetivo de obtener sinergias. También era necesario incrementar la capacidad de producción militar, dada la gran cartera de pedidos y el aumento esperado en el futuro de este sector.

(38) España también subrayó que no había ningún vínculo entre el primer grupo de transacciones en las que participaron AESA y la SEPI y el segundo grupo, que condujo a la creación de IZAR. Las primeras iban dirigidas a la privatización de las tres empresas, mientras que las segundas pretendían crear un gran grupo de construcción naval español.

(39) España alega que el hecho de que el precio de las mismas empresas (Cádiz, Juliana y Manises) cambiase en un corto plazo de 15 300 000 EUR a 3 pesetas, solamente muestra que las dos transacciones tenían objetivos distintos.

(40) La transmisión de los astilleros a Bazán, con todos sus activos y pasivos, no otorga ninguna ventaja a ningún astillero. Además España alega que no se utilizaron recursos públicos en las transacciones.

(41) España también razona que aunque pudiera probarse alguna ventaja para Bazán en la transmisión 2, la naturaleza militar de Bazán plantea dudas en cuanto a si el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE es aplicable, dada la excepción prevista en el artículo 296 del Tratado CE.

(42) También se alega que el precio utilizado en una transacción interna en un grupo no tiene necesariamente que basarse en el de mercado. Por añadidura, España afirma que en las transacciones consideradas los precios utilizados (1 peseta) fueron completamente razonables y reflejaban el valor de los astilleros afectados. Un inversor de mercado no habría pagado más y utilizar un precio igual al valor contable no habría sido apropiado en esta situación.

(43) España sostiene que, como principio general, la reorganización de actividades dentro del mismo grupo no afecta a la situación competitiva de la nueva empresa de reciente creación o a la de las empresas integradas en ella. Sobre este punto, España hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus sentencias de 27 de marzo de 1980, asunto 61/79, *Denkavit Italiana* ⁽¹⁾, de 15 de marzo de 1994, asunto C-387/92, *Banco Exterior de España* ⁽²⁾ y de 1 de diciembre de 1998, asunto C-200/97, *Ecotra-de/Altiformi* ⁽³⁾.

(44) Subsidiariamente, en caso de que la Comisión considerara el precio demasiado bajo y por lo tanto constitutivo de ayuda a Bazán/IZAR, España se refiere a una decisión de la Comisión, de 27 de julio de 1994 ⁽⁴⁾ en la que se declara que aunque el precio pagado por la transmisión de una fábrica de automóviles entre dos entidades de la Treuhand fuera probablemente demasiado bajo, la Comisión consideró que esto era irrelevante puesto que afectaba a una transacción interna de la Treuhand.

(45) España sostuvo además que no existía ningún precio de mercado razonable y por ello la Comisión no había podido fijar la ayuda estatal controvertida, como lo exige el Reglamento (CE) n° 659/1999, la jurisprudencia y la práctica de la propia Comisión.

(46) España además facilitó información sobre el valor contable de los astilleros afectados y los riesgos económicos calculados para cada uno de ellos. Los riesgos se dividieron en tres elementos: riesgo económico en los contratos existentes, riesgo económico por infrautilización de la capacidad y otros riesgos económicos (comerciales, laborales y fiscales). España alegó que utilizando el valor contable como referencia y deduciendo los riesgos calculados, el precio de 1 peseta por empresa refleja el valor real y por lo tanto no existe ninguna ventaja para el comprador Bazán/IZAR (véase el cuadro 1).

⁽¹⁾ Rec. 1980, p. 1205 (EE 1980, p. 399).

⁽²⁾ Rec. 1994, p. I-877.

⁽³⁾ Rec. 1998, p. I-7907.

⁽⁴⁾ DO L 385 de 31.12.1994, p. 1.

Cuadro 1

Valores contables y riesgos relacionados con las transacciones individuales en julio de 2000

(en millones de EUR)

Empresa	Valor contable	Riesgo calculado	Valor neto calculado
Empresas vendidas por AESA a Bazán			
Puerto Real	68,8	[...](*)	[...]
Sestao	91,1	[...]	[...]
Sevilla	37,8	[...]	[...]
Empresas vendidas por la SEPI a Bazán			
Cádiz	- 20,9	[...]	[...]
Juliana	- 31,6	[...]	[...]
Manises	- 14,7	[...]	[...]
Astano	1,0	[...]	[...]

(*) Información confidencial.

(47) En reacción a los comentarios daneses, España consideró que los relativos a la ayuda a Bazán no afectan a este procedimiento y, por lo tanto, no son pertinentes. España, además, negó las alegaciones de que las transacciones entre AESA y la SEPI constituyen ayuda, pues no comportaron ningún flujo injustificado de fondos. Finalmente, España declara que los problemas con que se enfrentan los astilleros daneses no se deben a la competencia de los astilleros españoles sino a la competencia desleal de Corea.

(48) Con respecto a los comentarios recibidos del Reino Unido, España manifiesta su sorpresa por las alegaciones de subvenciones cruzadas entre la producción militar y civil puesto que alega que el Reino Unido tiene muchos astilleros con producción mixta, civil y militar. También niega que los astilleros españoles se hayan beneficiado de cualquier medida no autorizada por la Comisión Europea.

Comentarios tras la segunda ampliación

(49) Tras la segunda ampliación del procedimiento, España presentó a la Comisión los siguientes argumentos sobre las razones por las que, en su opinión, no hubo ayuda estatal en los préstamos y aportaciones de capital analizados por la Comisión.

(50) En primer lugar, España alega que la SEPI actuó como inversor privado en una economía de mercado que aspira a lograr los mayores beneficios y que la Comisión no ha probado que los recursos de la SEPI provengan del Estado o sean imputables al mismo.

(51) Con respecto a los préstamos de la SEPI a Cádiz, Juliana y Manises, España declara que cuando, el 22 de diciem-

bre de 1999, la SEPI se hizo cargo de las tres empresas, éstas tenían deudas con AESA de, respectivamente, 120 800 000 EUR (Cádiz), 47 200 000 EUR (Juliana) y 24 100 000 EUR (Manises). Lo que hizo la SEPI fue hacerse cargo de estos créditos de AESA. No se puede considerar que esto sea una nueva ayuda a los astilleros. Además, los tipos de interés aplicados eran similares al tipo de mercado (MIBOR más 8 puntos).

(52) En lo tocante a la aportación de capital de 252 400 000 EUR de la SEPI a AESA, España declara, en primer lugar, que el capital no se aportó el 18 de julio de 2000, tal como se recoge en la incoación, sino en septiembre del mismo año. En ese momento AESA no tenía ninguna actividad puesto que había vendido ya sus últimos astilleros a Bazán. Por consiguiente, esta aportación no pudo provocar ninguna distorsión de la competencia y estaba destinada a organizar un cierre ordenado de AESA. España a este respecto hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991, asunto C-303/88, ENI-Lanerossi⁽¹⁾.

(53) Con respecto a las aportaciones de capital sospechosas a Astano, Cádiz, Juliana y Manises, España comunica que el informe anual 2000 de IZAR recoge pérdidas de 68 200 000 EUR relacionadas con la adquisición de los cuatro astilleros concernidos. Según España, no hubo ninguna ayuda de la SEPI a los astilleros antes de que fueran transmitidos a Bazán.

(54) España además proporciona amplios argumentos contra la posibilidad de que parte de la ayuda autorizada en 1997 llegara a ser incompatible en caso de que la Comisión declarara que se facilitó más ayuda ilegal a los astilleros públicos españoles.

⁽¹⁾ Rec. 1991, p. I-1433.

(55) En reacción a los comentarios de terceros, España está de acuerdo completamente con todo lo declarado por IZAR. Con respecto al problema de la producción de yates de lujo, citado por las otras dos partes, España alega, en primer lugar, que estos barcos no están cubiertos por el Reglamento (CE) n° 1540/98 y que, por lo tanto, los comentarios no deben tenerse en cuenta. Además estos yates de lujo son construidos por IZAR sin ninguna ayuda estatal y la cuota de mercado mundial de IZAR en este mercado es mínima (menos del [...] %). También niega que parte de las supuestas inversiones en los astilleros de San Fernando y Cartagena hayan tenido lugar.

V. EVALUACIÓN

Fundamento jurídico

- (56) Con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, será incompatible con el mercado común cualquier ayuda concedida por un Estado miembro o con cargo a fondos estatales, bajo cualquier forma, que distorsione o amenace con distorsionar la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones, siempre que afecte al comercio entre Estados miembros. De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se cumple el criterio de que el comercio resulta afectado si la empresa beneficiaria realiza una actividad económica en la que existe comercio entre Estados miembros.
- (57) Con arreglo al artículo 87, apartado 3, letra e), del Tratado CE, pueden considerarse compatibles con el mercado común las categorías de ayuda determinadas por una decisión tomada por el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión. Sobre esta base el Consejo adoptó, el 29 de junio de 1998, el Reglamento (CE) n° 1540/98, que estuvo vigente desde el 1 de enero de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2003, que se aplica a toda ayuda ilegal concedida durante este período, de conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales⁽¹⁾.
- (58) La construcción naval es una actividad económica que implica un comercio entre Estados miembros. Por lo tanto, la ayuda a la construcción naval entra en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE.
- (59) La Comisión observa que según el Reglamento (CE) n° 1540/98, «construcción naval» significa la construcción de buques mercantes autopropulsados de alta mar. La Comisión observa además que el artículo 2 de dicho Reglamento declara que la ayuda concedida para la construcción naval y la reparación y transformación de buques sólo puede ser compatible con el mercado común si cumple las disposiciones del Reglamento. Esto es aplicable no sólo a la ayuda concedida a las empresas que

desarrollan tales actividades sino también a las entidades relacionadas.

- (60) En agosto de 1997, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1013/97, la Comisión aprobó excepcionalmente un paquete de ayudas de reestructuración para los astilleros públicos españoles civiles con el fin de que a finales de 1998 pudieran ser de nuevo viables. Incluyendo las ayudas aprobadas previamente, el paquete totalizaba 318 000 millones de pesetas (1 900 millones EUR).
- (61) Al dar su acuerdo, el Consejo subrayó la naturaleza única y final del paquete de ayuda. El Gobierno español se comprometió a que los astilleros no recibirían ninguna otra ayuda de reestructuración, salvamento, compensación de pérdidas o privatización. Esto se reflejó en las condiciones establecidas en la decisión de la Comisión que aprobó la ayuda y también se subrayó en el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, primer guión, del Reglamento (CE) n° 1540/98, que especifica que no puede concederse ninguna ayuda de salvamento o reestructuración a una empresa a la que ya se le haya concedido tal ayuda de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1013/97.
- (62) Por consiguiente, cualquier ayuda superior a la autorizada por la decisión inicial de la Comisión de agosto de 1997 sería incompatible con el mercado común, a menos que se aprobara mediante otra base jurídica.
- (63) La Comisión observa que los astilleros Sestao, Puerto Real, Sevilla, Cádiz y Juliana construyeron o repararon barcos en ese momento y que, por lo tanto, la actividad de dichas empresas entraba en el ámbito de aplicación del Reglamento. Manises y Fene (la antigua Astano) pueden considerarse como entidades relacionadas. La Comisión observa además que AESA e IZAR, como sociedades matriz o propietarias de varios astilleros, quedan englobadas en el ámbito del artículo 1 del Reglamento (CE) n° 1540/98. Esto corresponde a la línea que la Comisión ha seguido en decisiones previas sobre astilleros públicos españoles, en especial, su decisión de aprobar la ayuda en 1997, y la de 1999⁽²⁾ de declarar incompatible la ayuda de la SEPI a AESA.

Evaluación de la ayuda en las diversas transmisiones

- (64) Como se señaló anteriormente, este caso cubre tres transmisiones distintas de empresas entre sociedades de cartera diferentes y la ayuda potencial ligada a estas transmisiones. La evaluación se llevará a cabo examinando los aspectos pertinentes en cada una de las tres transmisiones. Por lo tanto, las cuestiones planteadas en la incoación del procedimiento y las dos ampliaciones no pueden tratarse por separado.

⁽¹⁾ DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

⁽²⁾ DO L 37 de 12.2.2000, p. 22.

1. *El papel de la SEPI*

- (65) En la incoación y las ampliaciones la Comisión suponía que la SEPI actuaba en nombre del Estado, es decir, que su comportamiento en las diversas transacciones era imputable al Estado. España ha impugnado esta afirmación, alegando que la SEPI funciona independientemente y que por lo tanto su comportamiento no es imputable al Estado. De cualquier modo, en opinión de España, la SEPI actuó como un inversor de mercado y, por lo tanto, los fondos facilitados por la SEPI en este caso no pueden considerarse como ayuda estatal.
- (66) La Comisión observa que la SEPI es una sociedad de cartera pública directamente dependiente del Ministerio de Hacienda y por ello se considera empresa pública a efectos de la Directiva 2000/52/CE de la Comisión ⁽¹⁾ por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE ⁽²⁾, puesto que debido a su propiedad o participación financiera los poderes públicos pueden directa o indirectamente ejercer una influencia dominante en la SEPI.
- (67) El Tribunal de Justicia ha definido cuándo se entiende que los fondos se consideran recursos estatales, declarando que incluso si los importes correspondientes a la medida en cuestión no fueran asumidos permanentemente por el Tesoro, el hecho de que sigan estando constantemente bajo control público y, por lo tanto, disponibles para las autoridades nacionales competentes, es suficiente para considerarlos recursos del Estado [sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1999 en el asunto C-83/98, P. France/Ladbroke Racing y Comisión ⁽³⁾]. Esto es aplicable claramente a los recursos de la SEPI.
- (68) El Tribunal de Justicia en su sentencia de 16 de mayo de 2002 [asunto C-482/99, Stardust Marine ⁽⁴⁾] resumió los criterios para que se pudiera imputar a un Estado una medida de ayuda adoptada por una empresa pública. Según el Tribunal de Justicia, esto puede deducirse de un conjunto de indicios derivados de las circunstancias del caso y del contexto en que se tomó la medida.
- (69) Ejemplos de indicios citados por el Tribunal de Justicia son la integración de la empresa pública en las estructuras de la administración pública, la naturaleza de sus actividades y el ejercicio de éstas en el mercado en condiciones normales de competencia con operadores privados, la personalidad jurídica de la empresa (estar sujeta al Derecho público o al Derecho de sociedades normal), la intensidad de la supervisión ejercida por los poderes públicos en su gestión o cualquier otro indicio que muestre, en el caso particular, una implicación de los poderes públicos en la adopción de una medida o la improbabilidad de que no estén implicados, teniendo en cuenta también el ámbito de la medida, su contenido o las condiciones que contiene.
- (70) La SEPI es una empresa con un estatuto jurídico particular ya que, por ejemplo, sus informes anuales no pueden consultarse en el registro público español. La empresa es dirigida por un consejo de administración, compuesto, en gran parte, por secretarios de Estado y otras personas ligadas directamente al Gobierno. La naturaleza de sus actividades incluye la privatización de empresas estatales, una actividad muy ligada a la cosa pública. Además la SEPI en el pasado ha actuado con respecto a los astilleros de un modo que puede imputarse al Estado, como proporcionar parte de la ayuda de reestructuración autorizada en 1997 y ayuda ilegal en 1998 ⁽⁵⁾. Puede también observarse que la SEPI facilita ayuda estatal en otros ámbitos, como en el de la industria hullera ⁽⁶⁾.
- (71) De los anteriores considerandos 66 y 67 se deduce que los fondos de la SEPI son recursos del Estado. Además, en los considerandos 68 a 70 se explica cómo la concesión de fondos a empresas de construcción naval debe considerarse imputable al Estado al ser facilitados en condiciones no conformes con los principios de economía de mercado.
- (72) El principio general aplicable a las transacciones financieras entre el Estado y las empresas públicas es el llamado principio del inversor en una economía de mercado. Dado que los fondos de la SEPI son recursos estatales, es esencial que la SEPI, en las transacciones económicas con sus filiales de construcción naval (bien se trate de empresas con actividades económicas o sociedades de cartera que engloban a tales empresas) actúe completamente conforme al principio de inversor en una economía de mercado.
- (73) El principio del inversor en una economía de mercado se explica detalladamente en la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros 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 de fabricación ⁽⁷⁾. El Tribunal de Justicia declaró también, por ejemplo, en su sentencia de 10 de julio de 1986, asunto C-40/85, Bélgica/Comisión [Boch ⁽⁸⁾], que la forma apropiada de establecer si la medida constituye ayuda estatal es aplicar el criterio de hasta qué punto la empresa podría obtener los importes de que se trata en los mercados privados de capitales en las mismas condiciones y, en especial, si en circunstancias similares un accionista privado, teniendo en cuenta la factibilidad de obtener un beneficio y sin considerar ningún elemento de política social, regional o sectorial, habría suscrito el capital en cuestión.

⁽¹⁾ DO L 193 de 29.7.2000, p. 75.

⁽²⁾ DO L 195 de 29.7.1980, p. 35.

⁽³⁾ Rec. 2000, apartado 50, p. I-3271.

⁽⁴⁾ Rec. 2002, apartados 55 y 56, p. I-4397.

⁽⁵⁾ DO L 37 de 12.2.2000, p. 22.

⁽⁶⁾ DO L 296 de 30.10.2002, p. 73.

⁽⁷⁾ DO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

⁽⁸⁾ Rec. 1986, p. 2321.

