

II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 9 de abril de 2002

relativa a medidas que Alemania ha concedido a favor de empresas a través de la Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen en el ámbito de las instalaciones industriales

[notificada con el número C(2002) 1339]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2003/162/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 88,

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

Tras haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones ⁽¹⁾ y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante cartas de 23 de abril de 1997 y 6 de octubre de 1997 la Comisión supo por terceros que la Landesentwicklungsgesellschaft mbH Thüringen (LEG Thüringen) había llevado a cabo actividades que podrían ser incompatibles con la normativa de ayudas estatales de la Comunidad. A la vista de ello, la Comisión solicitó a Alemania, por cartas de 15 de mayo de 1997 y 13 de noviembre de 1997, que le comunicara información más precisa y adecuada a este respecto. Alemania transmitió a la Comisión, por cartas de 1 de julio de 1997, 7 de julio de 1998, 13 de julio de 1998, 23 de septiembre de 1998 y 9, 18 y 30 de diciembre de 1998 la información adicional.
- (2) La Comisión dio a conocer a Alemania, por carta de 3 de marzo de 1999, su decisión de incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 88 del Tratado CE debido a las presuntas ayudas que el Estado federado de Turingia habría concedido por la LEG en el marco del ámbito de actividad de las instalaciones industriales.

- (3) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* ⁽²⁾. La Comisión instó a los interesados a que presentaran sus observaciones.
- (4) La Comisión transmitió, por carta de 6 de enero de 2000, las observaciones recibidas de los interesados a Alemania, que le hizo llegar sus comentarios al respecto por carta de 17 de septiembre de 2001.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA

- (5) El Gobierno regional de Turingia creó en 1992 la LEG Thüringen como sociedad de responsabilidad limitada de duración indefinida. Son accionistas de la LEG el Estado federado de Turingia (97,6 %), la Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern GmbH, Nuremberg (1,2 %) y la Wohnstatt Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaugesellschaft Hessen mbH, Kassel (1,2 %).
- (6) La LEG Thüringen tiene un mandato del gobierno regional para varios ámbitos ⁽³⁾. La Comisión limitó la investigación a aquellas actividades que pueden entrar en el ámbito de las instalaciones industriales. A este respecto la LEG Thüringen colabora de cualquier forma, según la escritura de constitución de la sociedad, con las tareas y medidas en interés de Turingia y que afecten al desarrollo estructural, especialmente inmobiliario, infraestructural y económico.

⁽²⁾ Véase la nota 1.

⁽³⁾ Para más detalles véase la decisión de la Comisión sobre la incoación del procedimiento formal de investigación, en particular los puntos 2.2 y 3.1. (nota 1).

⁽¹⁾ DO C 280 de 2.10.1999, p. 8.

(7) La principal tarea de la LEG Thüringen consiste en trabajar, en interés del Estado federado, en el desarrollo de su infraestructura. Por esta razón, en el ámbito de las industrias y las manufacturas, LEG Thüringen trata de que los emplazamientos industriales obsoletos, que tras 40 años de economía planificada socialista amenazan en convertirse en zonas industriales en desuso, recobren un uso económico viable. Se desmantelan además todos los equipamientos que ya no son necesarios, se derriban los edificios obsoletos o se sanea el patrimonio que todavía es útil; también se detectan, analizan y eliminan antiguos residuos que pueden dañar el medio ambiente; se ordenan y urbanizan los terrenos correspondientes y valorizan mediante su venta o arrendamiento.

(8) La LEG Thüringen se ocupa en concreto de la adquisición, administración, financiación, intermediación, enajenación y saneamiento de inmuebles, así como de la urbanización, reordenación y preparación para la edificación de terrenos. Además la sociedad puede adquirir y ceder derechos de edificación, en nombre propio o ajeno, y adquirir, erigir, explotar, administrar, actuar de intermediaria y enajenar por cuenta propia o ajena edificios e instalaciones. Le incumbe la conservación, mantenimiento y modernización de los correspondientes activos inmovilizados

(9) Para llevar a cabo estas tareas, la LEG Thüringen recibió de 1994 a mediados de 2000 medios financieros del presupuesto de Turingia por un total de 257 841 077 euros (EUR) [504 293 314,57 marcos alemanes (DEM)]. Para ello se dispuso una línea presupuestaria propia. No hubo pagos adicionales.

(10) Respecto a las tareas que la LEG Thüringen lleva a cabo a favor de los polígonos industriales, Alemania no ha establecido disposición alguna que permita situar estas actuaciones en un marco de ayudas estatales. No existe un programa de ayudas. Por esta razón Alemania elaboró una lista de empresas que, de acuerdo con las circunstancias del presente procedimiento, podían elaborar dictámenes en el marco de las ayudas estatales.

3. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

(11) La Comisión ha incoado un procedimiento de investigación formal respecto a las actividades citadas de la LEG Thüringen porque al ofrecer los productos en el mercado no queda claro si se han respetado en todos los casos los criterios citados en la Comunicación de la Comisión relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos ⁽⁴⁾.

(12) Además en ese momento la Comisión no podía determinar cuál era el volumen de las ayudas financieras *ad hoc* y/o los medios que se habían empleado, para todo el proyecto o para parte de él, de una línea presupuestaria especial del presupuesto regional de Turingia en el ámbito de las instalaciones industriales.

(13) Tampoco podía excluir la Comisión que las actividades de la LEG Thüringen favorecieran a empresas en dificultades. En seis casos la LEG concedió aplazamientos en el pago y préstamos a los arrendatarios.

4. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

(14) La LEG Thüringen ha hecho llegar sus observaciones como única empresa en el marco del procedimiento formal de investigación. En ella se destaca que la LEG Thüringen, como persona jurídica de derecho privado, no forma parte de la administración estatal de la República Federal de Alemania dotada de derecho soberano ni de ninguna de sus subcategorías, y que los terrenos que había preparadas se enajenaron a precios de mercado. La LEG Thüringen señalaba también algunos aspectos que en la decisión de la Comisión por la que se incoaba el procedimiento no se indicaron correctamente. Argumentaba además que la decisión de incoación de la Comisión no le permitió ejercer sus derechos de defensa. Ello lesionaba su derecho a ser oída. Con carta de 17 de septiembre de 2001, Alemania señaló que estaba de acuerdo con las observaciones de la LEG Thüringen y la apoyaba plenamente.

5. VALORACIÓN

5.1. Atribución al Estado y utilización de recursos estatales

(15) La LEG Thüringen debe considerarse organismo estatal ya que su 97,6 % pertenece al Estado federado de Turingia, el cual según la escritura de la sociedad puede influir en su actividad comercial; por otra parte los medios presupuestarios de la LEG Thüringen provienen del presupuesto regional de Turingia. Así al examinar la cuestión de si las empresas han recibido eventuales ayudas de la LEG Thüringen, el hecho de que ésta sea una sociedad de derecho privado de responsabilidad limitada no la exime de que se contemple teniendo en cuenta la normativa sobre ayudas. No se debe diferenciar pues si la ayuda procede directamente del Estado o de alguna de sus corporaciones territoriales o de algún organismo público o privado creado o encargado por ellos para que se ocupe de los regímenes de ayuda ⁽⁵⁾.

(16) Los medios puestos a disposición de la LEG Thüringen en el marco de las actividades relativas a las instalaciones industriales se conceden exclusivamente sobre la base de una rúbrica prevista en el presupuesto del Estado federado. La LEG Thüringen no recibe medios financieros complementarios para estas actividades.

⁽⁴⁾ DO C 209 de 10.7.1997, p. 3.

⁽⁵⁾ Ver también la sentencia de 25 de marzo de 1999 en el asunto T-37/97: *Forges de Clabecq SA contra Comisión* (Recopilación 1999, p. II-0859), apartado 3.

5.2. Examen de los casos particulares

- (17) Dado que no existe ningún programa de ayuda para las actividades de la LEG Thüringen en el ámbito de las instalaciones industriales y que en el procedimiento tampoco se hallaron elementos que mostraran que la LEG había llevado a cabo actuaciones concretas en el ámbito de las instalaciones industriales que cumplieran los criterios comunes aplicables a una amplia categoría de empresas, las medidas adoptadas por la LEG Thüringen deben examinarse en cada caso particular. Alemania ha preparado una lista a este respecto.
- (18) De la lista de empresas presentada a examen por Alemania no se desprenden categorías específicas de beneficiarios. Por esta razón se encuentran potencialmente en entredicho empresas de todas las dimensiones y de todos los sectores de actividad e independientemente de su situación financiera.

5.3. Repercusión en los intercambios comerciales

- (19) En los seis casos de préstamo contemplados en la decisión de la Comisión por la que se incoó el procedimiento (véase el considerando 13), Alemania constató que se trataba de importes *de minimis* ⁽⁶⁾. Por consiguiente no hay ayuda en el sentido del artículo 87 del Tratado CE.

