

DECISIÓN DE LA COMISIÓN**de 27 de noviembre de 2002****relativa a las medidas adoptadas por España en favor de Refractarios Especiales SA**

[notificada con el número de documento C(2002) 4486]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2003/283/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 Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y, en particular, la letra a) del apartado 1 de su artículo 62,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante escrito de 20 de abril de 2001, la Comisión recibió una denuncia sobre una supuesta ayuda estatal otorgada por España en favor de Refractarios Especiales SA. El denunciante manifestaba su preocupación por una serie de medidas financieras de las que se iba a beneficiar dicha empresa que falsearían la competencia en el mercado de referencia.
- (2) Por cartas de 3 de mayo (D/51821), 17 de julio (D/52905) y 4 de octubre de 2001 (D/54067), la Comisión solicitó a España información sobre las distintas medidas. Se enviaron recordatorios por cartas de 20 de junio (D/52500) y 7 de noviembre de 2001 (D/54592). Por carta de 23 de julio de 2001 (registrada con la referencia A/35988 el 25 de julio de 2001), España solicitó una prórroga para facilitar la respuesta. Por carta de 20 de agosto de 2001 (D/53447), se concedió la prórroga. Por cartas de 19 de junio (registrada con la referencia A/34832 el 20 de junio), 13 de septiembre (A/37203, el 17 de septiembre) y 27 de noviembre de 2001 (A/39427, el 30 de noviembre), España remitió la información solicitada por la Comisión.

- (3) El 15 de enero de 2002, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado con respecto a las medidas citadas. Por carta de 17 de enero de 2002 (D/228167), informó a España de dicha decisión. La Comisión instó de nuevo a España a formular observaciones sobre la decisión y solicitó información adicional por carta de 11 de marzo de 2002. España respondió a la decisión de incoar el procedimiento por carta de 13 de marzo de 2002 (registrada con el número A/31982 el 14 de marzo de 2002) y contestó a las preguntas contenidas en el recordatorio por carta de 2 de mayo de 2002 (registrada con el número A/33339 el 6 de mayo de 2002).

- (4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽²⁾ instando a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda. España no envió copia de la decisión de la Comisión a la empresa beneficiaria, Refractarios Especiales SA (en lo sucesivo, «Refractarios») hasta el 18 de marzo de 2002. A continuación, por carta de 20 de marzo de 2002 (registrada el 21 de marzo de 2002 con la referencia A/32170), Refractarios solicitó una prórroga para responder a la incoación del procedimiento. La Comisión concedió la prórroga solicitada. Por carta de 22 de marzo de 2002 (D/51295), la Comisión recibió observaciones de tres interesados, incluida la propia Refractarios. Por cartas de 5 de abril (D/51501) y 29 de abril de 2002 (D/52067), se solicitó a España que comentara dichas observaciones. Por cartas de 21 de mayo (D/52462) y 3 de septiembre de 2002 (D/54883), se formularon preguntas complementarias. La última de estas cartas incluía una copia del acuerdo entre la hacienda pública y Refractarios, que había sido enviado a la Comisión por el mismo interesado (carta de 18 de julio de 2002, registrada el 25 de julio de 2002 bajo A/35709). La Comisión recordó a España sus solicitudes mediante cartas de 27 de junio de 2002 (D/53342) y 7 de octubre de 2002 (D/55591). España remitió las respuestas a las preguntas complementarias por cartas de 2 de julio (registrado el 5 de julio con la referencia A/34994) y 9 de octubre de 2002 (registrada el mismo día con la referencia A/37400).

⁽¹⁾ DO C 55 de 2.3.2002, p. 33.

⁽²⁾ Véase la nota 1.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS

2.2. Medidas adoptadas por España

2.1. Refractarios Especiales SA

- (5) Refractarios, con sede en Valencia (España), fabrica cerámica especializada resistente al calor (materiales refractarios). La empresa vende sus productos principalmente a empresas de los sectores de metalurgia, cemento y cerámica. En la actualidad tiene alrededor de 89 empleados y un volumen de negocios anual de unos 8 millones de euros (EUR). A finales del 2000, el valor total consignado en el balance ascendía a 11 400 000 EUR. La empresa entra en la clasificación de PYME con arreglo a la Recomendación 96/280/CE de la Comisión, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas ⁽³⁾.
- (6) En el cuadro siguiente se resumen los resultados de la empresa durante el período 1996-2001.

(en millones ESP)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ventas	1 190,5	1 053,5	1 217,1	1 209,5	1 269,6	1 340,8
Resultado de explotación	(142,5)	(174,5)	(78,2)	(46,9)	17,4	2,8
Resultado anual	(55,7)	(179,5)	9,6 ⁽⁴⁾	73,9	17,2	0,1

La crisis de la producción siderúrgica de principios de los años noventa también supuso una crisis para el sector de los materiales refractarios y, por tanto, para Refractarios. La empresa cerró sus instalaciones de Asturias, que producían para el sector siderúrgico, y mantuvo las de Valencia. La relativa mejora desde 1997 se debe al desarrollo de nuevos productos, vendidos sobre todo a la industria del cemento. Aparte de las ventas nacionales, los productos se exportan a otros países de Europa y a algunos países de África y América. Hay asimismo expectativas de exportación a países asiáticos. El valor de las ventas, en particular de productos innovadores, aumentó un 8,7 % entre 2000 y 2001. Para 2002 la empresa prevé un aumento del 14 %.

⁽³⁾ DO L 107 de 30.4.1996, p. 4.

⁽⁴⁾ En el informe de auditoría adjunto a las cuentas anuales, el auditor comenta que la empresa recibió 60 millones de pesetas españolas (ESP) en concepto de entrega a cuenta de la venta de los terrenos donde la fábrica está ubicada. Contabilizado este importe de manera más prudente supondría haber sufrido unas pérdidas de unos 50 millones ESP, en lugar de los beneficios de 9,6 millones ESP.

- (7) Refractarios ha tenido dificultades recurrentes para saldar sus deudas, sobre todo con la Tesorería General de la Seguridad Social (en lo sucesivo, «Seguridad Social»), con la delegación en Valencia de la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda (en lo sucesivo, «Hacienda pública») y con el Fondo de Garantía Salarial (en lo sucesivo, «Fogasa»).

2.2.1. Procedimiento de suspensión de pagos en 1990-92

- (8) En marzo de 1992 concluyó un procedimiento de suspensión de pagos mediante los convenios siguientes, con fecha de 12 de septiembre de 1991:

— Seguridad Social: se reescaló una deuda de 459 786 309 ESP (2 763 371 EUR) a lo largo de un período de 10 años, con un período de carencia de dos años y sin intereses sobre los importes reescalados ⁽⁵⁾. La deuda se garantizó con una hipoteca sobre los terrenos, edificios, maquinaria e instalaciones de Refractarios. El valor actual neto de las cuotas, calculado sobre la base de un tipo de interés comercial del 18,24 %, asciende a un 36 % del valor inicial ⁽⁶⁾,

— Hacienda pública: en condiciones similares a las de la Seguridad Social, se reescaló una deuda de 71 701 058 ESP (430 932 EUR) a lo largo de un período de 10 años, con un período de carencia de dos años, sin intereses sobre los importes reescalados y garantizada por la misma hipoteca,

— los acreedores ordinarios aceptaron la condonación del 81,5 % de la deuda, sobre una deuda total de 1 080 millones ESP (6 490 931 EUR).

⁽⁵⁾ Tras el impago de los plazos acordados, se calculó el interés correspondiente.

⁽⁶⁾ Normalmente, al determinar si, efectivamente, un tipo de interés se ajusta a las condiciones del mercado, la Comisión establece una comparación con el tipo de referencia fijado para el Estado miembro de que se trate en la fecha considerada. Sin embargo, en aquel momento no se había fijado tal tipo de referencia relativo a España. Por tanto, de conformidad con la Primera Resolución, de 20 de octubre de 1971, de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional (DO C 111 de 4.11.1971, p. 1), la Comisión debe establecer una comparación con el tipo de interés medio vigente en el mercado de referencia, que, en el presente caso, es el tipo de interés medio aplicado por los bancos privados en España a los préstamos de más de tres años. En 1991, según estadísticas publicadas por el Banco de España, este tipo se situaba en el 18,24 %. La Comisión ha utilizado este tipo en diversas ocasiones anteriores [véanse, por ejemplo, Decisión 91/1/CEE (DO L 5 de 8.1.1991, p. 18) y Decisión 96/655/CE (DO L 298 de 22.11.1996, p. 14)].

