

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 14 de julio de 1998

relativa a una ayuda estatal en favor de Fabricantes Vascos de Herramientas SA (Favahe SA) y de sus sucesores*[notificada con el número C(1998) 2362]*

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(1999/143/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, el primer párrafo del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones de conformidad con el artículo 93,

Considerando lo siguiente:

I

Por carta SG(96) D/9851, de 19 de noviembre de 1996, la Comisión comunicó al Gobierno español que había iniciado el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 en relación con una ayuda en beneficio del grupo Fabricantes Vascos de Herramientas SA (Favahe), fabricante vasco de herramientas de mano.

Las oficinas centrales y las instalaciones de producción de Favahe estaban situadas en el País Vasco (Vitoria e Irún), que es una zona que puede optar a ayudas regionales a efectos de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

El grupo se creó en 1982 con objeto de racionalizar la oferta de distintos fabricantes de herramientas de mano situados en el País Vasco y de adaptarla a la demanda. No obstante, no se alcanzaron los resultados positivos esperados. El grupo emprendió distintas medidas de reestructuración hasta 1991, sin conseguir mejorar la situación financiera. En 1990, la empresa registró pérdidas por importe de 457 millones de pesetas españolas y en 1991 éstas alcanzaron los 686 millones.

En 1992 se elaboró un nuevo plan estratégico que preveía que el grupo obtendría resultados positivos en 1994. Este plan incluía, entre otras medidas, la optimización de la oferta de las distintas empresas del grupo, la coordinación de las estructuras administrativas de las empresas, una reorganización y racionalización de las actividades de producción (en virtud de la cual cada empresa se concentraría en un único sector de mercado) y una reducción de la plantilla, que pasaría de 1 153 trabajadores en 1992 a 714 en 1994.

Para financiar las medidas de reestructuración, Favahe solicitó al Gobierno autónomo vasco una garantía con arreglo al Decreto 628/91, destinada a cubrir unos préstamos bancarios por un importe de 825 millones de pesetas españolas, cantidad que se destinaría a la puesta en práctica del plan de reestructuración.

Dicho Decreto establecía un programa de ayudas que preveía la posibilidad de conceder ayuda de reestructuración a las empresas situadas en la región. La ayuda debía concederse en forma de garantías sobre importes proporcionales a las dificultades de la empresa. Por carta de 28 de abril de 1992, la Comisión informó a las autoridades españolas de que había decidido no plantear objeciones al régimen de ayudas, pero que sería necesario notificar a la Comisión las garantías que se concedieran a las empresas de más de 250 trabajadores.

La garantía en beneficio de Favahe se concedió en diciembre de 1992 por un período de siete años con un período de carencia de dos años. Sin embargo, el Gobierno español no había notificado la concesión de la ayuda, a pesar de que las empresas de Favahe contaban con más de 250 trabajadores.

Dado que el plan de reestructuración no produjo los resultados esperados y que la empresa continuaba registrando cerca de 580 millones de pesetas españolas de pérdidas en 1994, Favahe solicitó la declaración de quiebra el 7 de abril de 1995.

La Comisión recibió varias denuncias referentes a una posible ayuda en el marco del procedimiento de quiebra. Según los denunciantes, los activos de Favahe se habían transferido a una empresa de nueva creación, Herramientas Eurotools SA, en cuyo consejo de administración figuraban varios directivos de Favahe. La nueva empresa Herramientas Eurotools SA fue posteriormente adquirida por la multinacional americana Snap-on, que pagó 1 200 millones de pesetas españolas al Gobierno regional vasco y a los consejos provinciales de Guipúzcoa y Álava. Esta empresa comercializaba herramientas de mano de las marcas utilizadas originalmente por Favahe, a saber Acesa, Irimo y Palmera.

