

## II

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

## COMISIÓN

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 26 de octubre de 1999

relativa a la ayuda estatal concedida por España en favor de los astilleros de titularidad pública

[notificada con el número C(1999) 3864]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2000/131/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 88,

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

Vista la Directiva 90/684/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval <sup>(1)</sup>, prorrogada por el Reglamento (CE) n° 3094/95 <sup>(2)</sup>,

Visto el Reglamento (CE) n° 1013/97 del Consejo, de 2 de junio de 1997, sobre ayudas a determinados astilleros en curso de reestructuración <sup>(3)</sup>,

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con las citadas disposiciones <sup>(4)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

#### I. PROCEDIMIENTO

- (1) Por carta D/6715 de 6 de agosto de 1997, la Comisión aprobó una ayuda para la reestructuración de los astilleros de titularidad pública de España de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1013/97. La ayuda se aprobó con varias condiciones, entre las que figuraba su cuantía, cuyo cumplimiento supervisa la Comisión.
- (2) El Gobierno español presentó un informe periódico de supervisión el 15 de septiembre de 1998, que complementó con la información proporcionada durante una

visita de supervisión efectuada entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre del mismo año. Por carta de 22 de octubre de 1998, la Comisión planteó ciertas reservas acerca de la cuantía de los créditos fiscales concedidos a los astilleros. Las autoridades españolas respondieron mediante carta de 13 de noviembre de 1998.

- (3) Por carta de 15 de febrero de 1999 la Comisión informó a España de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del antiguo artículo 93 del Tratado.
- (4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* <sup>(5)</sup>. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la ayuda en cuestión.
- (5) La Comisión transmitió dichas observaciones a España, dándole la posibilidad de comentarlas.

#### II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

- (6) En su decisión de agosto de 1997 en el asunto C 56/95 <sup>(6)</sup>, la Comisión autorizó ayudas estatales de una cuantía máxima de 229 008 millones de pesetas españolas para la reestructuración de los astilleros de titularidad pública en España. El paquete de ayudas aprobado incluía créditos fiscales «especiales» por un importe de hasta 58 000 millones para el período comprendido entre 1995 y 1999.

<sup>(1)</sup> DO L 380 de 31.12.1990, p. 27.

<sup>(2)</sup> DO L 332 de 30.12.1995, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO L 148 de 6.6.1997, p. 1.

<sup>(4)</sup> DO C 113 de 24.4.1999, p. 14.

<sup>(5)</sup> Véase la nota 4.

<sup>(6)</sup> DO C 354 de 21.11.1997, p. 2.

- (7) La inclusión de estos créditos fiscales especiales tiene su origen en los hechos siguientes. Cuando se elaboró el plan de reestructuración, los astilleros todavía formaban parte del grupo del Instituto Nacional de Industria (INI) y podían reducir en un 28 % sus pérdidas después de impuestos a través del INI, compensándolas, de conformidad con la legislación española generalmente aplicable, con los beneficios de otras empresas del grupo. El plan partía de la base de que tales créditos fiscales se mantendrían a pesar de que el 1 de agosto de 1995 los astilleros pasaron a formar parte de la Agencia Industrial del Estado (AIE), un holding público deficitario. Por ello, se promulgó una ley [Ley 13/1996, de 30 de diciembre<sup>(7)</sup>] que permitía que las empresas que se hallaban en tal situación pudieran seguir recibiendo del Estado, hasta el 31 de diciembre de 1999, unos importes equivalentes a los que les habrían correspondido de permanecer en régimen de consolidación fiscal. Dadas las previsiones de pérdidas del plan de reestructuración, se calculó que estos créditos fiscales ascenderían a 58 000 millones de pesetas españolas. La Comisión consideró que ello constituía una medida específica en favor de los astilleros y, por lo tanto, una ayuda estatal.
- (8) El 1 de septiembre de 1997 los astilleros fueron absorbidos por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), un holding que, como el INI, puede acogerse al régimen general español de consolidación fiscal para compensar las pérdidas de una empresa del grupo con los beneficios de otra empresa del grupo.
- (9) El paquete de ayuda se aprobó con la condición de que su cuantía global y las distintas cantidades asignadas a cada categoría de ayuda constituían los importes máximos de ayuda que podían recibir las empresas. Con ello se perseguía garantizar que las ayudas se utilizaran para los fines previstos y limitar las distorsiones ocasionadas por la ayuda en el sector de la construcción naval. Según la información obtenida por la Comisión en el contexto de su supervisión del plan de reestructuración, los astilleros recibieron en 1998 un crédito fiscal especial de 18 451 millones de pesetas españolas, a pesar de que, a raíz de su integración en la SEPI, los astilleros recibieron asimismo en 1998 un crédito fiscal correspondiente a sus pérdidas de 1997 en virtud del régimen general español de consolidación fiscal.
- (10) De ahí que la Comisión dudase de si los créditos fiscales especiales de 18 451 millones pagados en 1998 se ajustaban a su previa decisión sobre la ayuda y si eran compatibles con el mercado común.

### III. OBSERVACIONES DE LOS INTERESADOS

- (11) La Comisión ha recibido comentarios de un Estado miembro (Dinamarca) y de la asociación de astilleros daneses (Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark).
- (12) La asociación de astilleros daneses comentó que los créditos fiscales en cuestión constituían una ayuda ilegal que debía ser devuelta, dada la grave situación del mercado y las abultadas pérdidas de puestos de trabajo del sector.

- (13) Estos puntos de vista fueron reiterados por las autoridades danesas, que hicieron referencia a la difícil situación del mercado mundial y a los cierres de astilleros y recortes de plantillas registrados en Dinamarca desde 1992. Dichas autoridades pusieron de relieve que los astilleros españoles compiten con los astilleros daneses y han conseguido una ventaja competitiva con las ayudas estatales que han recibido.

### IV. COMENTARIOS DE ESPAÑA

- (14) España presentó sus comentarios por sendas cartas de 6 de abril de 1999 y 18 de agosto de 1999 (esta última con observaciones suplementarias que esencialmente vienen a reiterar el contenido de la carta anterior).
- (15) Las autoridades españolas consideraron que la decisión de incoar el procedimiento era imprecisa en lo concerniente a la naturaleza de la supuesta infracción a que hacía referencia. A su juicio, el texto de la decisión da a entender que hay dos infracciones: primero, el incumplimiento de la decisión de la Comisión de autorizar el paquete de ayuda y, segundo, la concesión de ayuda en forma de créditos fiscales especiales, que puede ser incompatible con el mercado común.
- (16) Las autoridades españolas sostienen que esta conclusión no está fundamentada y resulta desconcertante a la hora de presentar observaciones. Consideran que no está claro a qué incumplimiento se hace referencia, pues esta supuesta infracción no parece guardar relación con el problema de los créditos fiscales especiales. Como no hay ninguna referencia a cualquier otra infracción relacionada con esta última cuestión, las autoridades españolas asumen que la Comisión duda de la compatibilidad los créditos fiscales especiales por importe de 18 451 millones de pesetas españolas. Dado que este tipo de ayuda estaba autorizado, es de suponer que lo que preocupa a la Comisión es que la cantidad aprobada haya sido superada.
- (17) Las autoridades españolas señalan que los astilleros han recibido una ayuda de un importe idéntico a la cantidad autorizada. Por lo tanto, no se puede afirmar que se haya concedido más ayuda de la aprobada y que haya habido una infracción de la decisión.
- (18) A juicio de las autoridades españolas, las reservas de la Comisión descansan sobre una premisa falsa, ya que se han sumado cantidades que no pueden adicionarse. Hay una diferencia fundamental de naturaleza entre las ayudas estatales y los créditos fiscales amparados en medidas generales. En efecto, las ayudas en forma de «créditos fiscales» autorizadas en la decisión de la Comisión de agosto de 1997<sup>(8)</sup> por la que se aprobó el paquete de ayuda de reestructuración son ayudas públicas, ya que no están previstas en el régimen tributario general de España. Sin embargo, los créditos fiscales derivados de la consolidación financiera del grupo SEPI son operaciones automáticas derivadas de la legislación general vigente, que no tienen la consideración de ayuda estatal con arreglo al Derecho comunitario.

<sup>(7)</sup> BOE 315 de 31.12.1996, p. 38974.

<sup>(8)</sup> Véase la nota 6.

- (19) Si la Comisión no hubiese hecho tal adición, no habría concluido que la ayuda concedida era excesiva. Por lo tanto, las autoridades españolas tienen la impresión de que si no se hubieran integrado los astilleros en el régimen de consolidación financiera de la SEPI, la Comisión no habría considerado que se había concedido más ayuda de la autorizada.
- (20) España no puede aceptar una conclusión que esencialmente consiste en afirmar que ciertas cantidades que pueden recibirse legalmente y en modo alguno constituyen una ayuda pueden considerarse la causa de una infracción. La incorporación de los astilleros a un régimen fiscal legal no puede ser la causa de una supuesta infracción si la ayuda no es excesiva, ni globalmente ni por un concepto específico.
- (21) Según la argumentación española, una de las consecuencias que se seguirían de la interpretación de la Comisión (suponiendo que fuese correcta) es que, desde el momento en que se integraron los astilleros en la SEPI, la decisión de la Comisión de autorizar la ayuda a los astilleros debería haber sido modificada sustancialmente por lo que se refiere a la ayuda en forma de créditos fiscales.
- (22) Las autoridades españolas sostienen, además, que, de hecho, la Comisión parece reconocer que los nuevos créditos fiscales amparados en el régimen fiscal de la SEPI son medidas generales, que no se consideran ayuda y que no dan lugar a infracción alguna de la decisión. Aunque estos créditos fiscales comenzaron a aplicarse en 1998 para el ejercicio económico de 1997, la Comisión afirma en la práctica que la decisión original, que autorizaba 58 000 millones de pesetas españolas en créditos fiscales especiales, debe considerarse modificada a partir del momento en que los astilleros volvieron a acogerse a un régimen de consolidación financiera.
- (23) Según las autoridades españolas, esta interpretación carece de fundamento, particularmente porque la decisión de agosto de 1997 no afirma en modo alguno que la ayuda de 58 000 millones esté sujeta a la condición financiera en el futuro.
- (24) Además, si la integración de los astilleros en la SEPI afectara al límite de la ayuda, la Comisión debería haber prevenido a las autoridades españolas y haber modificado su decisión. Como no ha sido así, no es posible hacer cambios *de facto*, puesto que un cambio de esta naturaleza exigiría, con arreglo al principio de seguridad jurídica, una modificación formal del acto que fija el límite de la ayuda. En ausencia de tal modificación, los nuevos hechos (es decir, la desaparición de la AIE, la incorporación de los astilleros a la SEPI y la aplicación de ciertas normas tributarias) no constituyen elementos que den lugar a que se rebasen los límites autorizados.
- (25) Las autoridades españolas observan que en el anuncio de incoación del procedimiento se afirma que, de haberse sabido que los astilleros se iban a integrar en la SEPI, «el importe de la ayuda... se habría reducido debidamente». Sin embargo, mantienen que este argumento no es válido para demostrar que la ayuda es excesiva. Antes bien, confirma que no lo era. Si en vez de autorizar 58 000 millones de pesetas españolas, se hubiera autorizado una cantidad más pequeña, cabría hablar de ayuda excesiva, pero como se autorizaron 58 000 millones de pesetas, no se ha superado el límite fijado.
- (26) Además, las autoridades españolas sostienen que, si se hubiera modificado la decisión para tener en cuenta la integración de los astilleros en la SEPI, este cambio solamente habría afectado a los créditos fiscales posteriores al mes de septiembre de 1997, cuando se produjo la integración. Alegan que la cantidad de ayuda concedida hasta esa fecha se ajustaba al límite autorizado, destacando que la decisión se limitó a fijar importes globales por concepto, válidos para todo el período de reestructuración.
- (27) España nunca ha considerado que la ayuda debería contabilizarse junto con medidas que no constituyen una ayuda; o que la incorporación de los astilleros en la SEPI tendría por efecto inmediato modificar sustancialmente la decisión de 1997, concretamente, con una reducción inmediata y sustancial de la ayuda de 58 000 millones de pesetas. La decisión de 1997 se tradujo en un paquete global y combinado de ayuda a los astilleros de titularidad pública, dividido en categorías separadas pero contabilizadas globalmente.
- (28) Las autoridades españolas recordaron que hasta 1997 estimaban que la ayuda consistente en créditos fiscales especiales totalizaría 48 000 millones de pesetas españolas. Sin embargo, en las negociaciones finales previas a la decisión de la Comisión de autorizar la ayuda, se revisaron diversas cifras del plan de reestructuración a fin de tener en cuenta los retrasos en su aprobación y ejecución. Se acordó una ayuda mayor que la inicialmente propuesta, incluido, como parte del paquete global, un importe superior para créditos fiscales especiales: 58 000 millones de pesetas españolas. El aumento se debía a los retrasos en la aprobación y la aplicación del plan de reestructuración, que trajeron consigo pérdidas mayores de las previstas (y menos tiempo disponible para desembolsar la ayuda). Por lo tanto, de haberse sabido que los astilleros iban a ser integrados en la SEPI y que esto se traduciría en la pérdida o reducción de las ayudas, se habría negociado su inclusión en otro capítulo.
- (29) Por último, las autoridades españolas subrayaron que, cuando se están negociando casos complejos como éste, la ayuda *global* es el principal objeto de discusión.
- (30) Tras formular estas observaciones, las autoridades españolas presentaron datos para demostrar que los créditos fiscales especiales concedidos estaban dentro de los límites fijados.

- (31) Las autoridades españolas explicaron que esta ayuda estaba directamente relacionada con los años 1995, 1996 y 1997, principalmente porque se había previsto que durante esos tres años se registrarían pérdidas significativas. Su importe se evaluó en un 28 % de los resultados netos antes de impuestos, lo que representaba 57 963 millones, es decir, los 58 000 millones de pesetas españolas de ayuda finalmente aprobados. El cuadro siguiente, muestra los datos en que se basa este cálculo.

(en millones de pesetas españolas)

	1995	1996	1997	1998	Total (*)
Resultado neto antes de impuestos	(90 463)	(90 458)	(27 422)	834	
Impuestos (28 %)		50 299	7 664	(248)	57 963
Resultado neto después de impuestos	(90 463)	(40 159)	(19 758)	586	

(\*) No se tienen en cuenta los impuestos de 1998 porque se esperaban resultados positivos.

- (32) Según las autoridades españolas, estas previsiones se hicieron a principios de 1997 sobre la base de los resultados de 1995 y los resultados previstos para el período siguiente. Las deducciones se calculaban en un 28 % de las pérdidas previstas. No se pidió una estimación de posibles cambios en las bases imponibles y su repercusión sobre los créditos fiscales.
- (33) A este respecto, las autoridades españolas consideran que si la ayuda se fijó en el 28 % de las pérdidas antes de impuestos, así debía aplicarse. No podía aplicarse de otro modo ya que los astilleros no pertenecían a ningún otro grupo de consolidación financiera y, por consiguiente, ni la AIE ni ningún otro organismo público podía compensar a efectos fiscales las bases imponibles. Para España, el hecho de que los astilleros se hayan integrado en la SEPI no tiene ninguna importancia práctica, ya que durante el período en que los astilleros estuvieron bajo el control de la AIE sus pérdidas reales justificaban la concesión de una ayuda equivalente al 28 % de los resultados netos antes de impuestos, hasta el límite autorizado. Sería incorrecto que la Comisión concluyera que los astilleros solamente tenían derecho a una cantidad inferior de ayuda cuando las pérdidas reales eran muy superiores a las inicialmente previstas.
- (34) Según las cifras que las autoridades españolas presentaron en sus observaciones, las pérdidas ascendieron a 90 463 millones de pesetas españolas en 1995, 97 056 millones en 1996 y 19 883 millones hasta septiembre de 1997, mes en el que los astilleros se incorporaron a la SEPI. Las pérdidas para este período ascendieron a un total de 207 402 millones de pesetas españolas y la ayuda del 28 % generada fue de 58 073 millones. Sin embargo, el importe de la ayuda efectivamente pagada fue ligeramente inferior al resultante de aplicar la deducción del 28 % durante el período en cuestión. Según las autoridades españolas, la ayuda se desembolsó en dos tramos: 39 549 millones en marzo de 1997 y 18 451 millones en julio de 1998. Los pagos se efectuaron con cierto retraso por restricciones presupuestarias, lo que explica la aparente disparidad entre derechos y pagos, particularmente por lo que se refiere a los pagos de 1998, que no corresponden a los resultados de 1997. Si para calcular las ayudas se hubiera tomado en consideración el régimen general de consolidación fiscal, los astilleros habrían tenido derecho a recibir los intereses que habrían devengado los pagos atrasados. Sin embargo, no se abonaron intereses, lo que confirma que el método de cálculo utilizado fue el del 28 % de las pérdidas netas antes de impuestos.
- (35) En conclusión, las autoridades españolas consideran que la cuantía de la ayuda concedida en concepto de créditos fiscales se ajusta al límite fijado en la decisión de la Comisión, como también lo cumple el importe global de la ayuda.
- (36) Por lo que se refiere a los comentarios presentados por terceros con arreglo al procedimiento incoado, España presentó sus observaciones al respecto por carta de 18 de junio de 1999. España compartía la preocupación por la situación del mercado en su conjunto y consideraba que los problemas a que se enfrentaban los astilleros daneses eran similares a los que sufrían los astilleros españoles por culpa de las prácticas desleales de Extremo Oriente. España negó categóricamente que sus astilleros hubiesen recibido ayudas ilegales.

## V. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

- (37) La Comisión comprueba que la ayuda que aprobó por ser conforme a las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1013/97 se consideró compatible con el mercado común porque cumplía lo dispuesto en la letra e) del apartado 3 del antiguo artículo 92 del Tratado. Sin embargo, la ayuda sólo es compatible si se cumplen las condiciones impuestas en la decisión de la Comisión que autorizó la ayuda de conformidad con lo dispuesto en dicho Reglamento. En caso de incumplimiento de las mismas, las ayudas están sujetas a la prohibición general del apartado 1 del artículo 87 del Tratado y pueden considerarse incompatibles con el mercado común, siempre que no sea posible declararlas compatibles por otras razones.
- (38) El Reglamento (CE) nº 1013/97 concedió a los astilleros españoles de titularidad pública una excepción a la normativa sobre ayudas a la construcción naval (aplicable a otros astilleros comunitarios), a fin de que dichos

astilleros pudiesen llevar a cabo una reestructuración completa y llegasen a ser competitivos. Con arreglo al apartado 4 del artículo 1 del Reglamento, un paquete de ayudas incompatible con la Directiva sobre ayuda a la construcción naval puede considerarse compatible con el mercado común siempre que cumpla ciertas condiciones. Una de las condiciones fijadas en esta disposición es que el paquete global de ayuda constituya el volumen máximo de ayuda que pueda concederse. Además, para cada categoría de ayuda aprobada, incluidos los créditos fiscales especiales, se declara de manera expresa, utilizando el término «hasta», que el importe autorizado constituye el nivel máximo permitido. De ahí que en la decisión de la Comisión de agosto de 1997, que deja claro que el fundamento jurídico para aprobar la ayuda (incluidos los créditos fiscales especiales), que de lo contrario sería incompatible, es el apartado 4 del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 1013/97.

(39) En este contexto, la Comisión no entiende por qué las autoridades españolas afirman que no están claros los motivos que la han movido a iniciar el procedimiento del apartado 2 del artículo 88. Los hechos, en modo alguno impugnados por las autoridades españolas, son que en 1998 los astilleros recibieron una ayuda de un total de 18 451 millones de pesetas españolas en concepto de créditos fiscales especiales, a pesar de que los astilleros también se beneficiaron de otros créditos fiscales en aplicación de medidas generales. Así pues, la Comisión incoó el procedimiento porque abrigaba dudas acerca de la compatibilidad de los pagos de 1998 (en su totalidad o en parte), toda vez que con ellos los astilleros ya habían recibido el importe total de los créditos fiscales especiales autorizados cuando se suponía que este importe era el límite máximo. Si los astilleros también estaban recibiendo créditos fiscales en virtud de medidas generales (recuérdese que la ausencia de tales medidas era precisamente la razón de ser de los créditos fiscales especiales), no parecía justificado desembolsar el importe máximo de la ayuda y cabía preguntarse si no había habido una infracción de la decisión de la Comisión. Las dudas de la Comisión a este respecto han quedado plenamente confirmadas en el curso del procedimiento, como se explica a continuación.

(40) España articula sus observaciones en torno a tres argumentos principales que pueden resumirse del modo siguiente:

- Las diversas medidas de ayuda aprobadas (incluidos los créditos fiscales especiales) se negociaron como un paquete global y como tal deberían tratarse. Tanto en el caso del paquete global como en el de los créditos fiscales en concreto, se han respetado los importes totales finalmente autorizados (superiores a los inicialmente previstos debido a los retrasos en la aprobación del plan), pese a que las pérdidas reales han sido mayores de lo previsto.
- La decisión no prohibió que los astilleros recibiesen, además de créditos fiscales especiales, créditos fiscales al amparo de medidas generales, y tampoco fue modificada con tal fin tras la integración de los astilleros en la SEPI. No se pueden contabilizar juntos créditos fiscales especiales y generales. Se trata

de conceptos distintos y los créditos fiscales derivados de medidas generales y basados en la reintegración en la SEPI no constituyen ayudas estatales.

- El importe autorizado de 58 000 millones de pesetas españolas en créditos fiscales especiales se fijó teniendo en cuenta las previsiones sobre los resultados netos antes de impuestos en el período comprendido entre 1995 y 1998. Aplicando este criterio, no se ha excedido el importe de ayuda autorizado.

(41) Empecemos con el primer argumento. Es totalmente cierto que hubo retrasos en la aprobación del plan. Pero no cabe invocar esta circunstancia en la evaluación de la Comisión puesto que se concedieron ayudas adicionales para compensar el retraso (incluido un aumento de los créditos fiscales de 48 000 a 58 000 millones de pesetas españolas). Lo que es más importante, la Comisión observa que aunque el importe total de ayuda constituía un paquete global, se fijó claramente un importe máximo para cada tipo de ayuda, a fin de garantizar que la ayuda se utilizara para los fines previstos y no se utilizase simplemente como una ayuda de funcionamiento que permitiese a los astilleros proseguir su actividad empresarial como hasta entonces, sin acometer una reestructuración apropiada. Así tiene por norma actuar la Comisión en estos casos. La Comisión tiene asimismo por norma prohibir que se transfieran ayudas de una categoría a otra. Además, para que ello fuera posible, sería necesario que los Estados miembros aprobasen por mayoría cualificada en el Consejo una modificación del Reglamento (CE) nº 1013/97, que constituye el fundamento jurídico para la aprobación de las ayudas.

(42) La Comisión acepta que no hay indicios de que se haya superado el importe global de ayuda autorizado, incluida la suma asignada para créditos fiscales. Pero no hay que olvidar que estas cifras eran los límites máximos de ayuda autorizados; en modo alguno conferirían un derecho automático a recibir créditos fiscales por tal importe. La Comisión siempre se ha guiado por el principio de que no debe concederse ayuda si no se demuestra que es indispensable. No puede utilizarse en los casos en que sea posible alcanzar con otros medios el objetivo perseguido. Por otro lado, la ayuda sólo puede considerarse compatible con el mercado común si se mantiene dentro del mínimo necesario para alcanzar sus objetivos. No debe servir simplemente para mejorar la situación del beneficiario. Este principio, que fue confirmado por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 17 de septiembre de 1980, en el asunto 730/79: Philip Morris Holland BV contra Comisión<sup>(9)</sup>, debe respetarse especialmente en casos como éste, en el que la ayuda se concede al amparo de una excepción a las estrictas normas aplicables en el sector de la construcción naval.

(43) Además de argumentar que las ayudas aprobadas deben considerarse como un paquete global, las autoridades españolas sostienen que, de haber sabido antes de la decisión de la Comisión de 1997 que se produciría la integración en la SEPI (y la reducción en consecuencia del volumen de créditos fiscales especiales autorizado), habrían propuesto una ayuda adicional de otro tipo para

<sup>(9)</sup> Recopilación 1980, p. 2671, apartado 17.

compensar la diferencia. Difícilmente puede la Comisión imaginar cómo podría haberse conciliado tal planteamiento con el requisito de limitar la ayuda al mínimo estrictamente necesario (que ya incluía la compensación por pérdidas y créditos fiscales con el fin de reducir pérdidas suficientes para permitir el restablecimiento de la viabilidad de los astilleros al término de la reestructuración). Cabe preguntarse para qué finalidad habría sido admisible tal «nueva» ayuda, y es probable que hubiese sido necesario modificar las correspondientes medidas compensatorias impuestas para reducir las distorsiones de la competencia.

(44) Por lo que se refiere al segundo argumento de España, la Comisión reconoce que los créditos fiscales concedidos en virtud de medidas generales de aplicación nacional no constituyen una ayuda estatal, siempre que se apliquen sin distinción alguna a todas las empresas y a la producción de todo tipo de bienes. La Comisión no pretende en modo alguno discutir el derecho de España a aplicar tales medidas generales a los astilleros de titularidad pública tras su integración en un grupo (SEPI) que puede acogerse al régimen general español de consolidación fiscal. Sin embargo, la acumulación de estos créditos con los créditos fiscales especiales aprobados por la decisión previa ha traído consigo el que los astilleros reciban una ayuda financiera pública mayor que la prevista cuando se aprobó la ayuda. La razón por la que se autorizaron los créditos fiscales especiales fue precisamente que los astilleros no podrían recibir créditos fiscales generales. De ahí que haya que computar los créditos fiscales especiales junto con los generales para determinar si todos los créditos fiscales especiales están justificados. No se trata de contabilizar juntas medidas que no pueden adicionarse, sino de evaluar correctamente si se ha cumplido lo dispuesto en la Decisión de la Comisión en lo tocante a los créditos fiscales especiales.

(45) A este respecto, la Comisión vuelve a recordar que el importe aprobado por el Consejo y la Comisión para créditos fiscales era un importe máximo, no un derecho automático. Como se dejó claro en las propuestas de la Comisión al Consejo [puntos 3.9, 5.21 y 5.22 del anexo 3 del documento COM (97) 132 final], se dio por supuesto que no sería posible conceder créditos fiscales al amparo de medidas generales. Es obvio que no se pretendía permitir que los astilleros recibiesen créditos fiscales especiales además de créditos fiscales en virtud de medidas generales. De haberse sabido que cabía tal posibilidad, se habría reducido en consecuencia el volumen de ayuda aprobado por este concepto.

(46) España critica a la Comisión por no advertir de las consecuencias de la integración de los astilleros en la SEPI. Sin embargo, incumbe al Estado miembro destinatario de la decisión velar por su pleno cumplimiento. La Comisión no consideró necesario o apropiado modificar la decisión porque las condiciones impuestas por la misma estaban perfectamente claras. Además, como en el momento de la integración de los astilleros en la SEPI todavía no se había hecho efectiva la totalidad de la ayuda en forma de créditos fiscales especiales, no había

motivos para que la Comisión no supusiese que, tras ese acontecimiento y la consiguiente concesión de créditos fiscales en virtud del régimen general de consolidación fiscal, no sería necesario desembolsar el importe máximo de ayuda aprobado en concepto de créditos fiscales especiales. En cuanto la Comisión tuvo indicios de un posible incumplimiento de la decisión (después de recibir el informe de supervisión de septiembre de 1998, que confirmaba el pago efectuado en julio de 1998, y las cuentas finales de 1997, que confirmaban los créditos fiscales en aplicación de normas generales), dio principio a la investigación preliminar que desembocó en la incoación del procedimiento del apartado 2 del antiguo artículo 88 del Tratado.

(47) Por lo que se refiere al tercer argumento de España, el método de cálculo utilizado para calcular la ayuda en forma de créditos fiscales especiales necesaria, la Comisión no duda de que los cálculos presentados en su momento por las autoridades españolas estaban basados en los resultados netos antes de impuestos. La Comisión aceptó estas estimaciones como tales, precisamente porque la cantidad aprobada constituía un límite máximo. De hecho, como se explica más adelante, con arreglo a la legislación tributaria española (incluida la Ley promulgada para permitir que los astilleros reciban créditos fiscales especiales), la base que ha de utilizarse para calcular los créditos fiscales no son los resultados contables antes de impuestos, sino la base imponible. Sin embargo, como el importe fijado era un importe máximo, no era necesario en ese momento examinar en profundidad el método utilizado para calcular los créditos fiscales. Lo importante para controlar las ayudas (y, en última instancia, su efecto sobre la competencia) es el volumen real de pérdidas que en la práctica podían compensarse para obtener créditos fiscales.

(48) A este respecto, es de señalar que la Ley 13/1996, que permite a los astilleros beneficiarse de créditos fiscales especiales, establece que las empresas que antes del 31 de diciembre de 1994 estuvieran encuadradas dentro de un grupo susceptible de llevar a cabo la declaración fiscal consolidada y que tuvieran por tanto derecho a la compensación de sus pérdidas con los beneficios generados por otras compañías del mismo grupo, y que hubieran perdido el derecho a la tributación consolidada, recibirán del Estado la misma cuantía correspondiente a la cuota del impuesto sobre sociedades que les habría correspondido de permanecer en régimen de consolidación fiscal. El artículo 27 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del impuesto sobre sociedades<sup>(10)</sup> deja claro que la cuota ha de calcularse a partir de la base imponible, que el artículo 10 de la misma Ley define como el resultado contable, corregido por las diferencias permanentes (es decir, los elementos no admisibles) y las diferencias temporales (por ejemplo, las provisiones para reestructuración, que no son deducibles cuando se generan los costes, sino posteriormente cuando se pagan). De las cuentas revisadas de cada uno de los astilleros se deduce claramente que los créditos fiscales especiales correspondientes a 1995 y 1996 se calcularon sobre esta base y no en función de los resultados netos antes de impuestos. También se colige sin lugar a dudas de las cuentas de 1997 que el crédito fiscal concedido con arreglo a las normas generales de consolidación fiscal se calculó exactamente del mismo modo.

<sup>(10)</sup> BOE 310 de 28.12.1995, p. 37072.

- (49) Así pues, el cálculo de las autoridades españolas de la cantidad de ayuda justificada es totalmente artificial y no guarda relación con la realidad. Ni explica cómo se justificaba pago alguno en 1998 sobre la base de la Ley 13/96 dado el crédito fiscal general generado por la SEPI en 1998, que, de conformidad con la legislación tributaria española, no corresponde a los resultados de los últimos cuatro meses de 1997 (es decir, el período que comienza con la integración de los astilleros en la SEPI), sino a todo el año completo. La pretensión española de que la ayuda venía justificada por unos resultados peores que los esperados también es discutible. Según sus propias cifras, los resultados netos antes de impuestos registrados en 1995 y 1996 no fueron sustancialmente diferentes de los previstos en el plan. Es cierto que en 1997 (y 1998) las pérdidas fueron mayores, pero, como ya se ha indicado (y se confirma más adelante), fueron cubiertas íntegramente por créditos fiscales generales.
- (50) La Comisión ha hecho un análisis a partir de la base imponible según las cuentas revisadas y publicadas y ha calculado qué créditos fiscales tenían derecho a recibir los astilleros de 1995 a 1997 suponiendo que cada astillero tributase por separado. El resultado es éste (estaba previsto que los pagos se efectuasen en el año siguiente al período en cuestión):

(en millones de pesetas españolas)

	1995	1996	1997
Resultado antes de impuestos (según las cuentas)	(99 100)	(103 034)	(41 398)
Añádase: diferencias permanentes	9 239	6 663	6 048
Añádase: diferencias temporales	42 376	(17 416)	(7 728)
Resultados imponibles	(47 485)	(113 787)	(43 078)
Crédito al 28 %	13 296	31 860	12 062

Así pues, los astilleros tenían derecho a recibir en esos tres años 57 218 millones de pesetas españolas, de los que 45 156 millones correspondían a 1995 y 1996. Sin embargo, hay que tener en cuenta ciertas diferencias temporales anteriores a 1995 que representan 5 607 millones y que reducen, por tanto, el total para 1995/96 a 39 549 millones de pesetas españolas.

- (51) Entre créditos fiscales especiales y generales se desembolsó un total de 70 062 millones de pesetas españolas: 58 000 millones en créditos fiscales especiales y el referido crédito fiscal de 1997 abonado en 1998 en virtud de medidas generales. Como ya se ha indicado, este último crédito fiscal general, que, de conformidad con la legislación tributaria española, no corresponde a los resultados de los últimos cuatro meses de 1997 (es decir, el período que comienza con la integración de los astilleros en la SEPI), sino a todo el año completo, no constituye una ayuda. De ahí que sólo haya que examinar si los créditos fiscales correspondientes a 1995 y 1996 fueron cubiertos con una ayuda en forma de créditos fiscales especiales y, de ser así, hasta qué punto los 58 000 millones desembolsados hasta 1998 pueden justificarse por tal concepto. Como ya se ha observado, los pagos realmente recibidos ascendieron a 39 549 millones de pesetas españolas en marzo de 1997 y a 18 451 millones en julio de 1998. El pago de 1997 corresponde exactamente a los derechos a créditos fiscales de 1995/96. En cuanto al pago de 1998, no parece justificado por la legislación tributaria vigente, ya que el derecho a créditos fiscales de 1997 fue cubierto íntegramente por un crédito fiscal concedido en aplicación de medidas generales.
- (52) Queda la posibilidad de que se adeudasen intereses a los astilleros por los retrasos en el pago de los derechos de créditos fiscales de 1995 y 1996. Las autoridades españolas mencionaron esta cuestión al presentar sus datos, pero en sentido negativo, declarando que no se pagaron intereses, porque para determinar el importe de los créditos fiscales no se aplicó el régimen general de consolidación fiscal (que prevé el pago de intereses de demora). Como ya se ha dicho, la Comisión no acepta las cifras presentadas por las autoridades españolas. Ni acepta que los créditos no se calcularon de conformidad con el régimen general de consolidación fiscal. Sobre la base de la información que obra en su poder, la Comisión no está en situación de juzgar si los astilleros tenían derecho a recibir intereses de demora. No obstante, suponiendo que lo tuvieran y aceptando incluso que se pagasen con retraso los créditos fiscales correspondientes a 1995/96 (y acaso no sea así, puesto que los datos proporcionados por las autoridades españolas antes de la decisión de la Comisión, corroborados por los datos presentados por los astilleros en el contexto de la supervisión, parecen indicar que de hecho es posible que se abonase un anticipo en 1996), los intereses devengados no justificarían el pago de 18 451 millones en 1998.

- (53) Por lo tanto, a la vista de los créditos fiscales especiales pagados en 1997 (correspondientes a los resultados de 1995/96) y el crédito fiscal general abonado en 1998 (correspondiente a los resultados de 1997) hay que concluir que los astilleros disfrutaron de todos los créditos fiscales a que tenían derecho, a pesar de registrar unas pérdidas mayores que las previstas. El pago en 1998 de créditos fiscales especiales debe considerarse una infracción de la decisión de la Comisión, puesto que no puede justificarse como crédito fiscal especial. Los 18 451 millones de pesetas españolas parecen haber sido destinados a un fin completamente distinto del previsto, al haber servido de ayuda de funcionamiento que permitió que los astilleros redujesen aún más sus pérdidas. De conformidad con el artículo 4 de la Directiva 90/684/CEE, que estaba en vigor durante el período en cuestión, las ayudas de funcionamiento estaban sujetas a un techo máximo común. Según la información de que dispone la Comisión, los astilleros públicos siempre han recibido ayudas ligadas a contratos iguales a este techo máximo, sin dejar margen para la concesión de más ayuda.
- (54) Por lo tanto, la Comisión concluye que los 18 451 millones de pesetas españolas no son compatibles con la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado. Como no existe ningún otro motivo de compatibilidad, ni España tampoco lo ha invocado, la ayuda es incompatible con el mercado común, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 87 del Tratado.
- (55) La Comisión recuerda que las ayudas incompatibles con el mercado común deben ser objeto de recuperación. Con ello se persigue restablecer la situación previa a la concesión de la ayuda ilegal, anulando su efecto negativo sobre la competencia.
- (56) La Comisión insiste en que los importes objeto de recuperación deben devengar intereses desde la fecha en la que hayan sido puestos a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva. La recuperación se llevará a cabo con arreglo a las disposiciones del Derecho nacional y los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención de las ayudas regionales.

#### VI. CONCLUSIONES

- (57) la Comisión concluye que los astilleros españoles de titularidad pública recibieron una ayuda en forma de créditos fiscales especiales de 18 451 millones de pesetas españolas, que no puede justificarse invocando la legislación tributaria aplicable. Es cierto que no se ha superado el límite global fijado para tales ayudas, pero este límite no era más que un techo máximo. Dentro de dicho máximo, la ayuda debía corresponder únicamente a pérdidas imponderables, asumiéndose que los astilleros no podrían beneficiarse de créditos fiscales concedidos con arreglo al sistema general español de consolidación de impuestos. Ésta era una condición esencial para la aprobación de la ayuda y, por ende, para la compatibilidad de la misma con el mercado común, de conformidad con la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.
- (58) Como a juicio de la Comisión, los 18 451 millones de pesetas españolas ya no son compatibles con la letra e) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado y, por ende, son incompatibles con el mercado común, de conformidad con el apartado 1 del artículo 87 del Tratado, deben ser reembolsados. Este importe devengará intereses desde la fecha en la que la ayuda fue puesta a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

#### *Artículo 1*

La ayuda estatal concedida por España en favor de sus astilleros de titularidad pública, por importe de 110 892 743,38 euros (18 451 millones de pesetas españolas), es incompatible con el mercado común.

#### *Artículo 2*

1. España adoptará todas las medidas necesarias para obtener de sus beneficiarios la recuperación de la ayuda contemplada en el artículo 1.
2. La recuperación se efectuará con arreglo a los procedimientos del Derecho nacional. La ayuda recuperable devengará intereses desde la fecha en que estuvo a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación. Los intereses se calcularán sobre la base del tipo de referencia utilizado para el cálculo del equivalente de subvención en el marco de las ayudas regionales.

*Artículo 3*

España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, 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 26 de octubre de 1999.

*Por la Comisión*

Mario MONTI

*Miembro de la Comisión*

---