(9) La hipoteca obtenida por la Seguridad Social y la Hacienda pública gravaba la propiedad inmobiliaria por un importe máximo de 531 487 366 ESP (3 194 303 EUR, importe que equivale a las deudas pendientes) más 106 000 000 ESP (637 073 EUR) para gastos de ejecución. El total, 637 487 366 ESP (3 817 377 EUR) correspondía a un valor de entre el 81 y el 85 % del valor estimado de la propiedad ⁽⁷⁾. La finca no estaba hipotecada en favor de ningún otro crédito.

(10) El despido de trabajadores en Asturias generó una deuda de 90 685 363 ESP (545 030,01 EUR) con Fogasa ⁽⁸⁾. Mediante acuerdo de 19 de noviembre de 1992, esta deuda se reescaló a lo largo de 8 años con un período de carencia de seis meses. Los pagos trimestrales irían aumentando progresivamente desde unos 2 millones ESP hasta más de 8 millones ESP. El total de los pagos sumaría 133 171 960 ESP (800 380 EUR), a un interés simple del 10 %, lo que correspondía al interés legal en aquel momento. El acuerdo contenía la obligación para Refractarios de constituir una garantía en favor del Fogasa para asegurar la deuda.

2.2.2. Esfuerzos para recuperar las deudas pendientes de pago hasta 2000

(11) El período transcurrido hasta el año 2000 muestra una visión heterogénea en lo que respecta a los resultados de la empresa. A veces, Refractarios tenía dificultades para pagar sus deudas. Además de los problemas financieros,

había un problema ambiental cada vez mayor debido a que la empresa estaba ubicada en el centro de Quart de Poblet (Valencia). Por otra parte, se estaba debatiendo un cambio en el Plan general de ordenación urbana (PGOU) que incrementaría de forma significativa el valor de la propiedad de Refractarios.

(12) Entre diciembre de 1991 y marzo de 1995, Refractarios acumuló nuevas deudas con la Seguridad Social. La Seguridad Social adoptó diversas medidas para cobrar la deuda. Solicitó varios embargos sobre la propiedad hipotecada por un valor total de 194 905 984 ESP (1 165 398 EUR). Otro embargo con fecha de 28 de febrero de 1995 afectaba a otras dos fincas; la primera, de 427 m² y valorada en 13 944 650 ESP (83 809 EUR), la segunda, de 680,9 m². El 7 de junio de 1995 se inició el procedimiento para la subasta de las fincas hipotecadas, pero ésta fue suspendida al estimarse un recurso interpuesto. Como resultado de un acuerdo de 1995, el 10 de mayo de 1996 todas las nuevas deudas, 252 575 951 ESP (1 518 012 EUR), con los intereses adicionales y recargos correspondientes, hasta un importe máximo de 384 millones ESP (2 307 887 EUR), incluyendo 64 millones ESP (384 648 EUR) para gastos de ejecución, quedaron garantizadas por una segunda hipoteca sobre la misma propiedad. La deuda con la Seguridad Social en ese momento ascendió a 712 362 259 ESP (4 281 383 EUR). Junto con la deuda con la Hacienda pública (véase abajo), la deuda garantizada por las hipotecas ascendió a 4 712 315 EUR. Las hipotecas gravaban la propiedad hasta un valor máximo de 932 187 366 ESP (5 602 559 EUR). Además de la hipoteca anterior y los embargos de la Seguridad Social, la propiedad estaba gravada con otro embargo en favor de otro acreedor por un importe de 6 916 233 ESP (41 567 EUR).

⁽⁷⁾ Según un cálculo efectuado el 3.7.1990 por la Unidad de recaudación ejecutiva de la Seguridad Social, el valor de las dos fincas y las instalaciones que se hipotecaron con posterioridad, ascendía a 448 908 000 y 82 290 000 ESP (en total 3 192 564 EUR). El plan de viabilidad de la empresa hacía referencia a otra estimación de 16.5.1990, relativa a la segunda finca a 122 160 000 ESP, que elevaría el valor total a 3 432 187 EUR. El valor de la maquinaria y las instalaciones sería de 220 250 000 ESP (1 323 729 EUR), llevando el valor estimado a un total de 751 448 000 – 791 318 000 ESP (4 516 293 – 4 755 917 EUR).

⁽⁸⁾ En caso de insolvencia o quiebra de la empresa, Fogasa abona las indemnizaciones a los trabajadores despedidos, y asume *ope legis* sus derechos, pero solamente por los importes establecidos por ley. Así se establece en el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del fondo de garantía salarial (BOE n.º 92 de 17.4.1985, p. 10203), por el cual España incorpora la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283 de 28.10.1980, p. 23). Con arreglo al artículo 32 del Real Decreto, Fogasa puede concluir acuerdos de devolución con las empresas afectadas. Las modalidades y condiciones para la devolución se establecen en la Orden Ministerial de 20 de agosto de 1985 (BOE n.º 206 de 28.8.1985, p. 27071).

(13) En la segunda mitad de los años noventa la situación se complicó: la crisis en el sector quedó superada y Refractarios entró con cierto éxito en segmentos del mercado más rentables. Al mismo tiempo se acentuaron los problemas ambientales debidos a la ubicación de la empresa en el centro urbano, y la modificación del PGOU seguía siendo incierta, lo cual tuvo un efecto negativo sobre el valor teórico del terreno. Los procedimientos pendientes para la modificación del PGOU no dieron resultado. El valor de la finca, los edificios e instalaciones sigue siendo incierto: una estimación de fecha 16 de marzo de 1998 ordenada por la Seguridad Social, en el supuesto de un cambio del PGOU indica un valor bajo de 3 207 820 EUR ⁽⁹⁾. Refractarios indica valores muy diversos para 2000: en una valoración hecha en el

⁽⁹⁾ Según la valoración de 16.3.1998, también encargada por la Seguridad Social, el valor de los terrenos y edificios se situaría en 1 528 776 EUR en caso de que no se modificara el PGOU, y en 3 207 820 EUR en caso de que sí se modificara dicho plan.

momento de la suscripción del acuerdo con la empresa de construcción se indicaba que el valor de los terrenos se situaba aproximadamente en 6 millones EUR, mientras que el precio acordado en el contrato de venta de los terrenos y edificios (con fecha de 6 de junio de 2002) es de 7 747 046 EUR.

- (14) Entre septiembre de 1997 y octubre de 1998, Refractarios acumuló nuevas deudas con la Seguridad Social. Desde 1999 ha venido abonando íntegramente sus cuotas. La Seguridad Social respondió denegando más aplazamientos y solicitando embargos. Sin embargo, sólo se reembolsaron a la Seguridad Social 33 721 558 ESP (202 670,65 EUR). Ésta no exigió la subasta del terreno hipotecado. Al iniciarse el segundo procedimiento de suspensión de pagos, la deuda ascendía a 978 750 620 ESP (5 882 414,16 EUR), de los cuales 4 700 000 EUR estaban garantizados por la hipoteca.
- (15) En cuanto a la Hacienda pública, surgieron algunas pequeñas deudas nuevas en 1996 (una cuota) y 1997 (dos cuotas). En 1998 la empresa tuvo dificultades importantes y, en 1999, no pagó otras dos cuotas. Además, el pago de los plazos de la antigua deuda acordados se convirtió en un problema en 1998. La Hacienda pública impuso varios embargos sobre maquinaria para cobrar sus deudas. Después de 1999, Refractarios ha venido cumpliendo íntegramente sus obligaciones fiscales. La deuda total al comienzo del nuevo procedimiento de suspensión de pagos ascendía a 129 217 530 ESP (776 613 EUR), a las que hay que añadir intereses por un valor de unos 70 millones ESP (420 709 EUR), así como una serie de pagos adeudados desde el inicio del procedimiento de suspensión de pagos por importe de 17 874 651 ESP (107 429 EUR). Por tanto, el importe total ascendía a 1 304 751 EUR.
- (16) Refractarios no pagó a Fogasa ninguno de los plazos acordados. Fogasa tampoco obtuvo una garantía de la empresa para garantizar su deuda. Dada esta ruptura del acuerdo, Fogasa estaba facultado para exigir el pago del importe total sin prórroga alguna. Sin embargo, no reclamó ningún pago a Refractarios. Tampoco impuso intereses adicionales. En julio de 1997, Refractarios le pidió una renegociación de la deuda, pero Fogasa no accedió a esta propuesta. En 2001, el juez de lo social ⁽¹⁰⁾ decidió que esta denegación no se ajustaba a los requisitos formales necesarios para interrumpir el plazo de prescripción legal. A pesar de las repetidas solicitudes de la Comisión, España no ha facilitado pruebas de que Fogasa insistiera en el cobro de los plazos acordados o del importe íntegro hasta el nuevo procedimiento de suspensión de pagos. No se sabe con certeza si Fogasa simplemente olvidó la deuda o si no reclamó los pagos deliberadamente.

