

III

(Otros actos)

ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

DECISIÓN DEL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC

N.º 83/18/COL

de 26 de septiembre de 2018

sobre las garantías estatales concedidas a Landsvirkjun en relación con los contratos de derivados (Islandia) [2019/156]

EL ÓRGANO DE VIGILANCIA DE LA AELC («el Órgano»),

Vistos:

el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo («el Acuerdo EEE»), y en particular su artículo 61,

el Protocolo 26 del Acuerdo EEE,

el Acuerdo entre los Estados de la AELC por el que se instituyen un Órgano de Vigilancia y un Tribunal de Justicia («el Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción»), y en particular su artículo 24,

el Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción («el Protocolo 3»), y en particular el artículo 7, apartado 2, de la parte II,

Habiendo invitado a las partes interesadas a presentar sus observaciones ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta las observaciones recibidas,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 3 de mayo de 2017, el Órgano incoó un procedimiento de investigación oficial sobre la posible ayuda estatal concedida a Landsvirkjun a través de garantías estatales sobre contratos de derivados («la Decisión de incoación») ⁽²⁾.
- (2) Mediante carta de 15 de septiembre de 2017 ⁽³⁾, Landsvirkjun presentó sus observaciones ⁽⁴⁾. El Órgano, a su vez, presentó las observaciones a Islandia ⁽⁵⁾. El Órgano no recibió observaciones de ninguna otra parte interesada.
- (3) Por carta de 25 de septiembre de 2017 ⁽⁶⁾, las autoridades islandesas presentaron sus observaciones.
- (4) El 23 de marzo de 2018, el Órgano se reunió con representantes de Landsvirkjun y las autoridades islandesas. Tras la reunión y la recepción de las preguntas del Órgano el 27 de marzo de 2018 ⁽⁷⁾, Landsvirkjun presentó información adicional el 11 de abril de 2018 ⁽⁸⁾. El 12 de abril de 2018, las autoridades islandesas informaron al Órgano de que apoyaban las alegaciones de Landsvirkjun y no veían la necesidad de presentar observaciones adicionales ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Decisión n.º 85/17/COL, de 3 de mayo de 2017, de incoar el procedimiento de investigación formal en lo referente a la posible ayuda estatal concedida a Landsvirkjun a través de garantías estatales sobre contratos de derivados (DO C 242 de 27.7.2017, p. 6, y Suplemento EEE n.º 46 de 27.7.2017, p. 1).

⁽²⁾ *Ibidem*.

⁽³⁾ Documento n.º 874341.

⁽⁴⁾ A petición de Landsvirkjun en fecha 8 de agosto de 2017 (documento n.º 869480), el Órgano amplió el plazo para presentar observaciones hasta el 15 de septiembre de 2017 (documento n.º 869479).

⁽⁵⁾ Documento n.º 878807.

⁽⁶⁾ Documento n.º 875032.

⁽⁷⁾ Documento n.º 905567.

⁽⁸⁾ Documento n.º 908632.

⁽⁹⁾ Documento n.º 908885.

- (5) El 6 de junio de 2018, el Órgano debatió de nuevo el asunto en una reunión con las autoridades islandesas y con Landsvirkjun. El 7 de junio de 2018, Landsvirkjun envió información adicional al Órgano ⁽¹⁰⁾. Tras la reunión y la recepción de la información adicional de Landsvirkjun, el Órgano solicitó a las autoridades islandesas aclaraciones adicionales ⁽¹¹⁾. Por carta de 29 de junio de 2018, las autoridades islandesas enviaron la información requerida ⁽¹²⁾.

2. DESCRIPCIÓN DE LA MEDIDA

2.1. El beneficiario: Landsvirkjun

- (6) Landsvirkjun es una sociedad colectiva pública regulada por la Ley sobre Landsvirkjun ⁽¹³⁾. A partir del 1 de enero de 2007, el Tesoro Público se hizo con la plena propiedad de Landsvirkjun. Landsvirkjun es propiedad del Estado, directamente a través del Tesoro Público (99,9 %) y de forma indirecta a través de Eignarhlutir ehf. (0,1 %), sociedad de responsabilidad limitada que es propiedad del Tesoro Público en su totalidad.

2.2. Contratos de derivados suscritos por Landsvirkjun y garantías estatales

- (7) Según las autoridades islandesas ⁽¹⁴⁾, Landsvirkjun está expuesta al riesgo de tipo de cambio de divisas («FX») y al riesgo de tipo de interés sobre su cartera de deuda. Landsvirkjun utiliza diversos contratos de derivados para controlar y gestionar estos riesgos.
- (8) Como se explica en la Decisión de incoación, el Órgano ha examinado los siguientes tipos de contratos de derivados suscritos por Landsvirkjun: permutas de divisas, opciones sobre divisas y permutas financieras de tipos de interés ⁽¹⁵⁾. En la Decisión de incoación, el Órgano facilitó una descripción de estos contratos de derivados basándose en las explicaciones de las autoridades islandesas ⁽¹⁶⁾.

2.3. El procedimiento relativo a las ayudas existentes en relación con la ayuda estatal concedida a través de garantías estatales ilimitadas

- (9) Por carta de 26 de septiembre de 2006 ⁽¹⁷⁾, el Órgano incoó el procedimiento relativo a las ayudas existentes establecido en el artículo 17, apartado 2, de la parte II del Protocolo 3, en relación con determinadas medidas en favor de empresas públicas de electricidad en Islandia, entre ellas garantías estatales ilimitadas a Landsvirkjun. En dicha carta, el Órgano informó a las autoridades islandesas de su opinión preliminar según la cual estas medidas implicaban la existencia de una ayuda estatal existente incompatible con el funcionamiento del Acuerdo EEE.
- (10) El Órgano concluyó en su Decisión n.º 302/09/COL ⁽¹⁸⁾ que la garantía ilimitada del Estado a Landsvirkjun constituía una ayuda estatal existente. En dicha decisión, el Órgano proponía que las autoridades islandesas adoptaran las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo necesarias para eliminar cualquier ayuda incompatible resultante de la garantía estatal ilimitada concedida a Landsvirkjun.
- (11) Por carta de 8 de agosto de 2009 ⁽¹⁹⁾, las autoridades islandesas aceptaron las medidas propuestas y se comprometieron a informar al Órgano de las medidas que adoptarían para aplicar la Decisión n.º 302/09/COL. Tras nuevos intercambios con las autoridades islandesas, el Órgano registró en su Decisión n.º 159/13/COL ⁽²⁰⁾ la aceptación por parte de Islandia de las medidas apropiadas en relación con el programa de ayudas existente y cerró el caso.

3. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (12) En la Decisión de incoación, el Órgano expuso su opinión preliminar sobre la existencia de ayuda en relación con las garantías en cuestión y su posible incompatibilidad con el funcionamiento del Acuerdo EEE.

⁽¹⁰⁾ Documentos n.º 918376 y n.º 918377.

⁽¹¹⁾ Documentos n.º 917646 y n.º 917656.

⁽¹²⁾ Documentos n.º 920923 y n.º 920925.

⁽¹³⁾ Ley n.º 42/1983 sobre Landsvirkjun, modificada.

⁽¹⁴⁾ Documento n.º 793116.

⁽¹⁵⁾ Considerando 14 de la Decisión de incoación.

⁽¹⁶⁾ Secciones 2.3.1 a 2.3.3 de la parte I de la Decisión de incoación.

⁽¹⁷⁾ Documento n.º 280834.

⁽¹⁸⁾ La Decisión del Órgano n.º 302/09/COL, de 8 de julio de 2009, por la que se proponen medidas apropiadas en relación con la ayuda estatal concedida a Landsvirkjun y Orkuveita Reykjavíkur.

⁽¹⁹⁾ Documento n.º 527076.

⁽²⁰⁾ Decisión n.º 159/13/COL, de 24 de abril de 2013, de cerrar el caso de ayuda existente concedida a Landsvirkjun y Orkuveita Reykjavíkur a través de garantías estatales ilimitadas (DO C 237 de 15.8.2013, p. 3, y Suplemento EEE n.º 45 de 15.8.2013, p. 28).

- (13) Según la opinión preliminar del Órgano, las garantías estatales en cuestión se habían concedido a Landsvirkjun en relación con contratos de derivados al menos desde 2013. El Órgano explicó en la Decisión de incoación que varios aspectos necesarios para la evaluación en cuanto a la existencia de ayuda estatal de las garantías a Landsvirkjun en relación con los contratos de derivados seguía estando poco claros ⁽²¹⁾.
- (14) El Órgano no podía descartar la existencia de ayuda estatal en relación con las garantías. En cuanto a la ventaja económica, la opinión preliminar del Órgano era que las garantías en cuestión no cumplían las condiciones previstas en las letras b), c) y d) del punto 3.2 de las directrices en materia de ayudas estatales sobre las garantías estatales (en lo sucesivo, «las Directrices sobre garantías») ⁽²²⁾ y constituían una ventaja en el sentido de las normas sobre ayudas estatales. El Órgano expresó sus dudas sobre si las garantías podían ser declaradas compatibles con el funcionamiento del Acuerdo EEE.
- (15) Islandia y Landsvirkjun han presentado observaciones tanto en lo que se refiere a los contratos de derivados suscritos por Landsvirkjun como a las garantías estatales. Las partes de las observaciones pertinentes para la decisión se resumen en las secciones 4 y 5.

4. OBSERVACIONES DE ISLANDIA

4.1. Observaciones generales por lo que respecta a los contratos de derivados y a las garantías estatales

- (16) En relación con el considerando 20 de la Decisión de incoación ⁽²³⁾, Islandia alega que, en contra de lo afirmado en la carta de seguimiento del Órgano de 27 de junio de 2016, Landsvirkjun pudo suscribir los contratos de derivados de cobertura sin garantías estatales. La afirmación en sentido contrario del escrito de seguimiento es un error que Islandia no detectó en su momento. Por otra parte, el marco jurídico aplicable no obliga a Landsvirkjun a obtener una garantía estatal para suscribir un contrato de derivados. Landsvirkjun puede solicitar cada año una garantía para los derivados de cobertura hasta un determinado valor nominal total.
- (17) En relación con los considerandos 20, 24, 33 y 39 de la Decisión de incoación ⁽²⁴⁾, Islandia explica que las garantías fueron concedidas por el Ministro de Economía y Finanzas y no por la Gestión de la Deuda Pública («GDP»), que es una unidad del Banco Central dependiente del Departamento de Operaciones del Tesoro y de Mercado. La unidad GDP tiene encomendadas determinadas tareas relacionadas con las garantías estatales, pero eso no quiere decir que sea la encargada de su concesión ⁽²⁵⁾.

4.2. Existencia de ayuda estatal

- (18) Islandia no niega que las garantías estatales en cuestión sean imputables al Estado, ni que, en caso de que se encontrara una ventaja selectiva, pudieran falsear la competencia y afectar al comercio entre las Partes Contratantes del Acuerdo EEE.
- (19) Por el contrario, Islandia rebate la conclusión preliminar del Órgano ⁽²⁶⁾ según la cual las garantías en cuestión podrían conceder una ventaja a Landsvirkjun.
- (20) Según Islandia, las garantías en cuestión son garantías de cobro que no tienen un valor específico para Landsvirkjun. Solo existe una posibilidad teórica de cobro con cargo al Estado. Islandia alega que Landsvirkjun suscribe contratos de derivados solo con fines de cobertura, es decir para reducir su riesgo financiero por las operaciones financieras subyacentes. Así lo exige el Estado como propietario, así como la política de gestión de riesgos de Landsvirkjun establecida por su consejo de administración. Islandia alega igualmente que Landsvirkjun suscribe contratos de derivados sin garantía estatal en idénticas condiciones a los contratos garantizados.

⁽²¹⁾ Considerando 24 de la Decisión de incoación.

⁽²²⁾ DO L 105 de 21.4.2011, p. 32, y Suplemento EEE n.º 23 de 21.4.2011, p. 1.

⁽²³⁾ Según lo expuesto en el considerando 20 de la Decisión de incoación, el Órgano había entendido que las autoridades islandesas habían explicado en una reunión de 31 de mayo de 2016 que Landsvirkjun no podría suscribir los contratos de derivados de cobertura sin la garantía estatal.

⁽²⁴⁾ Los considerandos 20, 24, 33 y 39 de la Decisión de incoación reflejan la opinión inicial del Órgano, según la cual las garantías en cuestión eran concedidas por la Gestión de la Deuda Pública.

⁽²⁵⁾ Documento n.º 875032.

⁽²⁶⁾ Considerando 58 de la Decisión de incoación.

4.3. Aplicabilidad del marco legislativo de Islandia en materia de garantías estatales

- (21) En relación con el considerando 65 de la Decisión de incoación ⁽²⁷⁾, Islandia argumenta que las garantías de que se trata se encuadran en el marco legislativo que fue objeto de la Decisión del Órgano n.º 302/09/COL, tanto antes como después de las modificaciones posteriores a dicha decisión. Islandia se remite a la correspondencia entre las autoridades islandesas y el Órgano que confirma esa explicación.

5. OBSERVACIONES DE LANDSVIRKJUN ⁽²⁸⁾

5.1. El marco jurídico islandés sobre las garantías estatales a Landsvirkjun

- (22) El marco legislativo en virtud del cual se conceden garantías estatales a Landsvirkjun se basa en la Ley sobre Garantías Estatales ⁽²⁹⁾ y en la Ley sobre Landsvirkjun. Landsvirkjun ya estaba establecida como sociedad colectiva en virtud de la Ley sobre Landsvirkjun anteriormente aplicable ⁽³⁰⁾.
- (23) Con arreglo al artículo 1 de la Ley sobre Garantías Estatales, el Estado nunca puede emitir una garantía sin una base jurídica ⁽³¹⁾. En el caso de Landsvirkjun, la base jurídica de las garantías estatales es la Ley sobre Landsvirkjun. En virtud de esa Ley, antes y después del procedimiento relativo a las ayudas existentes, la garantía de los propietarios es una garantía de cobro. Además, las garantías las concede el Ministerio de Economía y Finanzas y no la GDP.
- (24) Una garantía de cobro es diferente de las normas de responsabilidad normalmente aplicables a los propietarios de sociedades colectivas. En virtud de la Ley sobre Sociedades Colectivas n.º 50/2007, los propietarios son responsables de las obligaciones de la sociedad colectiva sobre la base de una garantía directa, ilimitada e incondicional y, por tanto, sin limitaciones, de todas las obligaciones de la empresa.
- (25) En el caso de una garantía de cobro, el acreedor debe agotar todas las vías de recurso contra Landsvirkjun antes de proceder contra el Estado. En la práctica, esto significa que el acreedor debe demostrar que el deudor es insolvente, con arreglo a los principios generales del Derecho islandés. Por tanto, el acreedor tendría que haber fracasado con el embargo o iniciar formalmente (de forma individual o de forma conjunta con otros) los procedimientos establecidos en la Ley de quiebra antes de recurrir al garante ⁽³²⁾. Dado que el procedimiento es largo y muy gravoso, así como el requisito de que se hayan agotado todos los medios contra la empresa antes de que pueda actuarse contra el garante, una garantía de cobro tiene mucho menos valor para los acreedores. Landsvirkjun también se remite a la práctica anterior del Órgano a este respecto ⁽³³⁾.

5.2. Uso de contratos de derivados por parte de Landsvirkjun

- (26) Por lo que se refiere a los contratos de derivados en cuestión que estaban cubiertos por una garantía estatal, estos contratos de derivados tenían relación con obligaciones financieras subyacentes (préstamos o bonos) suscritas antes de la aplicación de la medida oportuna en el marco del procedimiento relativo a las ayudas existentes ⁽³⁴⁾.
- (27) Landsvirkjun afirma que estructura su financiación siguiendo plenamente la línea que marca la práctica estándar en los países de la OCDE para las grandes empresas, y los contratos de derivados forman parte integrante de la gestión de riesgos. Landsvirkjun suscribe Acuerdos Marco de ISDA ⁽³⁵⁾ con entidades de contrapartida, en los que se establecen cláusulas estándar aplicables a todas las operaciones de derivados suscritas entre las partes ⁽³⁶⁾.

⁽²⁷⁾ Con arreglo al considerando 65 de la Decisión de incoación (con referencia a la sección 2.5 de la parte I), la opinión preliminar del Órgano era que las garantías en cuestión no cumplían las condiciones del marco legislativo modificado de Islandia para las garantías estatales ni las Directrices sobre garantías. En particular, no parecía que Landsvirkjun pagase una prima que cubriera los beneficios de los que goza por las garantías; las garantías parecían cubrir más del 80 % de las obligaciones pendientes; y no parecían estar vinculadas a operaciones financieras específicas, por un importe máximo fijo y por un período limitado.

⁽²⁸⁾ El Órgano señala que, como se explica en la sección 1, Islandia está de acuerdo con las observaciones presentadas por Landsvirkjun.

⁽²⁹⁾ Ley n.º 121/1997.

⁽³⁰⁾ Artículo 1 de la Ley n.º 59/1965, traducido por Landsvirkjun: «The Government and the City council of Reykjavik set up a power company, named Landsvirkjun. (El Gobierno y el Ayuntamiento de Reikiavik crean una empresa eléctrica, denominada Landsvirkjun.) The company is an independent legal entity, which has an independent financial and accounting status. (La empresa es una persona jurídica independiente que cuenta con un estatus financiero y contable independiente.) Its home and venue is in Reykjavik. (Su domicilio y sede se encuentran en Reikiavik.) Landsvirkjun is a partnership company of the state and the city of Reykjavik with each party owning half of the company. (Landsvirkjun es una sociedad colectiva participada por el Estado y por el Ayuntamiento de Reikiavik a razón del cincuenta por ciento cada socio.) Each party is solely responsible for all liabilities of the company, but their internal liability depends on ownership ratios. (Cada una de las partes es responsable solidaria de todos los pasivos de la empresa, pero su responsabilidad interna depende de las ratios de propiedad.) Neither party may withdraw from the company without the consent of the other.» (Ninguna de las partes puede retirarse de la empresa sin el consentimiento de la otra.)

⁽³¹⁾ Esto mismo se promulgó en la Ley n.º 37/1961 sobre Garantías Estatales anteriormente aplicable.

⁽³²⁾ Documentos n.º 874341 y n.º 92092.

⁽³³⁾ Decisión del Órgano n.º 227/06/COL de 19 de julio de 2006 en relación con la ayuda estatal en favor de Farice hf. (DO L 36 de 5.2.2009, p. 69, y Suplemento EEE n.º 6 de 5.2.2009, p. 9).

⁽³⁴⁾ Documento n.º 917656.

⁽³⁵⁾ El Acuerdo Marco de ISDA es un documento estándar que se utiliza frecuentemente para regular las operaciones de derivados en mercados no organizados. Este Acuerdo es publicado por la Asociación Internacional de Swaps y Derivados (ISDA).

⁽³⁶⁾ Documento n.º 874341.

- (28) Landsvirkjun tiene obligaciones financieras denominadas en USD y en otras monedas, con tipos de interés fijos y variables ⁽³⁷⁾. Por lo tanto, está expuesta a riesgos de tipo de cambio de divisas y de tipos de interés. Landsvirkjun cubre estos riesgos recurriendo a contratos de derivados para convertir obligaciones financieras denominadas en moneda distinta del USD (que es su moneda funcional desde 2008) a USD y sus obligaciones financieras con tipos de interés variables a tipos de interés fijos.
- (29) Landsvirkjun utiliza contratos de derivados únicamente con fines de cobertura ⁽³⁸⁾. Landsvirkjun no suscribe contratos de derivados con fines especulativos o de arbitraje ⁽³⁹⁾. La limitación del uso de los contratos de derivados solo a efectos de cobertura también se la ha impuesto a Landsvirkjun su propietario, el Estado. Landsvirkjun presentó documentos internos y cartas de su propietario para confirmar estas alegaciones ⁽⁴⁰⁾.
- (30) Landsvirkjun explica, asimismo, que su política es no utilizar ninguna garantía, ni pública ni privada, para ninguna operación. A raíz de las modificaciones introducidas en el sistema de garantías estatales, Landsvirkjun empezó a negociar una renovación de los contratos de derivados garantizados, eliminando la última garantía estatal en julio de 2017 ⁽⁴¹⁾. Landsvirkjun puede suscribir contratos de derivados sin garantías estatales, y de hecho lo hace. También ha presentado pruebas de que la eliminación de las garantías estatales no ha ocasionado cambios en las condiciones económicas de los contratos de derivados ⁽⁴²⁾.

5.3. Ausencia de ventajas

- (31) Landsvirkjun opina que no se le concedió ninguna ventaja con las garantías estatales para los contratos de derivados en cuestión.
- (32) Un derivado de cobertura, por definición, reduce la exposición al riesgo, lo que debería dar lugar a una reducción de la prima abonada por la garantía vinculada a la operación subyacente. Landsvirkjun reitera que la modificación de los contratos de derivados pendientes para eliminar la garantía estatal no ha supuesto ningún coste adicional para la empresa. Las condiciones y requisitos relativos a la financiación de Landsvirkjun con o sin garantía estatal no han variado ⁽⁴³⁾.
- (33) Landsvirkjun ha presentado dos informes sobre el efecto de las garantías estatales en los contratos de derivados ⁽⁴⁴⁾. Según los informes, no existía ninguna ventaja económica de las garantías estatales sobre la cartera de instrumentos derivados.
- (34) Landsvirkjun explica también que en el período comprendido entre 2010 y 2017 su efectivo en caja se situó entre 142 millones USD y 287 millones USD. Esta elevada posición de efectivo en caja se ha mantenido a efectos del riesgo de liquidez, es decir, como amortiguador de riesgos imprevistos. La elevada liquidez implica costes de oportunidad que están directamente vinculados a las primas que se abonan actualmente al Estado. En lugar de mantener el efectivo en caja, la empresa podría haber recomprado bonos del mercado, o haber pagado anticipadamente o amortizado préstamos. No solo ahorraría intereses, sino también el [0,1-2] % que Landsvirkjun paga actualmente como tasa de garantía por los bonos y préstamos garantizados.

6. PRESENCIA DE AYUDA ESTATAL

- (35) El artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE establece lo siguiente:
- «Salvo que el presente Acuerdo disponga otra cosa, serán incompatibles con el funcionamiento del presente Acuerdo, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre las Partes Contratantes, las ayudas otorgadas por los Estados miembros de las CE, por los Estados de la AELC o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen con falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (36) A efectos de esta disposición, la calificación de una medida como ayuda exige, por tanto, que se cumplan todas las condiciones siguientes: i) la medida debe ser concedida por el Estado o mediante recursos estatales; ii) debe conferir una ventaja a una empresa; iii) debe favorecer a determinadas empresas; y iv) debe falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales ⁽⁴⁵⁾. El Órgano estima oportuno iniciar su evaluación sobre si las garantías relativas a los contratos de derivados en cuestión confirieron una ventaja a Landsvirkjun.

⁽³⁷⁾ Documento n.º 908632.

⁽³⁸⁾ Documento n.º 908632.

⁽³⁹⁾ Documento n.º 874341.

⁽⁴⁰⁾ Documento n.º 875032.

⁽⁴¹⁾ Ídem.

⁽⁴²⁾ Documentos n.º 908633 y n.º 920923.

⁽⁴³⁾ Documentos n.º 874341, n.º 908633 y n.º 920923.

⁽⁴⁴⁾ Documentos n.º 874344 (Informe Zanders, septiembre de 2017) y n.º 874345 (Informe Summa, septiembre de 2017).

⁽⁴⁵⁾ Véase, entre otras, la sentencia World Duty Free Group SA y otros, C-20/15 P y C-21/15 P, EU:C:2016:981, apartado 53.

6.1. Ventaja

6.1.1 Observaciones preliminares

- (37) El Órgano está de acuerdo con las autoridades islandesas y con Landsvirkjun en que las garantías de que se trata entran en el ámbito de la legislación islandesa sobre garantías estatales, incluida la Ley sobre Landsvirkjun, que fue objeto del procedimiento relativo a las ayudas existentes ⁽⁴⁶⁾.
- (38) El presente procedimiento de investigación formal iniciado por la Decisión de incoación tiene menor alcance que el procedimiento relativo a las ayudas existentes, en el sentido de que solo se refiere a la aplicación de la Ley sobre Landsvirkjun a garantías estatales para determinados contratos de derivados.
- (39) En la Decisión de incoación, el Órgano analizaba si las garantías cumplían las condiciones previstas en las letras b), c) y d) del punto 3.2 ⁽⁴⁷⁾ de las Directrices sobre garantías que permitirían excluir la existencia de ayuda ⁽⁴⁸⁾.
- (40) Sin perjuicio de la cuestión de si se cumplen los requisitos previstos en las Directrices sobre garantías para excluir las ayudas estatales, tal como se explica a continuación y sobre la base de la información recibida de Islandia y de Landsvirkjun en el curso de la investigación formal, el Órgano considera que las garantías estatales en cuestión no suponían ninguna ventaja para Landsvirkjun ⁽⁴⁹⁾.

6.1.2 Exclusión de ventaja de las garantías estatales para los contratos de derivados

- (41) Una ventaja, a tenor del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE, es todo beneficio económico que una empresa no podría haber obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin intervención estatal ⁽⁵⁰⁾. El Órgano ha declarado en varias ocasiones que una garantía puede constituir una ventaja con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE ⁽⁵¹⁾.
- (42) El beneficio de una garantía consiste en que el riesgo asociado con la garantía lo asume el Estado. La asunción de este riesgo por parte del Estado debería compensarse normalmente con una prima adecuada ⁽⁵²⁾. No obstante, de conformidad con las Directrices sobre garantías, «si una garantía individual o un régimen de garantías suscritos por el Estado no suponen ventaja alguna para una empresa, no constituirán ayuda estatal» ⁽⁵³⁾. Los puntos 3.2 a 3.5 de las Directrices sobre garantías establecen las condiciones para excluir la ayuda en las garantías individuales y en los regímenes de garantías. Con arreglo al punto 3.6 de las Directrices sobre garantías, «el incumplimiento de cualquiera de las condiciones establecidas en los puntos 3.2 a 3.5 no significa que la garantía o el régimen de garantías se considere automáticamente ayuda estatal».
- (43) Después del 1 de enero de 2010, Landsvirkjun ha conseguido negociar con las contrapartes de los contratos de derivados la supresión de las garantías estatales, la última de las cuales fue eliminada en julio de 2017 ⁽⁵⁴⁾. Tal como demuestran las pruebas aportadas durante el procedimiento de investigación formal, la supresión de las garantías estatales no cambió las condiciones económicas de los contratos de derivados ⁽⁵⁵⁾.
- (44) El Órgano considera el hecho de que las contrapartes estuviesen dispuestas a retirar las garantías estatales sin solicitar una mejora desde el punto de vista económico como una indicación de que las garantías no suponían una ventaja para Landsvirkjun.
- (45) Además, Landsvirkjun no ha utilizado garantías privadas, y a partir de la información facilitada durante el procedimiento de investigación formal, no es posible determinar un precio de mercado por las garantías sobre los derivados de cobertura.
- (46) A fin de cuantificar la posible ventaja conferida por una garantía (cuando no puede establecerse un precio de mercado), las Directrices sobre garantías prevén la comparación de las condiciones económicas de una operación con y sin la garantía ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ Secciones 4.3 y 5.1.

⁽⁴⁷⁾ En la Decisión de incoación, el Órgano no cuestionó, ni había razón para ello, que Landsvirkjun cumpliera la condición a) del punto 3.2 de las Directrices sobre garantías, a saber, que el prestatario no debe estar en una situación financiera difícil.

⁽⁴⁸⁾ Sección 1.1.3 de la parte II de la Decisión de incoación.

⁽⁴⁹⁾ El Órgano observa que esta conclusión solo se refiere a las garantías cubiertas por la Decisión de incoación y por la presente Decisión, sin perjuicio de cualesquiera otras garantías estatales a favor de Landsvirkjun o de otras empresas.

⁽⁵⁰⁾ Véanse, por ejemplo, la sentencia en SFEI y otros, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, apartado 60, y la sentencia en España/Comisión, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

⁽⁵¹⁾ El Órgano ha concluido que existe una ventaja, entre otras, en su Decisión n.º 177/05/COL de 15 de julio de 2005 en relación con la ayuda estatal en favor de Liechtensteinische Landesbank (no publicada) y en la Decisión n.º 227/06/COL en relación con la ayuda estatal en favor de Farice hf. (DO L 36 de 5.2.2009, p. 69, y Suplemento EEE n.º 6 de 5.2.2009, p. 9).

⁽⁵²⁾ Directrices sobre garantías, punto 2.1.

⁽⁵³⁾ Directrices sobre garantías, punto 3.1.

⁽⁵⁴⁾ Documento n.º 908632.

⁽⁵⁵⁾ Sección 5.2.

⁽⁵⁶⁾ Directrices sobre garantías, punto 4.2.

- (47) La supresión de las garantías estatales en cuestión no modificaba las condiciones económicas de los contratos de derivados correspondientes. Por consiguiente, no puede considerarse que las garantías constituyan una ventaja para Landsvirkjun. Además, el Órgano no tiene indicaciones o información en su poder que sugiera que las condiciones económicas de los contratos de derivados pertinentes habrían sido diferentes sin las garantías estatales en el momento en que se concedieron. Por consiguiente, el Órgano debe suponer que la supresión (o inexistencia) de las garantías estatales no modificó las condiciones económicas de los contratos de derivados correspondientes en ningún momento a lo largo de la vida útil de dichas garantías.
- (48) La conclusión de que las garantías sobre los contratos de derivados en cuestión no conferían una ventaja a Landsvirkjun cuenta también con el apoyo de los informes a que se refiere el considerando 33. En particular, Zanders (empresa de consultoría especializada en servicios financieros) estudió, en nombre de Landsvirkjun, una muestra de derivados mantenidos por Landsvirkjun y calculó los márgenes correspondientes para esos contratos de derivados ⁽⁵⁷⁾. El informe puso de manifiesto que esos márgenes, que oscilaban entre $[(-)2-2]$ y $[10-15]$ puntos básicos, estaban en consonancia con los márgenes observados para contratos de derivados similares en poder de empresas con una calificación crediticia comparable que, a diferencia de Landsvirkjun, no se beneficiaban de una garantía de cobro. Sobre esta base, el informe de Zanders concluye que, por término medio, no existe ninguna ventaja de precios de Landsvirkjun frente a otras empresas como consecuencia de la garantía de cobro. Por consiguiente, el informe concluye que Landsvirkjun no disfrutaba de una ventaja económica derivada de una garantía de ese tipo.
- (49) El informe de otra empresa de consultoría, Summa Consulting slf, señalaba en relación con la fijación de precios de los derivados de cobertura que, «habida cuenta de la solidez del balance, la buena situación de liquidez y la calidad crediticia de Landsvirkjun, no es probable que una garantía estatal o la falta de la misma tenga efectos significativos sobre el precio de los contratos de derivados suscritos por Landsvirkjun» ⁽⁵⁸⁾.
- (50) Además, Landsvirkjun utilizaba los contratos de derivados garantizados únicamente a fines de cobertura, es decir, para convertir sus obligaciones financieras denominadas en moneda distinta del USD (que es su moneda funcional desde 2008) a USD y sus obligaciones financieras con tipos de interés variables a tipos de interés fijos ⁽⁵⁹⁾. Según la información facilitada durante el procedimiento de investigación formal, la aplicación de las medidas apropiadas en el curso del procedimiento relativo a las ayudas existentes condujo a la limitación de las garantías estatales al 80 % del valor de los contratos de derivados en cuestión y las garantías sobre los derivados de cobertura estaban limitadas por un valor nominal total específico ⁽⁶⁰⁾. Por tanto, no se puede decir que ni Landsvirkjun ni el Estado como garante hayan asumido una responsabilidad ilimitada por estas garantías.
- (51) Por otra parte, las garantías en cuestión son, con arreglo al artículo 1 de la Ley sobre Landsvirkjun, garantías de cobro. En virtud de una garantía de cobro, el acreedor debe agotar todas las vías de recurso contra Landsvirkjun antes de proceder contra el Estado ⁽⁶¹⁾. El Órgano ya ha concluido previamente que, sin excluir la ventaja, con este tipo de garantía el riesgo es menor ⁽⁶²⁾. Como ha mostrado Landsvirkjun, en cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2017 el efectivo y equivalentes de efectivo de la empresa superó las pérdidas registradas de los derivados garantizados ⁽⁶³⁾. Por consiguiente, el riesgo para el garante era reducido.
- (52) Tal como se ha explicado en el considerando 36, para que una medida constituya ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE, deben cumplirse todas y cada una de las cuatro condiciones. Dado que las garantías en cuestión no confieren una ventaja a Landsvirkjun, no es necesario proceder a una evaluación de las demás condiciones.

7. CONCLUSIÓN

- (53) Sobre la base de la evaluación anterior, el Órgano concluye que las garantías estatales a favor de Landsvirkjun en relación con los contratos de derivados para cubrir los riesgos de tipo de cambio de divisas y de tipos de interés de Landsvirkjun, la última de las cuales fue suprimida en julio de 2017, no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las garantías estatales a favor de Landsvirkjun en relación con los contratos de derivados para cubrir los riesgos de tipo de cambio de divisas y de tipos de interés de Landsvirkjun, la última de las cuales fue suprimida en julio de 2017, no constituyen ayuda estatal en el sentido del artículo 61, apartado 1, del Acuerdo EEE.

⁽⁵⁷⁾ Documento n.º 874344.

⁽⁵⁸⁾ Documento n.º 874345.

⁽⁵⁹⁾ Sección 5.2 y Documento n.º 874345.

⁽⁶⁰⁾ Documentos n.º 875032, n.º 874341 y n.º 908632.

⁽⁶¹⁾ Sección 5.1.

⁽⁶²⁾ Nota a pie de página 34.

⁽⁶³⁾ Documento n.º 874345.

Se cierra la investigación formal al respecto.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es Islandia.

Artículo 3

El texto en lengua inglesa es el único auténtico.

Hecho en Bruselas, el 26 de septiembre de 2018.

Por el Órgano de Vigilancia de la AELC,

Bente ANGELL-HANSEN
*Presidenta
Miembro del Colegio
competente*

Frank J. BÜCHEL
Miembro del Colegio

Högni KRISTJÁNSSON
Miembro del Colegio

Carsten ZATSCHLER
*Firma en calidad de
Director de Asuntos
Jurídicos y Ejecutivos*
