

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 14 de octubre de 1998

relativa a la ayuda otorgada por España a las empresas del grupo Magefesa y sus empresas sucesoras

[notificada con el número C(1998) 3211]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(1999/509/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 92 y el párrafo primero del apartado 2 de su artículo 93,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con lo previsto en las citadas disposiciones,

Considerando lo siguiente:

### I. EL PROCEDIMIENTO

El 16 de julio de 1997, la Comisión, que había recibido siete denuncias en febrero de 1997, decidió incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con la ayuda recibida por empresas del grupo Magefesa o sus empresas sucesoras desde 1989, año en que adoptó la Decisión 91/1/CEE<sup>(1)</sup>, que declaró incompatible la ayuda recibida por dicho grupo, fabricante de artículos de menaje.

En esa misma fecha, la Comisión se dirigió al Gobierno español para recabar información detallada sobre el reembolso de la ayuda incompatible recibida por el grupo Magefesa o sus empresas sucesoras, así como sobre la estructura actual y la situación jurídica y financiera del mencionado grupo.

Con arreglo al apartado 2 del artículo 93 del Tratado, la Comisión, por carta de 6 de agosto de 1997, invitó al Gobierno español a presentar sus observaciones dentro del plazo de un mes. Mediante publicación en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*<sup>(2)</sup>, los demás Estados miembros y terceros interesados fueron informados de la decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, y fueron asimismo invitados a presentar sus observaciones.

Por carta fechada el 12 de noviembre de 1997, las autoridades españolas, en respuesta a la incoación del procedimiento, presentaron observaciones e información.

Por sendas cartas fechadas el 28 de noviembre de 1997, dos competidores y los sindicatos de la empresa Industrias Domésticas SA (en lo sucesivo denominada «Indosa») presentaron sus observaciones. Estas fueron transmitidas a las autoridades españolas, para que presentaran sus comentarios, por cartas fechadas los días 17 y 23 de diciembre de 1997 y 9 de enero de 1998. Las autoridades españolas no presentaron observaciones.

La sindicatura de la quiebra de Indosa, una de las empresas que había recibido la ayuda incompatible de 1989 así como nueva ayuda, presentó sus observaciones por carta fechada el 27 de noviembre de 1997. El contenido de estas observaciones fue incorporado, como anexo, en la carta del Gobierno español de 24 de abril de 1998, que se menciona más adelante.

Dado que la Comisión consideraba que todavía quedaban puntos que no habían sido aclarados por la respuesta de las autoridades españolas a la incoación del procedimiento, una solicitud adicional de información fue dirigida a aquellas por carta de 24 de febrero de 1998. Las autoridades españolas presentaron, mediante la ya citada carta de 24 de abril de 1998, un complejo documento que incluía numerosos anexos en apoyo de las informaciones facilitadas.

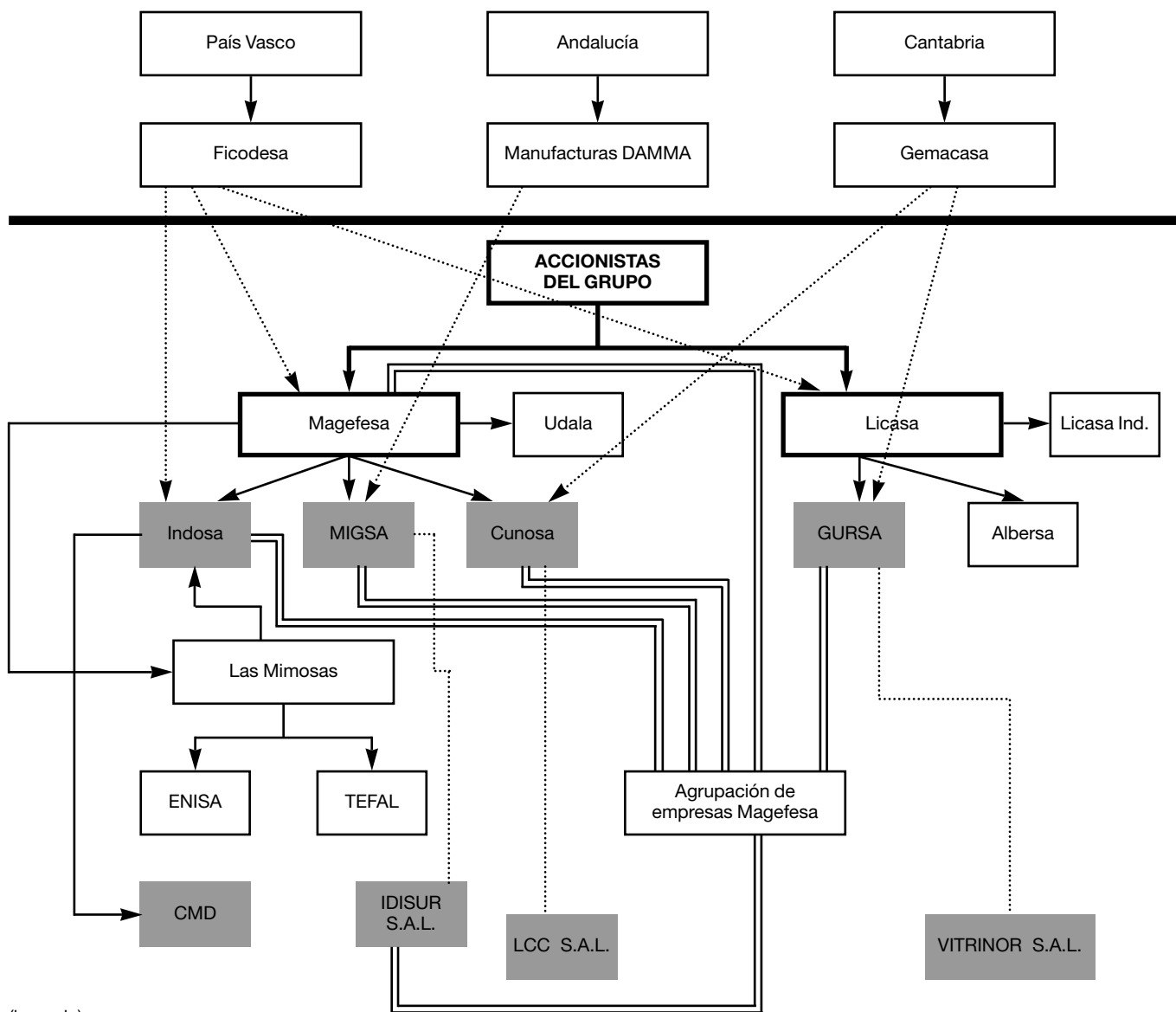
### II. LA ESTRUCTURA DEL GRUPO

El grupo Magefesa<sup>(3)</sup> y sus empresas sucesoras fabrican artículos de menaje doméstico, tales como ollas a presión, sartenes y cuberterías de acero inoxidable. La estructura del grupo puede representarse como sigue:

- (<sup>3</sup>) — Grupo Magefesa, que comprende la sociedad principal Manufacturas Generales de Ferrería SA (en lo sucesivo denominado «Magefesa»), las sociedades industriales Cubertera del Norte SA (en lo sucesivo denominadas «Cunosa»), Manufacturas Inoxidables Gibraltar SA (en lo sucesivo denominadas «MIGSA»), Indosa, Investigación y Desarrollo Udala SA y la compañía Las Mimosas SA (en lo sucesivo denominada «Inlamisa»), a través de la cual Magefesa participa en Edificios y Naves Industriales, SA (en lo sucesivo denominada «ENISA») y en Tefal Española SA;
- Grupo Licasa, que comprende La Industrial Cuchillería Alavesa SA, Licasa Patrimonial SA, Manufacturas Gur SA (en lo sucesivo denominado «GURSA»), Alberdi Hermanos SA (en lo sucesivo denominado «Albersa») y Licasa Industrial SA;
- varias compañías del grupo (Magefesa, Cunosa, GURSA, MIGSA, Indosa) constituyeron asimismo un grupo comercial, Agrupación de Empresas «Magefesa», a través del cual compraron sus materias primas y comercializaron su producción.

(1) DO L 5 de 8.1.1991, p. 18.

(2) DO C 330 de 1.11.1997, p. 2.



(leyenda)  
 —————> Control  
 .....> Ayuda financiera  
 =====> Acuerdo comercial  
 .....> Sucesión (¹)

(¹) A efectos de la presente Decisión, se entiende por «sucesión», sin que ello implique consecuencias jurídicas, una realidad económica en la que compañías creadas por extrabajadores de MIGSA, Cunosa y GURSA están operando en las mismas instalaciones, con la misma maquinaria, y fabricando productos de la misma marca que sus predecesoras.

En diciembre de 1985, se crearon tres sociedades interpuestas por las administraciones autonómicas en cuyo territorio radicaban las empresas productivas del grupo Magefesa, con la finalidad de canalizar la ayuda que fue posteriormente declarada incompatible en 1989:

- Manufacturas DAMMA SA (en lo sucesivo denominadas «Manufacturas DAMMA») en Andalucía, controlada por las autoridades autonómicas,
- Gestión de Magefesa en Cantabria SA (en lo sucesivo denominada «Gemacasa») en Cantabria, controlada por las autoridades autonómicas,

— Fiducias de la cocina y derivados SA (en lo sucesivo denominadas «Ficodesa») en el País Vasco, una compañía privada, aunque sujeta al control de las autoridades autonómicas vascas mediante acuerdos *ad hoc*.

Estas sociedades controlaban el uso de la ayuda y la aplicación del «programa de acción», garantizando, al mismo tiempo, el funcionamiento de las empresas de Magefesa, al impedir que los acreedores pudieran ejecutar sus créditos a costa de los recursos financieros y bienes de inventario de las mismas. A estos efectos, basándose en acuerdos, las sociedades interpuestas comercializaban toda la producción de Magefesa, que previamente adquirirían a cada una de las empresas, y, al mismo

tiempo, administraban los fondos, las materias primas y los productos semielaborados que necesitaban las empresas industriales.

Cuando se recibieron las denuncias, en 1997, algunas de las empresas del grupo habían sido declaradas en quiebra (Magefesa, Indosa, Cunosa), mientras otras estaban inactivas (MIGSA, CURSA). Por otra parte, el administrador de la quiebra de Indosa constituyó, en noviembre de 1994, Indosa Derio, SL, actualmente denominada Compañía de Menaje Doméstico, SL (en lo sucesivo denominada «CMD»), al objeto de dar salida a la producción de Indosa. Hasta 1993 las cuatro empresas productivas del grupo Magefesa (Indosa, MIGSA, Cunosa y GURSA) empleaban a más de 800 trabajadores.

Indosa tiene ahora 330 trabajadores y un volumen de negocios en 1997 de aproximadamente 3 000 millones de pesetas españolas. Es la única compañía industrial del grupo que todavía está activa. Su producción se concentra en ollas a presión y baterías de cocina.

Una parte de los antiguos trabajadores de Cunosa (en quiebra) y MIGSA y GURSA (inactivas) crearon La Compañía de Cubiertos, S.A.L. (en lo sucesivo denominada «LCC»), Idisur, S.A.L. (en lo sucesivo denominada «Idisur») y Vitrinor, S.A.L. (en lo sucesivo denominada «Vitrinor»), respectivamente<sup>(4)</sup>.

La Agrupación de Empresas Magefesa se disolvió el 29 de octubre de 1996.

En lo que se refiere a las sociedades interpuestas, Ficodesa fue declarada en quiebra en 1995, y Gemacasa y Manufacturas DAMMA están inactivas.

### III. LAS AYUDAS

La Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con las medidas siguientes:

- el impago de impuestos y cotizaciones sociales por el grupo Magefesa y sus empresas sucesoras,
- la continuidad de Indosa en el desarrollo de actividades productivas, pese a haber sido declarada en quiebra en 1994, y el incumplimiento por la misma de sus obligaciones fiscales y en materia de seguridad social,
- la intención del Gobierno Vasco de conceder a Indosa un aval por 804 millones pesetas españolas destinado a garantizar un préstamo puente para el período durante el cual

Indosa no hubiera recibido aún los pagos que esperaba del Fondo de Garantía Salarial (en lo sucesivo denominado «Fogasa»)<sup>(5)</sup> y del Ministerio de Trabajo,

- los pagos que el Fogasa y el Ministerio de Trabajo hubieran efectuado o tuvieran previsto efectuar a las empresas del grupo Magefesa.

Como ya se ha mencionado, la presunta no recuperación de la ayuda incompatible de 1989 también fue tomada en consideración en el momento de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, donde se indicó que la Comisión debería considerar la compatibilidad de cualquier ayuda otorgada, a la luz de lo que hubiera ocurrido con la recuperación de las siguientes ayudas declaradas incompatibles por la Decisión 91/1/CEE:

- un crédito a condiciones diferentes de las del mercado, por importe de 2 085 millones de pesetas españolas, otorgado por el Fogasa para el pago de indemnizaciones a los trabajadores despedidos como consecuencia del «programa de acción»,
- avales crediticios, por un importe total de 1 580 millones de pesetas españolas (972 millones procedentes del Gobierno Vasco, 512 millones del Gobierno Autónomo de Cantabria y 96 millones de la Junta de Andalucía)<sup>(6)</sup>,
- subvenciones no reembolsables, por un importe total de 1 094 millones de pesetas españolas (803 millones procedentes del Gobierno Vasco, 262 millones del Gobierno Autónomo de Cantabria y 29<sup>(7)</sup> millones de la Junta de Andalucía)<sup>(8)</sup>,

<sup>(5)</sup> Regulado por Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo.

<sup>(6)</sup> Avales crediticios: i) de 972 millones de pesetas españolas otorgado por el Gobierno Vasco sobre la base de dos decisiones tomadas en el marco del Decreto 150/1985 de 11 de junio, como sigue: aval de 300 millones de pesetas españolas otorgado el 21 de enero de 1986 directamente a Indosa; y aval de 672 millones de pesetas españolas otorgado el 3 de junio de 1986 a Ficodesa para su aplicación a las empresas de los subgrupos Magefesa y Licasa radicadas en el País Vasco; ii) aval de 512 millones de pesetas españolas otorgado por las autoridades autonómicas cántabras en marzo de 1986 a Gemecasa, para su aplicación a Cunosa y GURSA; iii) avales por valor de 96 millones de pesetas españolas otorgados por la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial de Andalucía (Soprea, hoy Instituto de Fomento de Andalucía) a Manufacturas DAMMA el 14 de febrero de 1986 y el 5 de febrero de 1987 para su aplicación a MIGSA.

<sup>(7)</sup> El importe de 39 millones de pesetas españolas, indicado tanto en la Decisión 91/1/CEE como en la decisión de incoar el presente procedimiento, ha sido corregido sobre la base de documentos presentados por las autoridades españolas.

<sup>(8)</sup> Subvenciones: i) subvención de 803 millones de pesetas españolas otorgada por el Gobierno Vasco el 3 de junio de 1986 a Ficodesa «para su aplicación» a las empresas de los subgrupos Magefesa y Licasa radicadas en el País Vasco, sobre la base de decisiones adoptadas en el marco del Decreto 150/1985 de 11 de junio de 1985; ii) subvención de 262 millones de pesetas españolas otorgada por la Comunidad Autónoma de Cantabria en octubre de 1986 a Gemacasa, para su aplicación a Cunosa y GURSA; iii) subvención de 29 millones de pesetas españolas otorgada por las autoridades autonómicas andaluzas a Manufacturas DAMMA el 29 de mayo de 1987 en el marco del Decreto 93/1987, con el fin de apoyar las medidas sociales destinadas al reflotamiento de MIGSA.

<sup>(4)</sup> S.A.L. es el acrónimo de Sociedad Anónima Laboral, sociedad anónima constituida por los propios trabajadores. LCC, Idisur y Vitrinor se crearon el 9 de junio de 1994, 22 de abril de 1993 y 27 de marzo de 1995, respectivamente. Idisur celebró un acuerdo comercial con la Agrupación de Empresas Magefesa el 1 de octubre de 1993.

- subvención de intereses crediticios, por un importe total de 9 millones de pesetas españolas.

Se pidió al Gobierno español que recuperara la ayuda incompatible otorgada por el Fogasa y los Gobiernos Autónomos del País Vasco, Cantabria y Andalucía, del siguiente modo:

- el crédito a condiciones diferentes de las del mercado, por importe de 2 085 millones de pesetas españolas, concedido por el Fogasa, debía convertirse en un crédito otorgado en condiciones de mercado o suprimirse, o bien debía adoptarse cualquier otra medida que garantizara la total desaparición del componente de ayuda,
- los avales crediticios por importe de 1 580 millones de pesetas españolas debían ser suprimidos,
- las subvenciones, por importe de 1 094 millones de pesetas españolas, debían recuperarse.

#### IV. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

Se recibieron por parte de terceros interesados las observaciones que se indican a continuación:

- un competidor subrayaba que Vitrinor, la sociedad laboral creada por algunos de los antiguos trabajadores de GURSA, utilizaba las instalaciones de GURSA sin efectuar pago alguno por ello,
- otro competidor señalaba que: i) la ayuda incompatible no había sido reembolsada; ii) Indosa no pagaba ni impuestos ni cotizaciones sociales desde la adopción de la Decisión 91/1/CEE; iii) los productos de Magefesa se comercializaban a precios inferiores en un 33% a los de la competencia; iv) todo ello había sido permitido por los administradores de la quiebra, precisamente designados por las Administraciones estatal y autonómica,
- los representantes sindicales indicaban que la intervención del Fogasa había sido en favor de los trabajadores, no de la empresa. Asimismo, informaban a la Comisión de que los trabajadores habían creado un fondo de pensiones con sus propios recursos.

La sindicatura de la quiebra de Indosa, una de las empresas que había recibido la ayuda incompatible de 1989 así como nueva ayuda, presentó sus observaciones por carta fechada el 27 de noviembre de 1997. El contenido de estas observaciones fue incorporado, como anexo, en la carta del Gobierno español de 24 de abril de 1998, de la que se trata en la sección VI.

#### V. LA REPUESETA ESPAÑOLA A LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

##### a) Recuperación de la ayuda incompatible de 1989

En lo que se refiere a la recuperación de la ayuda declarada incompatible por la Decisión 91/1/CEE, la situación puede resumirse como sigue:

En relación con el crédito a condiciones diferentes de las del mercado otorgado por el Fogasa por un importe de 2 085 millones de pesetas españolas, se decidió en 1990 convertirlo en uno basado en condiciones de mercado. Sin embargo, en la medida en que las empresas no respetaron los términos del crédito<sup>(9)</sup>, el Fogasa reabrió la vía ejecutiva, lo que dio lugar al embargo de las marcas comerciales del grupo Magefesa.

En cuanto a los avales crediticios por un importe total de 1 580 millones de pesetas españolas y las subvenciones no reembolsables por un importe total de 1 104 millones de pesetas españolas, otorgadas por los Gobiernos Autónomos del País Vasco, Cantabria y Andalucía, se consultó en 1990 al Consejo de Estado, el supremo órgano consultivo español, sobre la forma en que España debía aplicar la Decisión 91/1/CEE.

Por lo que se refiere a los avales crediticios, dicho órgano manifestó que los Gobiernos Autónomos debían ejecutar las garantías de manera inmediata y, a continuación, reclamar los importes a los beneficiarios; en cuanto a las subvenciones no reembolsables, los Gobiernos Autónomos debían revocar las decisiones por las que se aprobaba la concesión de las mismas y, a continuación, reclamar la devolución de los importes ya satisfechos.

Los Gobiernos Autónomos actuaron del modo siguiente:

- *Gobierno Vasco*: los avales crediticios no se ejecutaron de manera inmediata, tal y como había recomendado el Consejo de Estado, sino durante el período 1989-1993, por un importe de 1 365 717 623 pesetas españolas (que incluye principal e intereses). Tras haber requerido infructuosamente el reembolso, se recurrió a la vía ejecutiva (apremio), que resultó también infructuosa. En lo que atañe a las subvenciones no reembolsables, el Gobierno Vasco decidió declarar nula la decisión de concederlas en marzo de 1994, esto es, más de cuatro años después de haberse notificado

<sup>(9)</sup> Como se explica en la letra b) de la presente sección, el crédito a condiciones diferentes de las del mercado se otorgó en el marco de un llamado «acuerdo de devolución», en virtud del cual el Fogasa, tras haberse subrogado *ope legis* frente a las empresas deudoras en los derechos de los trabajadores, y sobre la base de la legislación aplicable, decidió no iniciar inmediatamente los procedimientos de ejecución, sino concluir un «acuerdo de devolución». Puesto que el «acuerdo de devolución» no fue respetado, el Fogasa quedó libre de continuar por la vía ejecutiva.

la Decisión 91/1/CEE. El 25 de enero de 1995, se remitió un requerimiento de pago a Ficodesa, pero, para entonces, esta empresa ya había sido declarada en quiebra (desde el 19 de enero de 1995).

Ambos créditos (los avales crediticios y las subvenciones) fueron incluidos en la lista de acreedores de Ficodesa. Las autoridades españolas no han informado a la Comisión del rango de tales créditos. Al tratarse de créditos públicos, deberían tener el mismo grado de preferencia que el ordenamiento jurídico español otorga a otros créditos públicos.

— *Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*: el Instituto de Fomento de Andalucía (en lo sucesivo denominado «IFA»), propietario de Manufacturas DAMMA, tras ejecutar el aval crediticio de 96 millones de pesetas españolas, y haber requerido a Manufacturas DAMMA, sin éxito, el pago del importe garantizado, declaró dicho crédito incoobrable el 17 de junio de 1993. En lo que se refiere a las subvenciones no reintegrables, por importe de 29 millones de pesetas españolas, las autoridades autonómicas indicaron que el procedimiento para anular la decisión de conceder la subvención se inició el 21 de noviembre de 1990, pero el procedimiento de recuperación no se llevó adelante por no disponer Manufacturas DAMMA de activos libres de cargas.

— *Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria*: los avales crediticios no se ejecutaron de manera inmediata, tal y como había recomendado el Consejo de Estado, sino durante el período 1994-1995. En lo que atañe a las subvenciones, las autoridades españolas no han facilitado información detallada sobre el reembolso de las mismas, limitándose a señalar que Cunosa y GURSA carecían de activos libres de cargas y que, en consecuencia, cualquier medida adoptada por Gemacasa para la recuperación de la ayuda habría sido infructuosa. Las autoridades españolas no han explicado por qué Gemacasa o el Gobierno Autónomo no incluyeron el importe de la ayuda incompatible otorgada a Cunosa en la lista de acreedores de la misma.

#### b) **Nuevas ayudas otorgadas después de la adopción de la Decisión 91/1/CEE**

*Pagos efectuados por el Fogasa y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Por lo que atañe al Fogasa, las autoridades españolas indicaron que este Fondo, en caso de insolvencia o de quiebra del empresario, paga las indemnizaciones a los trabajadores, y se subroga *ope legis* en sus derechos, exclusivamente por los importes legalmente establecidos. Ello implica que el Fogasa puede iniciar o proseguir procedimientos ejecutivos contra la empresa, encaminados a recuperar los importes pagados a los trabajadores. El Fogasa puede optar por no seguir inmediatamente el

procedimiento ejecutivo, sino por concluir un «acuerdo de devolución», cuya firma implica la suspensión de las acciones judiciales encaminadas a la recuperación. Según las autoridades españolas, tal es el caso en particular cuando son abonadas dichas prestaciones a los trabajadores previa instrucción de los correspondientes expedientes para comprobar en cada caso su procedencia. La conclusión de los acuerdos de devolución es decidida caso por caso. La decisión de concluirlos debe conjugar «la eficacia de la acción subrogatoria con las exigencias de continuidad empresarial y la salvaguardia del empleo» (artículo 32 del Real Decreto 505/1985). Las modalidades y condiciones para la conclusión de dichos acuerdos vienen establecidas en la Orden Ministerial de 20 de agosto de 1985.

Con arreglo a la información facilitada por las autoridades españolas, el Fogasa y el grupo Magefesa no han concluido acuerdos de devolución tales como el declarado incompatible en la Decisión 91/1/CEE, que establecía términos de devolución diferentes de los del mercado.

En cuanto a los subsidios extraordinarios otorgados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a los trabajadores de Indosa que habían visto extinguidos sus contratos de trabajo, las autoridades españolas manifestaron que el abono de 437 571 733 pesetas españolas se hizo el 5 de marzo de 1997 a 120 trabajadores de Indosa con el fin de garantizar una cobertura de desempleo y de derechos a pensión más apropiada para los trabajadores, una vez que hubieran concluido su relación laboral con Indosa.

#### *Continuo impago de impuestos y contribuciones de Seguridad Social*

En relación con los impuestos y cotizaciones sociales que siguen pendientes de pago desde 1989, las autoridades españolas facilitaron cifras sobre los impuestos adeudados a la Hacienda estatal y las cotizaciones sociales impagadas, tanto antes como después de la declaración de quiebra de las empresas Indosa, Cunosa y Magefesa. No se aportaron cifras sobre los impuestos adeudados a la Hacienda foral de Vizcaya para el período posterior a la declaración de quiebra de Indosa. En cuanto a las empresas inactivas GURSA y MIGSA, se facilitó un resumen de las medidas adoptadas por la Hacienda estatal y la Seguridad Social con respecto a los importes adeudados, así como las razones por las que Vitrinor e Idisur no habían sido declaradas responsables de las deudas de GURSA y MIGSA, respectivamente, en calidad de empresas sucesoras, a saber, porque las nuevas empresas eran legalmente independientes de las primeras, y habían sido constituidas por los trabajadores una vez extinguidas sus relaciones laborales.

#### *Ayudas otorgadas a otras empresas*

Las autoridades regionales andaluzas facilitaron información sobre las ayudas regionales recibidas por Idisur.

VI. INFORMACIÓN ADICIONAL SOLICITADA EN EL  
CURSO DEL PROCEDIMIENTO Y RESPUESTA  
DE LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS

Por carta fechada el 24 de febrero de 1998, la Comisión solicitó información complementaria y detallada sobre los extremos siguientes:

- en relación con las empresas declaradas en quiebra (Magesa, Indosa y Cunosa), la Comisión pedía la lista de acreedores, con indicación del respectivo importe y rango del crédito,
- con respecto a las empresas inactivas (MIGSA y GURSA), se pedía que se explicara por qué, si estas empresas estaban en situación de insolvencia, la administración no había incoado, como todo acreedor diligente, procedimiento de quiebra. Se pedía, asimismo, que se aportara información sobre las condiciones en que se habían transferido los activos de dichas empresas a las nuevas sociedades creadas por los trabajadores (Idisur y Vitrinor),
- en cuanto a la «quiebra con continuidad de actividad» de Indosa, se pedía que se explicara por qué los administradores de la quiebra, dos de los cuales habían sido designados a propuesta de la Seguridad Social y la Hacienda foral de Vizcaya, habían aceptado que Indosa siguiera operando tras la declaración de quiebra. La Comisión pedía copias de cualquier decisión judicial o convenio de acreedores que permitiera esa situación. Asimismo, pedía información sobre la deuda contraída con la Hacienda estatal y la Hacienda foral, así como con la Seguridad Social, tras la declaración de quiebra,
- por lo que atañe a Vitrinor e Idisur, creadas por antiguos trabajadores con los activos de GURSA y MIGSA, respectivamente, se pedía a las autoridades españolas que informaran sobre cualquier posible ayuda otorgada a esas empresas.

Las autoridades españolas presentaron por carta fechada el 24 de abril de 1998 un complejo documento que incluía numerosos anexos en apoyo de las informaciones facilitadas.

a) **Recuperación de la ayuda incompatible de 1989**

En relación con el reembolso de la ayuda declarada incompatible, los Consejos de gobierno de las Comunidades Autónomas de Andalucía y de Cantabria consideraron que dicha ayuda había de ser reembolsada por las sociedades interpuestas que la canalizaron, es decir, Manufacturas DAMMA (Andalucía) y Gemacasa (Cantabria), puesto que, formalmente, ellas habían sido las receptoras de las subvenciones y beneficiarias de las garantías. Con arreglo a lo declarado por las autoridades españolas, Gemacasa, en el transcurso de la aplicación del programa de acción, pasó a ser acreedora de Cunosa y GURSA por unos importes no especificados que, dada la crítica situación de estas últimas empresas, no se cobraron. En lo que atañe a Manufacturas DAMMA, que era acreedora de MIGSA, las autoridades españolas confirmaron que esa empresa se vendió a esta última por el precio simbólico de 1 peseta en junio

de 1993, lo que equivale al abandono de toda acción dirigida a la recuperación de la ayuda incompatible. Las autoridades autonómicas andaluzas indicaron que la quiebra de Manufacturas DAMMA no fue instada porque se consideró que no sería prudente que el único accionista de una sociedad instara la quiebra de la misma.

En relación con la ayuda otorgada por las autoridades autonómicas vascas, no se presentaron nuevos elementos.

b) **Nueva ayuda otorgada con posterioridad a la adopción de la Decisión 91/1/CEE**

*Pagos efectuados por el Fogasa y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*

Las autoridades españolas presentaron una lista de los importes abonados por el Fogasa a los trabajadores de Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA, así como confirmación de los pagos realizados por el Ministerio de Trabajo a los trabajadores de Indosa. De esta información resulta que el Fogasa aprobó los siguientes pagos durante el período 1989-1998:

<i>(en pesetas españolas)</i>	
Indosa	416 455 625
GURSA	612 972 521
Cunosa	81 813 513
MIGSA	198 413 068

En lo que atañe a las denuncias formuladas en el sentido de que Indosa había solicitado nueva ayuda al Fogasa y al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y, asimismo, que el Gobierno Vasco tenía previsto conceder una garantía de 1 000 millones de pesetas españolas para un crédito puente hasta tanto no se recibiera la nueva ayuda, las autoridades españolas confirmaron que, en septiembre de 1996, Indosa pidió a las autoridades vascas ayuda para financiar el cese de 120 trabajadores mediante jubilaciones anticipadas. Como consecuencia de la decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado, en la que la Comisión recordaba a las autoridades españolas el efecto suspensivo del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, el Gobierno Vasco decidió no otorgar el aval por un importe de 804 millones de pesetas españolas.

En lo que se refiere a la intervención del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el 9 de agosto de 1996, el Gobierno Vasco autorizó la rescisión de 120 contratos laborales de la plantilla de Indosa. El 18 de noviembre de 1996, el Ministerio de Trabajo otorgó una ayuda excepcional destinada a completar los subsidios de desempleo y las bases de cotización para la jubilación. Esta actuación se basaba en una Orden Ministerial de 5 de abril de 1995 sobre situaciones de urgencia social de los trabajadores. La finalidad de la medida era permitir que los trabajadores: i) obtuvieran la protección máxima por desempleo durante los 24 meses subsiguientes a la extinción de sus contratos; y ii) obtuvieran la jubilación anticipada en mejores condiciones económicas. El 5 de marzo de 1997, se abonaron 437 471 733 pesetas españolas a los trabajadores de Indosa

cuyos contratos de trabajo fueron rescindidos. Las autoridades españolas insistieron en que dicho importe fue abonado en beneficio de unos trabajadores en especial situación de desprotección.

#### *Continuo impago de impuestos y contribuciones de la Seguridad Social*

Se presentaron las listas de acreedores de Indosa y Cunosa, así como los importes de impuestos y contribuciones de la Seguridad Social impagados. Dichos importes son los siguientes:

#### **Importes debidos por sociedades en quiebra**

(en millones de pesetas españolas)

	Seguridad Social	Hacienda estatal	Hacienda foral
Indosa <sup>(1)</sup>	4 602	210	1 898
Cunosa	1 772	790	—

<sup>(1)</sup> En el epígrafe siguiente se aborda la cuestión de la deuda de Indosa por este concepto, generada después de la declaración de quiebra.

Importe total: 9 272 millones de pesetas españolas.

En lo que refiere a las sociedades inactivas (MIGSA, GURSA), los importes de impuestos y contribuciones de la Seguridad Social impagados son los siguientes:

#### **Importes debidos por sociedades inactivas**

(en millones de pesetas españolas)

	Seguridad Social	Hacienda estatal
MIGSA	586	Sin datos <sup>(1)</sup>
GURSA	2 767	525

<sup>(1)</sup> Este importe no incluye la deuda contraída por MIGSA frente a la Hacienda estatal. La carta de las autoridades españolas de 12 de noviembre de 1997 indica que, como consecuencia de la decisión de declarar incobrables estas deudas, no aparecen importes adeudados en el sistema informático de recaudación.

Importe total para las sociedades inactivas: 3 878 millones de pesetas españolas.

El importe total para las sociedades en quiebra o inactivas es de 13 150 millones de pesetas españolas, equivalentes a 78,82 millones de ecus <sup>(10)</sup>.

En lo que se refiere a las razones por las cuales las autoridades españolas no habían solicitado, como todo acreedor diligente, la quiebra de MIGSA y GURSA, dichas autoridades señalaron que la Administración, dado que los procedimientos para la

<sup>(10)</sup> La indicación de importes en ecus sólo se hace a título ilustrativo (1 ecu = 166,822 pesetas españolas).

declaración de quiebra son largos y costosos, no actúa basándose sólo en razones puramente formales, sino que lo hace cuando existe una posibilidad real de cobrar los créditos. Por otro lado, se indicaba que, en cualquier caso, se había recurrido al procedimiento ejecutivo de apremio en el caso tanto de MIGSA como de GURSA, sin éxito, pues no existían activos libres de cargas.

Las autoridades españolas facilitaron asimismo información sobre los procedimientos de apremio seguidos en relación con Indosa y Cunosa antes de que estas sociedades fueran declaradas en quiebra a instancia de sus trabajadores.

En cuanto a la forma en que se constituyeron Idisur y Vitrinor, las autoridades españolas indicaron que tanto MIGSA como GURSA seguían siendo los propietarios de las instalaciones y que éstas habían sido arrendadas a tales nuevas compañías, constituidas por algunos de sus antiguos trabajadores.

#### *Continuo impago de impuestos y contribuciones de la Seguridad Social tras la declaración de quiebra de Indosa*

Los siguientes créditos públicos aparecen, por este concepto, en la quiebra:

(en pesetas españolas)

Seguridad Social	4 602 668 983
Hacienda foral	1 596 191 052
Fogasa	413 935 458
Hacienda estatal	134 102 630
Gobierno Vasco	2 800 200
Total	6 749 698 323

El importe total, equivalente a 40,17 millones de ecus, representa más de la mitad de los créditos reconocidos en el marco del procedimiento de quiebra de Indosa <sup>(11)</sup>. Las autoridades españolas no han informado del rango de esos créditos.

Durante el desarrollo del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado, el Gobierno español no ha presentado copia alguna de decisión judicial que establezca la quiebra con continuidad de actividades. Las autoridades españolas sí presentaron el acta de la asamblea de acreedores de Indosa de 30 de enero de 1995, ratificando la quiebra con continuidad.

Aunque en la solicitud de declaración de quiebra se pedía al juez expresamente que decretara la continuidad de la actividad industrial de Indosa, el juez no adoptó ninguna decisión a este respecto en su resolución de 19 de julio de 1994 declarando a

<sup>(11)</sup> El importe total es de 12 439 688 347 pesetas españolas, es decir 74,56 millones de ecus. Este importe no incluye la ayuda declarada incompatible en 1989 de la que fue beneficiaria Indosa.

Indosa en estado de quiebra. Seis meses más tarde, el 30 de enero de 1995, se convocó a la junta de acreedores para designar a los síndicos de la quiebra. De los tres síndicos que, con arreglo a la legislación española, deben ser nombrados, los principales acreedores, esto es, la Seguridad Social y la Hacienda foral de Vizcaya propusieron dos. El resto de acreedores propusieron al tercero. Los tres fueron aceptados mediante votación. Efectuada ésta, el representante legal del promotor de la quiebra pidió a la junta que se pronunciara sobre la situación existente de continuidad de la actividad industrial. Con arreglo al acta de la reunión, únicamente el Fogasa y el Ayuntamiento de Derio<sup>(12)</sup> se manifestaron a favor de la continuidad de actividad. No se expresó ninguna opinión en contra. En el acta de la reunión no consta la oposición de la Seguridad Social o de las autoridades estatales o autonómicas, quienes, dado el importe de sus créditos, disponían de votos suficientes para bloquear la aprobación de la continuidad de actividad de Indosa.

Durante el período comprendido entre la declaración de quiebra (19 de julio de 1994) y abril de 1997, las cotizaciones sociales impagadas ascendieron a 1 282 117 590 pesetas españolas. Las autoridades españolas, a pesar de una solicitud explícita en ese sentido, no han comunicado el importe de la deuda tributaria contraída durante ese mismo período con la Hacienda foral de Vizcaya.

Las autoridades españolas confirmaron que Indosa está al corriente de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social desde el mes de mayo de 1997.

#### *Ayuda otorgada a otras empresas*

En lo que se refiere al otorgamiento de otras ayudas, las autoridades españolas confirmaron que Vitrinor no había recibido ayudas, y facilitaron asimismo una lista actualizada de las intervenciones públicas en favor de Idisur.

Habida cuenta de la especificidad de un caso como el de Idisur, en el que las ayudas han sido presuntamente otorgadas, al menos en parte, en el marco de regímenes regionales de ayuda aprobados por la Comisión, este asunto no es objeto de la presente Decisión y recibirá, por tanto, el tratamiento ulterior oportuno.

## VII. VALORACIÓN JURÍDICA

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado establece el principio de que, salvo que el Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

Los productos comercializados por las empresas del grupo Magefesa son objeto de intercambio entre los Estados miembros y existe competencia entre los fabricantes. Por otra parte, el grupo Magefesa ha operado en el pasado en los mercados comunitarios y era uno de los fabricantes más importantes de España en ese sector.

Según se desprende de un «plan de viabilidad» presentado por Indosa a comienzos de 1996, los productos Magefesa disponían de una cuota de mercado en España, en 1990, del 39% en lo que se refiere a las ollas a presión, y del 37% en lo que se refiere a las baterías de cocina. En el año 1994, las cuotas de mercado para los mismos productos eran del 23 y 13% respectivamente.

En los años que precedieron a la declaración de quiebra o, según el caso, a la interrupción de actividades de las empresas en cuestión, los intercambios intracomunitarios de artículos de cocina y domésticos (salvo los de mesa) de acero inoxidable, y de cuberterías de acero inoxidable (códigos NC 7323 93 90 y 8215 20 10) ascendieron en 1990 a 251,6 y 38,6 millones de ecus, respectivamente; y en 1992, a 281,6 y 38,9 millones de ecus, respectivamente. España declaró unos intercambios con el resto de los Estados miembros por los importes siguientes: en 1990, 17,9 y 3,2 millones de ecus, respectivamente; y en 1992, 17,7 y 2,6 millones de ecus, respectivamente.

Tras la declaración de quiebra de Indosa, en 1994, los intercambios intracomunitarios de artículos de cocina y domésticos (salvo los de mesa) de acero inoxidable (código NC 7323 93 90) ascendieron a 181,3 millones de ecus. En el mismo año España declaró unos intercambios con el resto de los Estados miembros de 16,7 millones. En 1997, los intercambios intracomunitarios respecto a los mismos productos ascendieron a 230,6 millones de ecus. En el mismo año, España declaró unos intercambios con el resto de los Estados miembros de 17,5 millones de ecus.

El apartado 1 del artículo 92 del Tratado establece que toda ayuda que revista los caracteres descritos en el mismo es en principio incompatible con el mercado común. El apartado 3 del artículo 92 del Tratado enumera las ayudas que podrán considerarse compatibles con el mercado común. La compatibilidad con el mercado común debe ser determinada en el contexto de la Comunidad en su conjunto y no en el de un Estado miembro. Con el fin de asegurar un funcionamiento adecuado del mercado común, y habida cuenta del objetivo enunciado en la letra g) del artículo 3 del Tratado, las excepciones establecidas en el apartado 3 del artículo 92 del Tratado deben ser interpretadas de manera estricta a la hora de examinar regímenes de ayudas o el otorgamiento de una ayuda individual.

En particular, sólo pueden ser invocadas cuando la Comisión concluye que, sin la ayuda, las fuerzas del mercado exclusivamente no bastarían para guiar a los beneficiarios hacia patrones de comportamiento que responderían a alguno de los objetivos mencionados en dicha disposición. La aplicación de dichas excepciones a casos que no contribuyan a dichos objetivos o en los cuales la ayuda no es necesaria para tal fin, implicaría la concesión de una ventaja a las industrias o empresas de ciertos Estados miembros, que las fortalecería financieramente, afectando de manera adversa las condiciones de los intercambios entre los Estados miembros y falseando la competencia sin ninguna justificación basada en alguna de las razones de interés común a las que se refiere el apartado 3 del artículo 92 del Tratado.

### a) Recuperación de la ayuda incompatible de 1989

Como se indicó en la apertura de procedimiento, el examen de la recuperación de la ayuda declarada incompatible por la Decisión 91/1/CEE es relevante a efectos de eximir la ayuda

<sup>(12)</sup> Derio (Vizcaya) es el municipio en el que Indosa está radicada.



otorgada a las empresas que recibieron la ayuda incompatible de 1989. En línea con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de mayo de 1997, en el asunto C-355/95 P: *Textilwerke Deggendorf GmbH contra Comisión y Alemania* <sup>(13)</sup>, incumbe a la Comisión, cuando ésta examina una nueva ayuda, el examinar el efecto acumulativo, en términos de falseamiento del mercado, de la nueva ayuda con la ayuda incompatible no recuperada.

En lo que se refiere al crédito a condiciones diferentes de las del mercado otorgado por el Fogasa por un importe de 2 085 millones de pesetas españolas se decidió en 1990 convertirlo en uno basado en condiciones de mercado. Sin embargo, en la medida en que las empresas no respetaron los términos del crédito, el Fogasa reabrió la vía ejecutiva, lo que dio lugar al embargo de las marcas comerciales del grupo Magefesa, siguiendo actualmente su curso los procedimientos ejecutivos.

En cuanto a los avales crediticios por un importe total de 1 580 millones de pesetas españolas y las subvenciones no reembolsables por un importe total de 1 104 millones de pesetas españolas, otorgadas por los Gobiernos Autónomos del País Vasco, Cantabria y Andalucía, la información facilitada por las autoridades españolas permite concluir que:

— Gobierno Vasco: El primer aval, por un importe de 300 millones de pesetas españolas fue otorgado a Indosa el 21 de enero de 1996. El segundo, por un importe de 672 millones de pesetas españolas, fue otorgado a Ficodesa el 3 de junio de 1986 para ser aplicado a Indosa y a las otras sociedades del grupo Magefesa establecidas en el País Vasco. Sin estos dos avales, Indosa y las otras empresas se habrían visto forzadas a cesar en su actividad, pues su situación les impedía obtener créditos para seguir operando. Por cuanto se refiere a las subvenciones por un importe de 803 millones de pesetas españolas, es preciso recordar que se concedieron al objeto de que el grupo Magefesa pudiera pagar la parte de los salarios y las indemnizaciones que no había sido adelantada a los trabajadores por el Fogasa, debido a que superaba sus límites máximos generales. Así pues, se trataba de atenuar los costes de Indosa y de las otras empresas, y no los de Ficodesa. La Comisión no cree que pueda considerarse ejecutada su Decisión 91/1/CEE por el mero hecho de incluir el importe de 2 168 717 623 pesetas españolas en la lista de acreedores de Ficodesa. En primer lugar, cabe destacar la lentitud con que obró la Administración autonómica a la hora de retirar los avales crediticios y de recuperar las subvenciones. En segundo lugar, al incluir los dos créditos únicamente en la lista de acreedores de Ficodesa, y no en la de Indosa o en la de las otras empresas del grupo Magefesa establecidas en el País Vasco, las autoridades autonómicas han actuado como si la única beneficiaria de la ayuda incompatible fuera Ficodesa y que, en consecuencia, el reembolso de dicha ayuda correspondiera sólo a ella. La realidad era muy diferente, puesto que Ficodesa no era sino una sociedad interpuesta, sin actividad productiva, creada con el único propósito de canalizar la ayuda financiera otorgada por el Gobierno Vasco a Indosa y a las otras sociedades del grupo Magefesa establecidas en el País Vasco.

Habida cuenta de lo que antecede, no cabe considerar que exista una recuperación efectiva de la ayuda incompatible

concedida por el Gobierno Vasco, puesto que el reembolso de dicha ayuda no ha sido reclamado a las empresas beneficiarias de la misma.

— Junta de Andalucía: Manufacturas DAMMA no era sino una sociedad interpuesta, sin actividad productiva, creada con el único propósito de canalizar la ayuda financiera otorgada por la Junta de Andalucía a MIGSA, la sociedad industrial del *holding* Magefesa situada en la Comunidad Autónoma. Las subvenciones no reintegrables por un importe de 29 millones de pesetas españolas permitieron a MIGSA pagar la parte de los salarios y las indemnizaciones que adeudaba a los trabajadores despedidos. Así pues, se mitigaron los costes de MIGSA y no los de Manufacturas DAMMA. Por otro lado, sin los avales crediticios por un importe de 96 millones de pesetas españolas, MIGSA se habría visto obligada a cesar en su actividad, pues la situación de la empresa le impedía obtener créditos para seguir operando. La Comisión no cree que pueda considerarse que su Decisión 91/1/CEE haya sido ejecutada con las acciones emprendidas por la Junta de Andalucía. Además, la Comisión no comparte la opinión del Gobierno español en el sentido de que la ayuda incompatible se concedió a Manufacturas DAMMA y no a MIGSA, y que, por tanto, el reembolso de la ayuda debe requerirse a aquélla.

Habida cuenta de lo que antecede, no cabe considerar que exista una recuperación efectiva de la ayuda incompatible concedida por la Junta de Andalucía puesto que el reembolso de dicha ayuda no ha sido reclamado a la empresa beneficiaria de la misma.

— Gobierno Autónomo de Cantabria: Por las mismas razones aducidas en relación con las autoridades vascas y andaluzas, no cabe considerar que exista una recuperación efectiva de la ayuda incompatible concedida por la Comunidad Autónoma de Cantabria, puesto que el reembolso de dicha ayuda no ha sido reclamado a las empresas beneficiarias de la misma.

A la luz de la jurisprudencia *Deggendorf*, el examen de la recuperación de la ayuda declarada incompatible por la Decisión 91/1/CEE era pertinente a efectos de examinar la ayuda otorgada a las empresas que recibieron la ayuda incompatible de 1989.

#### b) Nueva ayuda otorgada con posterioridad a la adopción de la Decisión 91/1/CEE

*Pagos efectuados por el Fogasa en favor de los trabajadores de Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA durante el período 1989-1998, y por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en favor de trabajadores de Indosa*

En lo que respecta a las intervenciones del Fogasa, dichos pagos fueron efectuados con base en una subrogación *ope legis* frente a la empresa insolvente. Las intervenciones del Fogasa son de aplicación de forma general y automática, sin limitaciones sectoriales, a todo trabajador que cumpla los requisitos pre-

<sup>(13)</sup> Recopilación 1997, p. I-2549.

definidos en la normativa. Por otra parte, con arreglo a la información que ha sido presentada por las autoridades españolas, el Fogasa y el grupo Magefesa no han concluido «acuerdos de devolución» tales como el declarado incompatible en la Decisión 91/1/CEE, en la que se establecían condiciones de crédito diferentes de las del mercado.

En cuanto a los subsidios extraordinarios concedidos por el Ministerio de Trabajo a los trabajadores que han visto extinguirse sus relaciones laborales, con arreglo a la información de que dispone la Comisión, se trataba de una intervención pública destinada a garantizar a dichos trabajadores una cobertura de desempleo más adecuada. Además, esta decisión extraordinaria se adoptó tras haber puesto fin a los contratos laborales de los trabajadores de Indosa afectados, que pudieron beneficiarse, gracias a esta intervención, de una cobertura social que completaba la cobertura que la empresa estaba legalmente obligada a prestar. Así pues, no puede considerarse que esta medida haya favorecido a la empresa y, por tanto, no constituye ayuda a Indosa, sino una ayuda extraordinaria con efectos básicamente positivos sobre la situación social de los trabajadores.

Por consiguiente, la investigación de la Comisión no ha permitido establecer la existencia de elementos de ayuda en estas intervenciones.

#### *Continuo impago de impuestos y contribuciones de Seguridad Social*

De la información facilitada por las autoridades españolas se desprende que desde el año 1989, e incluso antes, las empresas del grupo Magefesa han dejado sistemáticamente de cumplir con sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, y ello a pesar de los procedimientos ejecutivos que haya podido iniciar o instar la administración (embargos y apremios).

En lo que se refiere a las quebradas Indosa y Cunosa, la declaración de quiebra sólo tuvo lugar porque los propios trabajadores la instaron. La inclusión en la lista de acreedores de Magefesa, Indosa y Cunosa de los importes adeudados a los acreedores públicos fue el trámite adecuado en Derecho interno español para garantizar que la Seguridad Social y la Hacienda estatal y foral conserven la posibilidad de recuperar al menos una parte de sus créditos. Cunosa está sujeta a un proceso de liquidación. Las autoridades españolas presentaron pruebas documentales de que CMD (filial de Indosa) y LCC (sucedora de Cunosa) estaban al corriente de pago de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social.

Por lo que atañe a MIGSA y GURSA, la Hacienda estatal y la Seguridad Social declararon sus créditos incobrables, con la excepción de las deudas de GURSA con la Hacienda estatal. No se instó la quiebra en ninguno de los dos casos. Nuevas compañías fueron constituidas por una parte de los extrabajadores de MIGSA y GURSA, Idisur (22 de abril de 1993) y Vitrinor (27 de marzo de 1995), respectivamente. Las nuevas sociedades firmaron acuerdos con las primeras para poder utilizar su maquinaria e instalaciones. Las autoridades españolas han acreditado que Idisur y Vitrinor están al corriente de pago con la Hacienda estatal y con la Seguridad Social.

Las autoridades españolas manifiestan que no se inició el procedimiento de quiebra porque el coste del mismo sería superior a los importes que se estimaba se obtendrían de la subasta de los activos del deudor. La decisión de abrir un procedimiento de quiebra, en esos casos, comporta hacer un análisis del coste en cada caso individual. De ese análisis se desprendería, según las autoridades españolas, que declarar irrecuperables los créditos públicos era más rentable que incoar procedimiento de quiebra. Ahora bien, aparte de esa declaración general, las autoridades españolas no han presentado ningún análisis comparativo que refleje los costes de las diferentes opciones. Y lo que es más, incluso si un análisis de costes mostrara la ventaja comparativa de no instar la quiebra, ello no quitaría que, en una situación tal como la descrita por las autoridades españolas en la que la ausencia de activos libres de cargas priva de todo efecto útil a todo procedimiento ejecutivo (embargo, apremio), el hecho de no haber instado la quiebra ha permitido que dichas sociedades, contrariamente a sus competidores, continúen operando sin atender sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social, y ello a pesar de su situación extremadamente delicada. Los enormes importes impagados de tributos y de Seguridad Social que resultan precisamente de la continuación de las actividades de las sociedades en cuestión son ciertamente superiores al coste de un procedimiento de quiebra.

La Comisión también ha examinado si el comportamiento de los acreedores públicos venía dado por el propósito de asegurarse al máximo la posibilidad de recuperar los importes impagados de impuestos y de contribuciones de la Seguridad Social. En ninguna fase del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado han indicado o sugerido las autoridades españolas que ese haya sido el caso. Al contrario, precisamente el efecto de la continuación de actividades por las sociedades en cuestión fue un incremento considerable de los impuestos y contribuciones de la Seguridad Social impagados<sup>(14)</sup>. Además, en lo que se refiere a MIGSA y GURSA, sus deudas fueron declaradas incobrables, con la excepción de la deuda con la Hacienda estatal frente a GURSA. En el caso de Indosa y Cunosa, la quiebra fue instada por los trabajadores.

Si los argumentos desarrollados por las autoridades españolas fueran aceptados, entonces toda sociedad sin activos libres de cargas —es decir contra la cual todo procedimiento ejecutivo sería inútil— podría continuar operando en el mercado sin atender sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social siempre que otros posibles acreedores no instaran la quiebra.

Por consiguiente, la Comisión concluye que el impago continuo y sistemático de impuestos y de contribuciones de Seguridad Social desde 1989, y hasta la declaración de quiebra o la interrupción de actividades, constituye una transferencia de recursos públicos en favor de Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA, que otorga a éstas una ventaja competitiva, puesto que, contrariamente a sus competidores, no tienen que hacer frente a ese gasto, como sería el caso en circunstancias normales. Ello constituye pues ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

El hecho de que ni la Hacienda ni la Seguridad Social hayan renunciado formalmente al cobro de esos créditos (de forma

<sup>(14)</sup> Tal y como se indica en el informe de calificación de la quiebra de Indosa presentado por el comisario de la misma el 4 de octubre de 1995, algunos de los impuestos impagados datan de 1982.

que, legalmente, tales créditos constituyen aún una deuda y no han sido cancelados) no invalida la circunstancia de que las empresas han podido operar sin cumplir con sus obligaciones en materia fiscal y de Seguridad Social<sup>(15)</sup>. Durante el mismo período, sus competidores no disfrutaron de tal ventaja financiera. Los importes en cuestión, facilitados por las autoridades españolas, son los siguientes:

(en pesetas españolas)

	Seguridad Social	Hacienda estatal	Hacienda autonómica
Indosa	4 602 668 983	210 794 754	1 898 219 433
Cunosa	1 772 814 657	790 999 650	—
MIGSA	586 934 823	Por determinar	—
GURSA	2 767 769 021	525 401 696	—

En lo que se refiere al importe de los impuestos estatales impagados por MIGSA, éste no ha sido comunicado a la Comisión. Las autoridades españolas deberán cuantificarlo.

*Continuo impago de impuestos y contribuciones de Seguridad Social tras la declaración de quiebra de Indosa*

La incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado ha permitido a la Comisión corroborar que las alegaciones formuladas por los denunciantes relativas al incumplimiento continuado por parte de Indosa de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social desde que fuera declarada en quiebra el 19 de julio de 1994, y hasta mayo de 1997, eran ciertas y estaban justificadas. Además, dicho procedimiento ha permitido también a la Comisión comprobar la existencia de ayuda, a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

La quiebra con «continuidad de actividad» no está como tal contemplada en la legislación española vigente. Dada la naturaleza de la normativa concursal, y habida cuenta de la importancia de los créditos públicos, la continuación de actividades sin atender las obligaciones tributarias y de Seguridad Social conduce a un deterioro adicional de los intereses de la Hacienda y de la Seguridad Social en la medida en que el mencionado impago continuado implica una disminución automática de la masa de la quiebra, dado que las deudas que resultan de la administración de la misma (las llamadas «deudas de la masa»), tales como los impuestos y las contribuciones de la Seguridad Social, deben ser satisfechas con preferencia a las de los acreedores concursales.

La Comisión concluye sobre la base de la documentación presentada por el Gobierno español que la continuidad de activi-

dad por la quiebra Indosa fue posibilitada por la aceptación de la asamblea de acreedores de 30 de enero de 1995. El acta de la asamblea no recoge oposición alguna por parte de la Seguridad Social o de las Haciendas estatal y foral. Estas instituciones, junto con los demás acreedores públicos, tenían, dada la cuantía de sus créditos, votos suficientes para bloquear la ratificación de la continuidad de actividades de Indosa.

Las autoridades españolas no han aportado ninguna explicación sobre por qué los acreedores públicos no ejercieron su derecho a bloquear la citada aceptación.

Habida cuenta de lo que antecede, la aceptación por la asamblea de acreedores de Indosa de la continuación de las actividades de ésta tras la declaración de quiebra puede ser atribuida al comportamiento de los acreedores públicos durante la asamblea del día 30 de enero de 1995.

La Comisión ha examinado si el comportamiento de los acreedores públicos venía dado por el propósito de asegurarse al máximo la posibilidad de recuperar sus créditos, por un importe de 6 749 698 323 pesetas españolas. En ninguna fase del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado han indicado o sugerido las autoridades españolas que ese haya sido el caso. Por otro lado, los acreedores públicos, en particular la Seguridad Social y la Hacienda foral vasca, sabiendo que la continuidad de actividad de Indosa —en situación de quiebra— previsiblemente generaría nuevas deudas, dada la difícil situación de la empresa y habida cuenta de sus antecedentes tributarios (durante años había eludido pagar a la Seguridad Social o a Hacienda) deberían, al menos, haber supeditado la continuidad de actividad a que Indosa cumpliera con sus obligaciones corrientes en materia fiscal y de Seguridad Social, con el fin de evitar el incremento de la deuda. Dada la naturaleza de la normativa concursal, ese incremento supone la disminución automática de la masa de la quiebra, puesto que las deudas derivadas de la administración de la quiebra («deudas de la masa»), tales como las generadas por el impago de impuestos y cotizaciones sociales, deben ser satisfechas preferentemente con respecto a los créditos concursales. Un acreedor privado no se habría comportado de una forma que redujera las posibilidades de recuperar su crédito.

El comportamiento de los acreedores públicos resulta haber sido influido por factores diferentes del compromiso del Estado de asegurar al máximo las posibilidades de recuperación de sus créditos concursales. Además, el considerable importe de impuestos y de contribuciones de la Seguridad Social que ha permanecido efectivamente impagado durante el período julio 1994-abril 1997 muestra que la continuidad de las actividades de Indosa ha tenido el efecto de alimentar una actividad económica que hubiera sido insostenible de otra forma en condiciones normales de mercado.

La Comisión considera que el impago de impuestos y de contribuciones de la Seguridad Social constituye una transferencia de recursos públicos en favor de Indosa, que otorga a ésta una ventaja competitiva, puesto que, contrariamente a sus competidores, no tiene que hacer frente a ese gasto, como sería el caso en circunstancias normales. Este análisis no se ve afectado por el hecho de que el beneficiario de dicha transferencia sea

<sup>(15)</sup> El Abogado General Sr. Jacobs indica en sus conclusiones de 24 de septiembre de 1998, en el asunto C-256/97: D.M. Transport SA, que «es evidente que, en determinadas circunstancias, la continua y generosa tolerancia en el pago aplazado de contribuciones de Seguridad Social puede conferir una ventaja comercial apreciable en la empresa beneficiaria, y en casos extremos puede equivaler a una condonación de dichas contribuciones» (conclusiones aún no publicadas, apartado 33, traducción oficiosa).

Indosa en tanto que masa de la quiebra (es decir, como entidad distinta de la originaria), y no Indosa en tanto que compañía.