2.2.3. Procedimiento de suspensión de pagos en 2000-2002

- (17) El 24 de enero de 2000, Refractarios puso en marcha un nuevo procedimiento de suspensión de pagos para liquidar las deudas acumuladas. Este procedimiento concluyó el 17 de junio de 2002. Se basa en los acuerdos siguientes:
- el 6 de junio de 2000, Refractarios y una empresa de construcción llegaron a un acuerdo por el cual la segunda adquiriría la propiedad actual de la primera. Debido a las hipotecas que gravan la propiedad, el acuerdo fue supeditado a otros acuerdos sobre las deudas entre Refractarios y la Seguridad Social y la Hacienda pública. El producto de la venta (1 289 millones ESP, o 7 747 046 EUR) se utilizaría para comprar nuevos terrenos, construir una nueva fábrica (lo haría la misma empresa de construcción), efectuar el traslado y liquidar una parte de las deudas pendientes. 527 millones ESP (3 167 333 EUR) se abonarían directamente a la Seguridad Social y a la Hacienda pública. En el expediente de suspensión de pagos, el dictamen del interventor judicial mencionaba la existencia del acuerdo y del producto de la venta. Sin embargo, las autoridades públicas no conocían ni sus cláusulas ni sus condiciones,
 - en febrero de 2002, Refractarios alcanzó un acuerdo con los acreedores ordinarios sobre la condonación del 75 % de sus deudas. Estas deudas ascendían a un total de 434 383 557 ESP (2 610 698 EUR),
 - el 26 de marzo de 2002, Refractarios y la Seguridad Social acordaron el reescalonomiento y la reducción de la deuda. De su importe total, 5 882 414,16 EUR, Refractarios abonaría 2 763 371,37 EUR directamente después de realizar su transacción con la empresa de construcción. Otros 1 309 748,27 EUR (22 %) se reescalonarían a lo largo de 10 años a un tipo de interés del 3,5 % anual, y seguirían garantizados por una hipoteca sobre las instalaciones y la maquinaria de Refractarios. El resto de la deuda, 1 809 294,52 EUR, se condonaría. El valor actual, en porcentaje de la deuda original, es del 68,4 %. Era condición explícita del acuerdo que Refractarios pagara puntualmente los plazos y cuotas actuales a la Seguridad Social,
 - el 22 de mayo de 2002, Refractarios y la Hacienda pública acordaron el reescalonomiento y la reducción de la deuda. De una deuda total de 1 275 705,87 EUR (212 259 597 ESP), Refractarios

⁽¹⁰⁾ Véase el considerando 18.

pagaría 621 944,88 EUR (49 %). El resto (51 %) se condonaría. De modo análogo al acuerdo con la Seguridad Social, era condición explícita del acuerdo que Refractarios pagara puntualmente los plazos y cuotas actuales.

(18) Por carta de 13 de marzo de 2000, Fogasa pidió que se incluyeran sus deudas en el procedimiento de suspensión de pagos. Sin embargo, el interventor judicial decidió que el préstamo había vencido. Por carta de 9 de febrero de 2001, Fogasa reclamó directamente su deuda a Refractarios (133 171 960 ESP o 800 380 EUR). Al mismo tiempo, volvió a exigir que la deuda se incluyera en el procedimiento de suspensión de pagos. Fogasa presentó contra la decisión del interventor un recurso que fue desestimado ⁽¹¹⁾.

(19) Por lo que se refiere al PGOU, conviene destacar que en primavera de 2002 la Consejería para obras públicas, urbanismo y transportes de la Comunidad Valenciana estaba tramitando un plan general transitorio para el municipio de Quart de Poblet, recogiendo la modificación para la finca de Refractarios. En su carta de 2 julio de 2002 España escribe que era previsible que fuera aprobado definitivamente en el plazo de dos meses.

2.2.4. Nueva ayuda a la inversión

(20) Por último, Refractarios ha solicitado, o tiene previsto solicitar, un préstamo de 3 millones EUR y una ampliación de capital de 300 000 EUR al Instituto valenciano de finanzas (IVF) y una subvención a la inversión del 20 % (1 millón EUR) a la Consejería de economía de la Comunidad Autónoma. El capítulo financiero del plan de reestructuración de Refractarios toma en consideración estas ayudas. Sin embargo, España confirmó que ni el préstamo ni la subvención han sido concedidos hasta la fecha.

3. RAZONES PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DEL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 88

(21) En su decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 88 ⁽¹²⁾, la Comisión aseguró que dudaba

⁽¹¹⁾ Sentencia de 2 de julio de 2001 del Juzgado de lo Social nº 3, Oviedo, demanda 525/2001, sentencia 503/2001. La sentencia confirma que Fogasa no hizo nada para interrumpir el plazo de prescripción.

⁽¹²⁾ Véase la nota 1.

que las autoridades españolas hubieran actuado como lo habría hecho un acreedor en una economía de mercado. Estas dudas se referían en particular al hecho de que, en 1992, Fogasa no reclamara una garantía sobre la deuda reescalada ni adoptara medidas para garantizar su reembolso efectivo. Otras dudas aludían al acuerdo suscrito en 1992 entre Refractarios y el Ministerio de Hacienda y la Seguridad Social, al hecho de que, al parecer, estos acreedores aceptaran durante mucho tiempo retrasos en los pagos de Refractarios en el segundo semestre de 1990, y a la posible ayuda contenida en un nuevo acuerdo de reescalamiento de deudas. Como la Comisión apenas disponía de información sobre la existencia de un plan de reestructuración, no podía saber si la posible ayuda cumpliría los requisitos establecidos en las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis [en lo sucesivo, «Directrices sobre ayudas de salvamento y de reestructuración» ⁽¹³⁾].

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

(22) Tras la publicación de la decisión de incoar el procedimiento ⁽¹⁴⁾, la Comisión recibió observaciones de CERAME-UNIE (una asociación europea de la industria cerámica), de una empresa competidora denominada RHI y de la empresa beneficiaria, Refractarios. Las observaciones de esta última se exponen resumidamente junto con los comentarios de España en la sección 5.

(23) CERAME-UNIE y RHI se adhieren completamente a las dudas expresadas por la Comisión. Subrayan la presencia de un exceso de capacidad en el conjunto del sector de los materiales refractarios y sostienen que cualquier ayuda tendría efectos perjudiciales para competidores y para los intercambios comerciales en el mercado interior. CERAME-UNIE facilitó un buen número de artículos y documentos sobre el sector.

(24) CERAME-UNIE envió una copia del acuerdo entre la Hacienda pública y Refractarios, llamando la atención sobre la mención explícita en el acuerdo, de que la Hacienda pública no sólo tuvo en cuenta la situación económica y la viabilidad de la empresa, sino también el interés general y social en mantener los puestos de trabajo. Además, CERAME-UNIE señaló que en el convenio de acreedores aprobado no se alude a la viabilidad a largo plazo ni a ningún plan de reestructuración y que las disposiciones de reducción de la deuda no están suficientemente motivadas. En su opinión, la ayuda no cumple los requisitos establecidos en las Directrices sobre ayudas de salvamento y de reestructuración.

⁽¹³⁾ DO C 288 de 9.10.1999, p. 2.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 1.

