

DECISIONES

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 13 de julio de 2011

relativa a la ayuda estatal n^o C 6/08 (ex NN 69/07) ejecutada por Finlandia a favor de Ålands Industrihus Ab

[notificada con el número C(2011) 4905]

(Los textos en lenguas finesa y sueca son los únicos auténticos)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2012/252/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

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

Habiendo invitado a las partes interesadas a presentar sus observaciones de conformidad con las disposiciones anteriormente citadas ⁽¹⁾,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) Mediante una denuncia presentada el 5 de septiembre de 2006, se informó a la Comisión de una serie de medidas concedidas por el Gobierno local de Åland («el GL») a favor de la sociedad inmobiliaria Ålands Industrihus Ab («ÅI»). Por cartas de 25 de octubre de 2006 y 14 de febrero de 2007, la Comisión solicitó información a Finlandia, que esta presentó mediante cartas de 11 de enero y 3 de abril de 2007. Las autoridades finlandesas facilitaron información adicional el 31 de mayo de 2007 y el 12 de julio de 2007. El denunciante presentó información adicional en noviembre de 2006 y mayo de 2007.
- (2) Por carta de 30 de enero de 2008, la Comisión informó a Finlandia de que había decidido incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») ⁽²⁾ con respecto a la ayuda («la Decisión de incoación»).

⁽¹⁾ DO C 76 de 27.3.2008, p. 15.

⁽²⁾ Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. Las dos series de disposiciones son en sustancia idénticas. A los efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE deben entenderse como referencias a los artículos 87 y 88 del Tratado CE, cuando proceda. El TFUE también ha introducido ciertos cambios en la terminología, como la sustitución de «Comunidad» por «Unión» y «mercado común» por «mercado interior». La terminología del TFUE se utiliza en la presente Decisión.

- (3) La Decisión de incoación de la Comisión se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽³⁾ invitando a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre la ayuda.

- (4) La Comisión no recibió observaciones de las partes interesadas.

- (5) A raíz de la Decisión de incoación, Finlandia presentó información que se registró en la Comisión los días 6 de mayo de 2008, 21 de enero, 26 de febrero, 21 de mayo, y 18 de junio de 2010, y 18 de abril, 27 de junio y 28 de junio de 2011. El 4 de junio de 2010 se celebró una reunión entre los servicios de la Comisión, las autoridades finlandesas y representantes de ÅI.

2. DESCRIPCIÓN DE LA AYUDA

2.1. BENEFICIARIO

- (6) ÅI está registrada en la ciudad de Mariehamn, capital de Åland, un archipiélago situado en el Mar Báltico entre Finlandia y Suecia, con una población total de aproximadamente 28 000 habitantes. Åland es una provincia de Finlandia pero disfruta de un alto grado de autonomía. ÅI es propiedad principalmente del GL (al 84,43 %) y del ayuntamiento de Mariehamn (15,01 %). Los demás accionistas son otras autoridades locales de Åland ⁽⁴⁾.
- (7) La actividad de ÅI es la construcción, propiedad y alquiler de inmuebles para uso industrial y comercial. Según las autoridades de Finlandia, el objetivo de las actividades de la empresa es facilitar edificios a las empresas establecidas en la región de Åland para contribuir a la diversificación y competitividad económicas.

⁽³⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁴⁾ Salvo un porcentaje insignificante en manos de la organización empresarial local Ålands företagareförening rf (3 participaciones de un total de 30 392).

- (8) Hasta 1999 la actividad de ÅI era de dimensión modesta⁽⁵⁾. El balance de ÅI crecía muy lentamente, si es que lo hacía⁽⁶⁾. En este contexto, el Consejo de administración de ÅI decidió empezar a buscar nuevas oportunidades de negocio para expandirse. Al mismo tiempo, la comunidad empresarial local (compuesta casi exclusivamente por pequeñas empresas) expresó su deseo de contar con un «parque tecnológico», es decir, un conjunto de edificios de oficinas en los que las empresas locales pudieran instalarse bajo un mismo techo con objeto de facilitar la cooperación, generar nuevas ideas y mejorar el entorno empresarial en general. Este parque acabaría siendo el complejo de oficinas «iTiden» (*kvarteret iTiden*). La génesis del proyecto se explica con más detalle en la sección 2.2.

2.2. EL PROYECTO iTiden⁽⁷⁾

- (9) Las conversaciones entre representantes de la comunidad empresarial local y el GL sobre la posibilidad de construir un «parque tecnológico» se iniciaron en 1999. Se efectuaron viajes conjuntos de estudio a instalaciones similares situadas en Suecia.
- (10) En 2000 se atribuyó el proyecto a un grupo de trabajo, que presentó una propuesta al GL y al ayuntamiento de Mariehamn en la primavera de 2000. El proyecto y los planes del GL para construirlo y financiarlo se mencionaban en el presupuesto del GL para 2000⁽⁸⁾ y se confirmaron en el de 2001, en el cual el GL también solicitaba fondos para posibles ampliaciones de capital para proyectos de infraestructura, que incluirían a ÅI (el presupuesto de 2000 contenía una petición similar)⁽⁹⁾.
- (11) El 12 de julio de 2001, con la ayuda de una ampliación de capital, ÅI adquirió unos terrenos en el distrito de Västra Klinten de Mariehamn, donde iba a construirse iTiden. En relación con esta compra, ÅI veló por que se introdujeran en la planificación urbana los cambios necesarios para el proyecto iTiden.
- (12) En el presupuesto para 2002, el GL afirmaba que ÅI empezaría a construir el proyecto iTiden en 2002 y que esto requeriría con toda probabilidad una ampliación de capital (para la cual el GL solicitaba los créditos presupuestarios necesarios)⁽¹⁰⁾.
- (13) A principios de 2002 se nombró un grupo de trabajo para la construcción de iTiden, que se le encargó a un

arquitecto. Se sondeó a los posibles arrendatarios sobre su interés en el alquiler de bienes inmuebles en iTiden. En la primavera de 2003 se realizaron los trabajos de acondicionamiento del terreno y en el verano de 2003 se inició la construcción de la fase 1 (el proyecto constaba de dos fases de construcción consecutivas). Los primeros arrendatarios se instalaron en la parte finalizada de la fase 1 de iTiden el 1 de diciembre de 2004.

- (14) La construcción de la fase 2 de iTiden se inició en el otoño de 2006 y concluyó en 2007.

2.3. LAS MEDIDAS DE AYUDA ESTATAL

- (15) La investigación formal de la Comisión ha abarcado varias inyecciones de capital («ampliaciones de capital») y garantías sobre préstamos bancarios («garantías de préstamo») concedidas por el GL en favor de ÅI entre 1997 y 2007. Las medidas se indican en el cuadro siguiente (las inyecciones de capital están numeradas de C-I a C-XI y las garantías de G-I a G-III).

Medida	Fecha de la medida	Ampliaciones de capital (en EUR)	Garantías de préstamo (en EUR)
C-I (*)	18.6.1997	84 094,39	
C-II (*)	22.6.2000	340 582,27	
C-III (*)	10.10.2000	114 368,37	
C-IV	20.7.2001	353 199,00	
C-V	15.8.2002	599 933,73	
C-VI	13.3.2003	799 911,64	
G-I	9.10.2003		2 600 000,00
C-VII	6.5.2004	515 165,97	
C-VIII	30.9.2004	669 896,95	
G-II	2.11.2004		1 160 000,00
C-IX	16.6.2005	199 977,91	
C-X	16.6.2005	234 961,43	
G-III	13.12.2005		2 600 000,00
C-XI	15.2.2007	1 379 998,95	
	TOTAL	5 292 090,61	6 360 000,00

(*) Estas medidas se concedieron antes de la introducción del euro; por ello, se denominaban en marcos finlandeses (FIM). La ampliación C-I ascendió a 500 003 FIM, C-II a 2 025 010 FIM, y C-III a 680 003 FIM. En el momento de la conversión, el tipo de cambio era de 1 EUR = 5,94573 FIM.

⁽⁵⁾ En 1999: balance total de 733 341 EUR; volumen de negocios de 101 486 EUR; resultado global 27 719 EUR.

⁽⁶⁾ El balance se redujo de 834 645 EUR (1997) a 733 341 EUR (1999).

⁽⁷⁾ La mayor parte de la información que figura en esta sección se ha obtenido del sitio web de iTiden (www.itiden.ax), completada con datos (coherentes con la información pública) presentados por las autoridades finlandesas.

⁽⁸⁾ «El GL se esforzará por aumentar la oferta de inmuebles industriales y de oficinas adecuados para los sectores informático y de servicios a través de empresas de propiedad pública. Por consiguiente, estas pueden necesitar más capital». Presupuesto de la provincia de Åland 2000, p. 304.

⁽⁹⁾ «El GL trabajará [...] para ser más eficaz al facilitar el crecimiento de nuevas empresas y proyectos empresariales. El GL seguirá esforzándose por realizar el proyecto de un «pueblo informatizado» [...]». Presupuesto de la provincia de Åland de 2001, p. 319 y 321.

⁽¹⁰⁾ Presupuesto de la provincia de Åland de 2002, página 291.

(16) En comparación con el cuadro de medidas incluido en el punto 7 de la Decisión de incoación, se ha suprimido una garantía sobre un préstamo de 2 587 500 EUR, de 26 de octubre de 2006, ya que no llegó a ejecutarse (a raíz de una resolución de los tribunales finlandeses). Además, la ampliación C-XI, fechada el 12 de junio de 2006 en la decisión de incoar el procedimiento, tiene en la presente Decisión fecha de 15 de febrero de 2007 ya que durante la investigación se puso de manifiesto que había entrado en vigor en esa fecha posterior. La decisión del GL de conceder esta ampliación de capital ha sido anulada recientemente (6 de abril de 2011) por el Tribunal Supremo Administrativo de Finlandia (véase el considerando 114). Sin embargo, como el capital se entregó a ÅI en 2007 y no ha sido reembolsado, la Comisión considera que la decisión del órgano jurisdiccional nacional no sustrae esta medida del ámbito de su investigación.

(17) Según las autoridades finlandesas, todas las ampliaciones de capital se facilitaron para financiar el proyecto iTiden, con excepción de las siguientes:

C-I: inyección de capital de 18 de junio de 1997 (84 094,39 EUR);

C-II: inyección de capital de 22 de junio de 2000 (340 582,27 EUR);

C-III: inyección de capital de 10 de octubre de 2000 (114 368,37 EUR);

C-VIII: inyección de capital de 30 de septiembre de 2004 (669 896,95 EUR);

C-IX: inyección de capital de 16 de junio de 2005 (199 977,91 EUR).

(18) Según Finlandia, todas las garantías de préstamo se concedieron con el objetivo de financiar el proyecto iTiden. Para más detalles sobre las garantías de préstamo véanse los considerandos 66 a 86.

3. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 108, APARTADO 2, DEL TFUE

(19) En la Decisión de incoación, la Comisión dudaba de que las ampliaciones de capital y las garantías de préstamo fueran compatibles con el mercado interior por los motivos siguientes.

(20) Por lo que se refiere a la existencia de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la Comisión observó que las medidas implicaban recursos estatales, ya que las concedieron las autoridades locales, y eran selectivas, ya que estaban destinadas a ÅI. En lo que respecta al criterio de si las medidas conferían «una ventaja que no habría obtenido en condiciones normales

de mercado» ya que un inversor privado, guiado por la perspectiva de rentabilidad a largo plazo, no habría dado el mismo apoyo, la Comisión dudaba de que un inversor privado hubiera aportado capital como hizo el GL habida cuenta del largo historial de pérdidas o, en el mejor de los casos, los muy modestos beneficios de ÅI. En lo que se refiere específicamente a las garantías de préstamo, la Comisión dudaba de que ÅI hubiera podido obtener una ayuda financiera comparable en los mercados, y de que, por consiguiente, estas no confirieran a ÅI una ventaja. La Comisión también consideraba que cualquiera de esas ventajas podía falsear la competencia y el comercio intracomunitario.

(21) Si las medidas se consideraran ayuda estatal, la Comisión dudaba de que pudieran considerarse compatibles con el mercado interior.

(22) Por último, la Comisión ponía en entredicho la alegación de Finlandia según la cual, si se considerara de hecho que las medidas constituían ayuda estatal, estas se habían concedido de conformidad con regímenes de ayuda que ya se aplicaban antes de la adhesión de Finlandia a la UE y, por lo tanto, serían legales.

4. OBSERVACIONES DE FINLANDIA

4.1. LAS MEDIDAS NO CONSTITUYEN AYUDA ESTATAL

(23) Según las autoridades finlandesas, el GL ha actuado con arreglo al principio del inversor en una economía de mercado, es decir, que las medidas se guiaban por las perspectivas del GL de rentabilidad de su inversión. Finlandia ha alegado que las decisiones de inversión se debieron al programa de nuevas inversiones de la empresa, principalmente el proyecto iTiden. Así, las medidas no se destinaban a cubrir pérdidas anteriores ni a apoyar una actividad deficitaria. El GL obtuvo un rendimiento concreto de sus inversiones consistente en nuevas acciones de ÅI, ya que el valor de la empresa aumentó en consonancia con la suscripción de acciones. Por lo tanto, ÅI no obtuvo ninguna ventaja que no hubiera podido obtener de un inversor privado.

(24) Independientemente de cualquier posible ventaja, Finlandia opina además que las medidas no pueden considerarse ayuda estatal, porque no hay pruebas concretas de que hayan producido un efecto significativo sobre la competencia en el mercado inmobiliario de Åland.

4.2. SI ES AYUDA ESTATAL, ES LEGAL AL AMPARO DE REGÍMENES DE AYUDA EXISTENTES

(25) No obstante, si se concluyera que las medidas contienen un elemento de ayuda estatal, esta, según Finlandia, debería considerarse legal. Las autoridades de Finlandia han alegado que tanto las ampliaciones de capital como las garantías estaban amparadas por regímenes de ayuda existentes que se habían llevado a efecto antes de la adhesión de Finlandia.

4.3. SI ES AYUDA ESTATAL NUEVA, ES, NO OBSTANTE, COMPATIBLE CON EL MERCADO INTERIOR

- (26) Si las medidas constituyeran ayuda estatal ilegal, deben, sin embargo, considerarse compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, ya que su objetivo era el desarrollo de la región y la creación de nuevos puestos de trabajo, principalmente debido a que contribuían a la diversificación de la economía de la región, basada excesivamente en el sector naval.

4.4. POSIBLE RECUPERACIÓN

- (27) Si la Comisión estimara que la ayuda constituye ayuda ilegal e incompatible que debe ser recuperada, Finlandia aduce los argumentos siguientes.
- (28) Con arreglo al artículo 14, apartado 1, del Reglamento del Consejo (CE) n^o 659/1999, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE ⁽¹¹⁾, la Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario. Esto es aplicable en el presente el caso, puesto que Finlandia tiene razones legítimas para suponer que los regímenes antes citados, anteriores a la adhesión, eran y siguen siendo válidos y, por consiguiente, cualquier ayuda concedida en virtud de estas normas es legal.
- (29) Si, no obstante, la Comisión considerara que se debe recuperar la ayuda, las autoridades de Finlandia alegan que el elemento de ayuda de las ampliaciones de capital no es necesariamente la totalidad del importe nominal de las operaciones que contienen ayuda estatal. Por lo que respecta a las garantías, cualquier ayuda que se deba recuperar no puede ser superior a la ventaja por los intereses obtenidos por la empresa gracias a la garantía (en comparación con préstamos no garantizados). Asimismo, en lo referente a las ampliaciones de capital, la ayuda no puede ser superior al coste para ÅI de la obtención de capital equivalente en el mercado.

5. EVALUACIÓN

5.1. CALIFICACIÓN DE AYUDA ESTATAL

- (30) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, «serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (31) Para considerar que una medida constituye ayuda estatal deben cumplirse las siguientes condiciones: a) debe ser financiada por un Estado miembro o mediante recursos estatales; b) debe conceder una ventaja selectiva que pueda favorecer a determinadas empresas o la produc-

ción de determinados bienes, y c) debe falsear o amenazar con falsear la competencia y poder afectar al comercio entre los Estados miembros. Estas condiciones son acumulativas, todas ellas deberán concurrir para que una medida se considere ayuda estatal.

5.1.1. RECURSOS ESTATALES Y CARÁCTER SELECTIVO

- (32) Por los motivos expuestos en la Decisión de incoar el procedimiento (y que Finlandia no ha refutado), estos dos criterios se cumplen. Las medidas se conceden mediante decisiones individuales adoptadas por el GL de hacer uso de los fondos que le ha asignado la asamblea regional de Åland en su presupuesto anual. Por lo tanto, las medidas están claramente financiadas por el Estado y destinadas individualmente a ÅI.

5.1.2. VENTAJA

- (33) Las autoridades de Finlandia han alegado que las medidas no constituyen ayuda estatal porque no confirieron a ÅI una ventaja que no hubiera podido obtener en los mercados, ya fuera de un accionista privado o de un acreedor privado.
- (34) Según un principio asentado de la normativa sobre ayudas estatales (denominado generalmente el principio del inversor en una economía de mercado o PIEM), una inversión de las autoridades públicas en el capital de las empresas constituye ayuda estatal salvo que, en circunstancias similares, un inversor privado, teniendo en cuenta, en particular, las perspectivas de obtener una rentabilidad, hubiera aportado el mismo capital ⁽¹²⁾. Del mismo modo, en el punto 3.1 de la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de garantías ⁽¹³⁾ («la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía»), una garantía de las autoridades públicas constituirá ayuda estatal salvo que la financiación se conceda en condiciones que serían aceptables para un inversor privado en las condiciones normales de una economía de mercado.
- (35) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas de que se cumpliera el PIEM en lo que se refiere a las inyecciones de capital y las garantías, basándose en particular en dos observaciones relativas a ÅI:
- a) El largo historial de pérdidas o beneficios insignificantes de ÅI en los años en que se concedieron las medidas. En efecto, entre 2001 y 2005 ÅI registró pérdidas todos los años. Los beneficios obtenidos entre 1998 y 2000 fueron pequeños y en disminución

⁽¹¹⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

⁽¹²⁾ Véanse, entre otras, las sentencias en los asuntos 234/84, Bélgica/Comisión, Rec. 1986, p. 2263, apartado 14; C-305/89, Rec. 1991, p. I-1603, apartados 18 y 19; asuntos acumulados C-278/92, C-279/92 y C-280/92, Hytasa, Rec. 1994, p. I-4103, apartados 20 y 21; C-303/88, ENI-Lanerossi, Rec. 1991, p. I-1433, apartados 20 y ss.; T-11/95, BP Chemicals, Rec. 1995, p. II-599, apartado 161.

⁽¹³⁾ DO C 155 de 20.6.2008, p. 10.

(respectivamente, 38 000 EUR, 28 000 EUR y 9 000 EUR). Del mismo modo, cuando en 2006 ÅI volvió eventualmente a dar beneficios, estos fueron únicamente de 557,43 EUR. Los beneficios previstos en 2006 para el año siguiente (es decir, los previstos cuando se tomó la decisión de conceder las últimas medidas) solo eran de 5 868,46 EUR ⁽¹⁴⁾.

b) Además, la Comisión consideraba que el flujo de tesorería de ÅI era insuficiente para cubrir sus costes, y lo había sido desde 2000, lo que hacía pensar que las medidas eran necesarias simplemente para cubrir esta pérdida de explotación ⁽¹⁵⁾.

(36) Finlandia ha rechazado esta opinión. A continuación se examinan sus argumentos por separado para las ampliaciones de capital y las garantías de préstamos.

5.1.2.1. Ampliaciones de capital

(37) En primer lugar, Finlandia rechaza la opinión de que ÅI tenía un problema de liquidez. En efecto, aunque antes del proyecto iTiden las actividades de la empresa eran de pequeña dimensión, su resultado operativo y su liquidez eran satisfactorios, situación que se mantuvo durante todo el período cubierto por la investigación. Por lo tanto, las medidas no eran necesarias para cubrir los costes de funcionamiento. Al contrario, las medidas se destinaban a financiar la expansión de la empresa y por lo tanto deben considerarse inversiones. Teniendo en cuenta las condiciones de estas inversiones, estaban justificadas con arreglo al PIEM y, por lo tanto, no constituyen ayuda estatal.

(38) En este contexto, Finlandia argumenta que la mayoría de las ampliaciones de capital se utilizaron para financiar el proyecto iTiden, mientras que el resto se destinaron a otros proyectos de ÅI (véase el considerando 17).

(39) La Comisión hace la siguiente valoración.

(40) Como punto preliminar, la Comisión subraya que, por definición, el capital que un accionista aporta a una empresa no está predestinado para un uso determinado sino que pasa a formar parte del patrimonio tangible de la empresa. Por lo tanto, cuando se aporta una inversión como capital general, lo habitual es evaluar su conformidad con el PIEM en relación con las perspectivas generales de los resultados de la empresa en su totalidad. Ello no excluye, en caso de que se disponga de las correspondientes pruebas, que se efectúe una evaluación de la rentabilidad esperada de las inversiones específicas previstas siempre que, naturalmente, la información estuviera disponible cuando se tomó la decisión.

(41) Por lo que se refiere a los resultados financieros generales de ÅI, la Comisión acepta, basándose en las pruebas presentadas durante la investigación, que el resultado operativo de ÅI cubría pérdidas y garantizaba la liquidez. Las pruebas disponibles no permiten concluir que las ampliaciones de capital (o los préstamos obtenidos mediante las garantías) se utilizaron para cubrir pérdidas derivadas de las operaciones ÅI.

(42) Sin embargo, el hecho es que el GL puso a disposición de ÅI un considerable capital adicional que, a primera vista, generó beneficios nulos o muy escasos entre 1997 y 2006. Así pues, lo esencial es si, como afirman las autoridades finlandesas, el GL tenía motivos para esperar de su capital un rendimiento que hubiera sido suficiente para que un inversor privado realizase la misma inversión. Esto se debe evaluar basándose en lo que el GL sabía cuando se realizaron las ampliaciones de capital.

(43) Finlandia ha alegado que la mayor parte de las ampliaciones de capital se destinaba a financiar las fases 1 y 2 del proyecto iTiden, mientras que las otras ampliaciones estaban asignadas a otras inversiones. En aras de la claridad, se examinan a continuación en primer lugar las ampliaciones de capital utilizadas para financiar el primer proyecto iTiden.

Las ampliaciones de capital para iTiden

(44) Finlandia sostiene que todas las ampliaciones de capital con excepción de C-I, C-II, C-III, C-VIII y C-IX se realizaron para financiar iTiden que era, con mucho, el principal proyecto de ÅI. Así, la primera ampliación de capital asignada al proyecto iTiden se efectuó en 2001 (C-IV).

(45) Por lo que se refiere a las condiciones en las que el GL realizó estas ampliaciones de capital y, principalmente, a la rentabilidad esperada en el momento de la decisión, Finlandia ha facilitado la siguiente información:

(46) Las decisiones del GL de proceder a las ampliaciones de capital relacionadas con iTiden se hicieron sobre la base de la información proporcionada en las reuniones informales entre el GL y representantes de ÅI. Finlandia afirma que no se redactaban actas de estas reuniones. Sin embargo, Finlandia ha facilitado a la Comisión las presentaciones realizadas en dichas reuniones informales o en las reuniones de la Junta Directiva de ÅI que contienen descripciones sucintas de los antecedentes y principales características del proyecto iTiden y cálculos de rentabilidad para las fases 1 y 2 de iTiden. Así pues, estas pruebas permiten a la Comisión determinar la rentabilidad prevista por el GL cuando realizó las ampliaciones de capital relacionadas con iTiden.

⁽¹⁴⁾ Véase el considerando 25 de la Decisión de incoación.

⁽¹⁵⁾ Véase el considerando 26 de la Decisión de incoación.

- (47) El 31 de enero de 2002 ÅI celebró una reunión informal con el GL para asegurarse su aprobación del inicio de la construcción de iTiden en 2002 (tras la adquisición de terrenos que tuvo lugar en 2001). En esta reunión, ÅI presentó un cálculo de la rentabilidad que suponía que el proyecto tendría un rendimiento anual del 3 % sobre los recursos propios de ÅI.
- (48) El 4 de marzo de 2003 se celebró otra reunión informal entre ÅI y el GL para preparar la Asamblea General de ÅI de 5 de marzo de 2003. Esta Asamblea General debía decidir el inicio de la construcción de la fase 1 de iTiden, que no se había llevado a cabo en 2002. Se presentó una actualización del cálculo de la rentabilidad en la cual se estimaba que la fase 1 produciría un superávit de solo 700 EUR y que no se obtendría ningún rendimiento sobre los recursos propios de ÅI.
- (49) El 2 de enero de 2006 el Consejo de Administración de ÅI se reunió para debatir el inicio de la construcción de la fase 2 y el lanzamiento de una ampliación de capital para financiarla. Según un cálculo de la rentabilidad presentado en la reunión, el proyecto alcanzaría el punto de equilibrio, con un rendimiento del 3 % sobre los recursos propios. Sin embargo, hubo que revisar este cálculo para tener en cuenta el incremento de costes resultante de la adaptación de las instalaciones a las necesidades de los arrendatarios. Así pues, el 10 de enero de 2006, se realizó un cálculo revisado que sirviera de base para la ampliación de capital decidida en la Asamblea General de 12 de junio de 2006 (si bien la ampliación de capital no se abonó hasta el 15 de febrero de 2007 por razones técnicas; esta es la ampliación de capital C-XI). En este cálculo, el rendimiento anual previsto sobre los recursos propios para la fase 2 de iTiden se fijó en el 1 %.
- (50) Finlandia ha facilitado estas pruebas y ha manifestado que reflejan con precisión las expectativas de rendimiento en aquel momento en las que se basó el GL para decidirse a realizar las ampliaciones de capital para el proyecto iTiden, es decir, las ampliaciones C-IV, C-V, C-VI, C-VII y C-X para la fase 1, y C-XI para la fase 2. Estas evaluaciones de la rentabilidad se basan en los ingresos previstos (es decir, los alquileres) de iTiden. Las autoridades de Finlandia han afirmado que el rendimiento de la inversión del GL también debería tener en cuenta la previsión de ganancias de capital consistentes en un aumento del valor de la propiedad con el tiempo. No obstante, Finlandia no ha suministrado pruebas concretas de ello. Esas consideraciones no están integradas en los cálculos de rentabilidad, lo que indica que no se tuvieron en cuenta cuando se tomaron las decisiones de invertir. Basándose en las pruebas citadas, la Comisión concluye que, con estas previsiones de rendimiento, un inversor privado no habría realizado unas inversiones similares.
- (51) Cualquier inversor que aporte dinero a un proyecto que contiene algún elemento de riesgo (tal como la promoción inmobiliaria comercial) exigirá un rendimiento que refleje adecuadamente el riesgo inherente a la inversión. Así, esperará una «prima de riesgo» superior al rendimiento que sabe que puede obtener de un activo alternativo y sin riesgo («el tipo sin riesgo»). Una referencia común del tipo sin riesgo son los bonos del Estado con calificación AAA para los vencimientos a más corto plazo. A efectos de la presente evaluación se utilizará el rendimiento de los bonos del Gobierno finlandés a dos años ya que Finlandia no emitía obligaciones con plazos de vencimiento más cortos. De este modo, se obtiene un tipo sin riesgo que oscila entre el 2,7 % y el 4,2 % en 2002, entre el 2,2 % y el 2,7 % en 2003, y entre el 2,8 % y el 3,8 % en 2006.
- (52) Tras comparar estas cifras con el rendimiento sobre los recursos propios que esperaba el GL cuando decidió efectuar las ampliaciones de capital relacionadas con iTiden, la Comisión observa que el GL podría haber obtenido un rendimiento igual o incluso mayor, sin ninguno de los riesgos que conllevan los proyectos inmobiliarios. En efecto, incluso con las perspectivas más optimistas, la «prima de riesgo» (es decir, el rendimiento superior a la prima sin riesgo) habría sido, como máximo, del 0,3 % para las ampliaciones de capital C-V y C-IV (es decir, las ampliaciones de capital de 2001 y 2002). Para las ampliaciones de capital efectuadas como consecuencia de la Decisión de 2003 de poner en marcha la construcción de la fase 1 de iTiden (y, por lo tanto, basadas en los beneficios previstos presentados en la reunión informal de 4 de marzo de 2003, véase el considerando 48), es decir, C-VI, C-VII y C-X, la rentabilidad prevista era nula, lo que significa que podría haberse obtenido una remuneración infinitamente mejor sin riesgo alguno. Del mismo modo, para la ampliación de capital de la fase 2 (C-XI), el rendimiento previsto del 1 % era muy inferior al tipo sin riesgo disponible en aquel momento.
- (53) Es evidente que ningún inversor privado se hubiera conformado con la prima de riesgo negativa o marginal que el GL estaba dispuesto a aceptar para las ampliaciones de capital mencionadas en los considerandos 47 a 49. En caso de necesidad, esto se puede corroborar mediante datos empíricos sobre la rentabilidad prevista en el mercado inmobiliario de Åland.
- (54) Según un informe⁽¹⁶⁾ de KPMG con fecha de 10 de julio de 2007, encargado por las autoridades finlandesas y presentado a la Comisión el 17 de julio de 2007, el rendimiento exigido por los inversores privados para las inversiones en edificios de oficinas en Åland es del 7 % (y del 8 % para los inmuebles industriales). Aunque dicho informe se ha elaborado después de las decisiones de inversión del GL que son objeto de la presente Decisión, es, sin embargo, pertinente ya que se basa en observaciones de inversiones anteriores y no hay razón aparente para pensar que la rentabilidad fuera significativamente inferior en años anteriores. En cualquier caso,

(16) KPMG Projekt Tower de 10.7.2007.

ofrece indicaciones convincentes de que el rendimiento esperado por ÅI no habría sido suficiente para un inversor privado.

- (55) Las autoridades de Finlandia han afirmado que, a pesar de la baja o nula rentabilidad prevista, las inversiones se atienen al PIEM porque: i) antes de comenzar la construcción, ÅI había sondeado a posibles arrendatarios y confiaba en alcanzar una tasa de ocupación del 80 % como mínimo, y ii) teniendo en cuenta el rendimiento financiero real de ÅI de 2004 en adelante (y, por tanto, principalmente del proyecto iTiden) y las posibles plusvalías resultantes, la inversión resultaba rentable.
- (56) A este respecto, y sin que sea necesario entrar en el fondo de los resultados financieros de ÅI en años posteriores, basta recordar que el *quid* de la cuestión no es si los resultados actuales de la empresa son adecuados, sino si, basándose en lo que se sabía y lo que se podía presumir cuando el GL decidió poner los recursos estatales a disposición de ÅI (teniendo en cuenta la tasa de ocupación prevista del 80 %), un inversor privado que actuara en condiciones de mercado habría aportado el mismo capital a la empresa. Por las razones expuestas, la Comisión considera que un inversor privado no lo hubiera hecho.
- (57) Por consiguiente, la Comisión llega a la conclusión de que las ampliaciones de capital C-IV, C-V, C-VI, C-VII, C-X y C-XI confirieron a ÅI una ventaja que no habría podido conseguir en condiciones de mercado⁽¹⁷⁾.

Las demás ampliaciones de capital

- (58) A continuación, la Comisión examina las demás ampliaciones de capital incluidas en la Decisión de incoación que, según Finlandia, no se debían al proyecto iTiden.

Ampliación de capital C-I de 18 de junio de 1997

- (59) En virtud de las normas *de minimis* aplicables en el momento de esta ampliación de capital, las subvenciones de menos de 100 000 ecus concedidas a una empresa durante un período de tres años no constituyen ayuda estatal⁽¹⁸⁾. Esta ampliación de capital asciende a 84 094,39 EUR, es decir, muy por debajo del límite máximo de *de minimis* de 100 000 ecus. ÅI no se benefició de

ninguna otra medida durante un período de 3 años⁽¹⁹⁾. Basándose en lo anterior, la inyección de capital de 1997 no constituye ayuda estatal en ningún caso, independientemente de las circunstancias en que se realizara.

Ampliaciones de capital C-II y C-III, de 22 de junio y 10 de octubre de 2000

- (60) Finlandia ha indicado que estas medidas se destinaban a la construcción de una propiedad industrial en Norrböle y la renovación de una propiedad en Mariehamn (C-II), y a la adquisición de una propiedad industrial en la zona oriental de Åland (C-III). Así pues, no existe un vínculo claro con el proyecto iTiden, que en aquella época aún no estaba definido claramente (lo que ocurriría en 2001 cuando se compraron los terrenos).
- (61) Si bien es cierto que los beneficios totales de ÅI fueron escasos o negativos durante el período 1998-2007, el hecho es que obtuvo un beneficio modesto en 2000 y en los dos años anteriores y que las pérdidas empezaron en 2001. La investigación ha puesto de manifiesto que la empresa cubría costes y que la situación de liquidez era adecuada. Las inversiones que motivaron estas dos ampliaciones de capital parecen proporcionales al tamaño y modelo de negocio «tradicional» de ÅI antes de la expansión vinculada al proyecto iTiden. Así pues, no existe ninguna razón de peso para considerar que un inversor privado no habría realizado las mismas ampliaciones de capital y, por lo tanto, no existe una prueba clara de una ventaja para ÅI.
- (62) Hasta 2000 las actividades comerciales de ÅI presentaban resultados modestos pero positivos (entre 9 000 EUR y 38 000 EUR en el período 1997-2000). Las actividades comerciales de ÅI se ajustaban al plan de la empresa en aquel momento. Así, ÅI era propietaria y arrendadora de almacenes y oficinas cerca de las islas Åland. El parque de bienes inmuebles propiedad de ÅI se había mantenido muy estable hasta 2000, lo cual explica también la estabilidad del rendimiento financiero la empresa. En 1997-2000, el volumen de negocios de ÅI oscilaba entre 95 000 EUR y 101 000 EUR. Por consiguiente, aunque fuera con un volumen de negocios relativamente pequeño, ÅI lograba que sus negocios fueran rentables.

Ampliaciones de capital C-VIII y C-IX de 30 de septiembre de 2004 y 16 de junio de 2005

- (63) Según Finlandia, estas ampliaciones de capital se utilizaron para comprar una propiedad industrial (C-VIII) y para construir un hangar en el aeropuerto de Jomala, en las afueras de Mariehamn (C-IX).

⁽¹⁷⁾ Es cierto que la ampliación de capital C-IV se realizó en 2001, es decir, antes del análisis de rentabilidad presentado en 2002. No se ha presentado por separado explicación alguna de las hipótesis financieras en las que se basaba la ampliación C-IV. Sin embargo, como este aumento de capital se utilizó para comprar los terrenos en los que iba a construirse iTiden (y esa era la intención desde el principio), la Comisión opina que el GL, si es que esperaba algún tipo de rendimiento, no tenía motivos para esperar un rendimiento superior al 3 % previsto en 2002.

⁽¹⁸⁾ DO C 68 de 6.3.1996, p. 9.

⁽¹⁹⁾ Aunque el procedimiento formal no se inició hasta 2008, la Comisión ya preguntó a Finlandia por estas medidas mediante carta de 25 de octubre de 2006, motivo por el cual la inyección de capital de 1997 no está cubierta por la prescripción legal de diez años aplicable a la recuperación.

(64) Aunque no se justificaban inmediatamente por el proyecto iTiden, estas medidas se ejecutaron en circunstancias completamente diferentes de las de las medidas C-II y C-III antes examinadas. Las ampliaciones de capital C-VIII y C-IX se efectuaron en 2004 y 2005, respectivamente. En aquel momento, ÅI llevaba registrando pérdidas desde 2001. Además es de crucial importancia que tales inversiones se efectuaron en un momento en el que el GL ya había invertido más de 2,25 millones EUR en ÅI desde 2001, a sabiendas de que esta inversión no produciría un rendimiento aceptable para un inversor en una economía de mercado.

(65) El insuficiente rendimiento del proyecto iTiden repercutiría inevitablemente de forma negativa en el conjunto de los resultados de ÅI. En efecto, el capital de una empresa no está predestinado y es fungible y su remuneración tiene que proceder del rendimiento total de la empresa. Por consiguiente, el GL debía haber sabido claramente, cuando emprendió las medidas C-VIII y C-IX, que era improbable que cualquier ampliación adicional del capital de ÅI produjera una rentabilidad adecuada en el futuro previsible. Un inversor en una economía de mercado habría estado dispuesto a hacer las aportaciones de capital, si estas inversiones hubieran hecho posible obtener una rentabilidad de mercado sobre el rendimiento global de la empresa (es decir, un rendimiento que hubiera compensado los escasos rendimientos de las demás ampliaciones de capital), pero no hay nada que sugiera que se esperara que esto ocurriera. Las autoridades de Finlandia no han aportado ninguna información específica sobre las medidas que justifique un cambio de opinión. Por lo tanto, la Comisión considera que ningún inversor privado habría proporcionado el capital adicional a ÅI en estas circunstancias. Así pues, las ampliaciones de capital C-VIII y C-IX confirieron a ÅI una ventaja que no habría podido obtener en el mercado.

5.1.2.2. *Garantías de préstamo*

(66) Al evaluar la posible ayuda estatal presente en las garantías, la Comisión aplica los principios establecidos en la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía. El punto 3.2 de esa Comunicación establece las condiciones que bastan por lo general para descartar la presencia de ayuda estatal en forma de garantía concedida por las autoridades públicas. Sin embargo, estas condiciones no se cumplen por lo que respecta a las garantías G-I, G-II y G-III [basta recordar que esas garantías cubrían el 100 % de los préstamos subyacentes, véase el punto 3.2 c) de la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía].

(67) La Comisión señala en primer lugar que la situación financiera de ÅI en el período en que se concedieron las garantías era suficientemente sólida y, por lo tanto, le permitía obtener en el mercado préstamos sin garantía.

La empresa no estaba en crisis a tenor de las Directrices de la Comisión sobre las ayudas de salvamento y reestructuración ⁽²⁰⁾. Los datos disponibles no permiten concluir que ÅI fuera una empresa que no habría sobrevivido en modo alguno sin el apoyo del Estado. En los años anteriores a las inyecciones de capital, es decir, antes de la puesta en marcha del proyecto iTiden, el rendimiento financiero de ÅI era estable y sus actividades comerciales registraban unos resultados positivos moderados. Las autoridades públicas empezaron a inyectar capital de forma masiva en 2001 no para salvar a la empresa sino para financiar su crecimiento. Si no hubiera existido la ayuda en forma de ampliaciones de capital, ÅI no habría sido una empresa en quiebra sino una empresa más pequeña pero que aún habría tenido acceso a los mercados financieros. Por lo tanto, la Comisión no puede concluir que ÅI no habría tenido acceso a los mercados de crédito sin garantías. La cuestión es, pues, si las garantías conferían a la empresa una ventaja en forma de préstamo con unos costes inferiores a los que hubiera pagado en condiciones de mercado, a falta de garantía.

(68) La cuestión que debe examinarse a continuación es si se cobraba por las garantías una prima adecuada, comparable a la que hubiera aplicado un garante privado. En el presente caso, la Comisión no ha encontrado ninguna garantía privada que se pueda comparar adecuadamente. Así pues, la Comisión comparará el coste financiero total del préstamo garantizado, incluidos el tipo de interés del préstamo y la prima de garantía, con la prima de mercado de un préstamo similar no garantizado ⁽²¹⁾.

(69) El 9 de octubre de 2003, [...] (*), un banco comercial, concedió a ÅI un préstamo que ascendía a [...] EUR a cambio de una garantía [...]. El tipo de interés se fijó en el [...] % anual hasta el 15 de enero de 2007 ⁽²²⁾.

(70) Aunque este préstamo era contemporáneo de la garantía G-I, la Comisión considera que no es una comparación adecuada para el coste de esa medida. Efectivamente, entre junio de 2000 y marzo de 2003, ÅI recibió cinco inyecciones de capital, por un importe total de 2 208 595,01 EUR. Un apoyo estatal de tal magnitud influiría inevitablemente en la evaluación del riesgo realizada por [...] antes de conceder el préstamo, mejorando así las condiciones de este, incluidos los costes, en comparación con las condiciones que la empresa habría podido obtener en los mercados de no existir el elemento de ayuda estatal de las ampliaciones de capital. Por lo tanto, la Comisión no puede asumir que el tipo de

⁽²⁰⁾ DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

⁽²¹⁾ Comunicación sobre ayudas en forma de garantía, sección 3.2 d).

(*) Información confidencial.

⁽²²⁾ Después del 15 de enero de 2007, el tipo de interés debía pasar a ser [...] + [...] puntos básicos.

interés del préstamo no garantizado de 2003 (o de cualquier otro préstamo ulterior) refleje con precisión las condiciones de crédito de ÅI sin la ayuda estatal y no puede utilizarlo como referencia creíble y fiable para el coste de los préstamos cubiertos por las garantías concedidas por el GL.

(71) La Comisión considera que, a falta de otras pruebas fiables de préstamos comparables en condiciones de mercado, la Comunicación sobre el tipo de referencia⁽²³⁾ ofrece una referencia adecuada externa al beneficiario para evaluar si las medidas G-I, G-II y G-III se concedieron en condiciones de mercado. Dicha Comunicación facilita un sustituto del tipo de mercado para calcular el elemento de ayuda de las medidas de ayuda. La metodología para definir el tipo de referencia se basa en los dos factores siguientes: el tipo de base (en este caso, el Euríbor a 1 año) al que se añade un margen de préstamo. El margen de préstamo que se debe añadir al tipo de base depende de dos factores: la calificación de la empresa que recibe el préstamo y el nivel de garantía de este. En la Comunicación se distinguen cinco categorías de calificación [excelente (AAA-A), buena (BBB), satisfactoria (BB), deficiente (B) y mala (CCC e inferior)], y tres niveles de colateralización (alto, normal y bajo) para cada categoría de calificación.

(72) El 18 de junio de 2010, Finlandia presentó a la Comisión un informe de la consultora [...] que establece una clasificación anual para ÅI en diciembre de cada año. La calificación se elabora *a posteriori* y se basa en las cifras disponibles al final del ejercicio (es decir, la calificación presentada en diciembre de 2002 examina de forma retrospectiva la situación de la empresa en 2002). El informe de calificación de [...] describía la situación financiera y el desarrollo global de la empresa y evaluaba los siguientes aspectos: crecimiento, rentabilidad, flujo de caja, liquidez, solvencia y obligaciones. La escala de calificación aplicada consta de cinco categorías de calificación: excelente (A+ y A), buena (A- y B+), satisfactoria (B y B-), adecuada (C+ y C) y deficiente (C- y D), lo que permite una comparación directa con la escala de calificación de la Comunicación sobre el tipo de referencia.

(73) En diciembre de 2002, 2003 y 2004, [...] calificó a ÅI, respectivamente, en las categorías C+, C+ y C, lo que sitúa a la empresa en la categoría «adecuada». Esta categoría corresponde a la categoría «deficiente» de la calificación a tenor de la Comunicación sobre tipos de referencia. Para las empresas de la categoría «deficiente», los márgenes de préstamo que se deben añadir al tipo de base con arreglo a la citada Comunicación, en función de las garantías ofrecidas, oscilan entre 220 puntos básicos para una colateralización elevada y 650 puntos básicos para una colateralización baja. En diciembre de 2005 [...] calificó a ÅI en la categoría B- (satisfactoria), que corresponde a una calificación «satisfactoria» a tenor de la Comunicación sobre tipos de referencia.

(74) El 27 de junio de 2011, Finlandia presentó información adicional sobre la calificación y garantía de los presta-

mos. La calificación crediticia había sido elaborada por [...], el banco que concedió a ÅI los préstamos no garantizados y dos de los préstamos garantizados. La calificación de [...] para los años 2000 a 2003 utiliza un sistema de letras, que se complementa con calificaciones mediante una palabra. La calificación es fácilmente comparable con la escala de la Comunicación sobre el tipo de referencia. De 2005 en adelante, quien facilita la calificación es [...], una consultora similar a [...]. En 2003 y 2004 [...] calificó a ÅI en las categorías B- (satisfactoria) y A (satisfactoria), lo que corresponde a una calificación «satisfactoria» a tenor de la Comunicación sobre los tipos de referencia. Esto significa que, para 2003 y 2004, [...] calificó a ÅI en la categoría inmediatamente superior a la otorgada por [...]. Para 2005, [...] calificó a ÅI en la categoría A (satisfactoria), lo que corresponde a una calificación «satisfactoria» con arreglo a la Comunicación sobre los tipos de referencia y, por lo tanto, en la misma categoría que [...].

(75) La Comisión opina que al evaluar si las garantías G-I, G-II y G-III se concedieron en condiciones de mercado debe aplicarse la calificación de [...]. Teniendo en cuenta que antes de que se concediera la primera garantía G-I en octubre de 2003, cuando ÅI ya había obtenido cinco inyecciones de capital por un total de 2 208 595,01 EUR, es probable que cualquier calificación de la empresa en 2003 se viera afectada por la considerable cantidad de apoyo estatal. Por lo tanto, la Comisión considera apropiado aplicar la calificación crediticia más conservadora facilitada por [...]. Esto repercutió en 2004 y 2005, ya que para estos dos años [...] calificó a ÅI en una categoría inferior a [...]. Debe también señalarse que [...] concedió a ÅI préstamos garantizados por el GL al mismo tiempo que elaboraba la calificación de ÅI, lo que podría haber afectado a la evaluación. [...] no participó en los procedimientos financieros y, por lo tanto, es menos probable que su evaluación se viera influenciada directamente por consideraciones indebidas relacionadas con la ayuda estatal.

(76) Por tanto, la Comisión asume las siguientes calificaciones de ÅI a efectos de la aplicación de la Comunicación sobre los tipos de referencia: deficiente (B) en 2003 y 2004, y satisfactoria (BB) en 2005.

(77) Por lo que se refiere a la garantía, ÅI ofreció colateralización al valor nominal de las garantías en forma de hipotecas sobre los terrenos en los que se construía el proyecto iTiden. Las autoridades de Finlandia no han facilitado información relacionada con la pérdida en caso de impago (LGD) con arreglo a la nota a pie de página 2 de la Comunicación sobre los tipos de referencia. Esta información contribuye a definir al nivel de colateralización y los márgenes de préstamo que se deben añadir al tipo de base. Por consiguiente, la Comisión solicitó información sobre la prioridad de las hipotecas suscritas y sobre el valor de la propiedad cuando se concedieron las garantías. Finlandia no dispone de valoraciones que indiquen el valor de la propiedad cuando se concedieron las medidas de garantía. No obstante, las autoridades finlandesas han afirmado que el valor de la

(23) DO C 14 de 19.1.2008, p. 6.

propiedad ha ido aumentando, a medida que avanzaba el proyecto. Según Finlandia, el valor de los bienes en 2010 ascendía a [...] EUR.

- (78) Por lo que se refiere al orden de preferencia de la garantía, la Comisión observa que para las garantías G-I y G-II, la garantía del GL era la primera de todas las hipotecas suscritas sobre la propiedad. Además, observa que los bancos comerciales concedieron a ÅI préstamos no garantizados y aceptaron como garantía hipotecas sobre los mismos bienes con un rango de preferencia inferior (y, por tanto, son garantías de menor calidad) al de la garantía recibida por el GL. En vista de lo anterior y a falta de mejores pruebas, la Comisión asume que el nivel de colateralización de las garantías era «normal» a efectos de la aplicación de la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía.
- (79) Habida cuenta de todo lo anterior, el tipo de referencia se evaluará por separado para cada garantía que ÅI recibió del GL.
- (80) La Comisión observa que, en todas las garantías concedidas a ÅI, las primas se componían de dos partes: i) una prima constante, abonada anualmente y expresada como porcentaje del principal del préstamo pendiente, y ii) una prima «única», también expresada como porcentaje del importe del préstamo, pero pagada una sola vez, a la emisión de la garantía. En la evaluación que figura a continuación, el coste financiero total de los préstamos garantizados incluye únicamente la prima constante pagada anualmente. Con arreglo al punto 4.2 de la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía, el elemento de ayuda de una garantía debe ser igual a la diferencia entre el precio de mercado (en este caso el tipo de referencia) y el precio realmente pagado. El precio pagado realmente por ÅI incluye la prima constante pagada anualmente y una prima única pagada una sola vez. Por razones prácticas, la prima única se examina en la sección 8.2 relativa a la recuperación, ya que resulta más fácil deducir el importe de la prima única del importe de la ayuda que debe recuperarse. En cualquier caso, aunque se sumaran las primas únicas a los costes financieros totales de los préstamos garantizados, la conclusión en cuanto a la presencia de ayuda no cambiaría. La prima única solo afecta al importe de la ayuda concedida a ÅI.

Garantía G-I

- (81) El GL concedió la garantía G-I el 9 de octubre de 2003 para cubrir un préstamo de [...] EUR concedido por [...] a ÅI (crédito número [...]). Como colateral para las eventuales reclamaciones con arreglo a la garantía, ÅI aportó una hipoteca sobre bienes inmuebles. El tipo de interés del préstamo se fijó en el [...] % hasta el 15 de enero de 2007 ⁽²⁴⁾. La prima de la garantía era el [...] % anual del

⁽²⁴⁾ Según la información facilitada por Finlandia, este tipo debía aplicarse hasta el 15 de enero de 2007, cuando pasó a ser el [...] + [...] puntos básicos. Sin embargo, las condiciones de este préstamo garantizado se renegociaron y, a partir del 13 de diciembre de 2005, el tipo de interés se fijó en el [...] % hasta el 15 de enero de 2007, cuando debía pasar a ser el [...] + [...] puntos básicos. El 14 de enero de 2009 el tipo de interés pasó a ser el [...] + [...] puntos básicos, y el 12 de febrero de 2011 se cambió de nuevo al [...] + [...] puntos básicos.

importe del préstamo ⁽²⁵⁾. Así pues, el coste financiero total del préstamo garantizado en el momento de su concesión equivalía al [...] % anual, cifra que debe compararse con el tipo de referencia calculado para la garantía con arreglo al tipo de base y un margen que depende de la calificación de ÅI y del nivel de colateralización del préstamo. El 9 de octubre de 2003 el tipo de base (Euribor a 1 año) era el 2,235 %. En aquel momento ÅI estaba calificada como «deficiente» a tenor de la Comunicación sobre los tipos de referencia. Según se ha establecido anteriormente, la Comisión asume que el nivel de colateralización del préstamo era normal, lo que significa que el margen de préstamo que se debe añadir al tipo de base es de 400 puntos básicos. Por lo tanto, el tipo de referencia para este préstamo asciende a 6,235 %, cifra superior al coste financiero total de la G-I que era del [...] % anual.

- (82) Además, a partir del 6 de septiembre de 2004, el GL redujo la prima de la garantía de la G-I al [...] %. Por consiguiente, el coste financiero total del préstamo garantizado bajó al [...] %, es decir, [...] puntos básicos por debajo del tipo de referencia, lo que generó una ventaja correlativa para ÅI.

Garantía G-II

- (83) El 2 de noviembre de 2004, ÅI suscribió un préstamo de [...] EUR con [...] (crédito número [...]). Este préstamo estaba avalado por una garantía del GL, sobre la cual ÅI ofreció un colateral en forma de un derecho de garantía sobre bienes inmuebles. El tipo de interés se fijó en el [...] + [...] puntos básicos y la tasa de garantía en el [...] % anual del importe del préstamo, lo que significa que el coste financiero total del préstamo garantizado ascendía al [...] % anual ⁽²⁶⁾.
- (84) El tipo de referencia de la G-II debe calcularse basándose en el Euribor a 1 año vigente el 2 de noviembre de 2004, que era el 2,314 %. En aquel momento ÅI estaba calificada como «deficiente» a tenor de la Comunicación sobre los tipos de referencia. Suponiendo un nivel normal de colateralización, el tipo de referencia para este préstamo asciende al 6,314 % anual, cifra superior al coste financiero total de la G-II que era del [...] % anual. Si se compara el coste de este nuevo préstamo garantizado con el tipo de referencia se pone de manifiesto que el coste financiero total del préstamo cubierto por la garantía G-II era como mínimo [...] puntos básicos inferior al tipo de referencia, lo que confería una ventaja

⁽²⁵⁾ No incluye la prima única del préstamo de [...] %, es decir, 19 500 EUR. Esto se examinará más adelante, en la sección que trata sobre la recuperación de la ayuda.

⁽²⁶⁾ No incluye la prima única del préstamo de [...] %, es decir, un importe de 2 900 EUR. Esto se examinará más adelante, en la sección que trata sobre la recuperación de la ayuda.

financiera a ÅI. Según la información de que dispone la Comisión, el tipo de interés del préstamo garantizado no ha cambiado desde que se suscribió.

Garantía G-III

- (85) El 13 de diciembre de 2005, el GL concedió una nueva garantía en favor de ÅI. Esta garantía debía cubrir el préstamo «de referencia», es decir, el préstamo no garantizado inicialmente de 9 de octubre de 2003, cuyas condiciones se vieron pues modificadas. En ese momento, el tipo de interés del préstamo se cambió al [...] % anual. La tasa de garantía se fijó en el [...] % del importe del préstamo, lo que supone un coste financiero total del [...] % anual⁽²⁷⁾ (las condiciones aplicadas a partir de dicha fecha son idénticas a las del préstamo cubierto por la garantía G-I, antes descritas, incluidos los cambios del tipo de interés con el tiempo).
- (86) El tipo de referencia de la G-III debe calcularse sobre la base del Euribor a un año vigente el 12 de diciembre de 2005, que era del 2,769 %. En aquel momento la calificación de ÅI era «satisfactoria» a tenor de la Comunicación sobre los tipos de referencia. Teniendo en cuenta un nivel de colateralización normal, el tipo de referencia para este préstamo asciende al 4,969 % anual. Esta cifra es superior al coste financiero total de la G-III que era del [...] % anual. Por lo tanto, el GL confirmó a ÅI una ventaja financiera correlativa de al menos un [...] % anual.

5.2. FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA Y EFECTOS EN EL COMERCIO

- (87) Las autoridades finlandesas han alegado que las medidas en cuestión no afectan al comercio entre los Estados miembros y por lo tanto no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En apoyo de este argumento, Finlandia ha alegado en esencia que ÅI solo es una de las distintas empresas activas en el mercado inmobiliario y no la más importante. Por consiguiente, no hay ninguna prueba de que las medidas, si se consideran constitutivas de ayuda estatal, hayan consolidado la posición ÅI en detrimento de los competidores.
- (88) La Comisión no puede aceptar este argumento. El hecho de que ÅI haya recibido una ventaja financiera de la que no dispusieron sus competidores (y, tal como ha confirmado Finlandia, que haya varios otros operadores en el mercado inmobiliario de Åland) significa que ÅI ha podido hacer grandes inversiones y expandir sus operaciones en condiciones económicas más ventajosas que las que se habían puesto a disposición de sus competidores (los cuales, si no hubiera existido la ventaja concedida a ÅI, podrían haber optado por hacer inversiones análogas). No es necesario demostrar que las medidas han permitido a ÅI quitar cuotas de mercado a ningún competidor concreto.

⁽²⁷⁾ No incluye la prima única del préstamo de [...] %, es decir 6 500 EUR. Esto se examinará más adelante, en la sección que trata sobre la recuperación de la ayuda.

- (89) Del mismo modo, la ventaja concedida a ÅI pudo afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros. Es cierto que Åland es un mercado pequeño, situado en un archipiélago al que solo se puede llegar por mar o aire, y que en él se aplican restricciones específicas del derecho de establecimiento en virtud del Tratado de Adhesión de Finlandia. Sin embargo, lo cierto es que no hay absolutamente ningún obstáculo para que las empresas extranjeras operen en Åland, y desde luego ningún obstáculo a que esas empresas realicen inversiones en el mercado inmobiliario local. La Comisión también observa que Finlandia no ha negado la afirmación contenida en la Decisión de incoación de que en el pasado ha habido empresas establecidas en otros Estados miembros que han adquirido bienes inmuebles en Åland. Así pues, cualquier ventaja concedida a ÅI a través de estas medidas tendría, por lo menos, la posibilidad de afectar a los intercambios entre los Estados miembros al reforzar indebidamente la posición de ÅI en relación con los posibles competidores o inversores extranjeros.

5.3. CONCLUSIÓN SOBRE LA CALIFICACIÓN DE AYUDA ESTATAL

- (90) Por las razones antes expuestas, la Comisión considera que todas las ampliaciones de capital (con excepción de las denominadas C-I, C-II y C-III) y las garantías de préstamos G-I, G-II y G-III constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 107 del TFUE.

6. PRESUNTA LEGALIDAD DE LA AYUDA

- (91) Finlandia ha alegado que tanto las ampliaciones de capital como las garantías, si fueran ayudas estatales, eran legales al amparo de regímenes de ayuda que se llevaron a efecto en Finlandia con anterioridad a su adhesión a la UE y se comunicaron debidamente al Órgano de Vigilancia de la AELC con anterioridad a la adhesión a la UE con las referencias 93-074 (ampliaciones de capital) y 93-079 (garantías).
- (92) Este argumento debe examinarse a la luz de las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 659/1999. De conformidad con el artículo 1, letra d), se entiende por «régimen de ayudas» el «dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales a las empresas definidas en el mismo de forma genérica y abstracta, sin necesidad de medidas de aplicación adicionales, así como todo dispositivo con arreglo al cual pueda concederse ayuda, no vinculada a un proyecto específico, a una o varias empresas por un período indefinido o por un importe ilimitado». Además, con arreglo al artículo 1, letra b), inciso i), de dicho Reglamento, por «ayuda existente» se entiende, «sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 144 y 172 del Acta de Adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, es decir, los regímenes de ayuda que fueran aplicables y las

ayudas individuales que se hayan llevado a efecto con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado y que sigan siendo aplicables con posterioridad a la misma».

- (93) Finlandia se adhirió a la Comunidad Europea el 1 de enero de 1995. Por otra parte, de conformidad con la sección 172, apartado 5, del Tratado de Adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia «[...] no se considerarán como ayudas estatales existentes, según el apartado 1 del artículo 93 del Tratado CE, las ayudas estatales concedidas por los nuevos Estados miembros durante 1994 cuando, contraviniendo el Acuerdo EEE o acuerdos hechos en conformidad con él, no hayan sido notificadas al Órgano de Vigilancia de la AELC o, habiéndolo sido, se concedieran antes de que el Órgano de Vigilancia de la AELC hubiera tomado una decisión».
- (94) Además, con arreglo al artículo 1, letra c), del Reglamento (CE) n° 659/1999, por «nueva ayuda» se entiende «toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes»⁽²⁸⁾.
- (95) Por último, el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁽²⁹⁾, define como «modificación de una ayuda existente cualquier cambio que no constituya una modificación de naturaleza puramente formal o administrativa sin repercusiones para la evaluación de la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado común. No obstante, un aumento con respecto al presupuesto inicial de un régimen de ayudas de hasta el 20 % no se considerará modificación de ayudas existentes.»
- (96) De lo anterior se desprende que una medida anterior a la adhesión que constituya un régimen de ayuda estatal puede considerarse ayuda existente si se cumplen dos condiciones. La primera es que el régimen se haya llevado a efecto antes de la entrada en vigor del Tratado CE y la segunda que su sustancia no se haya modificado considerablemente desde entonces.
- (97) La Comisión evaluará el argumento de Finlandia sobre la legalidad de la ayuda por separado para los dos regímenes invocados.

6.1. EL RÉGIMEN DE GARANTÍA INVOCADO (93-079)

- (98) La Comisión ha examinado en primer lugar si las medidas constituyen un régimen de ayudas en el sentido del artículo 1, letra b), del Reglamento (CE) n° 659/1999.
- (99) La base jurídica nacional del régimen de garantía es la Ley Provincial sobre las garantías provinciales para la

industria y ciertos otros sectores empresariales (ÅFS 1966: 14)⁽³⁰⁾ que se aprobó en 1966 y se modificó mediante ÅFS 1979:84, 1982:37, 1988:53, 1992:9, 1994:29, 1996:56 y 2002:23. Por lo que se refiere al presupuesto o «dotación» en el momento de la adhesión de Finlandia a la CE, la Ley Provincial de 1966 establecía que «el importe de las garantías o préstamos pendientes⁽³¹⁾ no podrá en ningún momento ser superior a 20 000 000 FIM». Por otra parte, la medida en cuestión no establece ningún límite temporal para su aplicación.

- (100) En vista de lo anterior y de las disposiciones de la ley nacional, a primera vista, las medidas parecen cumplir la definición de régimen de ayudas, ya que parece que la ley permite conceder ayudas que no estén vinculadas a un proyecto concreto a una o varias empresas por un período de tiempo indefinido. El régimen invocado se llevó a efecto el 1 de septiembre de 1982, es decir mucho antes del 1 de enero de 1994, y se comunicó al Órgano de Vigilancia de la AELC. Por lo tanto, parece cumplirse la primera condición para considerarlo ayuda existente, puesto que el régimen original se llevó a efecto antes de la entrada en vigor del Tratado en Finlandia e, incluso, antes del 1 de enero de 1994, lo que significa que el artículo 172, apartado 5, del Tratado de Adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia, no es aplicable en este caso.
- (101) Sin embargo, la Comisión también debe evaluar si la sustancia de las medidas no ha sufrido ninguna modificación desde el 1 de enero de 1994.
- (102) Las autoridades regionales promulgaron al menos tres modificaciones del régimen de garantía después del 1 de enero de 1994 (mediante las leyes provinciales 1994:29, 1996:56 y 2002:23) y antes de la concesión de la primera garantía el 14 de agosto de 2003. Estas modificaciones preveían un aumento sustancial del presupuesto del régimen (es decir, un aumento del importe global de las garantías que podía concederse en cualquier momento). Dado que el presente asunto se refiere a la concesión de una garantía de préstamo, debe evaluarse si las modificaciones relativas al presupuesto del régimen, introducidas con anterioridad a las medidas objeto de controversia, deben considerarse sustanciales y disociables del régimen existente.
- (103) Según se ha descrito, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 794/2004, los incrementos de presupuesto de más del 20 % constituyen una modificación de un régimen de ayuda existente. Dos de las modificaciones antes mencionadas⁽³²⁾ incrementaron el presupuesto original del régimen un 50 % y un 150 %, respectivamente. Estos incrementos del presupuesto constituyen modificaciones sustanciales del régimen que nunca se notificaron a la Comisión.

⁽²⁸⁾ En el asunto Gibraltar/Comisión (asuntos acumulados T-195/01 y T-207/01, Government of Gibraltar/Comisión, Rec. 2002, p. II-2309, apartados 109 a 111), el Tribunal de Primera Instancia falló que, en virtud del artículo 1, letra c), del Reglamento n° 659/99, se consideran nuevas ayudas «las modificaciones de ayudas existentes». Por lo tanto, únicamente la modificación como tal puede calificarse de ayuda nueva. No obstante, en caso de que la modificación afecte a la propia sustancia del régimen original, por no ser disociable de dicho régimen, este último se transforma en un régimen de ayudas nuevas (asuntos acumulados T-254/00, T 270/00 y T 277/00, Hotel Cipriani/Comisión, sentencia de 28.11.2008, apartados 358 y 359).

⁽²⁹⁾ DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

⁽³⁰⁾ *Landskapslag om landskapsgarantier för industrier och andra näringsgrenar*, ÅFS 1966:14.

⁽³¹⁾ La ley incluye también algunos préstamos (nota de la Comisión).

⁽³²⁾ La modificación de 3 de marzo de 1994 incrementó el presupuesto de 20 millones FIM a 30 millones FIM, mientras que la modificación de 16 de febrero de 1996, incrementó el presupuesto de 30 millones FIM a 50 millones FIM.

(104) El efecto de estas modificaciones sustanciales no puede considerarse disociable del régimen invocado, lo que implica que el régimen en su totalidad es una nueva ayuda. En efecto, el régimen de ayuda inicial solo estaba limitado en lo que se refiere al importe total de las garantías que podían estar pendientes en un determinado momento. En este estado de cosas, un aumento muy sustancial del presupuesto (incluso aunque no haya ninguna otra modificación del régimen) afecta a la esencia misma de las normas existentes.

(105) Además, la Comisión observa que, de los documentos sobre la garantía presentados por Finlandia, no parece desprenderse que la base jurídica de estas garantías sea el régimen de garantía invocado.

(106) Por consiguiente, las garantías cubiertas por la presente Decisión deben considerarse ayuda nueva. Dado que la ayuda se ejecutó sin la aprobación previa de la Comisión de conformidad con el artículo 108 del TFUE, es ilegal.

6.2. EL RÉGIMEN DE SUSCRIPCIÓN DE ACCIONES INVOCADO (93-079)

(107) Las normas nacionales sobre este régimen invocado se comunicaron al Órgano de Vigilancia de la AELC como medidas de ayuda a la suscripción de acciones. Según se desprende de los documentos presentados en su momento, el «Presupuesto anual de Åland» se presentaba como la base jurídica nacional. Bajo la rúbrica «intensidad de ayuda máxima posible (...) que puede obtenerse en favor de un proyecto individual», Finlandia indicó «30 %». Además, en la rúbrica «Presupuesto/gasto» Finlandia mencionó los presupuestos de los años 1992 a 1994, pero dejó en blanco la rúbrica «Estimación presupuestaria total para todo el período de planificación del régimen».

(108) Durante la investigación, Finlandia explicó que la base jurídica formal del régimen invocado es la Ley de autonomía de Åland (1144/1991), que se aprobó en 1991. Con arreglo al artículo 18 (22), las autoridades locales de Åland tienen «poderes generales» para adoptar diferentes tipos de medidas orientadas a fomentar la economía de Åland. Estos poderes se ejercen a través de disposiciones en el presupuesto general anual del GL (por ejemplo, mediante préstamos, aportaciones de capital, garantías).

(109) La Comisión observa lo siguiente:

(110) Con independencia de que Finlandia pueda considerar que los poderes de las autoridades locales para conceder dichas ampliaciones de capital (en el marco de los poderes generales que les concede la Ley de autonomía) son un «régimen», la Comisión debe verificar si las disposiciones de la legislación nacional por las que se establecen tales poderes cumplen la definición de «régimen» de conformidad con el artículo 1, letra d), del Reglamento (CE) n° 659/1999. A este respecto, parece que la base jurídica [artículo 18 (22) de la Ley 1144/1991] consiste en normas que se refieren a la distribución de poderes entre las diferentes autoridades en el orden jurídico finlandés y que no cumplen los requisitos para constituir un régimen de ayudas (que se define, entre otros aspectos, como «(...) el dispositivo con arreglo al cual se pueden conceder ayudas individuales (...), sin necesidad de medidas de aplicación adicionales»). Así pues, toda concesión de capital a un beneficiario individual necesita en primer lugar la consig-

nación de un crédito en el presupuesto anual del GL (votado discrecionalmente por la asamblea regional de Åland) y, a continuación, la ejecución de las decisiones tomadas por el GL. Parece que, por lo tanto, las aportaciones de capital concedidas en virtud de estos poderes deben considerarse una sucesión de decisiones individuales en lugar de un régimen de ayudas.

(111) En todo caso, la Comisión observa también que el régimen invocado solo se refería a los años 1992 a 1994, dado que no se facilitó ninguna otra información bajo la rúbrica «Presupuesto/gasto» a pesar de que la base jurídica era el «presupuesto anual para Åland».

(112) Por último, la Comisión observa que Finlandia indicó que la intensidad máxima de ayuda que puede «obtenerse a favor de un proyecto individual» es del 30 %. En todo caso, esto solo puede significar que las aportaciones de capital en virtud de este régimen invocado estaban destinadas a utilizarse junto a contribuciones privadas significativas (de un 70 % como mínimo) a «proyectos» dirigidos a promover los objetivos del régimen invocado, definidos como «Turismo, industria, I + D». Las ampliaciones de capital que nos ocupan en la presente Decisión no cumplen esta condición formal y, por tanto, no pueden estar amparadas por las disposiciones jurídicas nacionales que se comunicaron al Órgano de Vigilancia de la AELC, independientemente de que estas medidas constituyeran un régimen de ayuda propiamente dicho y, de ser así, de que se aplicaran después de 1994.

(113) Por consiguiente, la ayuda estatal concedida en forma de ampliaciones de capital constituye una ayuda nueva para ÅI. Como la ayuda ha sido ejecutada sin la aprobación previa de la Comisión de conformidad con el artículo 108 del TFUE, es ilegal.

6.3. COMENTARIO ADICIONAL SOBRE LAS RECIENTES DECISIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO ADMINISTRATIVO DE FINLANDIA

(114) También cabe señalar que un órgano jurisdiccional finlandés ha anulado recientemente dos medidas concedidas por el GL a ÅI. Estas medidas son: i) la ampliación de capital C-XI abonada a ÅI en 2007 (véase el comentario en el considerando 16), y ii) una garantía de préstamo de 2006 que nunca se llegó a ejecutar. Mediante Decisión de 6 de abril de 2011, el Tribunal Supremo Administrativo resolvió si las decisiones del GL se habían tomado cumpliendo las normas administrativas nacionales. No obstante, al pronunciarse, el Tribunal también evaluó si existían indicios suficientes de que las medidas constituían ayuda estatal, lo que suponía que las autoridades locales deberían haberlas notificado a la Comisión, antes de su puesta en práctica. El Tribunal consideró que, a primera vista, se cumplían todos los criterios de las ayudas estatales. El Tribunal también analizó la alegación de Finlandia de que las medidas, en caso de que constituyeran ayuda, estaban amparadas por las normas nacionales que se aplicaban antes de la adhesión y que, por lo tanto, se consideraban «ayuda existente». Para ello, el Tribunal evaluó pormenorizadamente las normas nacionales y concluyó que, independientemente de que estas normas equivalieran o no a verdaderos regímenes de ayuda

estatal, las decisiones de las autoridades locales no cumplían el requisito formal de conformidad con las normas nacionales, principalmente debido a las razones antes expuestas por la Comisión. Por lo tanto, las conclusiones del Tribunal Supremo Administrativo coinciden con las de la Comisión en que la ampliación de capital C-XI objeto de investigación incluye ayuda estatal nueva. El Tribunal Supremo llegó a la misma conclusión por lo que respecta a la garantía de préstamo de 2006. Como esta no llegó a ejecutarse, no se ha evaluado en la presente Decisión.

7. COMPATIBILIDAD

- (115) Finlandia ha alegado en términos generales que si se concluye que las medidas constituyen ayuda estatal nueva, pueden, no obstante, ser compatibles con el mercado interior porque la finalidad de las actividades de ÅI financiadas por la ayuda consistía en facilitar el desarrollo de la región y crear nuevos puestos de trabajo.
- (116) Aunque, en principio, las ayudas estatales están prohibidas, se consideran, no obstante, compatibles con el mercado interior en las circunstancias mencionadas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE y pueden considerarse compatibles si se utilizan para alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 107, apartado 3. En el presente asunto los únicos motivos de compatibilidad que pueden tenerse en cuenta son el artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, que permite las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o donde exista una grave situación de subempleo, o el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, que establece que podrá autorizarse la ayuda estatal destinada a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas.
- (117) Con arreglo a las normas sobre ayudas regionales aplicables a Finlandia en aquel momento (los mapas de ayudas regionales 2000-2006 y 2007-2013), la ciudad de Mariehamn donde está situado iTiden no podía optar en ningún caso a tales ayudas. Esto significa que, aunque pudiera decirse que la ayuda está asignada a ese proyecto, no podría considerarse compatible. Además, la Comisión observa que Finlandia no ha demostrado que se cumpla ninguna de las condiciones para la compatibilidad de conformidad con las normas sobre ayudas regionales (en relación, por ejemplo, con la forma de la ayuda, los costes subvencionables o las intensidades máximas de ayuda).
- (118) Las ayudas en cuestión tampoco pueden considerarse compatibles con el mercado interior en virtud de ninguna de las otras Directrices y Comunicaciones adoptadas por la Comisión en relación con la aplicación del artículo

107, apartado 3, letra c), del TFUE o directamente en virtud de dicho artículo. Las autoridades finlandesas no han facilitado ningún argumento o prueba concretos que permitan a la Comisión aprobar estas medidas como compatibles de conformidad con ninguna disposición del TFUE.

8. RECUPERACIÓN DE LA AYUDA

8.1. ARGUMENTOS DE FINLANDIA

- (119) El artículo 14, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 659/1999 establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para recuperar la ayuda del beneficiario [...]. La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario». La consecuencia natural es, por lo tanto, que es necesario recuperar las medidas que constituyen ayudas estatales ilegales a ÅI.
- (120) Finlandia, sin embargo, alegó que la Comisión debería abstenerse de ordenar la recuperación en este asunto, porque Finlandia tenía confianza legítima en que la ayuda era legal con arreglo a los regímenes invocados previos a la adhesión, y que la recuperación era contraria a un principio del Derecho comunitario. La Comisión observa que Finlandia solo ha hecho valer formalmente la confianza legítima por lo que respecta al GL sin hacer mención expresa de la confianza legítima por parte del beneficiario.
- (121) En todo caso, la Comisión no puede aceptar este argumento.
- (122) En cuanto a las ampliaciones de capital, la Comisión ha indicado anteriormente que, con independencia de lo que ÅI o cualquier otro pudiera haber pensado respecto de la condición jurídica del régimen de suscripción de acciones invocado a la luz de las normas en materia de ayudas estatales, ni siquiera cumplían las condiciones formales del régimen invocado según se notificó al Órgano de Vigilancia de la AELC. Así pues, no es posible alegar que ÅI podía albergar una confianza legítima en cuanto a la legalidad de las ampliaciones de capital, ya que estas no podían estar amparadas por las normas nacionales en relación con las que Finlandia afirma haber tenido una confianza legítima.
- (123) Por lo que respecta a las garantías de préstamo, la Comisión ha demostrado que el régimen de garantía se modificó sustancialmente incluso antes de la concesión de las garantías objeto de la presente Decisión. Estas

- modificaciones efectuadas por las autoridades de Åland no se notificaron a la Comisión. Como consecuencia, cualquier garantía concedida al amparo de las normas nacionales en las que se basó el régimen original debe considerarse ayuda nueva. Es bien sabido que ningún beneficiario de ayuda puede esperar legítimamente que sea legal una ayuda que debería haber sido notificada a la Comisión de conformidad con el artículo 108 del TFUE pero no lo ha sido ⁽³³⁾.
- (124) En resumen, tanto las garantías como las ampliaciones de capital constituyen ayudas estatales nuevas que deberían haber sido notificadas a la Comisión antes de ejecutarlas.
- (125) Es bien sabido que un Estado miembro cuyas autoridades hayan concedido una ayuda contraria a las normas de procedimiento establecidas en el artículo 108 del TFUE no podrá basarse en la confianza legítima de los beneficiarios de la ayuda para justificar un incumplimiento de la obligación de tomar todas las medidas necesarias para ejecutar una decisión por la que la Comisión ordena recuperar la ayuda ⁽³⁴⁾. Si las autoridades nacionales pudieran basarse en su propia conducta ilegal, esto invalidaría por completo los artículos 107 y 108 del TFUE y privaría de eficacia a las decisiones adoptadas por la Comisión en virtud de esas disposiciones.
- (126) El mismo principio debe aplicarse necesariamente cuando las autoridades nacionales alegan que ellas mismas tenían una confianza legítima en la legalidad de las medidas, pero no las notificaron a la Comisión a pesar de que constituían ayuda nueva ⁽³⁵⁾.
- (127) Del mismo modo, aun cuando la confianza legítima de ÅI sea pertinente, la Comisión observa que, según la jurisprudencia establecida, teniendo en cuenta el carácter obligatorio del control de las ayudas estatales por parte de la Comisión de conformidad con el artículo 108 del TFUE, las empresas a las que se haya concedido una ayuda solo pueden, en principio, depositar una confianza legítima en la legalidad de la ayuda si esta se concedió de conformidad con el procedimiento establecido en dicho artículo. En condiciones normales, un agente económico diligente debe poder determinar que se ha respetado el procedimiento ⁽³⁶⁾.
- (128) La Comisión señala que ninguna empresa estaba en mejor posición que ÅI para comprender las acciones del GL en relación con los regímenes de ayuda invocados, ya que el GL es su principal accionista y los representantes del GL en el Consejo de Administración de ÅI eran también miembros del ejecutivo del GL. Este argumento queda corroborado por el hecho de que, tal como se ha indicado anteriormente en relación con las ampliaciones de capital, los representantes del GL y de ÅI se intercambiaban información con regularidad. Por lo tanto, aunque las autoridades finlandesas no hayan alegado expresamente confianza legítima en nombre del beneficiario de la ayuda, la Comisión considera que ÅI no puede invocar confianza legítima alguna en el presente asunto.
- (129) Por último, la Comisión nunca ha dado ni a Finlandia ni al beneficiario de la ayuda ninguna seguridad concreta que pudiera generar una confianza en que las medidas en cuestión no fueran ayudas estatales o que estas fueran compatibles ⁽³⁷⁾.
- (130) Finlandia sostiene además que, en caso de recuperación de la ayuda concedida a través de las ampliaciones de capital, el elemento de ayuda no debe ser necesariamente el importe total de la aportación de capital, sino más bien (por analogía con el cálculo del elemento de ayuda de las garantías) el coste para ÅI de encontrar inversiones alternativas en los mercados. A este respecto, Finlandia ha sugerido que el coste de dicha financiación alternativa puede determinarse por referencia al rendimiento del 7 % previsto sobre las inversiones en edificios de oficinas según se establece en el informe de KPMG.
- (131) La Comisión no puede compartir este punto de vista.
- (132) Ciertamente, es correcto, como proposición general, que la ayuda estatal en un determinado asunto está constituida por la diferencia entre la ventaja (en forma de financiación) que la empresa ha recibido realmente de los recursos estatales y lo que hubiera podido obtener en los mercados de capitales. Por consiguiente, «a través de esta devolución, el beneficiario pierde, en efecto, la ventaja de que había disfrutado en el mercado respecto a sus competidores y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda» ⁽³⁸⁾.
- (133) Cualquiera que realice una inversión, ya sea facilitando crédito o tomando una participación de capital en una empresa, tratará de obtener de su inversión un rendimiento proporcional al riesgo.
- (134) Cuando la ayuda se conceda en forma de crédito a un coste inferior al de los mercados (como es el caso de un préstamo garantizado cuando el coste financiero total es inferior al tipo de interés de un préstamo en condiciones de mercado) para una empresa que no esté excluida del mercado crediticio y que, por lo tanto, como alternativa a la ayuda, podría haber suscrito un préstamo al tipo de mercado, es evidente que la finalidad reparadora de la recuperación puede lograrse obligando a la empresa a pagar la diferencia (con intereses), situándola así en pie de igualdad con sus competidores.
- (135) La situación es diferente en el caso de las inversiones de capital. En ese caso el rendimiento no depende de la voluntad de la empresa de pagar (como ocurre con los préstamos), sino que es totalmente un factor de la rentabilidad inherente del modelo de negocio de la empresa. A menos que el inversor privado crea que la empresa remunerará adecuadamente el riesgo que entraña, no

⁽³³⁾ Véase el asunto C-24/95, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH, sentencia de 20.3.1997, Rec. 1997, p. I-1591, apartado 49.

⁽³⁴⁾ *Ibidem*, apartado 17; véanse también los asuntos acumulados C-465/09P, Diputación Foral de Vizcaya/Comisión, y C-470/09P, Territorio histórico de Vizcaya y otros/Comisión, sentencia de 9.6.2011, apartado 151, pendiente de publicación.

⁽³⁵⁾ Véase la nota a pie de página 34.

⁽³⁶⁾ Asunto C-5/89, Comisión/Alemania, Rec. 1990, p. I-3437, apartado 14.

⁽³⁷⁾ Asuntos acumulados T-427/04 y T-15/05, Francia y France Télécom/Comisión, Rec. 2009, p. II-4315, apartado 261.

⁽³⁸⁾ Asunto C-348/93, Comisión/Italia, Rec. 1995, p. I-673, apartado 27.

hará la inversión sino que invertirá su dinero en otro lugar. Dicho de otro modo, la Comisión no puede aceptar que la empresa habría podido conseguir los mismos fondos en el mercado de capitales para incrementar su capital ofreciendo una mayor remuneración debido a que su rentabilidad prevista no permitía ofrecer a ningún inversor de capital dicha rentabilidad superior. La situación contrafáctica, es decir, la situación sin la ayuda que la recuperación pretende restablecer o crear, es, por lo tanto, que no se habría invertido capital alguno. Por consiguiente, la ayuda que debe recuperarse es el importe total de las ampliaciones de capital.

- (136) En consecuencia, la Comisión no puede aceptar la opinión de Finlandia por lo que se refiere al elemento de ayuda en las ampliaciones de capital.

8.2. AYUDA QUE DEBE RECUPERARSE

- (137) Por consiguiente, la ayuda ilegal e incompatible que ha sido identificada por la Comisión y que Finlandia deberá recuperar de ÅI es la siguiente:
- (138) Ampliaciones de capital:
- a) Ampliación de capital C-IV: 353 199,00 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 20 de julio de 2001.
 - b) Ampliación de capital C-V: 599 933,78 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 15 de agosto de 2002.
 - c) Ampliación de capital C-VI: 799 911,64 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 13 de marzo de 2003.
 - d) Ampliación de capital C-VII: 515 165,97 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 6 de mayo de 2004.
 - e) Ampliación de capital C-VIII: 669 896,95 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 30 de septiembre de 2004.
 - f) Ampliación de capital C-IX: 199 977,91 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 16 de junio de 2005.
 - g) Ampliación de capital C-X: 234 961,43 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 16 de junio de 2005.
 - h) Ampliación de capital C-XI: 1 379 998,95 EUR. Esta ayuda fue puesta a disposición de ÅI el 15 de febrero de 2007.
- (139) Garantías de préstamos: para todas las garantías, el elemento de ayuda se calcula como la diferencia entre, por una parte, el tipo de referencia aplicado como parámetro de los costes de un préstamo que una empresa con una solidez financiera comparable a ÅI habría tenido que pagar sin la garantía y, por otra, el tipo de interés obtenido gracias a la garantía estatal después de tener en cuenta las eventuales primas pagadas, con arreglo a lo dispuesto en el punto 4.2 de la Comunicación sobre ayudas en forma de garantía (según se explica en detalle en los considerandos 66 a 80).
- a) En lo que respecta a la garantía G-I, el elemento de ayuda está constituido por la diferencia entre el tipo de referencia de un préstamo a una empresa situada en la categoría de calificación «deficiente» (B) y con una colateralización normal, y el coste financiero total del préstamo cubierto por la garantía (entendido como el importe de las primas abonadas por la garantía más el interés sobre el préstamo). Esta ayuda se puso a disposición de ÅI el 9 de octubre de 2003 (tal como se explica en los considerandos 81 y 82). De este importe se debe deducir la prima única de la garantía de 19 500 EUR ⁽³⁹⁾.
 - b) En lo que respecta a la garantía G-II, el elemento de ayuda está constituido por la diferencia entre el tipo de referencia de un préstamo a una empresa situada en la categoría de calificación «deficiente» (B) y con una colateralización normal, y el coste financiero total del préstamo cubierto por la garantía (entendido como el importe de las primas abonadas por la garantía más el interés sobre el préstamo). Esta ayuda se puso a disposición de ÅI el 2 de noviembre de 2004. De este importe se debe deducir la prima única de la garantía de 2 900 EUR ⁽⁴⁰⁾.
 - c) En lo que respecta a la garantía G-III, el elemento de ayuda está constituido por la diferencia entre el tipo de referencia de un préstamo a una empresa situada en la categoría de calificación «satisfactoria» (BB) y con una colateralización normal, y el coste financiero total del préstamo cubierto por la garantía (entendido como el importe de las primas abonadas por la garantía más el interés sobre el préstamo). Esta ayuda se puso a disposición de ÅI el 13 de diciembre de 2005. De este importe se debe deducir la prima única de la garantía de 6 500 EUR ⁽⁴¹⁾.
- (140) El importe total exacto de la ayuda que debe recuperarse será determinado por las autoridades finlandesas, en colaboración con la Comisión, en el marco del procedimiento de recuperación conforme a la metodología descrita en los considerandos 138 y 139. Al importe de la ayuda determinado se añadirán los intereses desde la fecha en la que la ayuda fue puesta a disposición del beneficiario hasta la fecha de su recuperación. La Comisión pide a las autoridades finlandesas, con arreglo a su deber de cooperación leal, que colaboren con ella para determinar el importe exacto de la ayuda que debe recuperarse.

⁽³⁹⁾ Véase el considerando 81 y la nota a pie de página 25.

⁽⁴⁰⁾ Véase el considerando 83 y la nota a pie de página 26.

⁽⁴¹⁾ Véase el considerando 85 y la nota a pie de página 27.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ampliación de capital por un importe de 84 094,39 EUR concedida por Finlandia en favor de Ålands Industrihus AB el 18 de junio de 1997 no constituye ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 2

Las medidas de ayuda estatal que se enumeran en la sección 8.2 de la presente Decisión, concedidas ilegalmente a Ålands Industrihus AB por Finlandia, en infracción del artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, son incompatibles con el mercado interior.

Artículo 3

1. Finlandia recuperará de los beneficiarios la ayuda estatal contemplada en el artículo 2.
2. Los importes que habrá que recuperar deberán incluir intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta la de su recuperación efectiva.
3. Los intereses se calcularán sobre una base compuesta, de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004.
4. Finlandia cancelará todos los pagos pendientes de la ayuda mencionada en el artículo 2 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda mencionada en el artículo 2 será inmediata y efectiva.
2. Finlandia velará por que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 5

1. En los dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, Finlandia presentará a la Comisión la siguiente información:

- a) el importe total (principal e intereses de recuperación) que debe recuperarse del beneficiario;
- b) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para dar cumplimiento a la presente Decisión;
- c) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

2. Finlandia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 2 haya concluido. Presentará inmediatamente, previa simple petición de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para dar cumplimiento a la presente Decisión. Asimismo, proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses de recuperación ya reembolsados por el beneficiario.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión será la República de Finlandia.

Hecho en Bruselas, el 13 de julio de 2011.

Por la Comisión
Joaquín ALMUNIA
Vicepresidente

ANEXO

Información sobre los importes de ayuda recibidos, los que deben recuperarse y los ya recuperados

Identidad del beneficiario	Importe total de ayuda recibida con arreglo al régimen (*)	Importe total de ayuda que debe recuperarse (*) (Principal)	Importe total ya reembolsado (*)	
			Principal	Intereses de recuperación

(*) En millones de la moneda nacional