5.4. Concesión de ventajas económicas a las empresas

- (20) Las empresas citadas en la lista presentada por Alemania compraron o alquilaron a la LEG Thüringen terrenos o edificios que antes habían sido saneados con recursos estatales. En la compra o alquiler, el Estado podría haber renunciado a sus rentas, lo que hubiera equivalido a una transferencia de recursos públicos a esas empresas. Por ello, la Comisión analiza a continuación si en las distintas transacciones las empresas en cuestión han gozado de ventajas económicas.

a) El inversor en una economía de mercado

- (21) Alemania argumenta, entre otras cosas, de que la LEG Thüringen actuó como un inversor privado en el ámbito de las instalaciones industriales ⁽⁷⁾. Se comparó por lo tanto el comportamiento inversor de la LEG Thüringen en los antiguos complejos industriales con el de un inversor privado. Según la teoría del inversor que opera en una economía de mercado o del principio del inversor privado, las actividades de la LEG Thüringen en el sector de los complejos industriales no deberían calificarse como ayuda estatal de acuerdo con el apartado 1 del artículo 87 CE.
- (22) Alemania señala a este respecto que en la teoría del inversor en una economía de mercado hay que tener en cuenta las condiciones económicas excepcionales que no pueden entenderse sólo con las leyes de mercado clásicas. En concreto habría que diferenciar el caso normal en una economía de mercado de las condiciones especiales del sector inmobiliario de Turingia. Alemania describe estas condiciones especiales de la manera siguiente: «un importante exceso de oferta frente a un pequeño número de interesados del lado de la demanda», «la explotación de complejos industriales antiguos (...) se resiente por falta de interés en la demanda potencial», «el

balance de la construcción comercial (...) registra un exceso de oferta ascendente en los nuevos Estados federados (...) confirmado ya en su inicio en 1995 (...) y acentuado en los años posteriores», «en los nuevos Estados federados las reservas de terrenos preparados para la edificación en 1995 excedían 6,7 veces a la demanda», «los nuevos clientes que iban llegando al mercado preferían (...) nuevas áreas industriales», «sólo se consideraban los terrenos edificables en antiguos complejos industriales cuando la demanda de terrenos ya se había cubierto en su mayor parte por los nuevos sitios acondicionados y las reservas de terrenos industriales estaban muy por debajo de la demanda», «la venta de terrenos industriales alcanzó (...) ya en 1992 (...) su techo», «los antiguos complejos industriales, que debido a su difícil y lenta evolución en su mayoría no pudieron aparecer en el mercado hasta mediados de los años noventa, ya sólo por ello tenían importantes desventajas de comercialización», «el nivel de precios de los terrenos en superficies industriales tuvo tendencia a descender».

- (23) Este análisis por parte de Alemania venía confirmado por un documento de la sección de investigación de mercado de la sociedad inmobiliaria Aengevelt, encargado por la LEG Thüringen y que se entregó a la Comisión dentro del procedimiento formal de investigación.
- (24) La Comisión no puede estar de acuerdo con opinión de que la LEG Thüringen habría actuado como un inversor en economía de mercado por las razones siguientes. La LEG Thüringen actúa como una especie de contratista principal responsable de la gestión global de los terrenos industriales destinados a la reutilización. La LEG Thüringen actuó a este respecto como un promotor inmobiliario que se hace cargo de todos los trámites desde la compra hasta la explotación. Por esta razón, la cuestión que hay que analizar es la de saber si un operador económico privado de volumen comparable a la LEG Thüringen y en circunstancias equivalentes habría tomado las mismas decisiones microeconómicas en la gestión de terrenos industriales.
- (25) La LEG Thüringen realiza las actividades relevantes para la normativa de las ayudas en un mercado que se caracteriza por un enorme exceso de oferta de terrenos industriales y comerciales urbanizados. Por consiguiente, la LEG Thüringen entra conscientemente en un mercado sobresaturado ⁽⁸⁾ y realiza tareas de saneamiento en terrenos industriales y comerciales, aun sabiendo de antemano que la demanda iba a ser escasa o muy escasa. En un mercado ya sobresaturado llevar a cabo las actividades sobreofertadas, conduce necesariamente a que los precios de mercado se sitúen por debajo de los costes de producción y de modernización. En estas condiciones ni siquiera a largo plazo puede contarse con rentabilizar aceptablemente el capital invertido. Un operador privado, centrado en maximizar los beneficios, no adoptaría esta estrategia de mercado.
- (26) Puede ser cierto que al valorizar la LEG Thüringen los objetos industriales se alcance el precio de mercado, si se supone que el precio de mercado es el precio que en un momento concreto va a alcanzar en el mercado un objeto determinado para unos clientes interesados. Pero este hecho no es convincente respecto al argumento de que el comportamiento de un operador privado es el

⁽⁶⁾ Carta de Alemania de 9 de abril de 1999.

⁽⁷⁾ Carta de Alemania de 28 de julio de 1999.

⁽⁸⁾ La LEG Turingia se fundó en 1992, un momento en el que «la venta de terrenos industriales (...) había alcanzado ya (...) su valor más alto». Véase el considerando 22.

que motiva los precios. En proyectos de este volumen y complejidad lo que guía a los operadores privados no es exclusivamente qué precio puede alcanzar en un día concreto por un objeto determinado.

- (27) Los objetivos sociales y de política regional que persigue Turingia, por ejemplo la creación o mantenimiento de puestos de trabajo, mejorar el atractivo de las zonas industriales de Turingia en general, compensar las desventajas que presentan los complejos industriales antiguos frente a los nuevos terrenos industriales acondicionados por lo que no son atractivos para el mercado de intereses ⁽⁹⁾, son aspectos que no pueden tenerse en cuenta al valorar los principios de un inversor que actúa en la economía de mercado ⁽¹⁰⁾.
- (28) Como conclusión parcial debe señalarse que las actividades de la LEG Thüringen en el ámbito de las instalaciones industriales no quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 87 del Tratado CE por el principio del inversor que opera en la economía de mercado.
- b) *Comunicación relativa a los elementos de ayuda estatal en la venta de edificios o terrenos por el sector público*
- (29) Se examina a continuación la Comunicación de la Comisión relativa a los elementos de ayuda estatal en la venta de edificios o terrenos por el sector público. Si se mantienen los criterios de la Comunicación, no habría existido ayuda alguna. Esta Comunicación, publicada en 1997, corresponde en general a la práctica decisoria de la Comisión en este ámbito ⁽¹¹⁾, y sirve también en el presente caso, en el que se analizan antecedentes desde 1992, como base de valoración.
- (30) La Comunicación se refiere explícitamente sólo a las ventas. Respecto a los alquileres y arrendamientos, la Comisión invoca también los principios anclados en la Comunicación respecto a los elementos de ayuda estatal en la compra de edificios o terrenos por el sector público ⁽¹²⁾.
- (31) La Comunicación supone que al existir un procedimiento de licitación lo suficientemente anunciado, general e incondicional con adjudicación al único licitador o al mejor postor queda demostrado que el precio resultante refleja el equilibrio natural del mercado. De esta manera se evita conceder ventaja de ningún tipo a empresa alguna, quedando por lo tanto excluida cualquier tipo de ayuda.
- (32) La LEG Thüringen ha observado en la mayoría de casos de venta y alquiler ⁽¹³⁾ un comportamiento de ese tipo ⁽¹⁴⁾. En todos estos casos y como mínimo durante dos meses se instalaron carteles de obras y se repartieron prospectos, se insertaron anuncios en Internet, en la prensa e incluso a veces se presentaron los proyectos en ferias regionales o suprarregionales. De esta manera se dio la suficiente publicidad a los proyectos, con lo que todos los compradores potenciales pudieron tener conocimiento de la venta. No hubo limitaciones respecto a usuarios finales concretos, con lo que la venta fue incondicional. En la mayoría de los casos sólo se presentó un interesado. Cuando no fue así, la adjudicación se hizo al mejor postor.
- (33) Junto al procedimiento de licitación, la Comunicación admite también la presentación de un informe independiente. En tres casos la LEG Thüringen utilizó un informe independiente para calcular el valor a efectos del punto II.2 de la Comunicación sobre la venta de terrenos públicos. Por lo que respecta a otros dos casos, Alemania presentó un informe en el marco del procedimiento que detalla una serie de características específicas de estos casos. El valor comercial comunicado por expertos independientes está por debajo del precio de venta realizado por la LEG Thüringen.
- (34) Por esta razón debe señalarse que las actividades de la LEG Thüringen en relación con las empresas citadas en los considerandos 32 y 33 corresponde a los elementos de ayuda estatal en la compra de edificios o terrenos por el sector público de la Comunicación de la Comisión. En consecuencia, no existen ayudas.

⁽⁹⁾ Véase la nota 8: Mayores costes de desarrollo y saneamiento de superficies industriales antiguas, elevadas reservas para las cargas del pasado o los casos sospechosos de cargas del pasado, imagen negativa del lugar, relaciones de propiedad poco claras, determinación de monumentos, retraso en la preparación de suelo edificable, insuficiente urbanización infraestructural, limitaciones en la configuración de las superficies y ubicación desfavorable sobre todo por las comunicaciones.

⁽¹⁰⁾ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 10 de julio de 1986, en el asunto 40/85: *Bélgica contra Comisión* (Recopilación 1986, p. 2321) apartado 13.

⁽¹¹⁾ Véase la Decisión de la Comisión en el caso Fresenius (DO C 21 de 25.1.1994, p. 4) y la Decisión 98/384/CE de la Comisión (DO L 171 de 17.06.1998, p. 36).

⁽¹²⁾ Véase la Decisión 2000/389/CE de la Comisión (*«English Partnerships»*) (DO L 145 de 20.6.2000, p. 27) y la Decisión de la Comisión de 12 de enero de 2001 sobre *Business Infrastructure Development*, ayuda n° 657/1999, reproducido en la página de Internet de la Secretaría General de la Comisión Europea: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#aides.

⁽¹³⁾ Casos en los que el alquiler anual asciende a más de 15 338,78 EUR.

⁽¹⁴⁾ La Comisión ha elaborado un cuadro con todas las empresas, véase el considerando 10.

c) *Comparación entre el precio de mercado realmente alcanzado y el no falseado*

- (35) Los criterios de la citada Comunicación no se respetaron en cuatro transacciones. Para saber si se ha concedido a estas cuatro empresas una ventaja económica, se puede llevar a cabo una comparación entre el precio de compra realmente alcanzado y un análisis *ex-post* del mercado. Una instantánea del precio de mercado tomada posteriormente no es una prueba representativa en cada caso concreto, ya que la Comisión supone que el precio de mercado de los terrenos industriales sin edificar estuvo influido por la LEG Thüringen debido a su comportamiento específico en el mercado.
- (36) Según el acta de la empresa Aengevelt, en el plazo de cinco años (de mediados de 1993 a mediados de 1998) el precio de la categoría de terrenos en cuestión se hundió, pasando de 46 EUR/m² (90 DEM) a 13 EUR/m² (25,5 DEM). Esta fuerte caída de los precios puede achacarse seguramente a múltiples circunstancias, por ejemplo a un descenso en la actividad inversora en Alemania oriental y a causas coyunturales. Pero también resulta evidente que la actuación masiva de la LEG Thüringen en este segmento del mercado contribuyó a la caída de los precios. La teoría económica reitera que la multiplicación de la oferta en un mercado ya sobresaturado produce ese efecto.
- (37) La Comisión se ve obligada a no reconocer como modelo el precio establecido para las transacciones en cuestión, en concreto las de los años 1995, 1997 y 1998, ya que vino provocado artificialmente por el comportamiento de la LEG Thüringen en el mercado.

- (38) Como la LEG Thüringen empezó a comprar y vender en el ámbito de la industria y las manufacturas, en mayor medida, a partir de mediados de 1994 ⁽¹⁵⁾, la Comisión ha examinado ese año también como referencia. Según el informe de la empresa Aengevelt, en esas fechas el precio del terreno industrial sin edificar se situaba en torno a 24,5 EUR/m² (48 DEM).
- (39) Como en los cuatro casos los precios de transacción del terreno industrial sin construir fueron superiores a 24,5 EUR/m², la Comisión constata que estas empresas no se vieron favorecidas económicamente, por lo que no es de aplicación el artículo 87 del Tratado CE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas que Alemania ha tomado respecto a los casos de venta y alquiler por parte de la Landesentwicklungsgesellschaft mbH Thüringen en el ámbito de las instalaciones industriales examinadas en la presente Decisión, no incluyen elementos de ayuda, por lo que no constituyen ayuda a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado CE.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República Federal de Alemania.

Hecho en Bruselas, el 9 de abril de 2002.

Por la Comisión

Mario MONTI

Miembro de la Comisión

⁽¹⁵⁾ Carta de Alemania de 6 de julio de 2000.