5. COMENTARIOS DE ESPAÑA Y DE REFRACTARIOS

- (25) España y Refractarios sostienen que, durante el periodo investigado, la Seguridad Social, la Hacienda pública y Fogasa actuaron como lo habría hecho cualquier acreedor privado. En su opinión, por lo tanto, ninguna de las medidas constituye ayuda estatal en el sentido del apartado 1 del artículo 87 CE.
- (26) España y Refractarios fundamentaron su argumentación mediante descripciones detalladas de la situación financiera en que se encontrarían la Seguridad Social y la Hacienda pública en caso de haber seguido adelante hasta la quiebra. Dado el escaso valor que tenían los terrenos antes de la posible modificación del PGOU, y dada la prioridad de que gozan los créditos de los trabajadores, la quiebra habría sido menos interesante, desde el punto de vista financiero, que el procedimiento seguido.
- (27) Con respecto al acuerdo de 1991, Refractarios argumentaba que las condiciones aceptadas por los acreedores públicos podían compararse favorablemente con las aceptadas por un acreedor privilegiado privado, en este caso Banesto-*leasing*. Esta empresa no procedió a exigir la devolución de la maquinaria objeto del *leasing*, sino que se adhirió al acuerdo entre Refractarios y sus acreedores ordinarios bajo las mismas condiciones. También por este motivo no habría ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE en los acuerdos con las autoridades públicas.
- (28) En cuanto a la mención al «interés general y social en mantener los puestos de trabajo» en el acuerdo entre la Hacienda pública y Refractarios, España comentó que esa frase podría ser conceptuada como de estilo y en cierto modo obligada por tratarse de un acto fuera de la órbita habitual de actuación de la Hacienda pública, distinto del cauce normal previsto en el procedimiento de gestión recaudatoria, pero en todo caso amparado por el ordenamiento vigente. Debía ser interpretada como una explicación genérica de los motivos que mueven a la administración a perseguir la satisfacción del interés general a través de todos sus actos.
- (29) En relación con Fogasa, España indicó que este fondo se financia mediante aportaciones de empresas, las cuales no constituyen recursos estatales. España alegó que este organismo había adoptado todas las medidas que entraban dentro de sus posibilidades para recuperar su deuda. En su opinión, así lo demostraba la sentencia dictada en el recurso de apelación, cuando Fogasa reclamó que se incluyera su deuda en el procedimiento de suspensión de pagos de 2000. Asimismo, Refractarios sostiene que el reescalonamiento de la deuda de Fogasa era una solución ventajosa en comparación con el resultado obtenido por otros acreedores.
- (30) Además, Refractarios alega que las posibles ventajas obtenidas no habrían afectado al comercio entre Estados miembros, pues su producción se situaba por debajo de 0,2 % de la producción total en la Unión Europea. Además, el sector se caracterizaba por una estructura oligopolística. Por consiguiente, tampoco por estos motivos había ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.
- (31) Refractarios sostiene que, en caso de que la Comisión concluya que sí existe una ayuda, tal ayuda sería compatible con el mercado común. En la fecha de los acuerdos de 1991, la empresa se encontraba en crisis, y la ayuda estaría estrechamente ligada a un plan de reestructuración y limitada al mínimo necesario. Toda posible ayuda contenida en los acuerdos suscritos con los poderes públicos en 2002 cumpliría los criterios de las Directrices sobre ayudas de salvamento y de reestructuración. Refractarios ha presentado un plan de reestructuración con indicaciones detalladas sobre el restablecimiento de la viabilidad y sobre todas las medidas previstas, y alega que toda ayuda estaría limitada al mínimo necesario.
- (32) Otro de los argumentos esgrimidos por Refractarios es que toda ayuda ligada a los acuerdos suscritos en 1991 con los acreedores y la subsiguiente actuación de estos organismos en relación con el convenio de acreedores habría prescrito en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 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 ⁽¹⁵⁾.
- (33) En cuanto al mercado, Refractarios mantiene que, si bien se había producido en los últimos años cierto estancamiento en la demanda de los productos refractarios de menor calidad en los países industrializados, esta reducción se ha visto compensada por una demanda creciente de los países en vías de industrialización. A mayor abundamiento, Refractarios se había especializado en los últimos diez años en la producción de materiales refractarios de mayor calidad, duración y precio, que constituirían un segmento del mercado en auge.
- (34) Por último, la empresa sostiene que, de existir una ayuda, se trataría de una ayuda compatible con el mer-

(15) DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

cado común con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente ⁽¹⁶⁾, pues su objetivo sería el traslado de actividades fuera de una zona urbana, en consonancia con lo dispuesto en el punto 39 de dichas Directrices.

5.1. Comentarios sobre las observaciones de los interesados

- (35) España no ha comentado las observaciones de los interesados.

6. PLAN DE REESTRUCTURACIÓN

- (36) El plan de reestructuración actual de Refractarios se compone de tres elementos principales: 1) traslado de la empresa; 2) mayor concentración en el segmento de alta calidad; 3) reestructuración financiera basada en importantes remisiones de deuda.
- (37) Lógicamente, el traslado de la empresa soluciona los problemas ambientales. El coste total de la inversión asciende a 7 300 000 EUR, de los cuales la partida más importante es la de las instalaciones (3 900 000 EUR).
- (38) La nueva planta tendría una capacidad de 10 200 toneladas anuales, de las cuales 8 000 toneladas se destinarían a la producción de refractarios a medida, y 2 200, a la de refractarios estándar. Esto implica aproximadamente una duplicación de la capacidad actual y un aumento significativo de la proporción dedicada a productos con un mayor valor añadido y márgenes brutos más elevados.
- (39) El cuadro que figura a continuación ilustra las condiciones financieras de la reestructuración para el año 2002.

(en miles EUR)

Costes		Financiación	
Terrenos	1 731	Venta de terrenos	7 747
Fábrica nueva	5 571	Préstamo IVF	3 005
Pagos a la Seguridad Social	2 763	Ampliación de capital	301
Pagos a la Hacienda pública	426	Ayuda a la inversión	950
Pagos a acreedores ordinarios	679		
Capital de explotación	833		
Total	12 003	Financiación total	12 003

- (40) El plan de reestructuración proporciona estimaciones sobre los resultados anuales previstos para el período 2002-2006, tomando como referencia diversos supuestos. Incluso en el peor de estos supuestos, la empresa seguiría siendo rentable todos los años de este período.

7. EVALUACIÓN

7.1. Consideraciones generales

- (41) El apartado 1 del artículo 87 deo Tratado CE consagra el principio de que, salvo que el Tratado disponga otra cosa, toda ayuda que falsee o amenace falsear la competencia al favorecer a empresas o productos determinados será incompatible con el mercado común en la medida en que afecte al comercio entre Estados miembros.
- (42) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando una ayuda económica otorgada por un Estado refuerza la posición de una empresa frente a otras que compiten con ella en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda afecta a dichos intercambios ⁽¹⁷⁾. Los productos comercializados por Refractarios son objeto de comercio entre Estados miembros, y existe competencia entre fabricantes. Una eventual ayuda reforzaría la posición de Refractarios en estos mercados. El reducido volumen de ventas, comparado con el de (algunos) competidores, su reducida cuota de mercado y la estructura oligopolística no significan que la medida no afecte al comercio entre Estados miembros. Además, la afectación de los intercambios comerciales intracomunitarios es confirmada por el hecho que Refractarios exporta parte de su producción a otros Estados.
- (43) Para determinar si Refractarios se ha beneficiado de una ventaja selectiva, la Comisión tiene que evaluar las medidas adoptadas por los acreedores públicos y sus acuerdos con Refractarios. Si estas medidas y estos acuerdos se ajustan al comportamiento de un acreedor privado actuando en circunstancias similares, no constituirán ayuda estatal.