La Comisión consideró que la garantía concedida por el Gobierno vasco constituía ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado y del apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE y que era ilegal ya que había sido concedida por el Gobierno español incumpliendo la obligación, impuesta por la Comisión en su autorización de 28 de abril de 1992, de notificar la concesión de garantías a empresas con más de 250 trabajadores, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

En aquella fecha, la Comisión no logró obtener información del Gobierno español que le permitiese determinar si, tras incumplir las condiciones del programa autorizado, se incoó algún procedimiento en relación con la ayuda y se ejecutó la garantía en el momento de la quiebra de la empresa. La Comisión tampoco pudo, según la información que obraba en su poder, determinar la existencia de una eventual nueva ayuda en el marco de la quiebra de Favahe, la creación de Herramientas Eurotools SA y la adquisición de ésta por Snap-on.

Así pues, la Comisión consideró que era necesario proceder a un estudio pormenorizado, en virtud del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, de la garantía concedida a Favahe así como de cualquier posible nuevo elemento de ayuda presente en los acontecimientos posteriores, con objeto de determinar si la ayuda podía considerarse compatible con el mercado común a tenor de las excepciones recogidas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado y en el apartado 3 del artículo 61 del Acuerdo EEE.

II

En la carta al Gobierno español publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽¹⁾ se invitaba a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión. La Comisión recibió observaciones procedentes de dos competidores (uno alemán y otro británico) de Favahe así como de las asociaciones italiana y francesa de fabricantes de herramientas de mano. Estas observaciones afirmaban que la ayuda recibida por las empresas les había proporcionado una ventaja competitiva injusta que les ayudaba a vender sus productos a unos precios inferiores a los de mercado.

El competidor británico consideró que Favahe había recibido ayuda de las autoridades regionales que le había permitido ofertar sus productos a precios bajos y consolidar su oferta en el mercado. Según este competidor, de esta forma el comprador Snap-on había gozado de una ventaja competitiva injusta en comparación con otros fabricantes europeos y británicos de herramientas de mano.

El competidor alemán mencionaba su oferta de adquirir Herramientas Eurotools, que nunca obtuvo respuesta.

(1) DO C 71 de 7. 3. 1997, p. 2.

Según la asociación italiana Assountensili (Associazione Nazionale Industrie degli Utensili a Mano e Strumenti di Misura), sus miembros, los principales fabricantes italianos del mismo tipo de productos que Favahe, habían tenido que hacer frente a una competencia agresiva de Favahe, lo cual probablemente se debía a la ayuda que ésta había recibido. También señalaba que no se había convocado una licitación para la compra de Favahe y que un comprador «escogido» había podido beneficiarse de un «favor» que falseaba la competencia.

La Federación francesa de industrias mecánicas afirmaba que la creación de Herramientas Eurotools había constituido una operación «artificial» destinada a transferir los activos de Favahe a Eurotools al tiempo que se excluían de la transferencia las deudas fiscales y sociales de la empresa. De esta forma, Eurotools podía competir agresivamente en distintos Estados miembros, falseando la competencia y vendiendo a precios más bajos que los del resto del mercado.

Además, facilitó información sobre los precios de distintos competidores radicados en varios Estados miembros (por ejemplo, España, Italia, Alemania, Francia y Reino Unido), en comparación con los de Palmera y Acesa así como las cantidades (en toneladas) de exportaciones e importaciones de distintos tipos de herramientas de mano «tipos» en 1995 procedentes de Alemania, Francia, Italia, Reino Unido y España.

III

Las autoridades españolas enviaron sus observaciones al procedimiento mediante cartas de 24 de julio, 9 de octubre, 20 de octubre y 30 de octubre de 1997.

En ellas, destacaban nuevamente la difícil situación financiera a la que Favahe había tenido que hacer frente a principios de la década de los años noventa.