- (74) La Comisión no excluye que los fondos proporcionados por la SEPI puedan no contener elementos de ayuda siempre que la SEPI se atenga al principio del inversor de mercado. Por lo tanto para cada transacción examinada la Comisión evaluará si la SEPI actuó según el principio del inversor de mercado.
- (75) España alega además que las transacciones en el grupo SEPI no tienen que corresponder a las condiciones de mercado y hace referencia a casos en que la Comisión no requirió que las transacciones dentro del grupo se hicieran en condiciones de mercado.
- (76) La Comisión considera que aunque en ciertos casos muy específicos puede aceptarse que dentro de un grupo estatal las empresas sean transmitidas en condiciones no comerciales, esto no puede aceptarse cuando se transfieren recursos estatales a empresas que compiten con otras empresas en el mercado común.
2. *Ayuda en las transacciones ligadas a la transmisión 1 entre AESA y la SEPI*
- (77) El 28 de diciembre de 1999, la SEPI compró las tres empresas Juliana, Cádiz y Manises a AESA. Hay dos elementos que deben evaluarse para determinar la existencia de ayuda estatal en esta transmisión. Un problema es si el precio de compra pagado por la SEPI a AESA es un precio de mercado y el otro si los préstamos de la SEPI a las empresas que compró respetaron el principio del inversor de mercado.
- a) *Precio de compra*
- (78) En primer lugar, puede observarse que España informó a la Comisión de que el precio pagado por las tres empresas fue de 15 302 000 EUR y no de 60 millones, tal como se recoge en la incoación del procedimiento. España había afirmado previamente que los 15 302 000 EUR pagados por la SEPI por las tres empresas correspondían al valor contable en el momento de la transacción, pero en una última fase de la investigación informó de que éste era el valor contable en una fecha anterior, no especificada aunque del año 1999.
- (79) España alega además que la SEPI no tenía que pagar el precio de mercado puesto que compró los tres astilleros para privatizarlos. Sin embargo, la clasificación de una medida como ayuda estatal no depende de su objetivo sino de su efecto. El hecho de que los astilleros se compraran para un supuesto fin (privatización) no es una razón para descartar el carácter de ayuda estatal de la transacción. Además, teniendo en cuenta que la SEPI es una sociedad de cartera estatal, hay que reiterar que las transacciones financieras entre la SEPI y empresas que compiten en el mercado común deberían siempre basarse en los principios de mercado. Por consiguiente, si la SEPI pagó por una empresa un precio superior al de mercado, estaríamos ante una ayuda estatal al vendedor, en este caso AESA.
- (80) La Comisión observa que la SEPI no logró la privatización de las tres empresas. En cambio se vendieron en julio de 2000 a Bazán, filial de la SEPI, es decir, siete meses después de la transacción de venta, por 1 peseta cada una.
- (81) Los informes anuales de las empresas afectadas muestran que el valor contable de todas y cada una de las tres empresas a finales de 1999, tres días después de la transacción de venta, era deficitario, presentando un importe negativo de un total de -40 646 000 EUR, que se desglosa en los siguientes importes: Cádiz, -13 745 000 EUR; Juliana, -18 679 000 EUR; Manises, -8 222 000 EUR).
- (82) Además, según lo explicado anteriormente, España evaluó el valor de mercado de estas tres empresas en julio de 2000, cuando fueron transmitidas a Bazán. España sostiene que en ese momento el valor de mercado era el valor contable menos los riesgos calculados no incluidos en el balance de las empresas. Los riesgos consistían, por ejemplo, en pérdidas por barcos en construcción y costes derivados de actividad inferior a la normal. Aunque estos factores puedan modificarse con el tiempo es razonable asumir que no cambiaron de manera perceptible durante un período de siete meses. Para las tres empresas consideradas España calculó que los riesgos totales ascendían a 25 300 000 EUR en julio de 2000.
- (83) Por ello, la Comisión concluye que, el 28 de diciembre de 1999, la SEPI pagó 15 302 000 EUR por tres empresas que tenían un valor contable negativo de menos 40 646 000 EUR tres días después, más riesgos que siete meses más tarde fueron calculados en 25 300 000 EUR. Puede, por lo tanto, concluirse que la SEPI pagó más que el precio de mercado por las empresas. Cualquier importe que supere al precio de mercado debe considerarse como ayuda estatal al vendedor, AESA.
- (84) En la demanda de información de julio de 2002 la Comisión pidió copias de todos los documentos que pudieran aclarar la evaluación de las empresas en el momento de la transmisión de propiedad. España no facilitó información sobre esta transacción y por lo tanto la Comisión sólo puede calcular el valor de mercado basándose en la información disponible.
- (85) El valor de mercado en este caso correspondería al valor contable menos los riesgos financieros. Debido a la falta de información, la Comisión no es capaz de calcular el valor exacto de los riesgos financieros. Para excluir una sobrestimación de estos riesgos, adopta por lo tanto un planteamiento prudente y supone que los riesgos financieros son nulos. Por lo tanto, en las circunstancias actuales una aproximación prudente al valor de mercado sería utilizar la mejor aproximación al valor contable.

- (86) La mejor valoración disponible del valor contable en la fecha de la transacción, es decir, el 28 de diciembre de 1999, es el valor contable a 31 de diciembre de 1999, que es un valor negativo: menos 40 646 000 EUR. Tomando esta cifra como base, el valor de mercado de las tres empresas no superaría esta cantidad.
- (87) Basándose en la información disponible, puede por lo tanto concluirse que AESA vendió a la SEPI, por 15 302 000 EUR, tres empresas cuyo valor era, a lo sumo, de menos 40 646 000 EUR, lo que supone un beneficio para AESA de por lo menos 55 948 000 EUR.
- (88) En conclusión, no se puede considerar que el pago por la SEPI de 15 302 000 EUR por las tres empresas Cádiz, Juliana y Manises sea conforme al principio de inversor de mercado. Por consiguiente, se debe considerar que la ganancia de 55 948 000 EUR obtenida por AESA constituye una ayuda estatal. Tras la venta, AESA aún poseía otros tres astilleros dedicados a barcos civiles. Esta ayuda estatal fue ilegal al no haber sido notificada a la Comisión y no es compatible con el mercado común al no poder ser autorizada como ayuda de reestructuración ni de ningún otro tipo.
- (89) Los informes anuales de 1998 y 1999 de AESA y de las empresas que poseía afirman que la continuación de todas las operaciones dependía de la ayuda financiera del accionista respectivo, es decir, la SEPI para AESA y AESA para los astilleros. A partir de esta información la Comisión concluye que la ayuda proporcionada por la SEPI a AESA en esta transacción se transfirió a las tres empresas aún propiedad de AESA (Sestao, Sevilla y Puerto Real). En la decisión de la Comisión ⁽¹⁾ sobre la ayuda estatal ilegal facilitada por la SEPI a AESA en 1998, ratificada posteriormente por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 21 de marzo de 2002, asunto C-36/00, España/Comisión ⁽²⁾, la Comisión ya había llegado a la conclusión de que la ayuda estatal a AESA implicó ayuda estatal a sus actividades de construcción naval.
- b) Préstamos de la SEPI a tres astilleros en diciembre de 1999
- (90) En su segunda ampliación del procedimiento, la Comisión observó que la SEPI facilitó a las tres empresas Juliana, Cádiz y Manises préstamos por 194 400 000 EUR durante el año 1999. La Comisión sospechaba que podría tratarse de ayudas estatales a estas empresas.
- (91) Con respecto a los hechos la situación era la siguiente. Estos tres astilleros (Juliana, Cádiz y Manises) habían acumulado una deuda con AESA de 192 100 000 EUR. Cuando la SEPI se hizo cargo de las tres empresas también les facilitó un anticipo de 192 100 000 EUR (Cádiz: 120,8 millones; Juliana 47,2 millones; Manises 24,1 millones) que se utilizó para devolver los préstamos a AESA. Estos préstamos se hicieron a un tipo de interés igual al MIBOR más 8 puntos. A su vez, la SEPI se hizo cargo del crédito de 192 100 000 EUR de AESA. La diferencia entre estos 192 100 000 EUR y los 194 400 000 EUR declarados en la segunda ampliación del procedimiento (2 100 000 EUR) se debe a pequeños préstamos facilitados ya antes por la SEPI a los astilleros.
- (92) Desde el punto de vista de la ayuda estatal, la evaluación debe centrarse en la transacción por la cual recursos estatales fueron transferidos desde el Estado a los beneficiarios, es decir, en el préstamo de 192 100 000 EUR de la SEPI a las tres empresas: Juliana, Cádiz y Manises. Se supone que la diferencia de 2 100 000 EUR entre esta cantidad y los 194 400 000 EUR declarados en la segunda ampliación del procedimiento no es ayuda estatal puesto que no se ha establecido cuándo y cómo este dinero fue facilitado.
- (93) El elemento que debe evaluarse es, como el Tribunal de Justicia estableció en el asunto 40/85 (Boch), si en circunstancias similares un accionista privado habría proporcionado tales préstamos, teniendo en cuenta la factibilidad de obtener un beneficio y dejando de lado toda política social y regional y consideraciones sectoriales. Por lo tanto, la cuestión es si un inversor privado, incluso si tomara la decisión a nivel de la totalidad de un grupo, esperaría en una economía de mercado normal una rentabilidad aceptable para el capital invertido. El Tribunal de Justicia, en sus sentencias de 29 de abril de 1999 y de 29 de junio de 1999 ⁽³⁾, afirmó, asimismo, que un método apropiado para establecer si un préstamo constituye ayuda estatal es aplicar el criterio de determinar en qué medida la empresa podría obtener las cantidades necesarias en los mercados privados de capitales, en lo que se llama la prueba del inversor privado.
- (94) Los informes anuales de Juliana, Cádiz y Manises muestran claramente que estas tres empresas estaban en crisis. Cada una de ellas tenía valor contable negativo a finales de 1998 y registró pérdidas en 1999. El auditor también declaraba en las cuentas anuales, tanto de 1998 como de 1999, que las empresas necesitaban el apoyo de sus accionistas para poder continuar en funcionamiento. Además, tampoco había indicios de que la difícil situación financiera de los astilleros fuera a mejorar.

⁽¹⁾ DO L 37 de 12.2.2000, p. 22.

⁽²⁾ Rec. 2002, p. I-3243.

⁽³⁾ Asunto C-342/96, España/Comisión, Rec. 1999, apartados 41 y 42, p. I-2459, y asunto C-256/97, DMT, Rec. 1999, p. I-3913; véanse, en particular, los apartados 23 y 24, así como los puntos 334 a 336 de las conclusiones del Abogado General, Sr. Jacobs, en dicho asunto.

- (95) Por estas razones puede establecerse que las tres empresas no habrían sido capaces de obtener los préstamos en los mercados privados de capitales. Es decir, estos préstamos no superan la prueba del inversor privado. Por las mismas razones, la SEPI no podía esperar la devolución de los préstamos con sus intereses. En consecuencia, la puesta a disposición de tales recursos por la SEPI en favor de los astilleros no respetó el principio del inversor privado y los préstamos constituyen ayuda estatal a las tres empresas. Esta ayuda estatal fue ilegal al no haber sido notificada a la Comisión y no es compatible con el mercado común puesto que no puede ser autorizada como ayuda de reestructuración ni de cualquier otro tipo.
- (96) Según España, los préstamos de 192 100 000 EUR fueron devueltos, con intereses, a la SEPI el 12 de septiembre de 2000 por IZAR, que en aquella época se había hecho cargo de Juliana, Cádiz y Manises y había disuelto estas empresas. Por lo tanto esta ayuda ilegal se ha recuperado. Sin embargo, la Comisión se propone utilizar esta información en otra investigación sobre ayuda estatal, C 38/03, que se refiere a en qué medida las aportaciones de capital de la SEPI a IZAR beneficiaron a la construcción naval civil.

3. Ayuda contenida en transacciones ligadas a la transmisión 2 entre AESA e IZAR

- (97) El 20 de julio de 2000 AESA vendió a Bazán los tres astilleros que le quedaban: Puerto Real, Sestao y Sevilla⁽¹⁾.
- (98) Hay dos cuestiones que deben evaluarse y que se plantearon en las decisiones de ampliar el procedimiento, para determinar la existencia de ayuda estatal. Un elemento es si el precio de compra pagado por IZAR a AESA fue el de mercado y el otro si la aportación de 252 425 000 EUR de la SEPI a AESA respetó el principio del inversor de mercado.

a) Aportación de capital

- (99) El 18 de julio de 2000, la SEPI decidió facilitar a AESA 252 425 000 EUR en capital, dos días antes de que AESA vendiera sus astilleros (Sestao, Sevilla y Puerto Real) a Bazán. Este capital se desembolsó en septiembre de 2000. España afirma que puesto que el capital solamente se facilitó en septiembre de 2000, cuando AESA había vendido ya sus astilleros, no pudo distorsionar la competencia en la construcción naval.
- (100) Según el informe anual de 2000 de AESA, ésta hizo aportaciones de 309 millones EUR a sus tres astilleros antes de que se vendieran a Bazán/IZAR. Los informes

anuales de estos astilleros revelan que el capital se proporcionó mediante la condonación de deuda. España ha confirmado que AESA «ajustó» las deudas de los astilleros para su venta a Bazán «para reflejar mejor el valor de los astilleros», pero no facilitó ninguna cifra.

- (101) Tras la condonación de la deuda AESA vendió las empresas por 1 peseta cada una a Bazán. La transacción de venta generó una pérdida contable de 198 millones EUR a AESA. Junto con otras derivadas de actividades de construcción naval, las pérdidas totales para AESA en 2000 ascendieron a 271 millones EUR. Sin la aportación de capital de la SEPI, AESA habría tenido un capital propio negativo de 259 millones EUR a finales de 2000 y debería haber sido liquidada con arreglo al derecho de sociedades.
- (102) El asunto que debe evaluarse es, según lo observado anteriormente, si en circunstancias similares un accionista privado habría aportado el capital y podría esperar un porcentaje aceptable de rentabilidad del capital invertido.
- (103) En primer lugar, es evidente que AESA no podía generar ningún beneficio aceptable con el capital puesto que utilizó los fondos para cubrir costes ligados a la cancelación de deudas de sus astilleros y a la pérdida subsiguiente derivada de la venta de estos astilleros a Bazán. Además AESA es un grupo de empresas que no desarrolla ningún otro tipo de actividad, por lo que no es capaz de generar sus propios beneficios. Puede también excluirse que los beneficiarios últimos de las medidas, los astilleros, bajo la propiedad de Bazán/IZAR generaran un rendimiento aceptable debido a sus últimos resultados y a la falta de medidas de reestructuración. Esto también se confirma en los informes anuales de IZAR, que establecen que sus astilleros civiles sufrieron pérdidas en 2000, 2001 y 2002.
- (104) Puede, por lo tanto, concluirse que la aportación de capital de la SEPI a AESA no respetó el principio del inversor de mercado y constituye ayuda estatal.
- (105) Debe resaltarse al respecto que AESA, al cancelar deudas de sus astilleros por un importe de 309 millones EUR, mejoró su situación financiera por el mismo importe. Puede también establecerse que como la cancelación de la deuda de AESA no implicó ningún pago al contado, la decisión de la SEPI de 18 de julio de 2000 de aportar 252 425 000 EUR a AESA, aunque el importe no se desembolsó hasta septiembre de 2000, permitió a AESA cancelar inmediatamente las deudas sin tener que declararse en quiebra.

⁽¹⁾ También era propietaria de varias empresas más pequeñas, pero su capital nominal total ascendía solamente a 161 millones de pesetas (algo menos de 1 millón EUR), en comparación con 9 500 millones de pesetas (57 100 000 EUR) de los tres astilleros (Puerto Real: 4 000 millones de pesetas, Sestao: 4 000 millones de pesetas, Sevilla: 1 500 millones de pesetas).

- (106) Desde una perspectiva de ayuda estatal la ayuda fue concedida por la decisión de la SEPI de 18 de julio de 2000 de aportar capital, puesto que esta decisión era la condición previa para que AESA pudiera aliviar las deudas de los astilleros. El beneficiario último de esta ayuda fueron los astilleros, puesto que el efecto de la operación fue que los astilleros cancelaron sus deudas con AESA.
- (107) La cancelación de la deuda de AESA mejoró la situación financiera de los astilleros afectados en 309 millones EUR. Sin embargo, la Comisión solamente evalúa la aportación de fondos de la SEPI, que en esta transacción asciende a 252 425 000 EUR. Esta ayuda estatal fue ilegal al no haber sido notificada a la Comisión y al no ser compatible con el mercado común por no poder ser autorizada como ayuda de reestructuración ni como ningún otro tipo de ayuda.
- (108) Aunque puede concluirse que no se ha respetado el principio del inversor en una economía de mercado, España también invoca el derecho a hacer una aportación de capital para garantizar un cierre ordenado, según lo expresado en la sentencia Lanerossi⁽¹⁾. La Comisión considera que el argumento de España no puede aceptarse por las siguientes razones:
- (109) En primer lugar, la sentencia Lanerossi no es pertinente en este caso puesto que los tres astilleros que se benefician de la aportación de capital gracias a la condonación de la deuda están aún en funcionamiento y su cierre no estaba en absoluto previsto cuando se proporcionó la ayuda.
- (110) Además, incluso si el argumento español se considerara desde el punto de vista de un cierre de AESA, en vez de un cierre de sus últimos tres astilleros, puede observarse que el procedimiento de cierre de AESA solamente se puso en marcha a mediados de 2002. Además, el Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia Lanerossi que cuando la inyección de capital no tiene en cuenta ninguna perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, tal disposición debe considerarse como ayuda. Tal es la situación en este caso, puesto que no se puede esperar que la SEPI reciba nunca una remuneración por el capital que ha facilitado a empresas civiles de construcción naval a través de AESA. Finalmente, hay que indicar que los costes del cierre de AESA, según afirma España, consisten en costes sociales ligados a la reestructuración de los astilleros civiles que se produjo entre 1994 y 1998.
- Cualquier otra ayuda para cubrir estos costes implicaría una violación de la decisión de la Comisión de 1997 por la que se autorizó la ayuda de reestructuración.
- b) Precio de compra
- (111) La cuestión de si el precio de compra constituyó ayuda estatal a IZAR se planteó en la primera ampliación del procedimiento, de 28 de noviembre de 2001. La razón por la que la ayuda estatal pudo proporcionarse de esta manera es que una vez que AESA había vendido sus astilleros a Bazán, era una entidad hueca que prácticamente no desarrollaba ninguna actividad. Por ello podía ser tentador para las autoridades españolas asegurarse de que se transfirieran la mayor cantidad posible de activos desde AESA a sus astilleros y por lo tanto a la empresa que se haría cargo de los astilleros civiles, Bazán. También parece evidente que la probabilidad de que el valor de mercado de cada una de estas tres empresas fuera exactamente el mismo, 1 peseta, es muy pequeña.
- (112) Durante el procedimiento España facilitó información en el sentido de que los valores contables de las empresas eran, respectivamente, de 91 100 000 EUR (Sestao), 37 800 000 EUR (Sevilla) y 68 800 000 EUR (Puerto Real), lo que totaliza 197 700 000 EUR. Además España sugiere que el valor de mercado de los tres astilleros era: [...], [...] y [...] EUR, respectivamente, lo que totalizaría [...] EUR.
- (113) Según se explicó anteriormente, 1 peseta por astillero no era claramente un precio de mercado y en teoría implicó un beneficio neto para Bazán/IZAR de [...] EUR si la estimación española del valor de mercado es correcta.
- (114) Sin embargo, como no se ha establecido que este beneficio para Bazán/IZAR incluyera directamente recursos de la SEPI o del Estado, la Comisión no considera que el precio de 1 peseta por astillero pueda utilizarse para establecer la existencia de ayuda estatal al comprador, Bazán/IZAR.

4. Ayuda contenida en las transacciones relativas a la transmisión 3, entre la SEPI y Bazán

- (115) Las cuatro empresas (Astano, Cádiz, Juliana y Manises) fueron vendidas por la SEPI a Bazán, el 20 de julio de 2000, por 1 peseta cada una. En la primera ampliación del procedimiento, la Comisión expresó dudas sobre si éste era el precio de mercado y que por lo tanto pudiera haberse proporcionado ayuda estatal a Bazán/IZAR. En la segunda ampliación de procedimiento, la Comisión observó que estas empresas tenían un valor contable total negativo cuyo importe era de menos 68 200 000 EUR. Puesto que la Comisión no fue capaz de determinar si esta suma se recogió en el informe anual de Bazán/IZAR como pérdida, la Comisión tenía dudas sobre si la SEPI aportó esta cantidad a las cuatro empresas para su transmisión a Bazán.

⁽¹⁾ En los apartados 21 y 22 de la sentencia se dice que debe aceptarse que una sociedad matriz puede también, durante un período limitado, asumir las pérdidas de una de sus filiales para permitirle cerrar sus operaciones en las mejores condiciones posibles. Tales decisiones pueden ser motivadas no solamente por la probabilidad de un beneficio material indirecto sino también por otras consideraciones, tales como un deseo de proteger la imagen del grupo o de reorientar sus actividades. Sin embargo, cuando las inyecciones de capital de un inversor público no tienen presente ninguna perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo, tal puesta a disposición de capital debe considerarse como ayuda en el sentido del artículo 92 del Tratado, y su compatibilidad con el mercado común debe evaluarse únicamente sobre la base de los criterios fijados en dicha disposición.

- (116) Con respecto a los valores contables, España ha informado a la Comisión de que las empresas transmitidas tenían un valor contable total negativo cuyo importe era de menos 68 200 000 EUR en el momento de la transacción. Sin embargo parece que esta cantidad se consignó de hecho como pérdida en el informe anual de 2000 de Bazán/IZAR, contrariamente a lo que se asumió en la segunda ampliación del procedimiento⁽¹⁾.
- (117) Con respecto al precio, España ha facilitado información creíble que indica que el valor de mercado de cada una de las cuatro empresas era negativo. Por lo tanto, puede concluirse que el precio no fue demasiado bajo y que por ello no implicó ayuda estatal a Bazán/IZAR.

Recuperación de la ayuda de reestructuración concedida y aprobada en 1997

- (118) Puesto que se han confirmado las dudas sobre nuevas ayudas estatales ilegales a los astilleros públicos, la Comisión debe evaluar, según lo observado en la segunda ampliación del procedimiento, si parte de la ayuda de reestructuración concedida en 1997 será considerada como incompatible y será recuperada.
- (119) A este respecto la Comisión considera que, teniendo en cuenta los comentarios efectuados por España e IZAR en el contexto del presente procedimiento, no hay argumentos para considerar parte de la ayuda de reestructuración autorizada en 1997 como incompatible. La razón es que, con arreglo a la decisión⁽²⁾ por la que se autorizó la ayuda, el derecho de la Comisión a solicitar la recuperación de la ayuda autorizada en 1997 expiró con el último informe de control⁽³⁾, de 13 de octubre de 1999. Por ello, la ayuda aprobada en 1997 se convirtió en ayuda existente una vez expirado el período de control.

Recuperación de la ayuda tras el cambio de propiedad

- (120) Los astilleros que se benefician de la ayuda ilegal establecida anteriormente son ahora propiedad de IZAR y esta ayuda ilegal debería por lo tanto ser reembolsada por IZAR. El cambio de propiedad de los astilleros, de AESA o SEPI a IZAR, no significa que la recuperación de la ayuda pueda incumbir al anterior propietario de las empresas afectadas. La razón es que las empresas fueron transmitidas a IZAR no en condiciones de mercado y mediante licitaciones abiertas y transparentes sino bajo la forma de reorganización de empresas dentro del mismo grupo, SEPI, con el uso de un precio simbólico. El Tribunal de Justicia dictaminó en dos sentencias recientes⁽⁴⁾ que en la medida en que las empresas sean

compradas en condiciones de competencia no discriminatorias y a precio de mercado (es decir, al mayor precio que un inversor privado estaría dispuesto a pagar en condiciones de mercado normales por las empresas, en la situación en que se encontrasen), en especial después de haberse beneficiado de ayudas estatales, el elemento de ayuda fue evaluado al precio de mercado e incluido en el precio de compra. Sólo en tales circunstancias las empresas a las que se adjudicaron las licitaciones no pueden ser consideradas como beneficiarias de una ventaja en relación con otros operadores del mercado. Por lo tanto, no puede pedírseles que vuelvan a pagar el elemento de ayuda en cuestión. Es obvio de la descripción de los hechos en el presente caso que estas condiciones no se cumplen. Además, en los casos conjuntos C-328/99 y C-399/00, Italia y SIM 2 Multimedia SpA/Comisión⁽⁵⁾, apartado 38, el Tribunal de Justicia subrayó que la venta de participaciones en una empresa beneficiaria de ayudas ilegales por parte de un accionista a un tercero no afecta a la norma que exige el reembolso de las ayudas. En el presente caso Bazán/IZAR, propiedad del grupo estatal SEPI, compró participaciones en empresas que también formaban parte del grupo SEPI, y las suprimió como entidades jurídicas. Como sucesora de astilleros que anteriormente eran independientes desde el punto de vista jurídico (en su calidad de sociedades anónimas) IZAR es ahora el beneficiario y debe recuperar las ayudas concedidas a estos astilleros.

Artículo 296

- (121) En caso de que la aportación de capital a los astilleros se considerase como ayuda a Bazán, España alega que esta ayuda sería conforme al artículo 296 y, por lo tanto, quedaría fuera del alcance de las normas sobre ayuda estatal, puesto que Bazán era una empresa militar en el momento de la adquisición de los astilleros.
- (122) El artículo 296, apartado 1, letra b), establece que «todo Estado miembro podrá adoptar las medidas tales que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado común respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Ya en su decisión⁽⁶⁾ relativa a la ayuda de reestructuración a KSG la Comisión declaró que «Por el contrario, cuando una medida coincidente con la definición de ayuda estatal en el sentido del artículo 87, apartado 1, afecta a la producción militar así como a la producción comercial o de doble uso, no puede justificarse completamente sobre la base del artículo 296. La Comisión no comparte el punto de vista de las autoridades holandesas y españolas en el sentido de que, en virtud de los aspectos militares, la medida está completamente cubierta por el artículo 296, aunque produzca un efecto claro en la competencia en sectores no militares. Esa interpretación choca claramente con la redacción del artículo.»

⁽¹⁾ Sin embargo, esta información se utilizará en el otro procedimiento incoado contra IZAR, para determinar si parte de las aportaciones de capital facilitadas a IZAR en el año 2000 se utilizaron a efectos civiles.

⁽²⁾ DO C 354 de 21.11.1997, p. 2, y, en particular, con arreglo al penúltimo párrafo de la página 7 (ya citado en la nota 4).

⁽³⁾ COM(1999) 480 final.

⁽⁴⁾ Asunto C-390/98, H. J. Banks, apartado 77, Rec. 2001, p. I-6117, y asunto C-277/00, Alemania/Comisión, apartado 80, aún no publicado en la Rec.

⁽⁵⁾ Rec. 2003, p. I-4035.

⁽⁶⁾ DO L 14 de 21.1.2003, p. 56.

(123) Esta decisión afirma además que «está por lo tanto claro que las medidas han afectado efectivamente a las condiciones de comercialización de productos comerciales. Por lo tanto, de conformidad con su práctica normal la Comisión debe evaluar las medidas teniendo en cuenta las normas sobre ayuda estatal en la medida en que falseen o amenacen con falsear la competencia en mercados de productos no citados en el artículo 296.».

(124) La Comisión observa que Bazán, que ahora actúa bajo el nombre de IZAR, hoy en día desarrolla actividades de construcción naval militar y civil. La ayuda facilitada a los astilleros comprados por Bazán iba directa y exclusivamente vinculada a la producción de barcos civiles. Con referencia a sus resultados en el presente caso y la decisión sobre KSG, la Comisión observa además que la producción de barcos civiles está contemplada en el artículo 87 del Tratado y no puede ser eximida basándose en el artículo 296 sólo porque la empresa que compró los astilleros, Bazán, en el momento de la adquisición únicamente se dedicaba a la producción militar.

(125) La decisión de incoar el procedimiento en el asunto C 38/03 recoge en los apartados 44 y siguientes varios criterios que deben cumplirse para que pueda aplicarse el artículo 296 del Tratado CE. Aunque las autoridades españolas conocen bien estos requisitos, no presentaron a la Comisión ninguna prueba de que las medidas descritas anteriormente estaban destinadas a promover la producción de equipos militares.

(126) No puede ponerse en duda con argumentos serios que los astilleros civiles necesitaban enormes inyecciones de capital para sobrevivir. El mero hecho de que fueran vendidos a una empresa de construcción naval no altera la naturaleza de los astilleros, y el hecho de ser propiedad de una empresa que también desarrolla actividades navales no les otorga carácter militar. Además, facilitar información sobre estos astilleros no puede ser contrario a los intereses esenciales de España. En el presente caso España simplemente no dio ninguna explicación creíble sobre cómo podrían verse afectados sus intereses vitales de seguridad y tampoco facilitó ninguna información sustancial.

VI. CONCLUSIÓN

La Comisión concluye que España ha ejecutado ilegalmente una ayuda por un importe de 500 473 000

EUR, en infracción de lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado, facilitada en forma de:

- 1) Compra por la SEPI a AESA de las tres empresas Cádiz, Juliana y Manises, el 28 de diciembre de 1999, por 55 948 000 EUR por encima del precio de mercado, lo que en definitiva benefició a los restantes astilleros de AESA: Sestao, Sevilla y Puerto Real.
- 2) Préstamos de 192 100 000 EUR de la SEPI a tres empresas en crisis: Cádiz, Juliana y Manises, el 28 de diciembre de 1999.
- 3) Aportación de capital de 252 425 000 EUR de la SEPI a AESA, en septiembre de 2000, lo que en definitiva benefició a las tres empresas: Sestao, Sevilla y Puerto Real.

La ayuda no es compatible con el mercado común, ya que no puede ser autorizada como ayuda a la reestructuración ni como ningún otro tipo de ayuda.

La ayuda debe ser reembolsada en su totalidad por la actual propietaria de estos astilleros, IZAR, que se hizo cargo de las empresas de AESA-SEPI.

Los préstamos citados en el anterior punto 2, que ascienden a 192 100 000 EUR, fueron reembolsados en septiembre de 2000, con intereses, por IZAR a la SEPI. Puede, por tanto, considerarse que este importe de ayuda ilegal e incompatible ha sido recuperado.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedida por España a los astilleros españoles públicos, actualmente propiedad de IZAR, por un importe de 500 473 000 EUR, es incompatible con el mercado común.

Artículo 2

1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 1, que ha sido puesta a su disposición ilegalmente, excepto los 192 100 000 EUR ya recuperados.

2. La recuperación se efectuará sin dilación y con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional, siempre que éstos permitan la ejecución inmediata y efectiva de la presente Decisión. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

3. El tipo de interés contemplado en el apartado 2 se aplicará como interés compuesto durante todo el período contemplado en el citado apartado.

Artículo 3

España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las

medidas previstas y ya adoptadas en cumplimiento de la misma. Para ello utilizará el formulario que figura en el anexo de la presente Decisión.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 12 de mayo de 2004.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión

ANEXO

Información relativa a la aplicación de la Decisión 2005/173/CE de la Comisión1. *Cálculo del importe por recuperar*

1.1. Facilitense detalles sobre los importes de la ayuda estatal ilegal puesta a disposición del beneficiario:

Fecha ⁽¹⁾	Importe de la ayuda ⁽²⁾	Moneda

⁽¹⁾ Fecha en la cual se pusieron a disposición del beneficiario los tramos de la ayuda.

⁽²⁾ Importe de la ayuda puesta a disposición del beneficiario (en equivalente bruto de ayuda).

Comentarios:

1.2. Explíquese detalladamente cómo se calcularán los intereses aplicables a la ayuda por recuperar.

2. *Medidas previstas y adoptadas para recuperar la ayuda*

2.1. Descríbanse detalladamente las medidas previstas y ya adoptadas para una recuperación inmediata y efectiva de la ayuda. Indíquese también, en su caso, el fundamento jurídico de las medidas adoptadas o previstas.

2.2. ¿Cuál es el calendario del proceso de recuperación? ¿Cuándo se completará la recuperación de la ayuda?

3. *Recuperación ya ejecutada*

3.1. Detállense los importes de ayuda recuperados del beneficiario:

Fecha ⁽¹⁾	Importe de ayuda devuelta	Moneda

⁽¹⁾ Fecha de reembolso de la ayuda.

3.2. Adjúntense pruebas del reembolso de los importes de ayuda especificados en el cuadro del punto 3.1.