

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 16 de mayo de 2000

relativa a la ayuda estatal concedida por España a la empresa Asociación General Agraria Mallorca SA (AGAMA SA)

[notificada con el número C(2000) 1401]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2000/631/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Visto el Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos ⁽¹⁾,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo ⁽²⁾,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

- (1) La Comisión fue informada, mediante una denuncia, de que España había concedido una ayuda estatal a la empresa Asociación General Agraria Mallorca (en lo sucesivo denominada «AGAMA SA»).
- (2) Mediante télex de 4 de diciembre de 1995, la Comisión solicitó a las autoridades españolas información sobre esta ayuda y mediante télex de 7 de enero de 1997 les recordó esta solicitud, que no recibió respuesta.
- (3) Por carta de 16 de mayo de 1997, la Comisión informó al Gobierno español de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 87 del Tratado con respecto a esta ayuda.
- (4) Por cartas de 14 de julio de 1997, 22 de abril de 1998, 20 de mayo de 1998 y 18 de marzo de 1999, las autoridades españolas presentaron sus observaciones.
- (5) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades*

Europeas ⁽³⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar observaciones sobre la ayuda.

- (6) La Comisión no ha recibido observaciones al respecto por parte de los interesados.

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

- (7) El beneficiario de la ayuda concedida por las autoridades españolas es la empresa AGAMA SA, dedicada a la transformación y comercialización de productos lácteos en la isla de Mallorca (Illes Balears). AGAMA SA es la única empresa de transformación y comercialización de productos lácteos con carácter industrial en el archipiélago balear.
- (8) En agosto de 1990 la empresa AGAMA SA se declaró en suspensión de pagos. El Gobierno Autónomo de las Illes Balears decidió intervenir, a través de la empresa pública Semilla SA, tras la elaboración de un estudio de viabilidad por parte de la empresa Inmark SA. Este estudio preveía la aplicación de varias medidas en la empresa AGAMA SA, a fin de garantizar su viabilidad, entre ellas una reducción de personal, una negociación con los acreedores de la deuda de la empresa y una aportación de capital.
- (9) Semilla SA avanzó a AGAMA SA un importe de 176 millones de pesetas españolas (1 057 781,30 euros), equivalente al 20 % de la deuda que AGAMA SA había contraído con entidades financieras privadas, lo que le permitió reembolsar este porcentaje de la deuda. Estas últimas renunciaron a 706 millones de pesetas españolas (4 243 145,46 euros), importe correspondiente al 80 % de la deuda, de un importe total de 882 millones de pesetas españolas (5 300 926,76 euros).

⁽¹⁾ DO L 160 de 26.6.1999, p. 48.

⁽²⁾ DO C 204 de 4.7.1997, p. 6.

⁽³⁾ Véase la nota 2.