7.2. Los acuerdos de 1991 con la Seguridad Social y la Hacienda pública

- (44) Las condiciones en las que la Seguridad Social y la Hacienda pública aceptaron el reescalnamiento de sus

⁽¹⁶⁾ DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

⁽¹⁷⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de septiembre de 1980, en el asunto 730/79: Philip Morris contra Comisión (Recopilación 1980, p. 2671, apartado 11 de los fundamentos de derecho) y Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de abril de 1998, en el asunto T-214/95: Vlaams Gewest contra Comisión (Recopilación 1998, p. II-717, apartado 50 de los fundamentos de derecho).

deudas les son ciertamente favorables en comparación con los pagos recibidos por los acreedores ordinarios, que aceptaron una condonación del 81,5 %. Sin embargo, una comparación con los acreedores ordinarios no basta para probar la ausencia de ayuda estatal, puesto que los acreedores públicos mantenían deudas privilegiadas y se encontraban por este motivo en una situación diferente.

- (45) Las condiciones eran favorables también si se comparan con las del único acreedor privilegiado privado, a saber, Banesto *Leasing* SA. Pero la Comisión estima que las posiciones de Banesto *Leasing* SA y los acreedores privilegiados públicos no se pueden comparar y el argumento no basta para probar la ausencia de ayuda estatal en los acuerdos entre Refractarios y los acreedores públicos. En primer lugar, la deuda de Refractarios con esta empresa ascendía a 8 919 299 ESP (53 606 EUR), que es un importe mucho más bajo que el de las deudas públicas. En segundo lugar, el coste que habría supuesto para Banesto recuperar una cuantía mayor habría sido más elevado, en términos relativos, que cualquier posible ganancia. Por otra parte, el valor real de la maquinaria habría sido seguramente muy reducido si hubiera tenido que venderse, ante una perspectiva de quiebra, en el procedimiento de suspensión de pagos de 1990-1992.
- (46) España argumentó que el no devengar intereses era una compensación apropiada para la garantía de la hipoteca. La Ley general de la Seguridad Social establece la obligación de aplicar el tipo de interés legal cuando se conceden aplazamientos extraordinarios, pero que esta obligación no se aplicaría en caso de que la Seguridad Social acordara el reescalonamiento de una deuda con una empresa en suspensión de pagos. La Comisión señala, sin embargo, que esto no excluye que en caso de pago forzoso e inmediato y la subsiguiente quiebra, las autoridades públicas se hubieran encontrado en una situación aún mejor. El hecho de que la Seguridad Social y la Hacienda pública no aceptaran ninguna condonación de la deuda, sino sólo un reescalonamiento no afecta a esta conclusión.
- (47) En esta situación, para verificar si los acreedores públicos actuaron de acuerdo con el «principio del acreedor privado», la Comisión considera necesario hacer una estimación del importe máximo que ambos organismos podrían haber recuperado si no hubieran llegado al acuerdo, lo cual habría implicado la quiebra.
- (48) El apartado 1 del artículo 32 del Estatuto de los Trabajadores otorga preferencia sobre cualquier otro crédito a los créditos salariales por los últimos 30 días de trabajo y en cuantía que no supere el doble del salario mínimo. Estos créditos gozan de preferencia sobre los créditos garantizados por hipoteca. Los apartados 2 y 3 del artículo 32 otorgan más privilegios a los créditos salariales. Como los procedimientos para el cobro de los créditos de los trabajadores van por separado y no quedan en suspenso por la tramitación de un procedimiento de suspensión de pagos, las indemnizaciones por despido de trabajadores también tienen un «superprivilegio» de hecho. El importe total de estos pagos en 1991 se estimó en 3 700 000 EUR. Como Refractarios mantiene, no se puede excluir que se negociaran indemnizaciones aún más elevadas en la actualidad.
- (49) El «balance de situación» establecido por el interventor judicial en el procedimiento de suspensión de pagos (el «dictamen») de fecha de 29 de octubre de 1990, menciona un activo total de 15 486 722 EUR, del cual 6 974 048 EUR respondía por terrenos, 2 344 763 EUR por edificios, 2 191 455 EUR por otro inmovilizado material, 2 540 EUR por inmovilizado inmaterial, 2 980 058 EUR por existencias, 1 001 991 EUR por acreedores y 27 464 EUR por tesorería. Sin embargo, en caso de quiebra se estima el valor realizable mucho más bajo. Por ejemplo, la valoración realizada por la Seguridad Social el 3 de julio de 1990 estima el valor del terreno de la fábrica en Valencia en 3 200 000 EUR. Las instalaciones sobre este terreno fueron valoradas en 1 300 000 EUR. Las fincas en Asturias fueron valoradas en 1 millón EUR y otras fincas en Valencia en 300 000 EUR. Otros activos que se liquidarían difícilmente en caso de quiebra serían el inmovilizado inmaterial, así como las existencias: casi la mitad de éstas consistían en producto final, mientras el sector se encontraba en plena crisis. También es importante señalar que es muy posible que haya habido cambios en el valor de las existencias y en particular de las partidas «acreedores» y «tesorería» a lo largo del año entre el dictamen y los acuerdos con los acreedores, entre otros factores debido a las pérdidas durante este período. Además, la Comisión tiene en cuenta que es muy posible que el balance de situación tenga una tendencia alcista, visto que el procedimiento de suspensión de pagos solamente puede ser iniciado cuando hay un superávit entre la totalidad del activo y el pasivo. Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, y de acuerdo con el principio del acreedor privado, en septiembre de 1991 podría haberse estimado el valor de todos los activos en caso de quiebra con un valor cercano al del terreno, edificios e instalaciones, tal y como fueron valorados en las valoraciones distintas de las del dictamen. Podría llegarse así a un total de unos 6 millones EUR.
- (50) Si se restan los pagos a los trabajadores del valor total de los activos se obtiene una cifra de 2 200 000 EUR como cantidad disponible para satisfacer a los acree-

dores privilegiados en primer lugar. Sobre una deuda total de 3 200 000 EUR, esta cifra representa el 69 % ⁽¹⁸⁾.

(51) Sin embargo, éste es un cálculo teórico que no tiene en cuenta otros factores que podrían tener un efecto negativo en el importe actual que los acreedores públicos obtendrían en caso de quiebra. Cuando la venta de terrenos e instalaciones es el resultado de una quiebra, los ingresos efectivos pueden ser aún muy inferiores. Además, este cálculo no tiene en cuenta los costes del procedimiento de quiebra, ni los costes de venta del terreno. Además, los acreedores públicos habrían recibido el pago solamente después del retraso significativo que suele producirse en este contexto. Una confirmación de las expectativas de un valor actual más bajo en caso de quiebra es el hecho de que también los otros acreedores aceptaron una condonación muy importante. Por supuesto, el pago convenido en los acuerdos dependería de la viabilidad futura de la empresa, y de manera retrospectiva queda claro que los problemas financieros no estaban solucionados. Pero la hipoteca intenta precisamente garantizar esta incertidumbre y el riesgo de más atrasos en el pago de las cuotas convenidas queda cubierto hasta cierto punto por la habitual aplicación de intereses y recargos en caso de que ocurriera tal atraso. También cabe destacar que el tipo de interés aplicable en caso de demora corresponde al del interés legal. Este tipo se situaba en torno al 10 %, lo cual implica en todo caso una pérdida en el valor neto actual de las deudas.

(52) Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, para la Seguridad Social y, en particular, para la Hacienda pública, había muy poca diferencia entre las expectativas de cobro que ofrecía el acuerdo y las expectativas de cobro en el supuesto de quiebra ⁽¹⁹⁾. Por esto, la Comisión considera que los términos de pago convenidos con la Seguridad Social y la Hacienda pública corresponden a los que un acreedor actuando en condiciones de mercado hubiera aceptado en esta situación. Por tanto, concluye que el acuerdo suscrito en 1991 con estos organismos respeta el principio del acreedor privado y no constituye una ayuda estatal a favor de Refractorios.

⁽¹⁸⁾ Refractorios (carta de 15 de abril de 2002, p. 45) sostuvo que, en caso de quiebra, solamente se habría pagado el 17 % de la deuda, pero este cálculo se basa únicamente en el valor de los terrenos e instalaciones hipotecados posteriormente.

⁽¹⁹⁾ Otro de los argumentos presentados por España es que si los poderes públicos hubieran insistido en un mejor resultado, habrían quedado menos recursos disponibles para los acreedores ordinarios y éstos habrían estado menos dispuestos a aceptar una reducción de la deuda. Este argumento, sin embargo, sólo es válido en el supuesto de que los poderes públicos intenten obtener más de lo que razonablemente podrían esperar en una situación de quiebra.

7.3. Medidas adoptadas por la Seguridad Social y la Hacienda pública para recuperar sus deudas del período transcurrido hasta el inicio del procedimiento de suspensión de pagos de 2000

(53) La Comisión toma nota de que la Seguridad Social entre diciembre de 1991 y junio de 1995 no permaneció inactiva. Aplicó intereses y recargos sobre las nuevas deudas y solicitó varios embargos. Y finalmente, en junio de 1995, la Seguridad Social inició el procedimiento de subasta de la finca hipotecada. En aquel momento la deuda total ascendía a 4 712 315 EUR, y solamente una parte estaba garantizada por la hipoteca. Este importe es sólo ligeramente inferior al valor de la propiedad estimado en 1990, entre 4 516 293 y 4 755 917 EUR. Sin embargo, las cuentas anuales al menos desde 1994 hacen referencia al posible incremento del valor en caso de cambio del PGOU. Basándose en estas actuaciones, la Comisión concluye que las actuaciones de la Seguridad Social son conformes con el principio del acreedor privado ya que no son significativamente distintas de las que un acreedor privado hubiera llevado a cabo en la misma situación. También se puede justificar la aceptación del acuerdo de suspender la subasta y de establecer una hipoteca adicional, como convenido en 1995, por las expectativas de un aumento del valor del terreno en caso de cambio del PGOU y por el hecho de que Refractorios no acumuló más deudas desde abril de 1995. Por lo tanto, la Comisión concluye que las actuaciones de la Seguridad Social durante este período y el acuerdo sobre la hipoteca adicional no constituyen una ayuda estatal en favor de Refractorios.

(54) La Comisión no puede explicar el resultado asombrosamente bajo de la valoración encargada en 1998 por la Seguridad Social. Contrasta significativamente con la valoración que encargó Refractorios en 2000 y el producto de la venta contratado con la empresa de construcción. De todos modos, está claro que con el cambio del PGOU se habría producido un aumento de valor real. El aumento de la deuda con la Seguridad Social y la Hacienda pública durante 1996-1998 se sitúa en 1 200 000 EUR y 860 000 EUR respectivamente. El aumento total de las deudas supera el incremento esperado según la valoración de 1998, pero es menor que el aumento de valor que finalmente tuvo lugar. Además, las nuevas deudas se acumularon durante un período relativamente breve, principalmente durante 1998. Incluso aplicando procedimientos de pago forzoso, la Seguridad Social y la Hacienda pública no hubieran sido capaces de evitar una acumulación de deudas.

(55) A la vista de esta heterogénea situación, con un aumento irregular de las deudas, unas expectativas de

mejora de la situación económica y un posible cambio del PGOU, la Comisión concluye que al limitarse a solicitar embargos y amenazar con la ejecución de la hipoteca sin llegar hasta la declaración de quiebra (descrita en el punto 2.2 de la sección 2), la Seguridad Social y la Hacienda pública optimizaron las expectativas de cobro de las deudas pendientes con Refractarios. Por tanto, la Comisión no considera que su comportamiento constituya una ayuda estatal en favor de Refractarios.

7.4. Los acuerdos de 2002

- (56) No hubo acuerdos con acreedores privados privilegiados en el procedimiento de suspensión de pagos que permitan una comparación con los acuerdos que concluyeron Refractarios con los acreedores públicos. La referencia en el acuerdo entre la Hacienda pública y Refractarios al «interés general y social en mantener los puestos de trabajo» no es prueba suficiente de la existencia de ayuda estatal y tampoco constituye una prueba la ausencia de una evaluación explícita de la viabilidad futura de la empresa o la falta de motivación de tal acuerdo. Por tanto, la Comisión estima necesario hacer una estimación del importe máximo que el Ministerio de Hacienda y la Seguridad Social podían haber cobrado si no hubieran llegado al acuerdo, lo cual habría implicado la (con la consiguiente) quiebra.
- (57) Según España, los pagos a trabajadores por salarios y despidos que se beneficiaron del «superprivilegio» (de hecho y de derecho) ascenderían a 1 577 031,80 EUR. Tal como se ha indicado anteriormente, no se puede excluir que se pudieran haber negociado indemnizaciones aún más elevadas en la práctica. Los pagos por salarios podrían aumentar aún más, debido al atraso entre la declaración de quiebra y la aprobación del expediente de regulación de empleo por la autoridad laboral. España estima que este período podría durar cinco meses y por esto supone un importe adicional de 892 013 EUR.
- (58) El activo de la quiebra se componía principalmente del terreno y los edificios. El precio fijado en el acuerdo de compraventa era de 1 289 759 146 ESP (7 751 609 EUR). No obstante, este precio formaba parte de un acuerdo más amplio sobre la adquisición de un terreno nuevo y la construcción de la nueva fábrica, que se negoció en el contexto de un litigio entre las dos partes. También estaba sujeto a cláusulas y condiciones desconocidas por las autoridades públicas. Es bien lógico que éstas esperaran que el trato estuviera sujeto al cambio del PGOU. Por ello España considera «un tanto arriesgado» basar sus expectativas en el precio fijado en el acuerdo de venta. Además, tal como España ha indicado, los procedimientos de subasta disponen que en primera licitación habría que partir de la valoración de 1998, es decir 3 200 000 EUR. En caso de necesitarse una segunda o tercera licitación el valor de subasta sería reducido en un 25 y 50 % respectivamente. Por tanto, las autoridades públicas, igual que un acreedor diligente privado, podrían haber partido de una cifra más prudente. La Comisión considera que una subasta antes del cambio del PGOU conlleva un riesgo importante y el valor en el acuerdo de compraventa no puede bastar para una valoración adecuada. Sin embargo, del acuerdo de venta debía haberse deducido con claridad también que la estimación de 1998 era excesivamente baja. Por tanto, el valor actual se situaría a un nivel entre los dos extremos, dependiendo de la aversión al riesgo del comprador potencial ⁽²⁰⁾.
- (59) El balance del activo y del pasivo elaborado por el interventor judicial del procedimiento de suspensión de pagos (el «dictamen») indica un importe de 3 090 859 EUR para las partidas de activo inmovilizado, otros activos fijos, existencias, acreedores y efectivo/bancos. Si se parte de unas expectativas prudentes y pesimistas, la cuantía realizada en un procedimiento de quiebra posiblemente habría sido menor. Por ejemplo, el activo inmovilizado sería muy difícil de realizar en una situación de quiebra, y los «otros activos fijos» pueden resultar de escaso valor si ya no se utilizan y si han de venderse forzosamente. También ha de señalarse que los importes relativos a las existencias y, en particular, a las partidas de acreedores y efectivo/caja pudieron perfectamente cambiar durante el año transcurrido entre el dictamen y los acuerdos efectivos ⁽²¹⁾.
- (60) La Hacienda pública aceptó un pago inmediato sin otras cuotas dependientes del futuro financiero de Refractarios. En cambio, el valor real del acuerdo con la Seguridad Social depende parcialmente de dicho futuro. Los acuerdos no hacen referencia directa al plan de reestructuración ni a la futura viabilidad de la empresa, sin embargo las autoridades públicas sabían que las pérdidas de finales de los años noventa disminuyeron y se convirtieron en un beneficio moderado durante 2000. Además, Refractarios cumplió con sus nuevas obligaciones. Es posible que las autoridades tuvieran conocimiento de

⁽²⁰⁾ Refractarios sostiene que los poderes públicos basaron sus expectativas de cobro en la valoración original de 1990, que indicaba un valor de 4 516 293 EUR.

⁽²¹⁾ El dictamen está fechado el 12 de septiembre de 2000. Los beneficios obtenidos por Refractarios en 2000 y 2001 se situaron en 104 000 EUR y 768 402 EUR respectivamente. Las cuentas anuales se aprobaron solamente en 27 de junio de 2002, por lo tanto la Seguridad Social y la Hacienda pública no habrían conocido estos datos en la fecha de sus acuerdos con Refractarios. Probablemente, un acreedor privado habría realizado un análisis global, pero tampoco habría dispuesto de las cifras de los resultados anuales.

los acontecimientos más recientes, como el aumento de las ventas, en especial las de productos innovadores. Entre tanto, los acontecimientos actuales han confirmado este aumento considerable durante 2001 y la cifra de ventas prevista para 2002 vuelve a registrar un marcado aumento.

- (61) Por otro lado, el dictamen emitido por los interventores designados en 2000 hace referencia al préstamo del IVF, la participación en capital y una ayuda a la inversión como fuente importante de la financiación del traslado. El hecho de que estas medidas no hayan sido otorgadas ponen en duda la viabilidad de la empresa después del reescalamiento de las deudas. Sin embargo, tampoco hay confirmación de ninguna denegación de tales medidas. Además, tanto la Seguridad Social como la Hacienda pública incluyeron una cláusula obligando a Refractarios a pagar sus cuotas actuales, so pena de resolución del acuerdo. Y por último, la Seguridad Social obtuvo que Refractarios garantizara las cuotas acordadas con una hipoteca que gravara la nueva propiedad.
- (62) Teniendo en cuenta todos los elementos mencionados, considerados desde un punto de vista prudente y pesimista y con arreglo al principio del acreedor privado, el importe total disponible para sus deudas puede estimarse en un valor muy próximo al valor actual neto de los importes efectivamente recibidos con arreglo a los acuerdos con la Seguridad Social y la Hacienda pública. El valor actual neto respecto a la Hacienda pública, en porcentaje de la deuda original, es muy inferior al relativo a la Seguridad Social. Esto puede ser reflejo de una estrategia negociadora inteligente de Refractarios consistente en ejercer la máxima presión sobre el acreedor relativamente menor. En todo caso, la Comisión debe basar su decisión en primer lugar sobre los hechos.
- (63) Ha de señalarse que, en caso de quiebra, los poderes públicos cobrarían sus créditos con mucho retraso. Además, las diferencias entre las expectativas de cobro y las cantidades negociadas efectivamente son reducidas en términos absolutos. Dada la incertidumbre, el retraso y los costes de un procedimiento de quiebra, la Comisión concluye que los acuerdos entre Refractarios y la Seguridad Social y la Hacienda pública esta de acuerdo con el principio de acreedor privado.
- (64) En consecuencia, la Comisión considera que los acuerdos suscritos entre la Seguridad Social y la Hacienda pública, por una parte, y Refractarios, por otra, no constituyen una ayuda estatal.

7.5. Más ayudas a la inversión

- (65) España confirmó que no se ha concedido ninguna ayuda a la inversión y no hay pruebas de lo contrario. Por tanto, la Comisión no puede evaluar tales ayudas. El hecho de que Refractarios anunciara solicitudes de estas ayudas y que fueran mencionadas en el dictamen y en el plan de viabilidad no afecta a esta conclusión. No obstante, la Comisión observa que es posible que una parte significativa de la inversión, incluso su totalidad, no constituya una inversión inicial a efectos del punto 4.4 de las Directrices sobre las ayudas de Estado con finalidad regional, ya que parece tratarse de un traslado que no conlleva un cambio fundamental en el producto o en el procedimiento de producción ⁽²²⁾. La Comisión nota también que el plan de viabilidad solamente prevé una inyección de capital privado muy reducida (300 500 EUR), con lo cual sería cuestionable que una eventual inyección de capital público (como el crédito mencionado de 3 005 000 EUR por la IVF) fuera conforme al principio del inversor privado. Por lo tanto, la Comisión pedirá a España ser informada de cualquier ayuda a la inversión que pudiera concederse a favor de Refractarios relativa al traslado, así como de cualquier inyección de capital público en los próximos tres años.

7.6. Fogasa

- (66) La Comisión observa que Fogasa es un organismo independiente creado por las autoridades españolas y regulado por la legislación española. Está vinculado al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este Ministerio designa al presidente y a cuatro de los catorce miembros del Consejo rector, así como al Secretario General, responsable de la gestión del fondo. El desembolso y el destino de los fondos vienen determinados por ley. El Tribunal de Justicia ha establecido en varias sentencias que las exacciones parafiscales pueden ser constitutivas de ayuda estatal ⁽²³⁾. En diversas ocasiones, la Comisión ha aclarado que el uso de fondos por parte de Fogasa puede constituir una ayuda estatal, lo cual también ha sido confirmado por el Tribunal ⁽²⁴⁾.

⁽²²⁾ DO C 74 de 10.3.1998, p. 9.

⁽²³⁾ Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977, en el asunto C 78/76: Steinike y Weinlig contra Alemania (Recopilación 1977, p. 595).

⁽²⁴⁾ Véanse, por ejemplo, el asunto Magefesa, Decisión 91/1/CEE (citada en la nota 6) y Decisión 1999/509/CE de la Comisión (DO L 198 de 30.7.1999, p. 15), (confirmada por el Tribunal de Justicia por sentencia de 2 de julio de 2002, en el asunto C-499/99: Comisión contra España, pendiente de publicación); el asunto La Seda Barcelona SA, Decisión 96/655/CE (citada en la nota 6); y el asunto Tubacex, Decisiones de la Comisión 97/21/CECA, CE (DO L 8 de 11.1.1997, p. 14), y 2001/142/CE (DO L 52 de 22.2.2001, p. 26), así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 1999 en el asunto C-342/96: España contra Comisión (Recopilación 1999, p. I-2459).

(67) Fogasa no otorga préstamos a empresas en liquidación o en dificultades financieras, pero paga las peticiones válidas de los asalariados con sus propios recursos, reclamándolos después de la empresa en cuestión. La Comisión no se opone a que Fogasa satisficiera los créditos legítimos de determinados trabajadores de Refractarios por salarios adeudados e indemnizaciones por despido a principios de los años noventa. A este respecto, el acuerdo no contiene ningún elemento constitutivo de ayuda estatal. Tales medidas, cuyo objetivo es proteger los derechos de los trabajadores, están en consonancia con la Directiva 80/987/CEE ⁽²⁵⁾. Sin embargo, estos pagos forman parte de los costes normales de la actividad empresarial y, por consiguiente, cuando una empresa prosigue sus actividades después de un procedimiento de suspensión de pagos, la deuda resultante con Fogasa debería abonarse de acuerdo con el principio del acreedor en una economía de mercado.

(68) La Comisión no puede descartar que las cláusulas del acuerdo sobre el reescalamiento de la deuda entre Fogasa y Refractarios estuvieran justificadas por el hecho de que las expectativas de recuperación habrían sido mucho menores en caso de quiebra, situación en la que habría desembocado la imposición de unas condiciones de reescalamiento menos favorables. Aunque la fecha de este acuerdo sea posterior en más de medio año a la fecha de conclusión del procedimiento de suspensión de pagos, la situación económica de Refractarios aún era frágil, y la crisis del sector no se había superado. El promedio del tipo de interés aplicado por los bancos privados a los préstamos de más de tres años era del 17,28 % ⁽²⁶⁾, o sea, mucho más elevado que el tipo de interés simple del 10 % establecido en el acuerdo. No obstante, con arreglo a la legislación española, un acreedor no puede exigir que en los pagos atrasados se aplique un tipo de interés superior al tipo de interés legal, de modo que es este último tipo el que tiene que tener en cuenta la Comisión ⁽²⁷⁾. En consecuencia, la Comisión considera que el acuerdo no es constitutivo de ayuda estatal.

(69) Sin embargo, el hecho de que Fogasa no reclamara un interés adicional cuando no se abonaron los plazos acordados, de que no insistiera en una garantía sobre la deuda reescalada, de que no emprendiera ningún esfuerzo para hacer efectivos los pagos hasta la nueva suspensión de pagos de 2000 y de que tampoco hiciera nada para evitar el riesgo de prescripción de la deuda, no puede justificarse desde la perspectiva del principio del acreedor en una economía de mercado. Con toda seguridad, tal negligencia no se ajusta al comportamiento de un acreedor privado en condiciones de mercado. Un acreedor privado diligente no habría olvidado

su crédito y, a la vista de las infracciones del acuerdo, sin lugar a dudas, habría actuado para obtener una mayor seguridad y un interés adicional para los pagos atrasados. El hecho de que, en 1995, la Seguridad Social estuviera en condiciones de obtener otra hipoteca demuestra que se trataba de una opción posible, aun cuando el valor de tal hipoteca hubiera sido incierto a la vista del valor real de la propiedad. En conclusión, la ausencia de iniciativas por parte de Fogasa ha dado lugar a una ayuda estatal.

(70) La ausencia de una garantía y el incumplimiento de los plazos convenidos permitía a Fogasa ejercitar el cobro inmediato de la deuda original. Es posible que un acreedor privado no se hubiera servido de este «último remedio» en la primera ocasión, pero en un cierto momento, y en todo caso bastante antes del fin del período de prescripción, hubiera ejecutado la deuda. La Comisión estima que a más tardar esta debería haberse ejecutado en junio de 1995. En ese momento la suma atrasada alcanzaba unos 100 000 EUR. Además, el 7 de junio de 1995 la Seguridad Social adoptó acciones relativas a los atrasos acumulados por parte de Refractarios, iniciando el procedimiento de subasta de las fincas hipotecadas. España ha mantenido que esta actitud corresponde a la de un acreedor privado. Los atrasos con Fogasa eran mucho menos importantes que los atrasos con la Seguridad Social, pero Fogasa todavía no había obtenido una garantía, a diferencia de la Seguridad Social y la Hacienda pública. Por tanto hubiera debido actuar antes que la Seguridad Social y no después. En consecuencia, la Comisión estima que el importe total de la deuda constituye una ayuda estatal al menos a partir de junio de 1995.

(71) La ayuda es ilegal, porque no se informó a la Comisión, de conformidad con el apartado 3 del artículo 88 deo Tratado CE, antes de su concesión.

7.7. Compatibilidad de la ayuda concedida por Fogasa

(72) La Comisión ha examinado si son aplicables las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado CE. Las excepciones del apartado 2 podrían servir de fundamento para considerar la ayuda compatible con el mercado común. Sin embargo, la ayuda a) no tiene carácter social ni se concede a consumidores individuales; b) no se destina a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por acontecimientos excepcionales; c) no es necesaria para compensar las desventajas económicas que resultan de la división de Alemania. Tampoco son aplicables las excepciones establecidas en las letras a), b) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE, que se refieren al favore-

⁽²⁵⁾ Véase la nota 8.

⁽²⁶⁾ Véase la nota 6.

⁽²⁷⁾ Véase, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Tubacex, citada en la nota 24.

cimiento del desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, a los proyectos de interés económico europeo y a la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio.

- (73) Tampoco España trató de justificar la ayuda sobre la base de estas disposiciones.
- (74) En cuanto a la primera parte de la excepción establecida en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE, a saber, las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas, la Comisión observa que la ayuda no tenía objetivos tales como actividades de I+D o inversiones de PYME. Tampoco perseguía objetivos medioambientales; los problemas medioambientales generados por la ubicación de Refractarios surgieron sobre todo en años posteriores, y no hay relación directa entre la ayuda y cualquier medida destinada a paliar estos problemas. También parece poco probable que la ayuda tuviera la finalidad de salvar y reestructurar Refractarios. El hecho de que Fogasa intentara reclamar su crédito demuestra que la ayuda no respondía a ningún objetivo. Probablemente, el objetivo era evitar una crisis financiera inmediata de la empresa. De ser así, la ayuda podría clasificarse como ayuda de salvamento. Sin embargo, la ayuda no se acompañó de ninguna condición que bastara para cumplir con los requisitos que la Comisión suele aplicar en relación con tales ayudas, en particular la de proporcionar un (nuevo) plan de reestructuración dentro de un plazo determinado. Por tanto, no puede calificarse de compatible con el mercado común sobre esta base.
- (75) Refractarios sostuvo que toda ayuda que pudiera resultar de los acuerdos suscritos en 1991 con los acreedores sería compatible con el mercado común en calidad de ayuda de reestructuración a una empresa en crisis. Sin embargo, esta consideración no es aplicable a la ayuda otorgada por Fogasa: la ayuda no proviene del acuerdo con Fogasa, sino de la ausencia de iniciativas por parte de Fogasa para garantizar la ejecución del acuerdo de 1992. Como se comenta arriba, esta ayuda se concedió por lo menos a partir de junio de 1995. La ayuda no puede vincularse a la ejecución de la reestructuración. Este comportamiento implica que no se estableció ninguna condición sobre el restablecimiento de la viabilidad, ni tampoco puede calificarse, ciertamente, de ayuda mínima necesaria en una situación de este tipo. Considerando estos y todos los demás argumentos expuestos, la Comisión concluye que la ayuda es incompatible con el mercado común.
- (76) La Comisión no está de acuerdo con Refractarios cuando mantiene que cualquier ayuda en relación con el reescalamiento de la deuda habría prescrito y que el

plazo de prescripción de diez años a partir del cual la Comisión ya no tiene la facultad de recuperar la ayuda habría expirado. Cabe destacar que la primera iniciativa de la Comisión fue la solicitud de información, que se envió el 3 de mayo de 2001, o sea, menos de 10 años después del acuerdo suscrito entre Refractarios y Fogasa. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia ⁽²⁸⁾, dicha carta significa que en ese momento la Comisión había instruido el procedimiento para apreciar las medidas. Por otra parte, la ayuda se debe a la ausencia de iniciativas por parte de Fogasa para recuperar su crédito al menos desde junio de 1995. En consecuencia, no hay prescripción en el sentido del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999 y la ayuda incompatible ha de ser reclamada al beneficiario.

8. CONCLUSIONES

- (77) La Comisión considera que los acuerdos de reescalamiento de la deuda aceptados por la Hacienda pública y la Seguridad Social en el contexto del procedimiento de suspensión de pagos de 1990-1992 son conformes al principio del acreedor privado. Por tanto, concluye que dichos acuerdos no constituyen una ayuda estatal en favor de Refractarios.
- (78) La Comisión concluye que los esfuerzos desplegados por la Seguridad Social y la Hacienda pública entre 1992 y 2000 para recuperar las deudas de Refractarios son conformes al principio del acreedor privado. Por consiguiente, la Comisión concluye que dichos acuerdos no constituyen ayudas estatales en favor de Refractarios.
- (79) La Comisión concluye que los acuerdos de reescalamiento de la deuda aceptados por la Hacienda pública y la Seguridad Social en el contexto del procedimiento de suspensión de pagos de 2000-2002 son conformes al principio del acreedor privado. Por tanto, concluye que dichos acuerdos no constituyen una ayuda estatal en favor de Refractarios.
- (80) La ausencia de iniciativas por parte de Fogasa por lo menos desde junio de 1995 para recuperar o, al menos, garantizar el cobro de la deuda de Refractarios, constituye una ayuda estatal. Esta ayuda es incompatible con el mercado común y ha de reclamarse al beneficiario. Para restablecer la situación que existiría de no haberse concedido la ayuda, el cálculo del importe que ha de recuperarse incluirá el interés desde la fecha en la que la

⁽²⁸⁾ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, en el asunto T-95/96: Gestevisión Telecinco contra Comisión (Recopilación 1998, p II-3407).

ayuda se puso a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación. Los intereses se determinarán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Los acuerdos suscritos en 1991 entre la Tesorería General de la Seguridad Social y la Agencia Tributaria del Ministerio de Hacienda, por una parte, y Refractarios Especiales SA, por otra; las medidas adoptadas por estos organismos para cobrar sus créditos durante los años noventa, y el acuerdo suscrito en 2002 entre la Tesorería General de la Seguridad Social y Refractarios Especiales SA no contienen elementos constitutivos de ayuda estatal en favor de Refractarios Especiales SA con arreglo al apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Artículo 2

La falta de iniciativas por parte del Fondo de Garantía Salarial para cobrar la deuda de Refractarios Especiales SA desde junio de 1995 constituye una ayuda en favor de ésta con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Artículo 3

La ayuda estatal contemplada en el artículo 2 es incompatible con el mercado común.

Artículo 4

1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de su beneficiario la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 2, que ha sido puesta a su disposición ilegalmente.
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 compuestos desde la fecha en que estuvo a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación. Los intereses se determinarán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

Artículo 5

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 adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 6

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

Hecho en Bruselas, el 27 de noviembre de 2002.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión