

II

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

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 3 de mayo de 1989

relativa a la ayuda que el Gobierno español ha concedido o se propone conceder a Enasa, empresa fabricante de vehículos para uso comercial, bajo la marca « Pegaso »

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(89/633/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo,

Considerando lo que sigue :

I

La Comisión, por carta de fecha 17 de septiembre de 1986, solicitó del Gobierno español información sobre una supuesta ayuda en forma de aportaciones de capital que las autoridades españolas, según informaciones aparecidas en la prensa, pretendían conceder a Enasa en 1986.

Mediante carta de fecha 6 de febrero de 1987 de la Representación Permanente de España, se confirmó que el holding estatal INI había aportado a Enasa 5 000 millones de pesetas, destinados a la financiación de los costes extraordinarios derivados de los ajustes realizados en capacidad productiva y en empleo, así como a financiar las existencias de la producción para usos militares.

Se facilitaba asimismo información sobre las aportaciones de capital decididas en 1983 y 1985, las actividades industriales de Enasa, sus dificultades comerciales y financieras, la reducción de empleo en curso, las inversiones previstas y las dificultades de la empresa derivadas de la adhesión de España a la Comunidad.

La Comisión decidió, el 20 de mayo de 1987, iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con la aportación de capital no notificada que el holding estatal INI había facilitado a Enasa para el ejercicio 1986. La Comisión adoptó esta

Decisión por considerar que, dado que los resultados económicos de dicha empresa desde 1981 se habían caracterizado por la existencia de pérdidas y un fuerte endeudamiento, la aportación de capital por valor de 5 000 millones de pesetas no podía considerarse como una aportación de capital de riesgo de acuerdo con las prácticas empresariales habituales dentro de una economía de mercado y que, por consiguiente, dicha medida constituía una ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

Ante los problemas de exceso de capacidad a los que se enfrentan la industrias comunitarias fabricantes de vehículos comerciales e industriales y ante la falta de un plan de reestructuración de Enasa, concreto y fruto de un acuerdo, que no sólo debería restablecer la viabilidad de la empresa, sino contribuir además en gran medida a la racionalización de las industrias de la Comunidad afectadas, la Comisión consideró que el mencionado proyecto de ayuda no podía acogerse a las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado.

La Comisión, por carta de fecha 25 de mayo de 1987, emplazó al Gobierno español para que presentara sus observaciones y respondiese a las preguntas concretas que se planteaban en dicha carta. Los restantes Estados miembros y las demás partes interesadas fueron también emplazados para que presentaran sus observaciones, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado.

II

En el marco de dicho procedimiento, el Gobierno español presentó sus observaciones mediante carta de 14 de septiembre de 1987. Dicha carta recogía la opinión del Gobierno español en el sentido de que la aportación de capital de 5 000 millones de pesetas, realizada por el INI el 30 de diciembre de 1986, no podía considerarse una

ayuda según entendía la Comisión, dado que la aportación de fondos públicos al capital de la empresa no podía incluirse en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, al no afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios; era una ayuda existente conforme al apartado 1 del artículo 93, puesto que el INI ya la había acordado en 1982, mucho antes de la adhesión de España a la Comunidad y cubría los costes de los despidos entre 1983 y 1985; debía posiblemente considerarse compatible con el mercado común en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, dado el carácter de reestructuración que presentaba; y debería considerarse en parte incurso dentro del ámbito de aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 porque Enasa llevaba a cabo el 15 % de su producción en una zona menos favorecida y porque una parte de los fondos públicos estaban comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la letra b) del apartado 1 del artículo 223 del Tratado, al afectar a actividades relacionadas con la producción militar de Enasa.

En la misma carta las autoridades españolas facilitaron, con carácter absolutamente confidencial, los principales puntos del plan de reestructuración 1987-1991 de Enasa, en el que se prevén grandes aportaciones de capital en el futuro.

Otros cuatro Estados miembros presentaron observaciones dentro de dicho procedimiento.

III

Mediante carta de 2 de octubre de 1987, la Comisión solicitó le fuesen notificadas, conforme a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93, las nuevas ayudas previstas dentro del plan de reestructuración 1987-1991.

El Gobierno español, mediante carta de 18 de diciembre de 1987 de su Representación Permanente, notificó a la Comisión que tenía intención de conceder a Enasa, a través del INI, una ayuda financiera de 96 000 millones de pesetas para apoyar el plan de reestructuración 1987-1991.

El plan de reestructuración pretende restablecer la viabilidad de Enasa mediante el cierre en Valladolid de su producción de camionetas y camiones ligeros, así como de algunos componentes, concentrándose en los segmentos de mercado de camiones pesados. El plan prevé asimismo la reducción global de la plantilla, una reestructuración financiera y un programa de inversión y de investigación y desarrollo lo que permitirá a Enasa la racionalización de los medios de producción restantes y la introducción de nuevas tecnologías.

Según las autoridades españolas, las aportaciones a Enasa por parte del INI de los fondos previstos no pueden ser consideradas como medidas de ayudas incluidas en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 del Tratado, ya que el INI, como accionista único de Enasa y convencido de la viabilidad de la empresa actúa en la forma en que lo haría un inversor privado. E incluso si las aportaciones contienen elementos de ayuda estatal, tales ayudas no caen dentro del ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92 al no afectar a los intercambios comerciales intracomunitarios ni falsear la competencia

intracomunitaria, tal como exige dicho artículo. De hecho, Enasa sólo produjo 8 500 unidades en 1986 lo que equivale nada más que a un 3 % de la producción global de la Comunidad. El comercio intracomunitario de camiones alcanzó en 1986 un total de 81 070 unidades; las 314 unidades que Enasa exportó a otros países comunitarios suponen únicamente un 0,4 %. Además, la cuota de Enasa en el mercado español de camiones sufrió un nuevo descenso durante el primer semestre de 1987, pasando del 18,5 % al 13,9 %. Tampoco existen pruebas de que Enasa haya falseado la competencia, dado que dicha competencia no existe.

El 17 de febrero de 1988, la Comisión decidió iniciar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 en relación con la ayuda pública notificada, por valor de 96 000 millones de pesetas, en apoyo del plan de reestructuración 1987-1991 de Enasa. La Comisión adoptó esta Decisión por considerar que, dados los resultados económicos de la empresa desde 1976, caracterizados por un rápido crecimiento de las pérdidas y del endeudamiento, la aportación de capital de riesgo de acuerdo con las prácticas empresariales habituales dentro de una economía de mercado y que, por consiguiente, constituía una ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92.

Dado que no se facilitó mayor información sobre los proyectos de ayuda y los futuros planes de reestructuración de Enasa, y ante la sensibilidad de la industria de vehículos de motor, el exceso de capacidad a nivel comunitario de las industrias dedicadas a la fabricación de camiones y autobuses y la vinculación existente entre dicho proyecto de ayuda y el procedimiento de ayuda pendiente contra la misma empresa, la Comisión decidió que no existían motivos suficientes para creer que la nueva ayuda pudiera acogerse a las excepciones previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 92 del Tratado.

La Comisión, por carta de 25 de febrero de 1987, emplazó al Gobierno español para que presentara sus observaciones y respondiese a las preguntas concretas que se planteaban en dicha carta. Con arreglo al apartado 2 del artículo 93, se emplazó asimismo a los restantes Estados miembros y demás partes interesadas para que presentasen sus observaciones.

IV

Las autoridades españolas presentaron sus observaciones respecto a dicho procedimiento, por cartas de fecha 25 de marzo de 1988 y 30 de septiembre de 1988. A petición de la Comisión, se facilitó igualmente información detallada mediante cartas de fecha 5 de julio de 1988, 21 de noviembre de 1988, 21 de noviembre de 1988 y 25 de noviembre de 1988 y con ocasión de diversos encuentros bilaterales celebrados con los servicios de la Comisión entre julio de 1988 y febrero de 1989.

La información se refiere a los siguientes aspectos del caso:

- descripción de las medidas de reestructuración;
- descripción de las inversiones y de los gastos de investigación y desarrollo;
- datos sobre la producción, la capacidad y los intercambios comerciales;
- situación financiera y perspectivas;

- reducción de la mano de obra y coste de los planes de despido ;
- viabilidad prevista al finalizar el plan de reestructuración y perspectivas de mercado ;
- tributación y datos y principios contables ;
- política de precios de la empresa y acuerdos de cooperación con otros fabricantes de camiones de la Comunidad.

De la respuesta enviada por las autoridades españolas el 30 de septiembre de 1988 se desprende que la aportación de capital por parte del INI en 1986 ascendió a 12 500 millones de pesetas en lugar de a 5 000 millones, como se había comunicado en un principio. Esta aportación de capital, según las autoridades españolas, no debía considerarse como ayuda puesto que ya había sido decidida antes del 1 de enero de 1986, fecha de adhesión de España a la Comunidad. En su comunicación, las autoridades españolas ampliaban la aplicación del plan de reestructuración período 1986-1991, llevaban a cabo una revisión de su coste y del flujo de efectivo de la compañía y exponían algunos razonamientos sobre el contenido de ayuda de la aportación estatal prevista, que alcanzaba un valor total de 100 500 millones de pesetas (12 500 millones de pesetas en 1986 más 96 000 millones de pesetas entre 1987 y 1991). En opinión de las autoridades españolas, no debían considerarse como ayudas contempladas en el apartado 1 del artículo 92, los siguientes elementos :

- 44 869 millones de pesetas de pérdidas sufridas antes de la adhesión de España a la Comunidad. De ellas, 26 464 millones de pesetas eran pérdidas registradas en los ejercicios económicos anteriores a 1986, y 18 406 millones de pesetas constituían el montante de otras pérdidas que se registrarían en los próximos ejercicios. El INI, asesorado por sus consejeros independientes, reconoció dichas pérdidas y la necesidad de compensarlas por medio de aportaciones de capital. Sin embargo, ante la falta de fondos, las aportaciones de capital adicionales a los 12 500 millones de pesetas de 1986 se pospusieron para ejercicios futuros.
- 21 050 millones de pesetas de amortizaciones tributarias que abonará el INI para adquirir el derecho a la compensación de las pérdidas fiscales de Enasa (similar a cualquier otro activo) y que se basa en el régimen de declaración consolidada concedido al Grupo INI, para el período 1986-1988, por el Ministerio de Economía y Hacienda español el 2 de febrero de 1987. El Ministerio de Economía y Hacienda remitió una nota al respecto.
- 9 304 millones de pesetas en inversiones militares para cumplir los objetivos de la defensa nacional, de los cuales 5 200 millones se destinan a proyectos exclusivamente militares y secretos y 4 104 millones de pesetas corresponden al 50 % de una serie de inversiones en beneficio de productos tanto civiles como militares.
- 16 242 millones correspondientes a la parte del coste de los despidos voluntarios que excede del mínimo exigido por la ley y que responde a la práctica empresarial habitual en España. Es necesario señalar que, con arreglo al Derecho español, las empresas sólo

pueden despedir trabajadores por medio de una negociación y de forma voluntaria.

- 6 113 millones de pesetas de cargas financieras adicionales que la compañía soporta desde comienzos de 1986 debido al aplazamiento de las aportaciones de capital.

Por consiguiente y según las autoridades españolas, sólo deberían considerarse como ayuda, con arreglo al apartado 1 del artículo 92 del Tratado, 10 908 millones de pesetas. El porcentaje de la ayuda, de acuerdo con dichas alegaciones sería sólo del 20 % puesto que el coste pertinente de la reestructuración asciende a 54 000 millones de pesetas.

El objetivo del plan de reestructuración es el de restablecer la viabilidad de la empresa y, según las autoridades españolas, las cantidades de ayuda previstas representan el importe mínimo para poder garantizar la reestructuración técnica y económica de la misma. Por su parte, la empresa va a realizar un máximo esfuerzo para contribuir a la financiación del plan, por medio de una drástica reducción de su capital circulante, de la venta de activos e inmuebles y de un flujo de efectivo positivo durante los últimos años del plan.

Otros cuatro Estados miembros presentaron sus observaciones dentro del citado procedimiento.

V

Enasa fue creada en 1946 por el INI, holding estatal encargado de la reconstrucción industrial española, a partir de las actividades y recursos de la antigua empresa automovilística Hispano Suiza, pionera del sector de automoción en España. Enasa se convirtió en fabricante integral de camiones, autobuses y vehículos militares y se desarrolló en un mercado cerrado. En 1974 alcanzó su producción máxima : 26 000 vehículos y con una plantilla de 12 500 personas. La crisis económica y las pérdidas a las que se enfrenta a partir de 1976, momento que coincide con la apertura de la economía española al exterior, hacen que, en 1980, el INI concluya un acuerdo con International Harvester, primer fabricante de camiones de los EE UU. Mediante dicho acuerdo, International Harvester consiguió una participación en Enasa del 35 % e inició un ambicioso plan de expansión que preveía el desarrollo y la fabricación por parte de Enasa de camiones, motores y tractores, que se destinarían principalmente a la exportación a EE UU y a Europa. Sin embargo, la crisis del mercado estadounidense hizo que, en 1982, International Harvester retirase su participación de Enasa poniendo fin bruscamente al plan de inversión. Enasa, que había ya efectuado fuertes inversiones en las nuevas actividades, se encontró con un exceso de capacidad en productos destinados a la exportación, para los cuales ya no había mercados disponibles, como en el caso de los motores diesel, y con una falta de recursos económicos para reanudar la fabricación de sus productos tradicionales. Por consiguiente, buscó nuevos socios con vistas a realizar una fusión y a desarrollar proyectos de gastos compartidos. Si bien no encontró ninguna empresa dispuesta a llevar a cabo tal fusión, concluyó acuerdos de cooperación técnica con DAF y con ZF.

En la actualidad, Enasa es el mayor fabricante de camiones y autobuses de España. En 1987 tenía en plantilla a 6 959 trabajadores y fabricó 12 980 vehículos civiles y militares. En España, cuenta con cuatro centros de fabricación: Madrid, Barcelona, Mataró (Barcelona) y Valladolid. Dos de sus filiales se dedican también a la fabricación de vehículos: Seddon Atkinson en el Reino Unido y Pegaso en Venezuela. Enasa controla asimismo filiales de distribución en España, Francia, Benelux y Chile, así como varias filiales financieras de menor importancia.

La capacidad de producción anual de Enasa en España es de 19 100 vehículos, 23 850 motores, 13 000 cajas de cambio, 15 000 ejes traseros, 18 000 cabinas y muchos otros componentes menores. Seddon Atkinson, que trabaja independientemente de ENASA, cuenta con una capacidad anual de 3 600 vehículos.

Enasa es una empresa líder en los mercados de autobuses y camiones pesados en España (el 40,7 % y el 38,2 %, respectivamente, en 1987), si bien goza de una posición de menos importancia relativa en los mercados españoles de camiones ligeros y camionetas, en los que está suministrando modelos importados (VW y MAN) bajo la marca Enasa y eliminando progresivamente su gama de fabricación propia. Seddon Atkinson ocupa una pequeña posición en el mercado de camiones del Reino Unido. A nivel europeo, Enasa cuenta con el 3 % del mercado comunitario de camiones de más de seis toneladas. No obstante, en 1987, sólo exportó unos 600 vehículos a otros países de la Comunidad.

VI

El plan de reestructuración de Enasa remitido a la Comisión abarca el período comprendido entre 1986 y 1991 y tiene un coste de 138 381 millones de pesetas (unos 1 000 millones de ecus). En él se prevé el cierre de tres centros de producción obsoletos, es decir, el cierre de la planta de fabricación de camionetas y camiones ligeros de Valladolid, el cierre de una fábrica de componentes en Madrid y el cierre de una cadena de montaje de autobuses y de una fábrica de componentes en Barcelona. Los costes de racionalización (sin contar los costes sociales) de estos tres cierres suponen 2 000 millones de pesetas. Al finalizar el plan, su capacidad en España será la siguiente: 13 280 vehículos (- 31 %), 18 800 motores (- 21 %), 13 000 cajas de cambios, 15 000 ejes traseros, 17 300 cabinas (- 4 %) y un número reducido de otros componentes.

Las instalaciones que se desmantelen en dos de los emplazamientos se utilizarán para otros fines. En Valladolid se creará una nueva fábrica de vehículos especiales y militares (con una capacidad anual de 1 080 vehículos). En Madrid, el área disponible se utilizará principalmente para almacenamiento.

A fin de mejorar la productividad de las restantes instalaciones, se necesitarán 39 394 millones de pesetas para inversiones financieras materiales y gastos de investigación y desarrollo. Sin incluir 1986, el presupuesto de inversión para 1987-1991 se divide de la siguiente forma:

(en millones de pesetas)

Modernización de las plantas de Madrid	7 127
Modernización de la planta de Barcelona	3 441
Modernización de la planta de Valladolid	510
Desarrollo de productos	7 604
Inversiones financieras y comerciales	4 544
Gastos de investigación y desarrollo	1 067
Defensa	5 200
Otros proyectos menores	1 907
Total	31 400

Mediante estas inversiones, Enasa podrá aumentar su producción durante el plan de reestructuración, pasando de 11 984 vehículos, para usos civiles en 1986, a 12 887 (+7,5 %), gracias a una mayor utilización de las instalaciones restantes. Además, en las líneas de productos cuya fabricación se abandone, la empresa espera vender, en 1991, 8 677 vehículos importados bajo la marca Enasa, con el fin de mantener o aumentar su cuota de mercado. Por consiguiente, Enasa podrá incrementar su volumen de negocios, que pasará de 61 800 millones de pesetas en 1986 a 114 800 millones de pesetas en 1991.

El plan prevé una reducción de plantilla: de 8 633 empleados a finales de 1985 a 5 100 a finales de 1991. La mayor parte de estos despidos tendrán que realizarse mediante un costoso plan de despidos voluntarios. El coste total de la reestructuración social se calcula en 42 891 millones de pesetas.

El plan de reestructuración prevé asimismo la amortización de 54 546 millones de pesetas de deuda financiera neta, lo que permitirá que las cargas financieras se reduzcan a una proporción normal del 3,5 % del volumen de negocios en 1991, frente al 17 % de 1985. Al finalizar el plan de reestructuración, el nivel de endeudamiento de Enasa será aún el doble de sus recursos propios y la deuda financiera neta corresponderá al 23 % de su volumen de negocios.

Según las últimas cifras actualizadas, facilitadas por las autoridades españolas, el coste total de 138 000 millones de pesetas se financiará:

- mediante los recursos propios de la empresa, a través de la reducción de capital circulante, el flujo de efectivo y la venta de activos por valor de 30 355 millones de pesetas,
- a través del INI, por medio de aportaciones de capital, aportaciones extraordinarias y amortizaciones tributarias por valor de 108 436 millones de pesetas.

VII

La industria europea de fabricación de camiones (de 6 y más toneladas) se ha enfrentado a serios problemas desde 1980, momento en que la producción se situaba alrededor de las 421 000 unidades. En 1986, la producción descendió a 287 000 unidades, es decir, un 32 % menos que en 1980. Ello se debió, en parte, a la escasa demanda interna pero, sobre todo, a la brusca caída de las exportaciones, que de 184 000 unidades descendieron a 90 000 en 1986. El descenso afectó fundamentalmente a las exportaciones a los países en desarrollo de Asia y de África, países que padecieron las consecuencias de la caída de los precios del petróleo y productos derivados y en los que la competencia japonesa era particularmente fuerte.

Esta situación originó un gran exceso de capacidad, que en 1983/84 se situaba en torno al 40 %, una fortísima competencia de precios dentro del mercado europeo y graves dificultades económicas para los fabricantes europeos. Se calcula que en 1983 y 1984 las pérdidas netas globales ascendieron a unos 600 millones de ecus. A partir de 1984, momento culminante de la crisis, los fabricantes europeos emprendieron un proceso de reestructuración que se tradujo en reducciones de capacidad de producción y de mano de obra, mejoras de la productividad y en la creación de empresas conjuntas para el desarrollo de productos y, desde 1986, en la desaparición de varios fabricantes (en 1936 GM desapareció y Ford se fusionó con Iveco y, en 1987, Leyland se fusionó con DAF). Esta reestructuración permitió que la industria europea de fabricación de camiones se adaptase a nuevos niveles de demanda (el exceso de capacidad en 1987 se calculaba en un 20 %). En la actualidad, Enasa es el único fabricante de camiones de la Comunidad que contabiliza pérdidas (excepción hecha de los pequeños fabricantes, de los que no se dispone de datos financieros completos).

La situación de la industria europea de fabricación de autobuses es muy similar a la de la industria de fabricación de camiones, ya que la mayoría de los productores de camiones fabrican también autobuses.

En España hay cuatro fabricantes de vehículos para usos comerciales (camiones y/o autobuses): además de Enasa, RVI (Renault), Motor Ibérica (Nissan) y Daimler-Benz. Es necesario señalar que en España, los fabricantes de vehículos para usos comerciales estuvieron protegidos de la competencia extranjera, hasta el momento de la adhesión de España a la Comunidad, por un derecho de importación del 28 %. Este derecho de importación se ha ido reduciendo paulatinamente y se eliminará por completo al finalizar 1992. La reducción de la protección arancelaria a partir de 1986 originó un rápido crecimiento de las importaciones en España y, como consecuencia, una pérdida de la cuota de mercado de los fabricantes nacionales.

VIII

La Comisión, en el estudio que ha realizado sobre la compatibilidad con el mercado común de las intervenciones públicas previstas o ya concedidas por valor de 108 436 millones de pesetas, en favor del plan de reestructuración de Enasa, ha investigado hasta qué punto tales medidas constituyen ayudas con arreglo a los artículos 92 a 94 del Tratado.

Por lo que respecta a las aportaciones de capital por valor de 12 500 millones de pesetas, concedidas en 1986, las autoridades españolas han demostrado que la decisión de suministrar dicho capital había sido ya adoptada antes del 1 de enero de 1986, es decir, antes del ingreso de España en la Comunidad, y que el hecho de que se concedieran en 1986 se debió sólo a la circunstancia de que el INI atravesaba un período de restricciones presupuestarias. Esta suma engloba los 5 000 millones de pesetas que motivaron la apertura del primer procedimiento y que sirvieron para financiar el coste de los despidos producidos entre 1983 y 1985. Puede considerarse que los 12 500 millones de pesetas en aportaciones de capital, que

salvaron a Enasa de la quiebra en 1986, no entran dentro del ámbito de aplicación de la presente Decisión, al ser decidida su concesión antes del 1 de enero de 1986, es decir, antes de que España fuese miembro de la Comunidad y estuviera, por tanto, sujeta al Derecho comunitario.

La ayuda financiera restante corresponde a los 95 976 millones de pesetas que fueron notificados a la Comisión en relación con el plan de reestructuración 1987-1991, y se compone de tres elementos:

- 21 040 millones de pesetas en forma de amortizaciones tributarias,
- 34 317 millones de pesetas en aportaciones de capital,
- 40 619 millones de pesetas en aportaciones extraordinarias.

Por lo que se refiere a las amortizaciones tributarias, calculadas en 21 040 millones de pesetas, las autoridades españolas, mediante Notas de 15 y de 24 de febrero de 1989, han demostrado la existencia en España de un sistema tributario muy especial, establecido por Real Decreto 1414/77, que contempla la posibilidad de que la compensación de pérdidas con cargo a ejercicios posteriores se lleve a cabo de forma consolidada. El beneficio neto del grupo consolidado es, en tal caso, la única base imponible y las pérdidas fiscales del grupo pueden saldarse con cargo a los beneficios consolidados del grupo en los cinco ejercicios siguientes. El Ministerio español de Economía y Hacienda, mediante Orden Ministerial de 2 de febrero de 1987, permitió al grupo de empresas del INI acogerse a dicho sistema para los ejercicios fiscales de 1986, 1987 y 1988. Durante dichos años, las pérdidas fiscales generadas por Enasa sólo podrán ser compensadas por el grupo del INI, siempre que el grupo, como tal, realice pérdidas durante dichos ejercicios, Enasa pierde automáticamente el derecho a compensar individualmente las pérdidas generadas durante dichos ejercicios.

El INI, al igual que otros grupos industriales que disfrutaban en España de este régimen especial de tributación, ha establecido un mecanismo por el que distribuye la liquidación de impuestos y las ventajas fiscales a través de sus filiales. Las filiales que realizan beneficios abonarán al INI el 35 %, mientras que el INI concede el 28 % de las pérdidas en forma de amortizaciones tributarias a las filiales que realizan pérdidas (27 % hasta 1987). Este último porcentaje se basa en el nivel máximo de incentivos fiscales a las inversiones. El propio INI sufrió pérdidas en 1986 y 1987, por las cuales obtuvo una deducción de impuestos a cuenta. En 1988, el INI ha conseguido beneficios, por lo que podrá trasladar parte de las pérdidas de ejercicios anteriores. Se espera que el INI pueda seguir acogiéndose a este sistema después de 1988.

Los 21 040 millones de pesetas en forma de amortizaciones tributarias equivalen a la compensación normal de las pérdidas fiscales generadas por ENASA de la que se beneficiará la empresa matriz INI. Dado que este importe se ajusta a las disposiciones del sistema impositivo español, no constituye ayuda de Estado a efectos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92 del Tratado.

En cuanto a los 34 317 millones de pesetas en aportaciones de capital, 29 117 millones se destinan a compensar las pérdidas de explotación acumuladas y 5 200 millones a reconstruir el capital social de Enasa;

esta suma constituye una ayuda de Estado con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 92.

La Comisión, en septiembre de 1984, estableció su política sobre la participación estatal en el capital de las empresas, informando de ello a los Estados miembros mediante carta de fecha 17 de septiembre de 1984. Con arreglo a dicha comunicación, existe ayuda estatal cuando el Estado aporta capital en circunstancias que no serían aceptables para un inversor privado que operase en condiciones normales de economía de mercado. Tal ocurre cuando la situación financiera de la empresa y, en concreto, la estructura y volumen de su deuda, son tales que no parece justificado contar con un rendimiento normal (en dividendos o plusvalía) del capital invertido en un plazo de tiempo razonable, o cuando la empresa, por el mero hecho de la insuficiencia de su margen bruto de autofinanciación, no sea capaz de obtener en el mercado de capitales los fondos necesarios para llevar a cabo un programa de inversión.

Ante las continuas pérdidas de Enasa, que han aumentado rápidamente desde 1985 (17 000 millones de pesetas en 1985, 24 000 millones de pesetas en 1986 y 11 000 millones de pesetas en 1987) y el deterioro de la situación de su deuda neta, que a finales de 1986 ascendía a 89 300 millones de pesetas, las aportaciones de capital por valor de 29 117 millones de pesetas constituyen una ayuda de Estado, puesto que en tales circunstancias, un inversor privado que operase en las condiciones normales de una economía de mercado no habría realizado dicha inversión.

La Comisión tampoco puede aceptar el razonamiento de que dichas aportaciones de capital cubrían las pérdidas de un período anterior a 1986, ya que no existe ninguna decisión formal anterior a 1986 por la que se concedan tales cantidades.

La aportación de capital restante, por valor de 5 200 millones de pesetas, está relacionada exclusivamente con proyectos militares destinados a cumplir objetivos de la defensa nacional. Las inversiones y las ayudas concretas a las actividades relacionadas con la fabricación de vehículos militares entran dentro del ámbito de aplicación de la letra b) del apartado 1 del artículo 223 del Tratado y, por consiguiente, no han sido tenidos en cuenta por la Comisión en la valoración del presente caso.

En cuanto a las aportaciones extraordinarias, por valor de 40 619 millones de pesetas, para la compensación de los costes plurianuales de reestructuración, constituyen una ayuda de Estado con arreglo al apartado 1 del artículo 92. El accionista público suministra dicha cantidad a fin de financiar los costes específicos y extraordinarios de Enasa relacionados con:

- investigación y desarrollo largo plazo (1 363 millones de pesetas),
- pérdidas debidas a los tipos de cambio (5 218 millones de pesetas),
- costes de los acuerdos de despido (34 038 millones de pesetas).

Dichos costes deberían correr, normalmente, por cuenta de la empresa. Al hacerse cargo el INI de todos los costes extraordinarios de Enasa, ésta consigue una ventaja financiera artificial frente a sus competidores, ya que éstos han de financiar dichos costes mediante sus recursos propios. Estas sumas no pueden, tampoco, considerarse inversiones, puesto que el INI las concede en forma de

subvenciones que no afectan al nivel de capital en acciones.

Por lo tanto, de la suma total de 108 436 millones de pesetas, 69 376 millones de pesetas constituyen ayuda de Estado con arreglo al apartado 1 del artículo 92, habida cuenta, además del intenso comercio intracomunitario de todos los productos fabricados por Enasa. El conjunto de los intercambios comerciales intracomunitarios de camiones pesados y autobuses alcanzó en 1987 las 101 147 unidades, de las cuales 11 484, es decir un 11,4 %, fueron exportaciones de España a otros Estados miembros. En 1987, la cuota de Enasa en el mercado de camiones de la Comunidad era del 3 %. En 1986, Enasa exportó 314 autobuses y camiones a otros países comunitarios y espera que, para 1991, las exportaciones a la Comunidad hayan alcanzado las 1 740 unidades. Por consiguiente, la ayuda afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros y amenaza con falsear la competencia, en los términos del apartado 1 del artículo 92.

IX

El apartado 3 del artículo 92 del Tratado enumera las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado común. La compatibilidad con el Tratado debe entenderse en el contexto comunitario y no en el de un solo Estado miembro.

Para garantizar el buen funcionamiento del mercado común y habida cuenta de los principios enunciados en la letra f) del artículo 3, al examinar un régimen de ayudas o un caso concreto de aplicación de las mismas, las excepciones al principio establecido en el apartado 1 del artículo 92, que se enumeran en el apartado 3 del artículo 92, deben interpretarse de forma restrictiva.

En concreto, tales excepciones sólo podrán aplicarse cuando la Comisión esté persuadida de que el libre juego de las fuerzas del mercado, sin contar con la ayuda, no sería suficiente por sí solo para que el beneficiario adopte una línea de acción que contribuya a alcanzar uno de los objetivos previstos por dichas excepciones.

Con respecto a las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, sobre ayudas que favorecen o facilitan el desarrollo de determinadas regiones, la aplicación del régimen de ayudas no pueden beneficiarse de las excepciones previstas en dichos artículos. A pesar de que una de las plantas de fabricación de Enasa, la de Valladolid, se encuentra situada en una zona en desarrollo, las referidas medidas de ayuda no tienen como objetivo el desarrollo específico de la región afectada sino la reestructuración de una empresa que opera en todo el territorio del Estado miembro en cuestión. Además, las medidas de ayuda relacionadas con estas regiones sólo afectan a un pequeño número de inversiones. El concepto de desarrollo regional al que hace referencia la letra a) del apartado 3 del artículo 92 se basa, principalmente, en la concesión de ayuda para nuevas inversiones, desarrollo a gran escala o reconversión de empresas que comporten inversiones de naturaleza física y para los costes que acarreen tales medidas. En este caso, el importe de las inversiones que el plan de reestructuración prevé para la planta de Valladolid es de sólo 510 millones de pesetas, es decir, únicamente el 1,5 % de la inversión total y el 0,4 % del coste total de la reestructuración.

En cuanto a las excepciones previstas en la letra b) del apartado 3 del artículo 92, de todo lo anterior se desprende que la citada ayuda ni se ideó ni resultaba adecuada para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o para poner remedio a una grave perturbación de la economía española. Por otro lado, el Gobierno español no se ha acogido a este supuesto.

Con respecto a la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, en favor de « las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades económicas », la Comisión puede considerar compatibles con el mercado común algunas ayudas a la reestructuración, siempre que las mismas resulten necesarias para el desarrollo del sector, desde el punto de vista comunitario, y no alteren las condiciones de los intercambios comerciales en detrimento del interés común⁽¹⁾.

El plan de reestructuración reducirá la capacidad de montaje de Enasa en un 31 %, gracias, sobre todo, al cierre de la planta de Valladolid, dedicada a la fabricación de camionetas y camiones ligeros. El cierre de dos centros de producción y la fuerte reducción de la capacidad de fabricación de motores, permitirá que disminuya la capacidad de fabricación de componentes. Las capacidades restantes se modernizarán e integrarán a fin de producir un mayor número de nuevos modelos, abarcando menos segmentos del mercado. Tras su cierre, la planta de Valladolid será reconvertida para dedicarla a la fabricación de vehículos especiales y militares.

La Comisión ha estudiado con detalle el plan de reestructuración, llegando a la conclusión de que dicho plan garantiza la recuperación financiera, económica y técnica de la empresa, gracias a un descenso del punto de equilibrio que, en el futuro, le permitirá operar de forma rentable. La reducción de la capacidad hará que Enasa no pueda aumentar su cuota en el mercado comunitario de autobuses y camiones. Además, la eliminación progresiva de los derechos de aduana provocará probablemente nuevas disminuciones de las cuotas de mercado de Enasa en España.

Esta reestructuración contribuye a la reestructuración global de la industria de fabricación de camiones y autobuses en la Comunidad. Cuando en 1986 se elaboró el plan de reestructuración de Enasa, la industria de fabricación de camiones y autobuses se enfrentaba todavía a un gran exceso de capacidad, por lo que el resto de los fabricantes comunitarios estaba adaptando su producción y su capacidad a la menor demanda, mediante la eliminación del exceso de capacidad de fabricación de camiones y autobuses y la reducción de su gama de modelos de producción propia. Por lo tanto, Enasa contribuye de forma importante a la racionalización del sector comunitario afectado.

⁽¹⁾ Véase Tribunal de Justicia, Sentencia de 17. 9. 1980, Asunto 730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671.

La Comisión también ha tenido en cuenta en su apreciación el hecho de que Enasa estuvo operando en el pasado en un mercado interno intensamente protegido sin tener que hacer frente a la fuerte competencia de otros productores europeos. Esta carencia de competencia tuvo una influencia negativa en la competitividad y funcionamiento general de la compañía. La entrada de España en la Comunidad y la consiguiente apertura paulatina del mercado español de vehículos comerciales a la competencia comunitaria forzaron a Enasa a adaptar su estructura productiva a las condiciones de competencia internacionales de una forma drástica y en breve espacio de tiempo. En consecuencia, se considera que estas ayudas contribuyen a la necesaria adaptación de la compañía a la competencia abierta imperante en el Mercado Común.

La situación de Enasa puede compararse en cierta forma a la situación precaria que atravesaban hace dos años las filiales de camiones y autobuses del Grupo Renault y del Grupo Rover (RVI, Leyland Bus y Leyland Trucks). Dicha situación se caracteriza por una continua pérdida de la cuota de mercado, una carga de deuda enorme debido a las fuertes pérdidas sufridas durante varios años, un nivel de productividad muy por debajo del de sus competidores, una producción anticuada y demasiado diversificada, una falta de integración entre los diversos centros de producción y por último, pero no menos importante, un grave problema de exceso de plantilla. También coincide el deseo, por parte de la empresa y del accionista público, de llevar a cabo una profunda reorganización del negocio y de realizar los sacrificios sociales necesarios para romper el círculo vicioso y recuperar la rentabilidad. Una reorganización de este tipo requiere a la vez un esfuerzo de reestructuración técnica, económica y financiera largo y continuado y un costoso programa de racionalización.

La Comisión, en sus Decisiones de 18 de marzo de 1987 en relación con la reestructuración y privatización de las filiales de camiones y autobuses del grupo Rover y de 28 de marzo de 1988, en relación con la reestructuración del grupo Renault, que implicaba también la reestructuración de su filial, RVI, aprobó, en ambos casos, la concesión de importantes ayudas en forma de dotaciones de capital. Los planes de reestructuración de ambos fabricantes de vehículos incluían fuertes reducciones de la capacidad y de la plantilla.

En ambas ocasiones, la Comisión se aseguró de que la ayuda fuera proporcional al problema que pretendía resolver, de que las distorsiones de la competencia fueran mínimas y de que la recuperación de las empresas al finalizar el plan de reestructuración quedase garantizada.

En el caso de Enasa, la Comisión ha llegado a la conclusión de que si bien la reestructuración garantiza la recuperación de la empresa, falseándose la competencia sólo de forma limitada, las ayudas previstas parecen excesivas si se comparan con el coste total de reestructuración y de las inversiones. De hecho, la cuantía total de la ayuda, de 69 736 millones de pesetas, resulta muy elevada si se compara con el coste total del plan de reestructuración

1987-1991, que es de 128 434 millones de pesetas (exceptuando los proyectos militares), representando un 54 % (1). De este modo la importancia de la ayuda sobrepasa ampliamente la prevista reducción de capacidad de un 31 %. Y asimismo, situaría a la empresa en una situación financiera más favorable que la de algunos de sus competidores comunitarios.

Por consiguiente, la Comisión, tras consultar a las autoridades españolas, ha estudiado hasta qué punto puede reducirse la ayuda sin poner en peligro la recuperación financiera, económica y técnica de la empresa, consiguiendo así que la magnitud de la ayuda, que ha de concederse teniendo en cuenta el coste total del plan de reestructuración, sea proporcional a los problemas que se van a resolver, es decir, al porcentaje de exceso de capacidad de la empresa que ha de suprimirse mediante las reducciones de capacidad.

La Comisión ha llegado a la conclusión de que la ayuda debe reducirse en 23 000 millones de pesetas hasta alcanzar los 46 736 millones de pesetas, lo que haría que el porcentaje de ayuda fuera del 36 % y, por lo tanto, proporcional al 31 % de reducción de capacidad prevista. La deuda financiera neta del grupo que, al finalizar 1986, era, de acuerdo con los datos de las empresas, de 89 275 millones de pesetas se habrá reducido a menos de 50 000 millones de pesetas a finales de 1991. Sin embargo, la Comisión opina que ambas cifras se han sobreestimado, ya que incluyen 10 000 millones de pesetas de deuda comercial que la Comisión ha podido identificar como capital circulante y que, de acuerdo con los principios establecidos en su Decisión 89/58/CEE (2), relativa al grupo Rover, no puede considerarse como deuda neta financiera. Por consiguiente, la Comisión estima la deuda neta financiera de la empresa a finales de 1986 y de 1991 en 79 300 millones de pesetas y 40 000 millones de pesetas, respectivamente. De ello resulta que, a pesar de la reducción de la ayuda en 23 000 millones de pesetas, el ratio de endeudamiento/volumen de negocios mejorará, pasando del 106 % a finales de 1986, al 35 % a finales de 1991.

El aumento de las cargas financieras a que dará lugar la reducción del volumen de ayuda no impedirá que, al finalizar el plan de reestructuración, la empresa obtenga rentabilidad. Además, a pesar de la reducción de la ayuda, el patrimonio neto de la empresa experimentará una mejora, pasando de un importe negativo de 16 000 millones de pesetas, antes del plan de reestructuración, a un valor positivo, calculado en 4 400 millones de pesetas, al finalizar el plan.

Todo ello demuestra que la reducción de la ayuda en 23 000 millones de pesetas no pondrá en peligro el éxito de la reestructuración financiera, económica y técnica. Si la reducción de la ayuda fuera mayor, el éxito de la parte financiera del plan de reestructuración se vería seriamente amenazado.

En conclusión, la concesión a Enasa de una ayuda por valor de 46 736 millones de pesetas permitirá la recuperación financiera, económica y técnica de la empresa y contribuirá, gracias a la reestructuración propuesta, a solucionar los problemas estructurales a los que aún se enfrenta y puede enfrentarse en un futuro próximo la industria de fabricación de camiones y autobuses de la Comunidad. Por todo ello, la Comisión considera que la ayuda sirve para facilitar el desarrollo a nivel comunitario de dicho sector, sin por ello alterar los intercambios comerciales en detrimento del interés común.

La limitación del efecto de falseamiento, que la ayuda produzca en los intercambios comerciales, dependerá sin embargo, en gran medida, de que la futura reestructuración se lleve a cabo de acuerdo con lo previsto en el plan de reestructuración notificado para el período indicado. Asimismo, deberá garantizarse que las aportaciones financieras que no han sido consideradas como ayudas no superarán el importe estimado y comunicado a la Comisión.

Por consiguiente, si bien la Comisión considera que puede aplicarse la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 a la ayuda de 46 736 millones de pesetas que se concederá a Enasa hasta 1991, dicha autorización sólo será válida en tanto se respeten determinadas condiciones que permitan garantizar que la ayuda no altera las condiciones de los intercambios comerciales del sector en cuestión en detrimento del interés común,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las ayudas a Enasa por valor de 69 376 millones de pesetas, que constituyen el elemento de ayuda de la ayuda estatal notificada en favor del plan de reestructuración 1987-1991, son compatibles con el mercado común, conforme a lo dispuesto en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CEE, hasta un importe máximo de 46 736 millones de pesetas y pueden ser concedidas siempre y cuando el Gobierno español:

- 1) se abstenga de conceder a Enasa cualquier nueva ayuda en forma de aportaciones de capital y cualquier otro tipo de ayuda discrecional hasta que concluya el año 1991, último del plan de reestructuración;
- 2) garantice que Enasa concluirá su plan de reestructuración por todo el año 1991, de acuerdo con el programa comunicado a la Comisión.

Durante la ejecución del plan de reestructuración, el Gobierno español facilitará a la Comisión un informe semestral sobre los esfuerzos de reestructuración de Enasa, los resultados comerciales, los cambios en la capacidad, la producción, la política de precios, las exportaciones intracomunitarias desglosadas por productos, así como los pagos de la ayuda y los créditos finales que haya recibido del INI durante los seis meses anteriores. El primer informe concerniente al primer semestre de 1989 deberá comunicarse a la Comisión por todo el mes de septiembre de 1989.

(1) Al no haberse acordado un tipo de interés de referencia para España, la cuantía de la ayuda y los costes de reestructuración no han podido ser actualizados.

(2) DO nº L 25 de 28. 1. 1989, p. 92.

Artículo 2

El importe restante de la ayuda a Enasa, que ha sido notificada y que asciende a 23 000 millones de pesetas, constituye una ayuda de Estado incompatible con el mercado común, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 92 del Tratado CEE y, por consiguiente, no puede concederse.

Artículo 3

El Gobierno español informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de la

presente Decisión, acerca de las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

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

Hecho en Bruselas, el 3 de mayo de 1989.

Por la Comisión

Leon BRITTAN

Vicepresidente