Con objeto de solventar esta situación, en 1992 se elaboró el «plan estratégico». Entre otras medidas, este plan, del que se presentó una copia a la Comisión, incluía una revisión de todas las líneas de producción, una estrategia para mejorar de comercialización, la introducción de un sistema de calidad total y la continuación en la búsqueda de un socio que fortaleciese su posición estratégica a medio y largo plazo. Por otra parte, sin embargo, el plan no contenía ninguna información sobre la situación del mercado en el específico sector industrial en el que la empresa estaba operando ni tampoco sobre la evolución previsible de la oferta y la demanda en este mercado incluyendo diferentes previsiones basadas en hipótesis optimistas, pesimistas y mediocres.

Favahe no logró financiar por sí misma la reestructuración por lo que solicitó al Gobierno vasco una garantía, en el marco del Decreto 628/91, destinada a cubrir préstamos por un importe de 825 millones de pesetas españolas destinados a financiar la puesta en práctica del plan estratégico.

El Gobierno vasco estudió el plan y llegó a la conclusión de que cumplía el requisito de restaurar la viabilidad de la empresa a largo plazo y restablecer su solvencia en un período razonable. Por este motivo, decidió conceder las garantías en diciembre de 1992.

Por lo que se refiere a que la ayuda concedida se considerase ilegal, las autoridades españolas reconocían que habían incumplido su obligación de notificar esta medida, pero afirmaban que ello se debía a que el plan estratégico exigía una materialización inmediata de las medidas puesto que desde la solicitud de la ayuda y la presentación del plan había transcurrido un año.

Las autoridades españolas reconocían también que la recuperación de la viabilidad había fracasado debido a un debilitamiento del mercado superior al previsto en el plan y a que los acontecimientos económicos generales registrados desde 1991 habían producido efectos negativos en Favahe. Las ventas del grupo se redujeron drásticamente y las pérdidas se incrementaron. Posteriormente, el 27 de abril de 1995, los tribunales declararon la quiebra del grupo.

Las autoridades españolas señalaron entonces que la creación de Herramientas Eurotools se efectuó antes del procedimiento de quiebra y con arreglo a la práctica comercial habitual. Las empresas del grupo Favahe contribuyeron a la ampliación de Eurotools con algunos de sus activos pero también con su pasivo de la época; el capital de la empresa se incrementó para compensar la diferencia entre ambos. Todo ello se reflejaba en la contabilidad de las empresas del grupo Favahe. Las cargas que pesaban sobre los activos se mantuvieron. Tras la quiebra, las participaciones en Eurotools se incluyeron en el activo de la quiebra, al igual que cualquier otro activo, para hacer frente a las deudas de la empresa.

Los tribunales declararon la quiebra voluntaria, lo cual, según la legislación española, sólo ocurre en dicho país cuando el tribunal llega a la conclusión de que no ha existido fraude.

Cuando se conoció la quiebra de Favahe, la empresa americana Snap-on manifestó su interés por adquirir las acciones de Eurotools incluidas en la masa de la quiebra, al igual que cualquier otro activo en la misma. Snap-on presentó una oferta de compra a los administradores de la quiebra de las distintas empresas por un precio conjunto de 1 200 millones de pesetas españolas en concepto de todas las acciones.

Además, Snap-on se ofreció también a financiar la reconstrucción financiera de Eurotools y el acuerdo existente con la representación sindical de las empresas con objeto de pagar las cantidades adeudadas en concepto de reducción de plantilla, cantidades que en cualquier caso tienen carácter de deudas privilegiadas y preferentes y con

derecho independiente de ejecución según la normativa española. Las contribuciones financieras adicionales ofrecidas por Snap-on ascendían a 1 800 millones de pesetas españolas por lo que su contribución total era de aproximadamente 3 000 millones. De esta forma se redujo el incremento del pasivo de las empresas quebradas, que de no haber existido hubiera imposibilitado el cobro por parte de los acreedores entre los que se encontraba el propio Gobierno vasco.

Una vez que los síndicos de la quiebra aprobaron la propuesta de compra de Snap-on, se presentó a los tribunales los cuales, tras fallar que las quiebras tenían carácter fortuito, formalizaron la venta de las acciones. Posteriormente, a tenor de la legislación aplicable, se disolvieron las empresas participantes en el grupo.