El hecho de que ni la Hacienda ni la Seguridad Social hayan renunciado formalmente al cobro de esos créditos (de forma que, legalmente, tales créditos constituyen aún una deuda y no han sido cancelados) no invalida la circunstancia de que la empresa ha podido operar sin cumplir con sus obligaciones en materia fiscal y de Seguridad Social<sup>(16)</sup>. Durante el mismo período, los competidores de Indosa no disfrutaron de tal ventaja financiera. Por otra parte, las deudas generadas por el impago de impuestos y cotizaciones sociales con posterioridad a la declaración de quiebra se derivan de la administración de la quiebra (deudas de la masa) y, con arreglo a la legislación española, pueden ser objeto de procedimientos ejecutivos separados. De la información presentada por las autoridades españolas se deduce que no se ha iniciado ningún procedimiento ejecutivo separado, pese al considerable importe de la deuda por impago de impuestos y cotizaciones sociales.

Cabe concluir, pues, que el continuo impago por parte de Indosa de contribuciones de la Seguridad Social por un importe de 1 282 117 590 pesetas españolas, más el impago de un importe no especificado de impuestos durante el período que sigue a la declaración de quiebra (19 de julio de 1994) hasta abril de 1997, tras la aceptación por todos los acreedores públicos de Indosa de la continuidad de actividades de ésta sin ninguna garantía financiera, constituye ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

El importe de impuestos impagados frente a la Hacienda foral de Vizcaya no ha sido comunicado a la Comisión. El Gobierno español deberá por ello cuantificarlo.

En consecuencia, el continuo impago de impuestos y contribuciones de la Seguridad Social:

- por parte de Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA hasta la declaración de quiebra o la interrupción de actividades de las mismas,
- por parte de Indosa tras la declaración de quiebra,

se considera constitutivo de ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

La ayuda otorgada no se inscribía en un régimen de ayudas autorizado y, en consecuencia, debía notificarse individualmente, según lo previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado. Las autoridades españolas no cumplieron este requisito, por lo que la concesión de esa ayuda ha sido ilegal. Las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 92 del Tratado no son aplicables en este caso, por tratarse de una ayuda cuyos objetivos no coinciden con los expresados en dicha disposición. El Gobierno español no ha invocado el apartado 3 del artículo 92 del Tratado en relación con las intervenciones calificadas de ayuda en la presente Decisión.

Por lo que atañe a las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado para las ayudas des-

tinadas a promover o facilitar el desarrollo determinadas zonas, hay que señalar que, con excepción de San Roque (Cádiz), ninguna de las zonas en que están situadas Indosa, GURSA y Cunosa —Derio (Vizcaya), Guriezo y Limpias (Cantabria)— tiene un nivel de vida anormalmente bajo, ni una grave situación de subempleo, a efectos de lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado. Por otra parte, aunque el emplazamiento está en una región asistida, según lo previsto en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, la ayuda a estas empresas no reúne las características de una ayuda destinada a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas, a efectos de lo establecido en el citado artículo, pues fue concedida en calidad de ayuda al funcionamiento, esto es no condicionada a una inversión o a la creación de empleo. En lo que se refiere a la ayuda en San Roque (Cádiz), la ayuda no fue otorgada al amparo del correspondiente régimen de ayudas regional. Además, la ayuda al funcionamiento en las zonas previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado puede también acogerse a la excepción en él prevista, cuando sean concedidas con arreglo a ciertas condiciones restringidas y controladas, que se explican a continuación en lo que se refiere a las empresas en dificultad.

Por lo que respecta a las excepciones previstas en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, las medidas de ayuda analizadas no estaban dirigidas ni tienen las características de «un proyecto importante de interés común europeo» o de un proyecto destinado a «poner remedio a una grave perturbación» en la economía española. Por otra parte, las autoridades españolas no han invocado esta excepción.

La letra c) del apartado 3 del artículo 92 establece también una excepción para «ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades». La ayuda a Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA se enmarca en la categoría de ayudas a las empresas en dificultades.

La ayuda no cumple las condiciones de excepción de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 en relación con las «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis»<sup>(17)</sup>.

La ayuda no cumple las condiciones establecidas en las directrices mencionadas para las ayudas de rescate. En lo que se refiere a la ayuda a la reestructuración, ésta debe estar vinculada a un programa de reestructuración viable presentado de manera detallada a la Comisión. En el presente caso, las autoridades españolas no han presentado la prueba de que la ayuda otorgada a las empresas esté vinculada a un programa de reestructuración encaminado a restaurar su viabilidad a largo plazo. Debe señalarse que un plan presentado en 1996 por los síndicos de la quiebra de Indosa a las autoridades vascas no fue aceptado por dichas autoridades debido a que, entre otros aspectos, no planteaba una propuesta realista en relación con la deuda institucional de Indosa (Hacienda foral, Seguridad Social y otros).

El hecho de que Indosa espere obtener ahora un flujo de tesorería (*cash-flow*) positivo no quita que Indosa —y las otras empresas en cuestión— fue capaz de seguir en actividad gracias, en primer lugar, a la no recuperación de la ayuda incom-

<sup>(16)</sup> Véase la nota 15.

<sup>(17)</sup> DO C 368 de 23.12.1994, p. 12.

patible de 1989, y, en segundo lugar, a la posibilidad de continuar sus actividades sin atender sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social. De otra forma, hubiera dejado de operar.

Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda es incompatible con el mercado común a efectos del apartado 1 del artículo 92 del Tratado pues no cumple ninguno de los requisitos necesarios para la aplicación de alguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del citado artículo.

Cuando la ayuda otorgada se considera incompatible con el mercado común, la Comisión exige a los Estados miembros que reclamen al beneficiario el reembolso de esa ayuda<sup>(18)</sup>. Siendo este el caso de las medidas en favor de Indosa, Cunosa, MIGSA y GURSA, objeto de la presente Decisión, la ayuda debe recuperarse.

La recuperación de la ayuda debe hacerse de conformidad con los procedimientos y disposiciones establecidos en la legislación española, e incluir los intereses devengados desde la fecha de concesión de la ayuda hasta la fecha efectiva de reembolso de la misma, calculados a un tipo igual al valor porcentual en esa fecha del tipo de referencia utilizado para calcular el equivalente de subvención neto de las ayudas regionales en España<sup>(19)</sup>.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las citadas disposiciones deben aplicarse de manera que la recuperación de la ayuda exigida por la legislación comunitaria no resulte imposible en la práctica. Las posibles dificultades, procedimentales o de otro tipo, que puedan surgir en la aplicación de la medida no afectarán a la validez legal de la misma<sup>(20)</sup>.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### Artículo 1

La ayuda en forma de continuo impago de impuestos y contribuciones de Seguridad Social:

- por parte de Indosa y Cunosa hasta su declaración de quiebra,
- por parte de MIGSA y GURSA hasta la interrupción de sus actividades,

— por parte de Indosa tras su declaración de quiebra, y hasta mayo de 1997,

es ilegal, al haber sido concedida por España en incumplimiento de la obligación que le incumbía en virtud del 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, dado que no cumple ninguno de los requisitos necesarios para la aplicación de alguna de las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo.

#### Artículo 2

1. España adoptará las medidas necesarias para recuperar de los beneficiarios la ayuda mencionada en el artículo 1, concedida ilegalmente a los mismos.

2. La recuperación de la ayuda se hará de conformidad con los procedimientos y disposiciones establecidos en la legislación española. Los importes que deberán recuperarse incluirán los intereses devengados desde la concesión de la ayuda hasta la fecha efectiva de reembolso de la misma. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para calcular el equivalente de subvención neto de las ayudas regionales en España.

#### Artículo 3

España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

#### Artículo 4

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

Hecho en Bruselas, el 14 de octubre de 1998.

Por la Comisión  
Karel VAN MIERT  
Miembro de la Comisión

<sup>(18)</sup> Comunicación de la Comisión de 24 de noviembre de 1983 (DO C 318 de 24.11.1983, p. 3). Véanse asimismo las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72: Comisión contra Alemania (Recopilación 1973, p. 813) y de 24 de febrero de 1987 en el asunto 310/85: Deufil GmbH und Co. KG contra Comisión (Recopilación 1987, p. 901).

<sup>(19)</sup> Carta de la Comisión a los Estados miembros SG(91) D/4577 de 4 de marzo de 1991. Véase asimismo la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990 en el asunto 142/87: Bélgica contra Comisión (Recopilación 1990, p. I-959).

<sup>(20)</sup> Véase la sentencia citada en la nota 19, apartados 58 a 63.