- (10) La empresa Semilla SA también avanzó a AGAMA SA un importe de 272 millones de pesetas españolas (1 634 752,92 euros), equivalente al 85 % de la deuda que AGAMA SA había contraído con los productores de leche, lo que le permitió reembolsar este porcentaje de la deuda. Los productores de leche renunciaron a una media de un 15 % de su deuda (aproximadamente 47 millones de pesetas españolas), de un importe total de 319 millones de pesetas españolas (1 917 228,61 euros). Los productores de leche, a cambio del pago de una gran parte de las deudas, vendieron a Semilla SA 6 681 acciones que poseían de AGAMA SA, a un precio de 1 700 pesetas españolas (10,22 euros) por acción, cuando su valor nominal era de 10 000 pesetas españolas (60,10 euros). Por otra parte, el 20 de mayo de 1991, Semilla SA había suscrito con la empresa Paslac SA (empresa privada accionista de AGAMA SA), por un importe de 1 millón de pesetas españolas (6 010,12 euros), un contrato de opción de compra que se refería a 11 674 acciones de AGAMA SA que poseía Paslac SA, por un precio de 71 millones de pesetas españolas (426 718,59 euros), es decir, de 6 081 de pesetas españolas por acción (36,55 euros).
- (11) Además, el 7 de mayo de 1991, Semilla SA transfirió a AGAMA SA 146 millones de pesetas españolas (877 477,67 euros) para su fondo de maniobra, importe que AGAMA SA tenía que reembolsar a Semilla SA.
- (12) En ese momento, la participación de Semilla SA en AGAMA SA estaba compuesta por: 176 millones de pesetas españolas (1 057 781,30 euros) que se destinaron a pagar las deudas contraídas con las entidades financieras privadas, 272 millones de pesetas españolas (1 634 752,92 euros) que se destinaron a pagar las deudas contraídas con los productores de leche, y 146 millones de pesetas españolas (877 477,67 euros) para el fondo de maniobra de AGAMA SA, importes todos ellos en forma de préstamos reembolsables a Semilla SA. Además, Semilla SA había suscrito 11 millones de pesetas españolas (66 111,33 euros) de la compra de acciones y 1 millón de pesetas españolas (6 010,12 euros) de la opción de compra. El resultado total de la participación era de 606 millones de pesetas españolas (3 642 133,35 euros), a los que había que añadir los intereses, con lo que se llega a un importe de 663 millones de pesetas españolas (3 984 710,25 euros).
- (13) El 3 de abril de 1992, Semilla SA vendió sus acciones y su opción de compra de acciones de AGAMA SA a Granjas Braut SA y a Granjas Son Seat SAT por un precio total, incluido el reembolso de las deudas de AGAMA con Semilla, de 677 millones de pesetas españolas (4 068 851,65 euros). Entre las cuatro empresas interesadas en la adquisición de AGAMA SA, cuya solvencia era similar, el Gobierno balear seleccionó la mejor oferta recibida en términos económicos. No obstante, tras realizar un primer pago de aproximadamente 184 millones de pesetas españolas (1 105 862,27 euros) a Semilla SA, los compradores (que ya habían realizado su opción de compra de acciones de AGAMA SA) se encontraron con dificultades financieras y no pudieron efectuar sus pagos a Semilla SA.
- (14) En estas condiciones, Semilla SA no aceptó el aplazamiento del pago solicitado por Granjas Braut SA y Granjas Son Seat SAT y rescindió el contrato de venta imponiendo la penalización máxima prevista en el contrato: 30 %. En consecuencia, Semilla SA pudo recuperar las acciones de AGAMA SA. Esta operación supuso una pérdida contable para Semilla SA de 91 millones de pesetas españolas (546 921,02 euros).
- (15) Tras la recuperación de AGAMA SA por Semilla SA, Ernest & Young elaboró un plan de reestructuración, en cuyas conclusiones se consideraba que la actividad económica de AGAMA SA sería viable si se tomaban determinadas medidas: reducir la capacidad productiva de la empresa, racionalizar los productos finales (lo que implicaba suprimir productos con un margen de venta reducido y promover los que implicaban una rentabilidad elevada para la empresa), mejorar la imagen de marca y reducir los costes de producción. Este plan preveía, a 31 de diciembre de 1992, que la empresa tendría resultados positivos a partir de 1997 (en realidad estos resultados positivos se iniciaron en 1996, un año antes de lo previsto). Por otra parte, las acciones de AGAMA SA en poder de Semilla SA, así como las deudas de AGAMA SA con Semilla SA fueron transferidas al Gobierno de las Illes Balears por razones operativas.
- (16) En septiembre de 1994 el Gobierno balear decidió una aportación de capital de 548 millones de pesetas españolas (3 293 546,33 euros), de los cuales 213 millones (1 280 155,78 euros) en forma de aportación de nuevo capital y 335 millones (2 013 390,55 euros) en forma de reconversión en capital propio de la deuda contraída por AGAMA SA frente a Semilla SA transferida a continuación al Gobierno balear.
- (17) Los accionistas de AGAMA SA distintos del Estado (los productores de leche), que tenían en su poder el 3 % del capital, también participaron en la aportación de capital (aproximadamente 16 millones de pesetas españolas, o 96 161,94 euros).
- (18) Por otra parte, AGAMA SA obtuvo en junio de 1994 un préstamo de la entidad financiera La Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (en lo sucesivo denominada «La Caixa») por un importe de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros) con la garantía solidaria del Gobierno de las Illes Balears. Dicho préstamo quedó liquidado en marzo de 1998. Las autoridades españolas aportaron un certificado de la Tesorería General de dicho Gobierno en el que se comprometía, en caso de realización de la garantía, a recuperar de AGAMA SA el importe. Además, en el curso de este período, AGAMA SA recibió otros préstamos de entidades financieras privadas, sin garantía estatal, por un importe de aproximadamente 300 millones de pesetas españolas (1 803 036,31 euros). Dichos préstamos también quedaron liquidados en junio de 1999.
- (19) Las autoridades españolas han calculado el elemento de ayuda de esta garantía, de conformidad con lo establecido en el punto 38 de la Comunicación de la Comisión ⁽⁴⁾. El elemento de ayuda estatal de la garantía corresponde a la diferencia entre el tipo que habría pagado AGAMA SA por el préstamo en el mercado libre (entre 12 y 9,25 %) y el tipo que obtuvo en realidad para el préstamo (MIBOR más 0,5 %), es decir, una diferencia de un 0,95 % aproximadamente.

(4) DO C 307 de 13.11.1993, p. 3.