En cuanto a si existieron otras ofertas concretas documentadas presentadas por otros posibles compradores a parte de Snap-on, el Gobierno español mantiene que la venta de las acciones se han realizado conforme al procedimiento de quiebra, sin intervención de las empresas quebradas. En aquella época, dos administradores de Favahe manifestaron ante los tribunales que otras empresas además de Snap-on se habían mostrado interesadas. Así, una empresa había expresado su interés inicial pero no presentó una oferta definitiva. También se mantuvieron conversaciones con otras empresas pero no se llegaron a plasmar en una propuesta. La mayor parte de estas empresas querían pagar únicamente un precio simbólico por las acciones, es decir una peseta española. Los síndicos de la quiebra eligieron la oferta de Snap-on por ser la más ventajosa.

IV

El procedimiento del apartado 2 del artículo 93 ha aclarado la situación de Favahe y las circunstancias en las que la empresa se benefició de intervenciones financieras públicas. De esta forma, se puede concluir, por lo que se refiere a las medidas que dieron lugar a la incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93, lo siguiente:

- a) la información facilitada por las autoridades españolas muestra que la quiebra se desarrolló con arreglo a la legislación vigente y que la venta de los activos de la empresa era la solución que permitía que los acreedores de Favahe obtuvieran los mayores ingresos posibles. El Gobierno vasco incluyó su deuda en la masa de la quiebra y procedió a recuperar el máximo posible en el marco del procedimiento de quiebra. No existió quita alguna y un tribunal nacional sentenció que el procedimiento de quiebra era plenamente legal y que no se había concedido trato especial al Gobierno vasco;
- b) las autoridades españolas garantizaron por escrito que Eurotools no había recibido ayuda de ningún tipo;

c) sin duda alguna, la garantía sobre 825 millones de pesetas españolas concedida en 1992 constituye ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado y del apartado 1 del artículo 61 del Acuerdo EEE. El elemento de ayuda contenido en este tipo de garantías suele ser igual a la diferencia entre el tipo de interés de un préstamo obtenido en condiciones normales de mercado y el tipo real obtenido gracias a la garantía. La Comisión ha manifestado reiteradamente que siempre que, debido a las graves circunstancias económicas de una empresa, ninguna entidad de crédito hubiera estado dispuesta a conceder un préstamo sin una garantía estatal, el importe total del préstamo debe considerarse ayuda [véase la Decisión 94/696/CE de la Comisión, Olympic Airways ⁽²⁾].

Dado que la garantía constituía una condición previa para la participación económica de los bancos en Favahe (concedieron los préstamos para financiar la reestructuración de ésta), dicha garantía contiene un evidente elemento de ayuda el cual, debido al muy alto riesgo de la garantía, corresponde íntegramente a la participación financiera de los bancos.

La ayuda podía falsear la competencia y afectar a los intercambios entre los Estados miembros. Existe un intercambio de bienes en la industria de las herramientas de mano entre España y otros Estados miembros. Según la información facilitada por Eurostat ⁽³⁾ en 1996, España exportó 11 262 toneladas de productos de esta categoría a otros Estados miembros por un importe de 10,2 millones de ecus mientras que se importaron 263 toneladas por un importe de 0,9 millones de ecus. En 1997, las exportaciones españolas ascendieron a 17 345 toneladas por un importe de 14,5 millones de ecus, mientras que las importaciones fueron de 277 toneladas por un importe de 0,8 millones de ecus. Favahe participó en este mercado tal como demuestran las observaciones de las partes y reconocen las autoridades españolas. Así pues, cualquier ayuda podía mejorar la posición de Favahe en el mercado común en comparación con otros competidores que no recibieron ningún tipo de ayuda estatal.

