

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 20 de septiembre de 2000

por la que se modifica la Decisión 1999/395/CE relativa a la ayuda estatal otorgada por España a SNIACE SA, situada en Torrelavega, Cantabria

[notificada con el número C(2000) 2741]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2001/43/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo ⁽¹⁾ y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

A. La Decisión 1999/395/CE ⁽²⁾

- (1) Mediante su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado, en relación con determinadas medidas adoptadas en favor de Sociedad nacional de industrias y aplicaciones de celulosa española SA ⁽³⁾, (en lo sucesivo, «SNIACE»), la Comisión expresó sus dudas sobre si los acuerdos de reembolso entre SNIACE y el Fondo de garantía salarial (en lo sucesivo, «Fogasa») y el acuerdo de reescalamiento entre SNIACE y la Tesorería general de la seguridad social, entre otras medidas, constituían una ayuda estatal compatible a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (2) Mediante su Decisión 1999/395/CE, la Comisión llegó a la conclusión de que el tratamiento de las deudas de SNIACE, a través de los mencionados acuerdos, no era acorde con las condiciones de mercado imperantes ya que el tipo de interés era inferior a los tipos de mercado. En consecuencia, la Decisión declaró que los acuerdos mencionados eran incompatibles con el mercado común.
- (3) España recurrió la Decisión 1999/395/CE ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mediante recurso interpuesto en el Registro del Tribunal el 24 de diciembre de 1998 (asunto C-479/98). La Decisión fue asimismo recurrida por el beneficiario, SNIACE, ante el Tribunal de Primera Instancia mediante recurso interpuesto en el Registro del Tribunal el 24 de agosto de 1999 (asunto T-190/99). Ambos asuntos se hallan pendientes de resolución.

B. La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 29 de abril de 1999 en el asunto C-342/96: España contra Comisión ⁽⁴⁾, relativo a la ayuda estatal concedida por España a Tubacex (en lo sucesivo, «la sentencia Tubacex»)

- (4) Mediante la sentencia Tubacex, el Tribunal de Justicia anuló la Decisión 97/21/CECA, CE de la Comisión ⁽⁵⁾, que había declarado ayuda incompatible a Tubacex los acuerdos de reescalamiento con Fogasa y la Tesorería general de la seguridad social y los acuerdos de reembolso de esta empresa con el Fogasa porque el tipo de interés aplicado era inferior a los tipos de mercado.
- (5) En su sentencia, el Tribunal concluyó que Fogasa no concede préstamos a empresas en quiebra o en crisis, sino que, con el dinero que dicho organismo paga y después recupera de las empresas, satisface todas las solicitudes legítimas formuladas por los trabajadores. Además, Fogasa puede celebrar acuerdos de devolución para aplazar el pago de las cantidades anticipadas o fraccionar dichas cantidades.
- (6) Igualmente, la Tesorería general de la seguridad social puede conceder aplazamientos o fraccionamientos del pago de las deudas por cuotas de la seguridad social.
- (7) El Tribunal de Justicia señaló que en dichos acuerdos de reembolso y de reescalamiento el Estado no actuó como inversor público cuya conducta deba compararse a la de un inversor privado que coloca su capital en función de su rentabilidad, sino como un acreedor público que, al igual que un acreedor privado, trata de recuperar cantidades que se le adeudan.
- (8) Los intereses normalmente aplicables a este tipo de créditos son los que se destinan a reparar el perjuicio sufrido por el acreedor, como consecuencia del retraso por parte del deudor en la ejecución de su obligación de liberarse de su deuda, a saber, los intereses de demora. Cuando el tipo de los intereses de demora aplicado a las deudas contraídas con un acreedor público es inferior al practicado para las deudas contraídas con un acreedor privado, debe aplicarse este último.
- (9) Con estos argumentos, el Tribunal de Justicia anuló la Decisión 97/21/CECA, CE, en la medida que declaraba las medidas incompatibles con el Tratado CE.

⁽¹⁾ DO C 110 de 15.4.2000, p. 33.

⁽²⁾ DO L 149 de 16.6.1999, p. 40.

⁽³⁾ DO C 49 de 14.2.1998, p. 2.

⁽⁴⁾ Recopilación 1999, p. I-2459.

⁽⁵⁾ DO L 8 de 11.1.1997, p. 14.

II. PROCEDIMIENTO

- (10) Tras reconsiderar su Decisión 1999/395/CE la Comisión decidió incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado. El asunto se registró con la referencia C5/2000.
- (11) La Comisión informó al Gobierno español de su decisión mediante carta de 16 de febrero de 2000 [SG(2000) D/101521].
- (12) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento fue publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽⁶⁾. La Comisión invitó a los interesados a que presentaran sus observaciones sobre la reconsideración de las medidas a la vista de la sentencia Tubacex y, consecuentemente, sobre la prevista revocación parcial de su Decisión 1999/395/CE.

III. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

Los interesados no han presentado observaciones.

IV. COMENTARIOS DE ESPAÑA

- (13) Mediante carta registrada el 19 de abril de 2000 con la referencia A/33374, el Gobierno español respondió a la carta de la Comisión de apertura del procedimiento. Los puntos principales son los que se exponen a continuación.
- (14) Las autoridades españolas no están de acuerdo con la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento de investigación formal, ya que, en su opinión, el procedimiento de investigación no era necesario para llevar a cabo la prevista revocación parcial prevista de la Decisión 1999/395/CE.
- (15) Por lo que se refiere al acuerdo de reescalamiento entre SNIACE y la Tesorería general de la seguridad social, las autoridades españolas no comparten la opinión de la Comisión de que «parece normal que en los acuerdos extrajudiciales que tienen por objeto o por efecto reprogramar deudas preexistentes, el acreedor procure obtener del deudor un tipo de interés de demora más elevado que el tipo de interés legal a cambio de abstenerse de acudir a la justicia para recuperar la deuda». Por el contrario, alegan que, debido a la situación financiera de la empresa así como a los costes, los retrasos y la incertidumbre que suponen los procedimientos legales, los acuerdos extrajudiciales llevan a menudo a acordar un tipo de interés inferior al tipo de interés legal.
- (16) Por ello, las autoridades españolas reiteran su argumento de que la concesión de aplazamientos aplicando el tipo de interés legal protege los intereses del sistema de seguridad social, con vistas al cobro de las deudas, más que cualquier otra forma de acción que pudiera emprender un acreedor privado.

- (17) Además, el Gobierno español recuerda que mientras que un acreedor privado puede acordar cualquier tipo de interés con el deudor, las autoridades de la seguridad social están obligadas por el artículo 20 de la ley general de la seguridad social ⁽⁷⁾, que establece que en los acuerdos de reescalamiento de la deuda se aplicará el tipo de interés legal.
- (18) La Comisión considera en la decisión de incoar el procedimiento que la comparación de los términos del acuerdo de acreedores privados en octubre de 1996 con los términos del acuerdo de reescalamiento entre la seguridad social y SNIACE pueden no constituir una aplicación correcta de la prueba del «acreedor privado» según la define el Tribunal. A este respecto, las autoridades españolas declararon que debido a obligaciones legales de administración pública, las circunstancias de los acreedores públicos no pueden ser similares a las de los acreedores privados. Sin embargo, hacen hincapié en que, a pesar de las distintas circunstancias, hay que señalar que los acuerdos entre la seguridad social y SNIACE y los acuerdos entre Fogasa y SNIACE fueron menos generosos que los acuerdos alcanzados en el acuerdo de los acreedores privados.
- (19) Por último, las autoridades españolas reiteraron sus puntos de vista expresados en el procedimiento que dio lugar a la Decisión 1999/395/CE.

V. EVALUACIÓN

- (20) La Comisión debe determinar si los elementos considerados incompatibles con el mercado común en el artículo 1 de la Decisión 1999/395/CE constituyen una ayuda estatal a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado. En caso afirmativo, la Comisión tendría que comprobar si la ayuda es compatible con el mercado común.
- (21) Los fundamentos de hecho y de Derecho de la sentencia Tubacex son similares a los presentados por España ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-479/98 y por SNIACE ante el Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-190/99 contra la Decisión 1999/395/CE. La Comisión considera que los argumentos esgrimidos por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia son igualmente pertinentes en los acuerdos entre SNIACE y Fogasa y entre SNIACE y la Tesorería general de la seguridad social, respecto de los cuales la Decisión 1999/395/CE consideró que constituían una ayuda estatal.
- (22) En primer lugar, habría que señalar que SNIACE ya tenía la obligación legal de proceder a la restitución de los salarios anticipados por Fogasa y al pago de las deudas por cuotas de la seguridad social. Por consiguiente, los acuerdos en cuestión no generaron nuevas deudas de SNIACE frente a las autoridades públicas. Así pues, en los acuerdos de devolución de Fogasa y en los acuerdos de reescalamiento de la Tesorería general de la seguridad social el Estado no actuó como inversor público

⁽⁶⁾ Véase la nota 1.

⁽⁷⁾ BOE 154 de 20.6.1994, p. 20658.

cuya conducta deba compararse a la de un inversor privado que coloca su capital en función de su rentabilidad, sino como un acreedor público que, al igual que un acreedor privado, puede tratar de recuperar cantidades que se le adeudan. Por consiguiente, para determinar si se concedió ayuda, la Comisión ha de comparar el tipo de interés de demora aplicado a las deudas contraídas con el acreedor público con el tipo aplicado a las deudas contraídas con acreedores privados que hayan actuado en circunstancias similares.

- (23) No obstante, hay que señalar que las circunstancias particulares de deudores y acreedores pueden resultar problemáticas para la determinación de un comportamiento común aplicable de acreedores privados que buscan recuperar las cantidades que se les adeudan. Por consiguiente, la Comisión debe basar su evaluación en un análisis del comportamiento de acreedores privados considerando cada caso por separado.
- (24) En el caso concreto de SNIACE, a petición de la empresa en 1992, los Tribunales españoles decretaron la suspensión de pagos en marzo de 1993. Haciendo uso de su derecho de abstención⁽⁸⁾, los acreedores públicos no suscribieron el acuerdo de acreedores de octubre de 1996 dentro del marco del acuerdo del procedimiento de suspensión de pagos. Como señaló la Comisión en la decisión de incoar el procedimiento⁽⁹⁾, al hacer uso de su derecho de abstención, los acreedores públicos protegían todos sus créditos.
- (25) Los acuerdos independientes entre Fogasa y SNIACE y entre la seguridad social y SNIACE no concedían a SNIACE un trato más generoso del alcanzado en el acuerdo de acreedores privados.
- (26) Sin embargo, las circunstancias de los acreedores privados no eran las mismas que las de los acreedores públicos debido a la posición, las garantías aportadas y los derechos de abstención de que disfrutaban las instituciones públicas. Por consiguiente, la Comisión considera que un planteamiento comparativo de este tipo no constituye en este caso concreto una aplicación correcta de la prueba del «acreedor privado», definida en su momento por el Tribunal de Justicia, que, como éste subrayó posteriormente en su sentencia de 29 de junio de 1999 en el asunto C-256/97 (DMT)⁽¹⁰⁾, consiste en comparar el comportamiento de los acreedores públicos objeto de examen con el de un hipotético acreedor privado que se halle, en la medida de lo posible, en la misma situación.
- (27) La Comisión señala que el artículo 1108 del Código civil español dispone que, si el deudor incurriere en mora, la indemnización de daños y perjuicios consistirá en el interés legal, siempre que las partes no hayan convenido otro tipo de interés. Además, el artículo 312 del Código de comercio dispone que, consistiendo el préstamo en dinero, salvo que las partes hayan pactado otra cosa, el

deudor está obligado a devolver el valor legal de la deuda al tiempo de la devolución. Por consiguiente, el tipo de interés legal sería el tipo más alto que puede esperar obtener un acreedor privado si recurre a la Justicia para cobrar la deuda.

- (28) Como consecuencia de ello, un acreedor privado no habría podido obtener del deudor un tipo de interés para los atrasos superior al tipo de interés legal como compensación por no recurrir a la Justicia para cobrar la deuda.
- (29) Por último, hay que subrayar las circunstancias particulares de SNIACE en el momento en que se celebraron los acuerdos de reescalamiento con Fogasa y la Tesorería general de la seguridad social. La empresa había pasado por serios problemas financieros, resultantes en la suspensión de todo el reembolso de la deuda y había serias dudas sobre su futura existencia. Como señaló la Comisión en su Decisión 1999/395/CE, al no haber procedido a la ejecución, con lo que posiblemente habría provocado la liquidación de la empresa, la Tesorería general de la seguridad social actuó con vistas a poder cobrar al máximo la deuda.
- (30) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión puede aceptar que en este caso en concreto, al reescalonar y aplicar el tipo de interés legal a las deudas de SNIACE, España pretendía recuperar al máximo las cantidades adeudadas sin sufrir una pérdida financiera. Por consiguiente, España actuó como habría actuado un hipotético acreedor privado que estuviera en la misma posición frente a SNIACE.

CONCLUSIONES

- (31) Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la reconsideración de la presunta ayuda juzgada incompatible con el mercado común en la Decisión 1999/395/CE lleva a la conclusión de que los acuerdos de reembolso entre Fogasa y SNIACE y el acuerdo de reescalamiento de la deuda entre la seguridad social y SNIACE no constituyen ayudas estatales.
- (32) En consecuencia, la Comisión considera oportuno modificar su Decisión 1999/395/CE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Decisión 1999/395/CE quedará modificada como sigue:

- 1) El párrafo primero del artículo 1 se sustituirá por el texto siguiente:

«Las siguientes medidas concedidas por España a la Sociedad Nacional de Industrias y Aplicaciones de Celulosa Española SA (SNIACE) no constituyen ayuda estatal:

⁽⁸⁾ Con arreglo a la legislación española, las instituciones públicas como la Tesorería general de la seguridad social gozan del privilegio de abstenerse respecto del acuerdo de acreedores.

⁽⁹⁾ Véase la nota 3.

⁽¹⁰⁾ Recopilación 1999, p. I-3913.

a) el acuerdo celebrado el 8 de marzo de 1996 (modificado por el acuerdo de 7 de mayo de 1996) entre SNIACE y la Tesorería general de la seguridad social con el fin de reescalonar deudas que ascendían a un principal de 2 903 381 848 pesetas españolas (17 449 676,34 euros), modificado posteriormente por el acuerdo de 30 de septiembre de 1997 relativo al reescalonamiento de deudas por un principal de 3 510 387 323 pesetas españolas (21 097 852,72 euros), y

b) los acuerdos celebrados el 5 de noviembre de 1993 y el 31 de octubre de 1995 entre SNIACE y el Fondo de garantía salarial (FOGASA) por importes del 362 708 700 pesetas españolas (8 190 044,23 euros) y

339 459 878 pesetas españolas (2 040 194,96 euros), respectivamente.».

2) Se suprimirá el artículo 2.

Artículo 2

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

Hecho en Bruselas, el 20 de septiembre de 2000.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión