

## II

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

## COMISIÓN

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 20 de diciembre de 1995

por la que se modifican los regímenes de ayudas al sector de los vehículos de motor en España

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/313/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que le presentaran sus observaciones, de conformidad con las disposiciones de los artículos anteriormente mencionados,

Considerando lo que sigue:

## I

#### Apertura del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado

Por carta de 5 de octubre de 1995, la Comisión comunicó a España su Decisión de 20 de septiembre de 1995<sup>(1)</sup> de incoar el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del Tratado con respecto a todos los regímenes de ayudas actualmente en vigor en España con arreglo a los cuales podían otorgarse ayudas, a partir del 1 de enero de 1996, a los fabricantes de vehículos de motor.

Al incoar el procedimiento, la Comisión estudió las alegaciones de España como justificación de su rechazo a aceptar la reintroducción de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor (en adelante las «Directrices»), que propuso la Comisión en su Decisión de 5 de julio de 1995. Tras examinar

dichas observaciones, la Comisión llegó a la conclusión de que en ese momento no había motivos para aceptar el rechazo de España.

Mediante la mencionada carta de 5 de octubre de 1995, la Comisión emplazó al Gobierno español a que le remitiera sus observaciones en el plazo de dos semanas a partir de la fecha de recepción de la misma. De conformidad con el apartado 2 del artículo 93, se informó de ello a los demás Estados miembros y terceros interesados mediante la publicación de la carta en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y se les solicitó que enviaran sus comentarios.

## II

#### Observaciones del Gobierno español

Por carta de 31 de octubre de 1995, el Gobierno español comunicó sus observaciones en el marco del presente procedimiento. Sus argumentos, que se corresponden a grandes rasgos con los aducidos en su carta de 16 de agosto de 1995 para justificar su rechazo, son los siguientes:

##### 1. Incumplimiento del apartado 1 del artículo 93 del Tratado

La Comisión había modificado el orden literal y lógico del apartado 1 del artículo 93 que establece, en primer lugar, que «La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados» y, en segundo lugar, que «Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado común.»

<sup>(1)</sup> DO n° C 304 de 15. 11. 1995, p. 14.

Antes de examinar con los Estados miembros la reintroducción de las Directrices durante la reunión multilateral de 19 de julio de 1995, la Comisión ya había adoptado, el 5 de julio de 1995, una decisión en la que proponía a los Estados miembros dicha reintroducción, previniéndoles de que, en caso de que declinaran dar su apoyo a la propuesta, incoaría el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93. Además, no podía aducirse que la propuesta de la Comisión había sido debatida en la reunión multilateral de 4 de julio de 1995, en la que los Estados miembros se limitaron a tomar nota de la misma y se reservaron su posición al respecto.

Tampoco demostró la Comisión que la perentoria necesidad de que entraran en vigor las nuevas Directrices hubiera impedido el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93.

Por último, los hechos parecen haber confirmado las observaciones formuladas por las autoridades españolas en la reunión multilateral de 19 de julio de 1995, en el sentido de que la consulta *a posteriori* de la Comisión a los Estados miembros carecía de sentido real, ya que no iba a servir para modificar la «medida apropiada» acordada por la Comisión el 5 de julio de 1995.

### 2. Ausencia de una evaluación global de la aplicación de las Directrices

Las autoridades españolas tampoco estaban de acuerdo con la reintroducción de las Directrices debido a la falta de una evaluación global de su aplicación durante los últimos años. La Comisión reconoció también la necesidad de dicha evaluación en su carta de 5 de octubre de 1995, al señalar su determinación de llevar a cabo el año próximo un estudio independiente sobre la aplicación de las Directrices desde su introducción. No obstante, según las autoridades españolas, este estudio debía haber demostrado la idoneidad de los criterios y el método de aplicación de las Directrices durante los seis años anteriores a la adopción de la Decisión de prorrogar su vigencia durante tres años más.

Además, la posición de las autoridades españolas coincidía con la petición del Parlamento Europeo en su Resolución de 2 de septiembre de 1995 sobre la Comunicación de la Comisión sobre la industria del automóvil de la Unión Europea de que al menos tres veces al año se estudien las repercusiones de todas las políticas comunitarias que afecten a la industria del automóvil.

### 3. Justificación de unas Directrices sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor frente a otros sectores. Intervención para la reordenación de dicho sector en la Comunidad

Las autoridades españolas opinaban que, en principio, puede resultar coherente favorecer una reducción del exceso de capacidad en un sector de reducida competitividad. Sin embargo, si el exceso de capacidad se produce en

un sector en que existan empresas que se caracterizan por su elevada competitividad internacional, el mantenimiento de un encuadramiento específico restrictivo supone una discriminación de estas empresas respecto de las que operan en otros sectores y una disminución de su futura competitividad. La escasa lógica de este proceder resulta aún más obvia si se tiene en cuenta que las empresas más competitivas del sector son las que deciden realizar nuevas inversiones de ampliación de capacidad y de mejora de la dotación tecnológica. El Gobierno español considera que estas empresas, al estar en contacto directo con el mercado, disponen de un mayor conocimiento del sector que la Comisión.

En lo que respecta a la alusión que se hace en la carta de la Comisión de 5 de octubre de 1995 de que España aceptó en el pasado la aplicación de las Directrices, las autoridades españolas recordaron que dicha aceptación se produjo después de la incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 y no fue incondicional. Antes de dicha aceptación, el miembro de la Comisión responsable de la política de competencia aseguró a las autoridades españolas, mediante carta de 10 de enero de 1990, que: «los beneficios regionales que comportan las ayudas a la industria automovilística continuarán siendo determinantes en las decisiones de la Comisión, y que el peso del argumento regional aumentará en proporción al grado de desventaja estructural de las regiones afectadas». En su respuesta de 5 de febrero de 1995, el Gobierno español señaló a la Comisión que la aceptación de las Directrices no prejuzgaba su posición sobre el tratamiento futuro que la Comisión pudiera adoptar en el marco de su nueva política en materia de ayudas de Estado anunciada en diciembre de 1989.

En cuanto a la opinión de la Comisión de que la existencia de un elevado número de competidores en un sector industrial no es en sí mismo una plena garantía de libre competencia, las autoridades españolas señalaron que no deja de ser un elemento que contribuye al buen funcionamiento de los mecanismos de mercado, al reducir la posibilidad de que las empresas adopten acuerdos de colusión.

Por último, las autoridades españolas reiteraron que no resultaba apropiado utilizar la política de la competencia para la reordenación de un sector industrial de la Comunidad. La definición de los medios e instrumentos para la adaptación de la industria no puede basarse exclusivamente en criterios de competencia, dejando de lado los criterios de competitividad y organización industrial y de desarrollo regional. Asimismo consideraban que los mecanismos de control de ayudas de Estado establecidos en el Tratado eran suficientes para favorecer la competencia, siendo inconveniente un sistema de directrices (un «super-control»), que no tiene en cuenta multitud de efectos indirectos producidos por las inversiones. De esta manera, no se tenía debidamente en cuenta lo dispuesto en la letra a) del apartado 3 del artículo 92.

El Gobierno español recalcó que, de las decisiones adoptadas por la Comisión desde 1989 hasta mediados de 1995 para la autorización de ayudas de Estado con arreglo a las Directrices originarias vigentes, se desprende que la intensidad media de ayuda autorizada en la Comunidad es del 25 %. Mientras que la media de la ayuda autorizada en algunos Estados miembros asciende al 46 %, la media en España es sólo del 13 %.

#### 4. Ayudas regionales basadas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92

Las autoridades españolas consideraban que los argumentos aducidos en la carta de la Comisión de 5 de octubre de 1995 mostraban que, en la práctica, no se tenía en cuenta la distinción fijada en el Tratado entre las ayudas de finalidad regional basadas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. El único requisito para la autorización de la ayuda basada en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 es que favorezca el desarrollo económico de la región respectiva, mientras que las basadas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 están destinadas a facilitar el desarrollo de una región sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

El criterio de la Comisión de que la ayuda regional debe estar en proporción a las desventajas reales que aparecen para un inversor impediría, si se aplicara de manera absoluta, la creación de los incentivos económicos necesarios para el desarrollo de las zonas menos favorecidas de la Comunidad. El objetivo de creación de riqueza y empleo en las zonas menos favorecidas de la Comunidad, que constituye una de sus principales metas, estaría subordinado indebidamente a la política de competencia. Por consiguiente, España no puede aceptar la práctica seguida hasta ahora en la aplicación de las Directrices. Dicha aplicación se ha basado en el principio absoluto de que, cuando un sector adolece de un exceso de capacidad, la ayuda regional a dicho sector debe limitarse a compensar las desventajas netas reales derivadas de la localización del proyecto subvencionado en una zona asistida. El Gobierno español ha reiterado que la Comisión debe demostrar, en cada caso, que una inversión «no facilita el desarrollo económico de la región» -único requisito de la letra a) del apartado 3 del artículo 92- como consecuencia del presunto exceso de capacidad del sector.

Las autoridades españolas recalcaron asimismo que no podía aducirse que, cuando la ayuda fomenta la localización y el desarrollo de inversiones en un sector comunitario afectado por un exceso de capacidad, la ayuda en cuestión puede favorecer el desarrollo económico de la región. En teoría el exceso de capacidad se corrige en un mercado perfectamente competitivo mediante un proceso de ajuste de la oferta a la demanda. Dadas las marcadas diferencias en materia de desarrollo entre las distintas regiones de la Comunidad, no puede aplicarse esta hipótesis. Así pues, debido a la inexistencia de un mecanismo

de ajustes óptimos y a la variedad de factores que determinan el mantenimiento de la actividad industrial a largo plazo, no puede afirmarse que una inversión no vaya a ser positiva para el desarrollo de una determinada región. Por el contrario, la localización de inversiones en áreas de menor ventaja competitiva produce un amplio conjunto de efectos positivos, que deben considerarse como inductores del desarrollo económico de dicha zona. Por este motivo, la alteración de los precios relativos de la industria, que resulta de la concesión de ayudas públicas, está plenamente justificada como mecanismo de fomento de la actividad industrial en las regiones menos favorecidas de la Comunidad.

El Gobierno español ha considerado que el amplio margen de apreciación de que dispone la Comisión para la aplicación de las excepciones del apartado 3 del artículo 92, como ha confirmado el Tribunal de Justicia, no puede desvirtuar, con carácter general, la diferencia establecida por el propio Tratado en el tratamiento de las ayudas regionales a que se refieren las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92.

Por último, el hecho de que la Comisión sea plenamente competente para la organización de sus propios servicios no excluye que los Estados miembros tengan derecho a manifestar su opinión sobre dicha organización. Así pues, las autoridades españolas opinan que el análisis de los beneficios a largo plazo de las inversiones regionales debería llevarse a cabo por los servicios de la Comisión encargados de la política regional, que utilizan una metodología diferente de la que utilizan los servicios encargados de la política de la competencia en la aplicación de las Directrices.

#### 5. Competencia exterior

El Gobierno español indicó que ni la intención de la Comisión de «obtener una igualdad de condiciones para el acceso a otros mercados terceros por parte de los constructores de la Unión Europea a través de instrumentos diferentes a los de la política de competencia», ni la afirmación de la Comisión de que el Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) «contiene elementos de progreso, puesto que los proyectos de ayuda regional de terceros países deben ahora estar basados en un plan general de desarrollo que debe someterse a la OMC y contra el que la Comisión puede recurrir si es necesario», permiten soslayar el riesgo de la presunción de compatibilidad con dicho Acuerdo de las ayudas regionales de terceros países de una intensidad de ayuda que puede ascender hasta el 75 %. La Comisión ha reconocido la existencia de este riesgo en su documento «Las implicaciones del código de subvenciones del GATT para el control de las ayudas estatales en la Unión Europea», discutido en la reunión multilateral de diciembre de 1994. A este respecto, el Gobierno español ha puesto de relieve que el propio sector ha confirmado la existencia de un riesgo real.

### 6. Procedimiento interno y metodología de aplicación de las Directrices

En respuesta a las observaciones de la Comisión comunicadas en su carta de 10 de octubre de 1995, las autoridades españolas indicaron que el documento (ref. IV/5558/92) enviado a la reunión multilateral de 8 de diciembre de 1992 mencionaba algunos principios de evaluación, pero no hacía referencia a la metodología para su aplicación.

Efectivamente, en dicho documento se lee al referirse a las ayudas de carácter regional, que la Comisión decidió que debía examinarse detenidamente, en cada caso, el coste neto marginal imputable a la localización en una zona asistida en comparación con una ubicación en una zona central no asistida. De este modo se podría determinar el coste inherente a una región determinada. Para ello, la Comisión ha evaluado, con ayuda de los fabricantes y un experto independiente, el coste neto marginal de inversión y el coste neto marginal de explotación durante los primeros cinco años de producción. Además, se afirma también en el citado documento que «hasta la fecha, la Comisión ha venido aceptando que las ayudas regionales compensen con creces los costes marginales adicionales cuando llegaba a la conclusión de que el proyecto no planteaba problemas sectoriales» y que, en caso contrario, entre las diferentes opciones, «la Comisión considera que la mejor consiste en limitar la ayuda al importe estrictamente necesario para compensar los costes marginales netos». De acuerdo con el Gobierno español, el documento de 1992 no explicaba la «metodología» aplicada ni los factores o parámetros utilizados para calcular el «coste marginal neto».

Por consiguiente, el Gobierno español concluyó que la metodología no se discutió en la reunión multilateral de 8 de diciembre de 1992. Sólo se habría deliberado sobre la pertinencia del principio en que se basa la metodología y varias delegaciones de los Estados miembros habrían expresado su oposición al respecto.

Además, las conclusiones del abogado general en el asunto C-225/91 (Matra/Comisión)<sup>(1)</sup> no se refieren a la metodología particular utilizada por los servicios de la Comisión al aplicar las Directrices, sino a la «metodología común de evaluación de las ayudas regionales».

En cuanto al procedimiento interno y a la «metodología» aplicadas por la Comisión, las autoridades españolas señalaron que:

- 1) La metodología adoptada por la Comisión implica la aceptación de múltiples hipótesis de muy difícil o incluso imposible contrastación.
- 2) En la tramitación de un expediente, lo único que conoce el Estado miembro son los datos que se facilitan a la Comisión, pero no cuáles se han tenido finalmente en cuenta, dado que sus servicios utilizan datos procedentes de diferentes fuentes.

- 3) Tampoco se sabe como usan los servicios de la Comisión los datos para calcular un porcentaje máximo de ayuda autorizada. Un Estado miembro tan sólo sabe que «los datos son procesados por un modelo de computador muy avanzado que realiza miles de cálculos».
- 4) En relación con el «límite regional adicional» se plantearon las autoridades de su país también dos cuestiones: en primer lugar, la discrecionalidad que los servicios de la Comisión utilizan para aplicarlo en un determinado caso y, en segundo lugar, su escaso valor limitado al 3 %, en comparación con las intensidades de ayudas regionales autorizadas por la Comisión en determinadas zonas.

Por ello, en opinión del Gobierno español, la metodología aplicada tiene grandes dosis de subjetividad, en algunas cuestiones es poco transparente e implica una consideración muy limitada de los aspectos regionales. El resultado concreto de la aplicación de la misma es, por ejemplo, que la autorización de una ayuda, cuya intensidad sea inferior al 25 % de la intensidad autorizada con carácter general por la Comisión para determinada zona asistida, se puede demorar un año.

Además, no cabe suponer que siempre que puede asumirse que no se recurre una decisión de la Comisión ante el Tribunal de Justicia es porque existe plena satisfacción del Estado miembro y de la empresa beneficiaria. A este respecto, las autoridades españolas mencionaron el limitado marco del control de la legalidad del Tribunal de Justicia<sup>(2)</sup>.

En cuanto a la afirmación de que «la Comisión ha tomado las medidas necesarias para garantizar el tratamiento confidencial de la información recibida», las autoridades españolas reiteraron que la confidencialidad no estaba garantizada, como se había demostrado en varios casos (v. gr., en el sector siderúrgico). El Gobierno español insistió también en que la información exigida en algunos casos era exorbitante.

Las autoridades españolas consideran inaceptable la observación formulada, en la letra f) de la carta de la Comisión de 5 de octubre de 1995, de que la preservación de distorsiones en el comercio intracomunitario es incompatible con la evitación del traslado de dificultades industriales y de desempleo de un Estado miembro a otro o incluso con la «huida» al exterior de proyectos generadores de riqueza y de empleo. Frente a la opinión de la Comisión, el Gobierno español afirma que no parece que las Directrices hayan servido para evitar la práctica de los Estados miembros de ofrecer a una empresa ayudas regionales más elevadas como habría demostrado la Cuarta Encuesta sobre las Ayudas de Estado.

Por último, con respecto a la consideración final de la carta de la Comisión de 5 de octubre de 1995, en la que

<sup>(1)</sup> Rec. 1993, p. I-3203 puntos 17, 18, 19 y 22.

<sup>(2)</sup> Sentencia de 15 de junio de 1993 en el asunto C-225/91 Matra/Comisión, Rec. p. I-3203, punto 25.

se dice que no hay motivos para aceptar el rechazo de las autoridades españolas a dar su acuerdo a la reintroducción de las Directrices y se señala la aceptación incondicional de los catorce Estados miembros restantes, las autoridades españolas observaron que la diferente posición de España podía justificarse por la mayor intensidad relativa de los problemas estructurales a los que ha tenido que hacer frente la industria española durante la crisis del sector, frente a los demás países europeos fabricantes de vehículos. Además, el Gobierno español destacó las dificultades excesivas que había supuesto la aplicación de las Directrices en la concesión de ayudas públicas con objeto de superar dichos problemas.

### III

#### Observaciones de terceros

La Decisión de la Comisión de 20 de septiembre de 1995 de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 del Tratado en relación con todos los regímenes de ayudas actualmente en vigor en España, con arreglo a los cuales se podrían conceder ayudas a partir del 1 de enero de 1996 a los fabricantes de vehículos de motor, se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*(<sup>1</sup>).

Mediante dicha publicación, la Comisión invitó a los demás Estados miembros y terceros interesados a presentar sus observaciones sobre el procedimiento en cuestión en un plazo de quince días.

La Comisión no ha recibido ninguna observación de otros Estados miembros ni de terceros interesados.

### IV

#### Evaluación de las observaciones y comentarios recibidos

En lo que respecta a los argumentos aducidos por el Gobierno español, mencionados en los puntos 1 a 6 de la sección II de la presente Decisión, la Comisión mantiene lo siguiente:

##### 1. Incumplimiento del apartado 1 del artículo 93

La Comisión reitera su firme intención de respetar plenamente la obligación que el Tratado impone, a ésta y a los Estados miembros, de cooperar periódicamente, como recuerda el Tribunal de Justicia en su sentencia de 29 de junio de 1995 (<sup>2</sup>), y su convicción de haber respetado el espíritu del apartado 1 del artículo 93, al incluir el punto en el orden del día de la reunión multilateral de 4 de julio de 1995, con objeto de que los Estados miembros pudieran exponer sus opiniones sobre el proyecto de Decisión. En este sentido, cabe recordar que casi todos los Estados miembros dieron en dicha reunión su apoyo a la iniciativa de la Comisión de proponer la reintroducción de las Directrices durante un período de dos años, pero manifestaron su deseo de tener una nueva oportunidad de debatir los cambios propuestos en otra reunión multilate-

ral, antes de responder a la solicitud de la Comisión recabando su acuerdo.

Además, como reconoce el Gobierno español en su carta de 18 de agosto de 1995, las observaciones de la delegación española en la reunión multilateral de 19 de julio de 1995 se discutieron en realidad punto por punto y la Comisión las tuvo en cuenta en dicha ocasión. La Comisión se ve obligada a recordar de nuevo que, en la última reunión multilateral, todas las modificaciones que propuso recibieron el apoyo de la gran mayoría de los Estados miembros y que ningún Estado miembro propuso ninguna otra. Por consiguiente, la Comisión no se vio obligada a modificar su propuesta de 5 de julio de 1995 antes del plazo fijado para la respuesta de los Estados miembros, que venció el 22 de agosto de 1995.

Por tanto, la Comisión considera que su Decisión del 5 de julio de 1995 se adoptó respetando lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93 y que queda comprendida en el ámbito de la cooperación permanente con los Estados miembros.

##### 2. Ausencia de una evaluación global de la aplicación de las Directrices comunitarias

La Comisión reafirma ante los Estados miembros su firme propósito de llevar a cabo el año que viene un examen independiente de la aplicación de las Directrices desde su introducción, al igual que se ha hecho en relación con las normas por las que se limitan las ayudas a la industria de fibras sintéticas. Adoptadas el 1 de enero de 1989, las Directrices se revisaron íntegramente por primera vez en diciembre de 1992 y volverán a ser examinadas en 1996. Jurídicamente no se exige una revisión con mayor regularidad -ni mucho menos varias revisiones al año, como se ha sugerido- y ello además no resulta conveniente, no solo por razones prácticas, sino también porque acarrearía consecuencias peligrosas en lo que se refiere a la seguridad jurídica.

La Comisión reitera, asimismo, su compromiso de continuar trabajando en torno a un enfoque horizontal que, en su caso, podría sustituir las Directrices sectoriales. Con todo, la Comisión ha de insistir en que, por el momento, está convencida de la utilidad de las Directrices por lo que se refiere a la evaluación de las ayudas en la industria de vehículos de motor, cuya aplicación ha dado plenos resultados, tal y como se refleja en el Informe anual sobre la política de la competencia de la Comisión y en sus decisiones sobre los distintos casos de ayuda de Estado publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

La Comisión recuerda de nuevo la actitud positiva y la satisfacción general respecto de los resultados concretos de la aplicación de las Directrices desde su adopción en 1989, manifestada por todos los demás Estados miembros cuyas economías dependen en buena medida de esta industria. La mayoría de los fabricantes europeos de automóviles, si no todos, han adoptado una posición similar.

##### 3. Justificación de unas Directrices sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor frente a otros sectores. Intervención para la reordenación de dicho sector en la Comunidad

La Comisión tiene que volver a hacer referencia a las razones expuestas en el momento de aprobar las Direc-

(<sup>1</sup>) DO nº C 304 de 15. 11. 1995, p. 14.

(<sup>2</sup>) En el asunto C-135/93 España/Comisión, todavía no publicada.

trices, para justificar la adopción de las medidas apropiadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93 en este sector con objeto de garantizar el desarrollo progresivo del mercado común. Por lo demás, la Comisión considera que las razones y argumentos que llevaron a la renovación de las Directrices en la prórroga de 1990<sup>(1)</sup> y en la revisión llevada a cabo en 1992 aún son válidos y que, en consecuencia las medidas apropiadas con arreglo al apartado 1 del artículo 93 en relación con las ayudas de Estado en favor de la industria de vehículos de motor son necesarias con objeto de evitar un grave peligro de falseamiento de la competencia en este sector altamente sensible. Esta necesidad también ha sido confirmada por la Comisión en su reciente Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la industria automovilística de la Unión Europea.

La Comisión disiente del Gobierno español cuando éste afirma que resulta poco lógico mantener en vigor unas Directrices que vinculan el control de las ayudas de Estado a la reducción de las capacidades de las empresas que operan en un sector caracterizado por una gran competitividad. La reducción de la capacidad sólo se exige cuando se trata de ayudas a la reestructuración. Además, este requisito, que se limita a aquellos mercados caracterizados por un exceso de capacidad, ya no se exige específicamente respecto de las ayudas de Estado en el sector de los vehículos de motor, pero lo exigen también las Directrices sobre las ayudas de Estado se salvamento y de reestructuración de empresas en crisis<sup>(2)</sup> [véase el inciso ii) del punto 3.2.2]. En cuanto a los regímenes de ayudas regionales, la valoración de la Comisión está principalmente determinada por las dificultades específicas de la zona considerada y los límites regionales son de baja intensidad porque la Comisión no desea interferir en la libertad de acción de las empresas en el mercado, siempre y cuando se respete el principio de leal competencia.

Las Directrices son, en efecto, un instrumento de la política de competencia que no de la política industrial, que permitiría intervenir en aras de la reordenación industrial del sector. La Comisión es consciente de que, a medida que la integración del mercado progresa de forma paralela a la creación del mercado común, el aumento de la competencia puede llevar a exigir el apoyo del Estado que los Estados miembros sólo pueden prestar en la forma de ayudas de Estado, ya que los instrumentos más proteccionistas normalmente utilizados por los Gobiernos para proteger a sus empresas frente a la competencia exterior han desaparecido. Esta es la razón por la que muchos casos examinados por la Comisión a lo largo de los últimos años se refieren a medidas de ayuda *ad hoc*, que quedan fuera del ámbito de aplicación de los regímenes de ayudas aprobados. Las medidas unilaterales de apoyo en un país pueden llevar al desempleo en otros Estados miembros y, por consiguiente, a exigir una ayuda compensatoria. Por ello, la severa disciplina sobre ayudas de Estado impuesta por las Directrices tiene precisamente por objeto impedir intervenciones motivadas por consideraciones de política industrial.

Por otra parte, la Comisión debe recordar que un gran número -aunque se está reduciendo lentamente- de competidores no es en sí mismo una garantía para la libre competencia, ya que el interés estratégico de este sector es un argumento suficiente para que los Estados miembros no rechacen las solicitudes de ayuda de Estado. Este ha sido también el caso en España con respecto al cual la Comisión se vio obligada a incoar dos procedimientos en virtud del apartado 2 del artículo 93 [asuntos C-1/95 Susuki-Santana<sup>(3)</sup> y C-34/95 SEAT-VW<sup>(4)</sup>] en relación con las ayudas de reestructuración concedidas para salvaguardar estas empresas. Además las autoridades españolas han notificado o concedido ayudas de Estado a otras empresas automovilísticas establecidas en España (como, por ejemplo, Nissan Motor Ibérica, Mercedes-Benz, Opel España, FASA Renault o Ford España) sobre las que la Comisión debe aún pronunciarse.

Por último, la Comisión hace hincapié en que España no ha sido nunca objeto de un trato discriminatorio. Es incorrecto comparar, sin un análisis más detallado, la intensidad media de las ayudas aprobadas en la Comunidad, o en un Estado miembro determinado, con la autorizada en España. En efecto, debe tenerse presente que los distintos tipos de ayuda (por ejemplo, ayudas para la investigación y desarrollo, de reestructuración y salvamento, ayudas regionales, etc.) también difieren en cuanto a su intensidad media. Asimismo, conviene recordar que, en los últimos años y por lo que se refiere a las ayudas regionales en el sector de los vehículos de motor, no se ha aprobado en España ningún proyecto de instalaciones nuevas.

#### 4. Ayudas regionales basadas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92

En cuanto al trato dispensado a la ayuda regional al sector de los vehículos de motor, la Comisión considera que su análisis de la relación coste / beneficio refleja la distinción entre las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, al estimarse que la desventaja regional para el inversor constituye un elemento esencial que se ha de tener en cuenta en la valoración de la Comisión. Por tanto, las regiones previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92, en las que el nivel de vida es anormalmente bajo, o en las que existe una grave situación de subempleo, en general tienen derecho a ayudas regionales más elevadas que otras zonas debido a sus anormales desventajas. A este respecto, la Comisión recuerda que, por término medios ha permitido intensidades de ayuda más elevadas en los casos de propuestas de los Estados miembros para otorgar ayudas en favor de proyectos de inversión de fabricantes de vehículos de motor situados en regiones previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92. Asimismo, la Comisión destaca que desde la introducción de las Directrices ningún fabricante de automóviles ha abandonado un proyecto de inversión en una zona desfavorecida de la Comunidad como consecuencia de la estricta limitación de las ayudas regionales en proporción con las desventajas regionales.

<sup>(1)</sup> DO nº C 81 de 26. 3. 1991, p. 4.

<sup>(2)</sup> DO nº C 368 de 23. 12. 1994, p. 12.

<sup>(3)</sup> DO nº C 144 de 10. 6. 1995, p. 13.

<sup>(4)</sup> DO nº C 237 de 12. 9. 1995, p. 12.

Sin embargo, el examen por parte de la Comisión de las ayudas individuales concedidas en el marco de los regímenes de ayudas regionales existentes, a la vez que tiene en cuenta la importancia capital de estas ayudas para lograr la cohesión dentro de la Comunidad, también persigue el objetivo de garantizar, entre otros aspectos que no se falsee la competencia en el mercado común. Por esta razón, es erróneo afirmar que la única condición para que las ayudas regionales previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 sean compatibles con el Tratado es que fomenten el desarrollo económico de las zonas en cuestión, puesto que también se toman en consideración otros aspectos de interés comunitario. No es necesario proceder a un examen caso por caso para demostrar que las ayudas consideradas no fomentan el desarrollo económico regional, dado que la valoración de la Comisión sobre la compatibilidad de la ayuda con el Tratado no se circunscribe a los objetivos de desarrollo regional o cohesión, sino que persigue el equilibrio entre un mayor número de objetivos establecidos en el Tratado.

En este contexto ha de recordarse que, a la hora de aplicar el apartado 3 del artículo 92, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación y que la forma en que se ha hecho uso de este margen en el sector de los vehículos de motor ha sido respaldada por el propio Tribunal de Justicia (véase el asunto C-225/91 *Matra/Comisión*). La Comisión considera, en particular, que únicamente merecen acogerse a la excepción establecida en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 los planes de ayuda que favorezcan un desarrollo regional sostenido. En consecuencia, los proyectos inviables que crean capacidades de producción innecesarias no entran en el ámbito de aplicación de esta excepción. Al centrarse en las dificultades regionales identificadas mediante una comparación con emplazamientos alternativos, la Comisión evita implícitamente que tales ayudas se concedan a proyectos inviables del sector de los vehículos de motor.

Por último, la Comisión hace notar que los encuadramientos sectoriales u horizontales, en particular los relativos a las industrias con una utilización intensiva de capital, no pueden limitarse a examinar las ayudas regionales que entran en el ámbito de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 y dejar enteramente a la discreción de los Estados miembros las ayudas regionales en las zonas previstas en la letra a) del apartado 3 de ese mismo artículo, con la única condición de que la ayuda en cuestión fomente el desarrollo económico de la zona considerada.

##### 5. Competencia exterior

En cuanto a las implicaciones del Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC para el control de las ayudas de Estado en la Unión Europea y los efectos de distorsión que podrían derivarse de la aplicación de las Directrices a los fabricantes del sector de vehículos de motor en la Comunidad cuando se enfrentan a una competencia desleal por parte de terceros países, la Comisión recuerda que el nuevo Acuerdo contiene importantes elementos de progreso. Por lo que se refiere a las ayudas regionales, el nuevo código posibilita por primera vez el control de las medidas de ayuda adoptadas por terceros países en favor de los competidores internacionales, dado que ahora las ayudas regionales deben estar

basadas en un plan de ayudas coherente y económicamente justificable, que debe someterse a la OMC y contra el que la Comisión puede recurrir si es necesario. En lo que concierne a las ayudas de investigación y desarrollo, pueden surgir dificultades puesto que las reglas de la OMC autorizan intensidades superiores a las de la Comunidad. No obstante, si se demostrase que los competidores internacionales de los fabricantes comunitarios de vehículos de motor gozan de un tratamiento más generoso, la Comisión consideraría la posibilidad de aplicar la cláusula de adaptación que figura entre las nuevas disposiciones del Acuerdo.

En términos generales, la Comisión considera que las normas anti-subsidios de la OMC no deben constituir la base de la política interna de ayudas de la Comunidad. A este respecto, la Comisión recuerda que no hay ejemplos de proyectos de inversión en la Comunidad que hayan fracasado como consecuencia de la política de ayudas de la Comisión en el sector de los vehículos de motor.

##### 6. Procedimiento interno y método de aplicación de las Directrices

Por lo que se refiere a los diversos argumentos en relación con el procedimiento interno y la metodología aplicados por la Comisión para poner en práctica las disposiciones de las Directrices relativas a las ayudas regionales, la Comisión debe recordar lo siguiente:

- Los principios en los que se basa la metodología adoptada se incorporaron al documento sobre revisión de las Directrices de ayudas al sector del automóvil, redactado en el curso de la preparación de la reunión multilateral de 8 diciembre de 1992; dicha metodología se discutió en tal ocasión.

La Comisión señala, asimismo, que el Tribunal de Justicia también ha tenido la oportunidad de examinar esta metodología en el asunto C-225/91 (*Matra-Comisión*) y el Abogado General concluyó en este caso -que se refería también a un proyecto de inversión en una zona prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 92- que: «De las consideraciones precedentes resulta a mi entender que la Comisión comprobó con la minuciosidad exigible y teniendo en cuenta las líneas directrices seguidas por la Comunidad en esta materia si las ayudas notificadas por Portugal eran necesarias para compensar la desventaja regional de la zona de que se trata, y que en consecuencia, la Comisión no ejerció de manera injustificada la libertad de apreciación que le confiere el apartado 3 del artículo 92». En consecuencia, el Abogado General apreció la aplicación de las Directrices y, en particular, la metodología empleada para valorar la intensidad autorizada de las ayudas regionales.

- La metodología, que se presentó y debatió con ocasión de la reunión multilateral de 8 de diciembre de 1992, se concibe como un instrumento objetivo para evaluar las desventajas estructurales a las que debe enfrentarse un inversor en una zona asistida en comparación con un emplazamiento alternativo en una zona no asistida. El análisis comparativo de coste/beneficio también ha sido elegido por ser la metodología utilizada en general por las empresas para justificar internamente

(por ejemplo, ante el Consejo de Administración) la localización de una inversión móvil en una zona determinada y no en otra alternativa. El número de parámetros que se toman en consideración en cada caso concreto no es restringido y, por lo tanto, cabe incorporar al análisis todas las desventajas cuantificables que puedan ser señaladas por el inversor. En consecuencia y contrariamente a la alegación del Gobierno español, la metodología no consta de un conjunto fijo de factores o parámetros ni constituye un modelo informatizado muy avanzado, sino que consiste en un cálculo directo del valor actualizado de todas las ventajas e inconvenientes de la inversión y explotación. Para este cálculo se emplea un paquete de software de uso muy extendido.

- La metodología adoptada no se aplica en absoluto de forma discrecional, sino que, por el contrario, implica una cooperación directa a tres bandas entre la Comisión, el Estado miembro y la empresa interesada con objeto de determinar el grado de intensidad aceptable para el proyecto en cuestión. En efecto, en todos los casos examinados se invita al Estado miembro y a la empresa interesada a que formulen sus observaciones sobre los resultados y las fuentes del análisis de la Comisión, a fin de darles la oportunidad de advertir cualquier error en que hayan podido incurrir los servicios de la Comisión o sus asesores, con anterioridad a la adopción de la decisión final por parte de la Comisión. La extraordinaria transparencia con que se aplica la metodología ha contribuido en todos los casos analizados a alcanzar una conclusión al mismo tiempo aceptable y transparente para todas las partes implicadas. Al encomendar la verificación de las ventajas y de los inconvenientes respecto de los costes a asesores externos especializados en este tipo de análisis y en los aspectos técnicos de la industria del motor, la Comisión pretende reducir a un mínimo la subjetividad inherente a cualquier análisis *ex ante*.
- Un plazo inferior a un año debería ser la norma, aunque esto depende de la cooperación de los Estados miembros y de las empresas implicadas [véanse, a modo de ejemplo, los recientes casos N 135/95 Opel Austria y N 660/95 Mercedes-Benz Alemania<sup>(1)</sup>]. A este respecto, se ha de destacar que la Comisión ha establecido unos plazos estrictos que deben ser respetados por sus servicios durante el procedimiento (véase el «Manuel des Procédures Opérationnelles», puntos 16.2.1.3 y 16.2.1.5). En efecto, una vez que la Comisión ha recibido una notificación completa y correcta, sólo dispone de dos meses para examinar los regímenes generales. Asimismo, la Comisión se comprometió a adoptar una decisión en un plazo de treinta días hábiles en el caso de las ayudas individuales. Por otra parte, todas peticiones de información adicional se ha de realizar, en principio, en un plazo de quince días hábiles desde la recepción de la notificación.
- A la vez que reconoce que la metodología requiere la presentación de información comercialmente sensible por parte de las empresas implicadas, la Comisión debe hacer constar que, debido a la prohibición básica que se deriva del apartado 1 del artículo 92, sólo debe concederse ayuda de Estado cuando se demuestre que es necesaria y proporcional a los objetivos que se persiguen con la ayuda, y que esta comprobación requiere un detallado examen técnico minucioso del proyecto industrial subvencionado por las autoridades públicas. En lo que concierne a las exigencias en materia de información resultantes de la estricta disciplina impuesta por las Directrices, la Comisión ha tomado las precauciones necesarias para garantizar el tratamiento confidencial de la información recibida. En particular cuando expertos externos colaboran con la Comisión, el pleno respeto de la confidencialidad está garantizado por unas obligaciones contractuales muy estrictas y severas sanciones en caso de inobservancia. Por otra parte, en el asunto Matra/Comisión, el Abogado General mantuvo una opinión muy favorable al uso por parte de la Comisión de servicios de asesoramiento externos. En el punto 14 de sus conclusiones afirma que: «(...) La circunstancia de que la Comisión buscara orientación en un estudio realizado fuera de sus servicios nos reafirma en nuestra convicción de que, cuando valoró la evolución del mercado europeo de vehículos polivalentes, la Comisión no ejerció con ligereza la libertad de apreciación que le confiere el apartado 3 del artículo 92<sup>(2)</sup>».
- En cuanto al argumento esgrimido por el Gobierno español en el sentido de que las Directrices, tal y como son aplicadas por la Comisión, podrían trasladar dificultades industriales y de desempleo de un Estado miembro a otro o incluso crear riqueza y empleo fuera de la Comunidad, la Comisión sostiene que, a falta de las Directrices, no estaría en condiciones de impedir, en este sector caracterizado por una gran movilidad, una práctica altamente nociva y consistente en una puja entre los Estados miembros por ofrecer ayudas regionales a fin de atraer nuevas inversiones, lo que puede llevar con fines de compensación al cierre de instalaciones en otras áreas asistidas o no asistidas de la Comunidad. En cualquier caso, la eficacia de las Directrices en este sentido no se puede medir partiendo de la Cuarta Encuesta sobre Ayudas de Estado, que no proporciona ningún tipo de análisis estadístico sobre las ayudas en los sectores específicos distintos del siderúrgico y de la construcción naval.
- Por último, no es válido el argumento de que, durante la reciente crisis económica, la industria española del automóvil se haya enfrentado a problemas más graves que la mayoría de los demás países europeos. La industria española está perfectamente integrada en los mercados europeos de oferta y demanda, pues una parte substancial de su producción (por lo general más del 50 %), está destinada a la exportación. Además, el mercado interior español no es uno de los más severamente afectados por la crisis sectorial (véase a continuación el cuadro). La prueba de que la industria española no se enfrenta a dificultades particulares está

<sup>(1)</sup> Decisiones de la Comisión todavía no publicadas.

<sup>(2)</sup> Véase también el punto 20 de las conclusiones.

en que todos sus fabricantes están invirtiendo o prevén invertir en nuevos proyectos por los que se ha solicitado ayuda (véase el punto 3 de la sección IV).

#### Matriculaciones de turismos nuevos en Europa

	Europa	España
1993	- 15,3 %	- 24,1 %
1994	+ 5,7 %	+ 21,9 %

Fuente: estimaciones ACEA

### V

#### Conclusiones

Vistas las consideraciones que anteceden, los argumentos y observaciones expuestos por las autoridades españolas no justifican su rechazo a aceptar la reintroducción de las Directrices, propuesta por la Comisión mediante su Decisión de 5 de julio de 1995, basada en el apartado 1 del artículo 93 y discutida con los Estados miembros en las reuniones multilaterales de 4 y 19 de julio de 1995.

Todos los demás Estados miembros han aceptado incondicionalmente la reintroducción de las Directrices por un período de dos años a partir del 1 de enero de 1996, siguiendo la propuesta de la Comisión. Por tanto, España es el único Estado miembro que no ha aceptado incondicionalmente la reintroducción de las Directrices. La Comisión no puede aceptar que las Directrices no sean aplicables en tan solo uno de los Estados miembros a no ser que en éste se produjeran unas circunstancias excepcionales. Las autoridades españolas no han podido demostrar la existencia de tales circunstancias excepcionales.

En vista del rechazo del Gobierno español a dar cumplimiento a dichas medidas, la Comisión, tras haber incoado y llevado a cabo el procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93, está facultada, mediante una deci-

sión adoptada con arreglo a esta disposición y basándose en las consideraciones expuestas anteriormente en la sección III, para exigir que se modifiquen los regímenes de ayudas de Estado existentes, obligando al Gobierno español a que cumpla los requisitos relativos a la notificación previa y a la presentación de informes anuales previstos en tales medidas,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### Artículo 1

Entre el 1 de enero de 1996 y el 31 de diciembre de 1997, España notificará a la Comisión, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CE, toda medida de ayuda concedida para proyectos cuyo coste supere los 17 millones de ecus, en el marco de cualquier régimen de ayuda existente o aprobado en favor de empresas del sector de los vehículos de motor, tal y como se define en el punto 2.1 de las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado al sector de los vehículos de motor. Dicha notificación se realizará de conformidad con los requisitos establecidos en los puntos 2.2 y 2.3 de dichas Directrices. Por lo demás, España facilitará los informes anuales exigidos por las mencionadas Directrices.

#### Artículo 2

España informará a la Comisión acerca de las medidas que hubiese adoptado en cumplimiento de la misma dentro de las dos semanas siguientes a la notificación.

#### Artículo 3

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

Hecho en Bruselas, el 20 de diciembre de 1995.

*Por la Comisión*

Karel VAN MIERT

*Miembro de la Comisión*