- (20) El pasivo de AGAMA SA consistía en un préstamo de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros) garantizado por el Estado y otros préstamos sin garantía por un importe de 300 millones de pesetas españolas (1 803 036,31 euros). Se destinaron 580 millones de pesetas españolas (3 485 870,21 euros) del pasivo a restablecer el fondo de maniobra con el pago de las deudas contraídas por Granjas Braut y Granjas Son Seat SAT cuando eran propietarias de AGAMA SA, y 205 millones de pesetas españolas (1 232 074,81 euros) al pago de indemnizaciones a los trabajadores como resultado de la reducción del número de empleados. Este coste total de 785 millones de pesetas españolas (4 717 945,02 euros) representa los costes asociados al plan de reestructuración descrito en el punto 15.
- (21) AGAMA SA ha reducido considerablemente el número de empleados (de 244 en 1990 a 51 en 1997) y ha disminuido su capacidad de producción lechera en un 30 % (de 35 millones de litros en 1990 a 22 millones de litros en 1996). De hecho:
- a) sus responsables han suprimido completamente la producción de leche pasteurizada, cuyo potencial de embotellado era 15,5 millones de litros por año; las máquinas eliminadas no han sido sustituidas;
 - b) se ha eliminado completamente el embotellado de leche esterilizada en botellas de cristal, cuyo potencial era de 15 millones de litros por año;
 - c) se han sustituido dos máquinas de embotellado UHT TBA-300 de Tetra Pak por una única máquina de mejor calidad pero de un rendimiento inferior a la suma de las otras dos.
- (22) En 1996, AGAMA SA comenzó a obtener beneficios (muy reducidos), pero en 1998 ya ascendieron a 173 097 000 pesetas españolas (1 040 333,92 euros). Los resultados de explotación fueron de 93 743 000 pesetas españolas (563 406,78 euros) en 1996, de 6 212 000 pesetas españolas (37 334,87 euros) en 1997 y de 178 260 000 pesetas españolas (1 071 364,18 euros) en 1998. El volumen de negocios era en 1996 de 2 093 millones de pesetas españolas (12 579 183,35 euros), en 1997 de 1 814 millones de pesetas españolas (10 902 359,57 euros) y en 1998 de 1 903 millones de pesetas españolas (11 437 260,35 euros). A finales de 1996 la empresa fue vendida al mejor precio presentado en un procedimiento de licitación pública en la que presentaron ofertas cuatro empresas del sector privado.
- (23) AGAMA SA obtuvo un aplazamiento del pago de las cotizaciones sociales a la Tesorería de la Seguridad Social mediante resoluciones de 11 de mayo de 1992 y de 3 de junio de 1994. Se pagaron intereses al tipo legal por el aplazamiento y la deuda se reembolsó en 60 mensualidades que concluyeron en junio de 1999.
- (24) En ausencia de una respuesta de las autoridades españolas, la Comisión incoó el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado y expresó sus dudas en cuanto a la garantía concedida, por el Gobierno de las Illes Balears, al préstamo concedido a AGAMA SA por La Caixa, a la aportación de capital del Estado a través de la empresa pública Semilla SA, a la asunción en calidad de acreedor de las deudas de

AGAMA SA con las entidades financieras y otros órganos de crédito y al aplazamiento del pago de la deuda concedido por la Tesorería de la Seguridad Social. La Comisión consideraba que, a menos que las autoridades españolas demostraran lo contrario, el conjunto de los importes concedidos por las autoridades públicas a AGAMA SA constituía ayuda estatal, por lo que pidió a las españolas que concretaran su número y sus importes.

III. COMENTARIOS DE ESPAÑA

- (25) Las autoridades españolas respondieron que no notificaron a la Comisión las ayudas porque opinaban que no se trataba de ayudas estatales, sino del comportamiento de un inversor privado. En su opinión, el Gobierno de las Illes Balears efectuó una gestión de AGAMA SA que permitió obtener resultados excelentes.
- (26) En mayo de 1991, tras la declaración de suspensión de pagos de AGAMA SA y la repercusión social de tal decisión (la mayor parte de las explotaciones lecheras de la isla vendían su producción de leche a AGAMA SA), Semilla SA, que contaba con la asistencia de la empresa Inmark SL, especializada en la gestión de empresas, decidió participar en AGAMA SA y aplicar las medidas propuestas en un estudio elaborado por Inmark SL para garantizar su viabilidad.
- (27) En abril de 1992, Semilla SA vendió las acciones de AGAMA SA a Granjas Braut y a Granjas Son Seat SAT a un precio ligeramente superior al capital invertido. Cuando estos últimos no efectuaron sus pagos a Semilla SA, ésta rescindió el contrato de venta imponiendo la penalización máxima. Esta operación supuso para Semilla SA una pérdida contable de 91 millones de pesetas españolas (546 921,02 euros). No obstante, las autoridades españolas consideran que se trataba de la actuación menos costosa de un acreedor privado. De hecho, puesto que los pagos adeudados eran de aproximadamente 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros), las pérdidas para Semilla SA hubieran sido muy superiores si no se hubiera rescindido el contrato.
- (28) Tras la recuperación de AGAMA SA por Semilla SA, la intención del Estado era sanear la empresa para venderla al sector privado al mejor precio, obteniendo un resultado satisfactorio. Se decidió realizar una aportación de capital. Los accionistas de AGAMA SA distintos del Estado también participaron en la aportación. Las autoridades españolas consideran que esta aportación muestra que el Estado actuó como un inversor privado.
- (29) AGAMA SA obtuvo un préstamo de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros) con la garantía solidaria del Gobierno de las Illes Balears, préstamo que quedó liquidado en marzo de 1998. En el curso de este período, recibió préstamos de entidades financieras privadas, sin garantía estatal, por un importe de aproximadamente 300 millones de pesetas españolas (1 803 036,31 euros), también liquidados en junio de 1999. Según las autoridades españolas, este pasivo era necesario para reestructurar la empresa.

(30) No obstante, aunque la Comisión considere que estas medidas son ayudas estatales, las autoridades españolas creen que se ajustan a los criterios fijados por la Comisión para ayudas a la reestructuración, ya que:

- a) en lo que toca a la recuperación de la viabilidad, Ernest & Young elaboró un plan de reestructuración con todas las precisiones necesarias, aplicado integralmente; en un plazo muy breve pudo restablecerse la viabilidad de AGAMA SA; ello lo demuestra el hecho de que AGAMA SA se vendiera al sector privado a finales de 1996 mediante licitación pública, a la mejor de las cuatro ofertas presentadas;
- b) respecto a la prevención de falseamientos de competencia, se produjo una reducción y cierre irreversible de capacidades de producción del 30 %, así como una reducción del número de empleados; además, AGAMA SA nunca vendió sus productos por debajo del coste de producción;
- c) en cuanto a la necesidad de que la ayuda fuera proporcional a los costes y a las ventajas de la reestructuración, estas ayudas constituyen un plan *de minimis*, que, en consecuencia, no ha dado lugar a liquidez de tesorería excedentaria, como se desprende del balance de la empresa; por otra parte, la ayuda no ha servido para reducir las cargas financieras de la empresa, ya que su balance reflejaba un pasivo de 800 millones de pesetas españolas (4 808 096,84 euros); además, entidades financieras privadas concedieron préstamos a AGAMA SA por un importe de aproximadamente 300 millones de pesetas españolas (1 803 036,31 euros), sin garantía estatal;
- d) el plan de reestructuración se aplicó integralmente; no se notificó a la Comisión porque las autoridades españolas consideraron que no se trataba de una ayuda estatal.

(31) Respecto a la acusación del denunciante, según la cual AGAMA SA vendía sus productos a precios inferiores a los costes de producción, gracias a las ayudas estatales, las autoridades españolas han presentado facturas de ventas de AGAMA SA que demuestran que nunca ha sido así. No obstante, es posible que, esporádicamente, algunos minoristas hayan vendido productos a un precio inferior al coste de producción. Sin embargo, dicho comportamiento no puede imputarse a AGAMA SA sino que se deriva de la estrategia comercial de los minoristas. Un estudio sobre el precio medio de la leche vendida por AGAMA SA respecto a otras marcas muestra que esta empresa no vende sus productos a un precio inferior al coste de producción.

(32) La intervención del Estado ante AGAMA SA también benefició a los productores de leche, al darles la posibilidad de continuar la transformación y comercialización de su producción de leche a pesar de la insularidad, que no permite suministrar leche a las zonas limítrofes a precios competitivos.

(33) En cuanto al aplazamiento del pago a la Tesorería de la Seguridad Social, AGAMA SA había obtenido un aplazamiento de las cotizaciones a la Seguridad Social mediante Decisiones de 11 de mayo de 1992 y de 3 de junio de 1994, que se ajustaban al Reglamento general

relativo a la recaudación y a los recursos del sistema de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1937/1995. De hecho, su artículo 40 prevé el aplazamiento o el fraccionamiento del pago de las deudas a la Seguridad Social, tanto durante el período voluntario como durante la vía ejecutiva, previa presentación de una solicitud por parte de los responsables del pago, cuando su situación económica financiera no permita efectuar el pago de las deudas. El aplazamiento se concede en todos los casos en que se presenta una solicitud previa y se cumplen las condiciones previstas en las disposiciones vigentes. La Seguridad Social concluye estos acuerdos de aplazamientos de las deudas en su propio beneficio, a fin de garantizar el pago de las mismas. Por este aplazamiento se han pagado intereses a los tipos legales.

IV. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

Apartado 1 del artículo 87 del Tratado

- (34) El artículo 37 del Reglamento (CE) nº 1255/1999 prevé que los artículos 87 y 88 del Tratado serán aplicables a la producción y al comercio de los productos contemplados en el artículo 1 de dicho Reglamento.
- (35) De conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado, son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- (36) Los intercambios comerciales de leche entre la Comunidad y España son importantes, por lo que las medidas en cuestión pueden afectar a los intercambios de este producto entre los Estados miembros y falsear o amenazar falsear la competencia al otorgar un trato de favor a la empresa AGAMA SA.

Ayudas concedidas a AGAMA SA

Primer período

- (37) En el primer período (agosto de 1990-abril de 1992) el Estado intervino en favor de AGAMA SA a través de la empresa pública Semilla SA, que avanzó a AGAMA SA un importe de 176 millones de pesetas españolas (1 057 781,30 euros) de la deuda que AGAMA SA había contraído con entidades financieras. Estas últimas renunciaron a 706 millones de pesetas españolas (4 243 145,46 euros), correspondientes al 80 % de su deuda, por un importe total de 882 millones de pesetas españolas (5 300 926,76 euros).
- (38) Semilla SA avanzó asimismo a AGAMA SA un importe de 272 millones de pesetas españolas (1 634 752,92 euros), equivalente al 85 % de la deuda que AGAMA SA había contraído con los productores de leche, los cuales renunciaron a una media del 15 % del total de 319 millones de pesetas españolas (1 917 228,91 euros).

- Dicha sociedad compró también 6 681 acciones de AGAMA SA a los productores de leche a un precio muy ventajoso para Semilla SA (1 700 pesetas españolas por acción, o 10,22 euros) con respecto a un valor nominal de 10 000 pesetas españolas (60,10 euros), es decir, un importe de aproximadamente 11 millones de pesetas españolas (66 111,33 euros) y suscribió un contrato de opción de compra de 11 674 acciones por un importe de 1 millón de pesetas españolas (6 010,12 euros) a un precio de realización de la opción de compra de 71 millones de pesetas españolas (426 718,59 euros).
- (39) Semilla SA hizo una aportación de capital a AGAMA SA de un importe de 146 millones de pesetas españolas (877 477,67 euros).
- (40) Por último, en abril de 1992 Semilla SA vendió su participación en la empresa AGAMA SA a Granjas Braut y Granjas Son Seat SAT por 677 millones de pesetas españolas (4 068 851,65 euros), lo que superaba la contribución estatal en esta empresa.
- (41) La intervención estatal en favor de AGAMA SA durante este período no supuso ningún coste financiero para el Estado, sino un beneficio de 71 millones de pesetas españolas (426 718,59 euros) en un período de veinte meses a partir de una inversión de 606 millones de pesetas españolas (3 642 133,35 euros).
- (42) Las autoridades españolas consideran que la intervención del Estado en favor de AGAMA SA es asimilable al comportamiento de un inversor privado. Dicha intervención se vio precedida de un estudio de viabilidad efectuado por un asesor externo y se saldó con un resultado económico positivo para el Estado.
- (43) De conformidad con la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la participación de las autoridades públicas en el capital de las empresas (Boletín CE 9-1984), existe ayuda estatal cuando el Estado aporta capital nuevo a una empresa en circunstancias que no serían aceptables para un inversor privado que actuara en las condiciones normales de una economía de mercado. Así ocurre cuando la situación financiera de la empresa y, en particular, la estructura y el volumen del endeudamiento son tales que no parece justificado esperar un rendimiento normal (en dividendos o en valor) de los capitales invertidos dentro de un plazo razonable.
- (44) Habida cuenta de la situación financiera de AGAMA SA, es muy improbable que esta empresa hubiera podido obtener en el mercado de capitales aportaciones de capital, ya que ninguna empresa privada que se basara, antes de tomar una decisión de este tipo, en las posibilidades previsibles de beneficio de AGAMA SA habría procedido a una intervención de este tipo.
- (45) La Comisión considera que, en aquel momento, el Estado no podía contar con que esta operación generara beneficios, por no disponer de previsiones detalladas (el estudio de viabilidad no contiene perspectivas financieras cifradas, sino que se limita a concretar las medidas que deben aplicarse para lograr que AGAMA SA sea viable). La venta de la empresa a un precio aparentemente superior al coste de esta intervención no priva a la operación de su carácter de ayuda, sobre todo porque dicha venta, que, entretanto se rescindió, concluyó con importantes pérdidas para el Estado.
- (46) Por consiguiente, la Comisión considera que la intervención estatal en favor de AGAMA SA durante el primer período (de agosto de 1990 a abril de 1992) no puede considerarse como la actuación de un inversor privado, sino como una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado. Asimismo, la Comisión considera que el importe de estas deudas alcanza el 100 % del importe de los préstamos concedidos a AGAMA SA por Semilla SA, de un importe de 176 y 272 millones de pesetas españolas y hasta el 100 % del importe de la aportación de 146 millones de pesetas españolas y que el importe de las ayudas puede considerarse de 594 millones de pesetas españolas (3 570 011,90 euros).
- Segundo período*
- (47) En el segundo período, los compradores de AGAMA SA, tras haber efectuado un primer pago (aproximadamente 184 millones de pesetas españolas, o 4 068 851,65 euros) tuvieron dificultades financieras y no pudieron hacer frente a sus compromisos financieros (aproximadamente 486 millones de pesetas españolas, o 2 920 918,83 euros) respecto a Semilla SA, derivados de la venta. En estas circunstancias, Semilla SA decidió rescindir el contrato de venta y recuperar su participación en AGAMA SA, lo que le supuso una pérdida económica de 91 millones de pesetas españolas (546 921,02 euros). Esta pérdida hubiera sido muy superior si no se hubiera rescindido el contrato. Este comportamiento, que se proponía reducir al mínimo los daños para el Estado, es el que corresponde a un inversor privado que, ante dificultades externas, elige la alternativa menos costosa.
- (48) Tras la recuperación de AGAMA SA por el Estado y debido a la venta infructuosa, esta empresa se encontró con dificultades financieras, por lo que se elaboró y aplicó un plan de reestructuración, que se proponía reestructurar la gestión y la producción, con objeto de reducirla y modernizarla.
- (49) En este contexto, se decidió realizar una aportación de capital de 548 millones de pesetas españolas (3 293 546,33 euros). El Estado aportó 213 millones de pesetas españolas (1 280 155,78 euros) y para la cantidad restante (335 millones de pesetas españolas, o 2 013 390,55 euros) se aceptó la reconversión en capital propio de una deuda contraída por AGAMA SA frente a Semilla SA (para liquidar las deudas frente a los productores de leche por un importe de aproximadamente 272 millones de pesetas españolas (1 634 752,92 euros) y frente a entidades financieras por un importe de aproximadamente 176 millones de pesetas españolas

- (1 057 781,30 euros) tras las renunciaciones de los acreedores. No obstante, puesto que la Comisión considera que el elemento de ayuda de los préstamos concedidos a AGAMA SA en 1990 era del 100 % del importe, esta reconversión no puede considerarse una nueva ayuda.
- (50) Los accionistas de AGAMA SA distintos del Estado (aproximadamente 3 %) participaron también en la aportación de capital en la misma proporción que el Estado respecto a su participación en el capital de la empresa (aproximadamente 16 millones de pesetas españolas, o 96 161,94 euros). Esta aportación de capital se realizó con la intención de sanear la empresa para revenderla al sector privado obteniendo un rendimiento satisfactorio.
- (51) La participación de todos los accionistas privados de la empresa en la aportación de capital, con las mismas condiciones que el Estado, podría justificar el hecho de que se considerara que el comportamiento del Estado fue equivalente al de un inversor privado. No obstante, habida cuenta de la reducida participación de accionistas privados, la aportación del capital del Estado a la empresa podría considerarse una ayuda estatal y debería evaluarse como tal.
- (52) El Gobierno de las Illes Balears concedió una garantía para un préstamo de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros) que la entidad financiera La Caixa ⁽⁵⁾ concedió a AGAMA SA en junio de 1994, el cual quedó liquidado en marzo de 1998. Esta garantía constituye una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado. En efecto, en una carta a los Estados miembros, SG(89) D/4328 de 5 de abril de 1989 ⁽⁶⁾, la Comisión ya había precisado que todas las garantías concedidas por el Estado entraban dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (53) En dicha carta, la Comisión indicaba asimismo que únicamente aceptaría las garantías si su movilización se subordinaba contractualmente a condiciones específicas que podían ir hasta la declaración obligatoria de quiebra de la empresa beneficiaria o un procedimiento análogo. A este respecto, el Gobierno de las Illes Balears aceptó recuperar de AGAMA SA los importes amparados por su garantía en caso de que ésta se ejecutara. Por consiguiente, puede considerarse que se cumplió este requisito.
- Aplazamiento del pago de las cotizaciones concedido por la Tesorería de la Seguridad Social*
- (54) Por otro lado, AGAMA SA obtuvo un aplazamiento del pago de sus cotizaciones a la Tesorería de la Seguridad Social. Por este aplazamiento se abonaron intereses al tipo legal y la deuda ya se ha pagado en 60 mensualidades, la última en junio de 1999.
- (55) De conformidad con la Ley general de la Seguridad Social, se pueden conceder aplazamientos o un fraccionamiento del pago de deudas por las cotizaciones a la Seguridad Social o por recargos sobre las mismas. A las deudas aplazadas se añaden los recargos por demora.
- (56) La Tesorería General de la Seguridad Social puede conceder escalonamientos o fraccionamientos del pago de las deudas de las cotizaciones de la Seguridad Social. La Tesorería actúa como un acreedor público que, al igual que un acreedor privado, trata de recuperar los importes que se le adeudan, y para ello, celebra acuerdos con el deudor, en virtud de los cuales las deudas acumuladas se escalonan o fraccionan para facilitar su reembolso. Los intereses normalmente aplicables a este tipo de deudas son los destinados a reparar el perjuicio sufrido por el acreedor debido al retraso en la ejecución, por parte del deudor, de su obligación de liberarse de la deuda, es decir, los intereses por demora [véase la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 29 de abril de 1999, en el asunto C-342/96: España contra Comisión ⁽⁷⁾].
- (57) De conformidad con la información facilitada por las autoridades españolas, el aplazamiento o el fraccionamiento del pago de las deudas a la Seguridad Social se concede siempre que los deudores lo soliciten con antelación, cuando su situación económica no les permita pagar sus deudas y se cumplan las condiciones contempladas en la legislación en vigor. Se conceden condiciones similares a cualquier empresa con dificultades de tesorería. La Seguridad Social acepta estas soluciones a su favor para asegurarse de que recupera las deudas.
- (58) Desde luego, las facilidades de pago de las cotizaciones a la Seguridad Social concedidas a una empresa de forma discrecional por el organismo encargado de su recaudación constituyen una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado si, teniendo en cuenta la importancia del beneficio económico así concedido, la empresa no hubiera podido obtener facilidades comparables de un acreedor privado que se encontrara en la misma situación que el organismo recaudador con respecto a ella [véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1999, en el asunto C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA ⁽⁸⁾].
- (59) Ahora bien, la Comisión ha podido comprobar que el comportamiento de la Seguridad Social le ha permitido recuperar la totalidad de su crédito, mediante el escalonamiento, más los intereses legales, ya que la deuda quedó liquidada en su totalidad en junio de 1999.
- (60) Así pues, la Seguridad Social ha tenido un comportamiento similar al de un acreedor privado que actúa con el objeto de recuperar su deuda. Por consiguiente, la Comisión concluye que el aplazamiento del pago de la deuda de AGAMA SA a la Seguridad Social y la aplicación a dicho aplazamiento del tipo de interés legal no constituye, en el asunto analizado, una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado.

⁽⁵⁾ Sin perjuicio de la naturaleza del préstamo de La Caixa.

⁽⁶⁾ La carta a los Estados miembros SG(89) D/4327 de 5 de abril de 1989 ha quedado sustituida, en lo sucesivo, por la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales otorgadas en forma de garantía (DO C 71 de 11.3.2000, p. 14).

⁽⁷⁾ Recopilación 1999, p. I-2459.

⁽⁸⁾ Recopilación 1999, p. I-3913.

Posibles excepciones al amparo del artículo 87 del Tratado

- (61) En cualquier caso, existen excepciones al principio de incompatibilidad recogido en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (62) La letra c) del apartado 3 del artículo 87 establece que pueden considerarse como compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- (63) El régimen de ayuda que nos ocupa debe evaluarse precisamente al amparo de esta disposición.

Evaluación de las ayudas estatales concedidas

Normas aplicables a la evaluación de las ayudas

- (64) Las intervenciones estatales en favor de AGAMA SA durante el primer período en forma de aportación de capital, de asunción de la deuda de AGAMA SA y de adquisición de acciones y, durante el segundo período, en forma de aportación de capital y de garantía, constituyen una ayuda estatal. Por ello, la Comisión ha examinado su compatibilidad con los criterios de la Comisión para este tipo de ayudas.
- (65) Las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ⁽⁹⁾, en vigor desde el 9 de octubre de 1999, establecen en el apartado 101 que la Comisión examinará la compatibilidad con el mercado común de toda ayuda destinada al salvamento y la reestructuración que se conceda infringiendo lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado, con arreglo a las Directrices vigentes en el momento de la concesión de la ayuda.
- (66) Anteriormente a estas Directrices, las normas aplicables estaban recogidas en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ⁽¹⁰⁾, en vigor desde la fecha de su publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, que es el 23 de diciembre de 1994. La Comisión, en su carta de 16 de mayo de 1997, hace referencia a estas Directrices, habida cuenta que están vigentes en ese momento, y que, en ausencia de respuesta de las autoridades españolas en dicha fecha, la Comisión no conocía todas las ayudas estatales que se habían concedido a AGAMA SA, ni su importe, ni la fecha de concesión.
- (67) Sin embargo, todas las ayudas que recibió AGAMA se habían concedido antes de esa fecha. En el momento en que se concedieron, la Comisión aplicaba por analogía ⁽¹¹⁾, en el sector agrícola, los principios recogidos en el apartado 228 del Octavo informe sobre la política de competencia ⁽¹²⁾, que son los siguientes: que la ayuda esté directamente subordinada a la realización

de un programa de reestructuración o reconversión que permita realmente restablecer a largo plazo la competitividad de la producción en cuestión y que su importe se limite al importe estrictamente necesario para garantizar el equilibrio de la empresa durante el período transitorio que transcurre inevitablemente antes de que un programa genere resultados, lo que representa una duración claramente definida.

- (68) El principio de «ayuda única» («primera y única vez») no existía aún. Por ello, la Comisión puede evaluar las dos intervenciones estatales en favor de AGAMA SA por separado. Además, es preciso señalar que las dificultades financieras experimentadas por Granjas Braut SA y Granjas Son Seat SAT y su incapacidad para completar la compra de AGAMA SA no pueden atribuirse a AGAMA SA ni ésta hubiera podido preverlas con facilidad.

Evaluación de las ayudas

- (69) En lo que respecta a la primera intervención estatal en favor de AGAMA SA, un asesor externo efectuó un estudio de viabilidad en el que se contemplaban las medidas que debían ejecutarse, concretamente, una reducción sustancial de personal, una negociación de la deuda de la empresa con los acreedores, que concluyó con una renuncia importante a sus deudas, y una aportación de capital estatal a la empresa. Estas medidas se pusieron en práctica, gracias a lo cual la empresa recuperó la viabilidad y pudo venderse en un plazo de veinte meses a un precio superior al de la intervención estatal. Por todo ello, puede considerarse que se inició un proceso de reestructuración.
- (70) La intervención estatal no engendró coste financiero alguno para el Estado sino, por el contrario, un beneficio de 71 millones de pesetas españolas (426 718,59 euros). En realidad, la participación del Estado en AGAMA SA, que fue posteriormente vendida a un precio de 677 millones de pesetas españolas (4 068 851,65 euros), era de un total de 663 millones de pesetas españolas (3 984 710,25 euros), es decir, 606 millones de pesetas españolas (3 642 133,35 euros), más los intereses, desglosados de la manera siguiente: préstamos de 176 millones (1 057 781,30 euros) destinados al pago de las deudas contraídas con las entidades financieras privadas, y de 272 millones (1 634 752,92 euros) destinados al pago de las deudas contraídas con los productores de leche, y la aportación de capital de 146 millones (877 477,67 euros) para el fondo de maniobra de AGAMA SA. Además, 11 millones de pesetas españolas (66 111,33 euros) de la compra de acciones y 1 millón de pesetas españolas (6 010,12 euros) de la opción de compra. Incluso si se considera que el elemento de ayuda en cada uno de los préstamos es del 100 % de su importe además de la aportación de capital (vista la situación difícil de AGAMA SA en el momento en que se concedieron) se llega a un total de 594 millones de pesetas españolas (3 570 011,90 euros).

⁽⁹⁾ DO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

⁽¹⁰⁾ DO C 368 de 23.12.1994, p. 12.

⁽¹¹⁾ Precedentes: Decisión 93/133/CEE de la Comisión (DO L 55 de 6.3.1993, p. 54), confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia, de 14 de septiembre de 1994, en el asunto C-42/93: España contra Comisión (Recopilación 1994, p. I-4175), y Decisión 94/343/CE de la Comisión (DO L 154 de 21.6.1994, p. 37).

⁽¹²⁾ Derecho de competencia en las Comunidades Europeas, volumen II: Normas aplicables a las ayudas estatales (situación en diciembre de 1989), p. 153.

- (71) Por todo ello, las ayudas concedidas a AGAMA SA con ocasión de la primera intervención estatal cumplen los criterios de la Comisión aplicables a este tipo de ayudas en el momento en que se concedieron.
- (72) Con respecto a la segunda intervención estatal, el plan de reestructuración aplicado permitió lograr la viabilidad de la empresa a largo plazo en un plazo razonable. Ello queda demostrado porque ya en 1996 realizó algunos beneficios limitados, que ascendieron a 173 097 000 pesetas españolas (1 040 333,92 euros) en 1998, y porque varios inversores privados se interesaron por la empresa para adquirirla y finalmente se vendió aceptando la mejor oferta del sector privado a finales de 1996. La venta se realizó mediante licitación pública incondicional y con publicidad, por lo que no contiene ningún elemento de la ayuda estatal.
- (73) Por otro lado, el importe de la ayuda se limitó al importe estrictamente necesario para garantizar el equilibrio de la empresa, tal y como demuestra el balance de la misma, y la ayuda fue proporcional a los costes y beneficios de la reestructuración. Además, no se utilizó para financiar nuevas inversiones que no estuvieran destinadas a la reestructuración ni a la reducción excesiva de los gastos financieros de la empresa.
- (74) El Estado contribuyó al plan de reestructuración garantizando un préstamo de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros) obtenido por la empresa, así como mediante una aportación de capital de 213 millones de pesetas españolas (1 280 155,78 euros) en calidad de accionista de la empresa. Una parte de la aportación constituía la reconversión en capital propio de una deuda de 335 millones de pesetas españolas (2 013 390,55 euros). No obstante, puesto que la Comisión considera que el elemento de ayuda de los préstamos concedidos a AGAMA en 1990 era del 100 % del importe, esta reconversión no puede considerarse ayuda nueva.
- (75) Por su parte, además de las aportaciones de los accionistas privados (16 millones de pesetas españolas), la propia empresa contribuyó al plan de reestructuración mediante dos préstamos obtenidos de entidades financieras. Uno de ellos, por un importe de 500 millones de pesetas españolas (3 005 060,52 euros), contaba con la garantía del Estado, mientras que el otro, de 300 millones de pesetas españolas (1 803 036,31 euros), no tenía dicha garantía. La empresa liquidó ambos préstamos en marzo de 1998 y junio de 1999 respectivamente.
- (76) Los gastos de la reestructuración de AGAMA se deben principalmente al pago de indemnizaciones a los trabajadores por un importe de 205 millones de pesetas españolas (1 232 074,81 euros) y al restablecimiento del fondo de maniobra mediante el pago de las deudas contraídas por el antiguo propietario (Granjas Braut SA y Granjas Son Seat SAT) antes de que el Estado se hiciera cargo de la empresa, deudas que ascendían a 580 millones de pesetas españolas (3 485 870,21 euros).
- (77) Así pues, la Comisión considera que el valor total de las ayudas estatales concedidas a AGAMA SA, comparado con los costes de la reestructuración, permite considerar que la ayuda fue proporcional al coste de la reestructuración y que la empresa contribuyó de forma adecuada a su reestructuración.
- (78) Por consiguiente, las ayudas concedidas a AGAMA SA durante la segunda intervención estatal cumplen también los criterios de la Comisión aplicables a este tipo de ayudas en el momento en que se concedieron.
- (79) Además, cabe señalar que, habida cuenta que la insularidad no permite el transporte de leche a las zonas limítrofes con precios competitivos, las intervenciones estatales en AGAMA SA beneficiaron también a los productores de leche al darles la posibilidad de proseguir la transformación y la comercialización de su producción. Asimismo, al tratarse de una isla, la producción lechera de la empresa cuenta siempre con un mercado para la venta de sus productos, al margen de que el sector cuente con un exceso de capacidad.
- (80) Por último, cabe señalar que, aunque en el momento en que se concedieron estas ayudas, los criterios de la Comisión aplicables no obligaban a AGAMA SA a adoptar medidas para atenuar en la medida de lo posible las consecuencias negativas que dichas ayudas pudieran tener para sus competidores, esta empresa ha contribuido a ello mediante una reducción considerable de su capacidad de producción (un 30 %) y de su número de empleados (de 244 a 51). Además, de conformidad con los documentos suministrados por las autoridades españolas, AGAMA SA no vendió sus productos a un precio inferior a sus costes de producción.

V. CONCLUSIONES

- (81) La Comisión concluye que España ha concedido ilegalmente las ayudas en cuestión, en infracción de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 88 del Tratado. No obstante, la Comisión considera que las ayudas previstas para la reestructuración de AGAMA SA se ajustaban a los criterios de la Comisión aplicables a este tipo de ayudas en el momento en el que se concedieron y que, por tanto, pueden acogerse a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado, al tratarse de medidas destinadas a facilitar el desarrollo del sector afectado sin alterar las condiciones de los intercambios comerciales de manera contraria al interés común.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas estatales concedidas por España a la empresa Asociación General Agraria Mallorquina SA son compatibles con el mercado común.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 16 de mayo de 2000.

Por la Comisión
Franz FISCHLER
Miembro de la Comisión