La garantía se concedió ilegalmente ya que el Gobierno español no notificó su concesión a pesar de que el programa regional en virtud del cual se concedieron las garantías a Favahe en 1992 exigía que se notificaran individualmente las garantías concedidas a empresas de más de 250 trabajadores.

La garantía no puede considerarse compatible con las excepciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado.

⁽²⁾ DO L 273 de 25. 10. 1994, p. 22.

⁽³⁾ Producto n° 4417. Declarante: España.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que la ayuda se acoja a alguna de las excepciones del apartado 2 del artículo 92 del Tratado, es de señalar que éstas no se aplican en el presente caso habida cuenta de las características del mismo y de que no pretende cumplir las condiciones exigidas para la aplicación de aquéllas.

Además, cabe mencionar que Favahe no está situada en una zona susceptible de recibir ayudas regionales con arreglo a la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

Es más, aunque las oficinas centrales y las instalaciones de producción de Favahe estaban situadas en una zona en declive a efectos de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, es de señalar que el objetivo de la ayuda consistía en ayudar a una empresa en dificultades económicas para que continuara sus actividades en el mercado más que en facilitar el desarrollo económico de una zona en declive.

Por último, la garantía no se ajusta a la excepción contemplada en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado en relación con las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ⁽⁴⁾.

Cuando Favahe obtuvo el préstamo en 1992 era, sin duda alguna, una empresa en crisis a efectos de las citadas Directrices (punto 2.1 de las mismas), incapaz de recuperarse mediante sus recursos propios.

El objetivo de la garantía concedida por las autoridades vascas era contribuir a financiar el plan de reestructuración elaborado por el grupo. Sin embargo, con arreglo al punto 3.2.2.i) de las citadas Directrices, condición necesaria para aprobar tal ayuda a la reestructuración es la existencia de un plan de reestructuración apropiado, presentado a la Comisión, que permita la restauración de la viabilidad en un plazo razonable, y en particular sobre la base de hipótesis realistas en cuanto a sus condiciones de operación futuras. Por ello, el plan de reestructuración debe tener en cuenta:

- a) las circunstancias que causaron las dificultades de la empresa;
- b) la situación del mercado en el sector industrial específico en el que la empresa opera;
- c) la evolución previsible de la oferta y de la demanda en dicho mercado, incluyendo diferentes evoluciones basadas en hipótesis optimistas, pesimistas y medias;
- d) los específicos puntos fuertes y débiles de la empresa.

⁽⁴⁾ DO C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

El plan de reestructuración para Favahe presentado a la Comisión no hacía referencia en particular a la situación del mercado en el sector de las herramientas de mano ni a su evolución sobre la base de diferentes evoluciones contempladas. Si tal hubiera sido el caso, el plan habría tenido que tener en cuenta el deterioro continuo del mercado de las herramientas de mano. Según la información de que dispone la Comisión⁽⁵⁾, el deterioro consistió en un descenso de la producción anual en el sector comunitario de las herramientas de mano de un 10 % durante 1990 y 1994, en comparación con un incremento anual de la producción del 9,1 % desde 1985 hasta 1990.

Tal desarrollo económico en el sector de las herramientas de mano era previsible cuando el plan fue diseñado. Ello tuvo lugar en 1992 y por tanto en medio de la recesión del mercado. Con el corto y muy cercano período sobre el que el plan debía basar sus hipótesis (1992-1994), las perspectivas de un mercado industrial pueden ser desarrolladas de forma bastante precisa.

Sin embargo, ni el propio plan de reestructuración ni las autoridades vascas, al examinar las posibilidades de restablecer la viabilidad de Favahe, tuvieron en cuenta estas circunstancias del sector.

La Comisión, a su vez, y al aplicar las reglas de aprobación de ayuda a la reestructuración, lo hubiera hecho si hubiera tenido la oportunidad de examinar la garantía antes de que ésta fuera otorgada, y no habría aprobado la garantía propuesta sin un análisis detallado de cómo la empresa podría sobrevivir en un mercado en recesión con perspectivas en continuo declive.

En todo caso, teniendo en cuenta que la Comisión no habría aprobado en 1992 el plan de reestructuración y la garantía propuesta, no podría hacerlo ahora, en 1998, en el marco de las citadas Directrices.

Habida cuenta de todo lo anterior, la Comisión debe concluir que la garantía por un importe de 825 millones de pesetas españolas concedida a Favahe no puede acogerse a ninguna de las excepciones de los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado, y que dicha garantía es incompatible con las normas comunitarias sobre ayudas estatales.

V

En aquellos casos en los que la ayuda se considera incompatible con el mercado común, la Comisión exige al Estado miembro que recupere la ayuda de quien la recibió [Comunicación de la Comisión de 24 de

noviembre de 1983⁽⁶⁾; véanse también las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 1973 y de 24 de febrero de 1987 en los asuntos 70/72, Comisión/Alemania⁽⁷⁾ y 310/85; Deufil/Comisión⁽⁸⁾, respectivamente]. Dado que este es el caso de las medidas en beneficio de Favahe SA a que se refiere la presente Decisión, la ayuda debe ser recuperada. El hecho de que Favahe SA quebrara y desapareciera del mercado no afecta en absoluto a esta consideración.

La recuperación de la ayuda deberá realizarse de acuerdo con el Derecho español, incluidas las disposiciones relativas a los intereses de demora de las deudas con el Estado, intereses que comenzarán a correr a partir de la fecha de concesión de la ayuda [Carta de la Comisión a los Estados miembros SG(91) D/4577, de 4 de marzo de 1991; véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990 en el asunto C-142/87, Bélgica/Comisión⁽⁹⁾]. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicha recuperación de la ayuda implica que las citadas disposiciones se apliquen de modo que no hagan prácticamente imposible la recuperación exigida por el Derecho comunitario. Cualquier dificultad procesal o de otra naturaleza respecto a la ejecución del acto impugnado no podrá influir sobre la legalidad del mismo⁽¹⁰⁾,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La garantía por un importe de 825 millones de pesetas españolas concedida por el Gobierno vasco a Fabricantes Vascos de Herramientas SA y sus sucesores es ilegal ya que fue concedida por el Gobierno vasco infringiendo la obligación de las autoridades españolas de informar a la Comisión con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones respecto a cualquier proyecto dirigido a conceder o modificar una ayuda según se establece en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE.

La ayuda se considera incompatible con el mercado común a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado ya que no reúne las condiciones para la aplicación de ninguna de las excepciones recogidas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado.

Artículo 2

España velará por la anulación y recuperación en su totalidad de la ayuda a lo que se refiere el artículo 1, intereses incluidos, en el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión.

La recuperación de la ayuda se realizará de acuerdo con los procedimientos y disposiciones del Derecho español e incluirá intereses desde la fecha de su concesión hasta la fecha en que la ayuda se recupere, a un tipo equivalente al valor porcentual en dicha fecha del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente neto de subvención de las ayudas regionales en España.

⁽⁶⁾ DO C 318 de 24. 11. 1983, p. 3.

⁽⁷⁾ Rec. 1973, p. 813.

⁽⁸⁾ Rec. 1987, p. 901.

⁽⁹⁾ Rec. 1990, p. I-959.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 9, apartados 58 a 63.

⁽⁵⁾ *Panorama de la industria comunitaria 1997*, capítulo 12.26.

Las presentes disposiciones se aplicarán de tal forma que la recuperación exigida por el Derecho comunitario no se haga prácticamente imposible. Cualquier dificultad procesal o de otra naturaleza respecto a la ejecución del acto impugnado no podrá influir sobre la legalidad del mismo.

Artículo 3

El Gobierno español informará a la Comisión en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión de las medidas adoptadas para ajustarse a la misma.

Artículo 4

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

Hecho en Bruselas, el 14 de julio de 1998.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión
