

II

(Actos adoptados en aplicación de los Tratados CE/Euratom cuya publicación no es obligatoria)

DECISIONES

COMISIÓN

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 21 de febrero de 2007

relativa a la ayuda estatal C 36/2004 (ex N 220/2004) — Portugal — Ayuda a una inversión directa en el extranjero en favor de Cordex, Companhia Industrial Têxtil S.A.

[notificada con el número C(2007) 474]

(El texto en lengua portuguesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2007/414/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 88, apartado 2, párrafo primero,

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos (1), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) Por carta de 5 de mayo de 2004 (registrada el 19 de mayo de 2004), Portugal notificó a la Comisión que tenía previsto conceder una ayuda a Cordex, Companhia Industrial Têxtil S.A. (en lo sucesivo, «Cordex»), con objeto de ayudar a financiar una inversión de esta empresa en Brasil. A instancias de la Comisión, Portugal facilitó información complementaria por cartas de 31 de agosto de 2004 (registrada el 6 de septiembre de 2004) y de 13 de septiembre de 2004 (registrada el 16 de septiembre de 2004).

(2) Por carta de 19 de noviembre de 2004, la Comisión informó a Portugal de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE con respecto a esta ayuda.

(3) Por carta de 7 de enero de 2005 (registrada el 11 de enero de 2005), las autoridades portuguesas presentaron sus comentarios en el marco del procedimiento anteriormente mencionado.

(4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario oficial de la Unión Europea* (2). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones.

(5) La Comisión recibió observaciones de los interesados. Transmitió dichas observaciones a Portugal, dándole la posibilidad de comentarlas y recibió sus comentarios por carta de 20 de mayo de 2005 (registrada el 25 de mayo de 2005).

(6) La Comisión solicitó información complementaria por carta de 26 de septiembre de 2005, a la que Portugal respondió por carta de 9 de noviembre de 2005 (registrada el 10 de noviembre de 2005). Las autoridades portuguesas transmitieron las últimas informaciones complementarias por carta de 22 de diciembre de 2005 (registrada el 23 de diciembre de 2005).

(1) DO C 35 de 10.2.2005, p. 2.

(2) Véase la nota 1.

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

Beneficiarios

- (7) Cordex es una empresa productora de cordelería situada en Ovar, una región asistida con arreglo al artículo 87, apartado 3, letra a), del Tratado. La empresa se fundó en 1969, especializándose en la producción de cuerdas de fibras sintéticas (polipropileno y polietileno), así como de cuerdas para atadoras o agavilladoras («binder» y «baler twine») y otros productos de sisal. En el momento en que se notificó la ayuda, Cordex empleaba a 259 trabajadores. Su volumen de negocios en ese año (2004) se cifró en aproximadamente 25 millones EUR. Cordex tiene otras dos empresas participadas en la misma región, FLEX 2000, creada en 2001, y Cordenet, creada en 2003. En conjunto, las tres empresas cuentan con cerca de 415 trabajadores ⁽³⁾.

El proyecto

- (8) El proyecto consiste en la creación de una empresa en Brasil — Cordebras Lda. — para producir exclusivamente cuerda para agavilladoras, un producto utilizado principalmente en la agricultura. Con esta inversión, Cordex espera aumentar su producción de artículos de sisal y aprovechar los menores costes y la disponibilidad de materia prima y de mano de obra en Brasil. Brasil está considerado como el primer productor mundial de esta materia prima (fibra de sisal) y el coste de la mano de obra en este país representa aproximadamente un tercio del coste en Portugal.
- (9) Con este proyecto, Cordex pretende asimismo ganar nuevos mercados, en especial en Estados Unidos, Canadá y países del Mercosur. Además, parte del sisal producido en Brasil se exportará a Portugal, bien como producto acabado, bien como producto semiacabado ⁽⁴⁾. En este último caso, el producto será sometido a un tratamiento especial a base de aceite, así como a su rebobinado y embalado, antes de su venta en el mercado.
- (10) Los gastos subvencionables de la inversión objeto de análisis ascienden a 2 678 630 EUR, correspondientes al capital nominal de la nueva empresa Cordebras Lda. El proyecto se finalizó en 2002 y en la actualidad está en funcionamiento.

Descripción de la ayuda

- (11) Cordex presentó una solicitud de ayuda a las autoridades portuguesas al amparo de un régimen destinado a favorecer la internacionalización de las empresas portuguesas ⁽⁵⁾. De conformidad con ese régimen, las ayudas a las empresas de gran dimensión deben ser notificadas a la Comisión. Aunque Cordex presentó su solicitud de ayuda en el año 2000, antes de iniciar la realización del proyecto, Portugal, debido a retrasos de carácter interno, no notificó la ayuda a la Comisión hasta enero de 2004.

- (12) La medida notificada consiste en un incentivo fiscal de 401 795 EUR, equivalente al 15 % de los gastos de inversión subvencionables.

III. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

- (13) La Comisión, en su decisión de incoar el procedimiento en este caso, declaró que evaluaría la medida de acuerdo con el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado CE, para determinar si la ayuda se destinaría a facilitar el desarrollo de una actividad económica, sin alterar las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común.
- (14) La Comisión tuvo en cuenta asimismo los criterios siguientes, ya utilizados en casos anteriores de ayudas a grandes empresas destinadas a financiar proyectos de inversión directa en el extranjero ⁽⁶⁾: si la ayuda contiene o no elementos de exportación encubiertos, las posibles repercusiones sobre el empleo, tanto en el país de origen como en el país de acogida, los riesgos de deslocalización, el impacto de la medida en la región en la que está implantado el beneficiario de la ayuda, la necesidad de la ayuda, fundamentalmente la intensidad prevista de la ayuda, teniendo en cuenta la competitividad internacional de la industria comunitaria y los riesgos asociados a los proyectos de inversión en determinados terceros países.
- (15) Teniendo en cuenta esos parámetros, la Comisión llegó a la conclusión de que la ayuda se había concedido para realizar una inversión inicial productiva y no contenía elementos de exportación encubiertos. Tampoco conducía a la deslocalización de puestos de trabajo de Portugal a Brasil, en la medida en que Cordex tenía intención de mantener los mismos niveles de empleo en Portugal. El hecho de que la nueva fábrica construida en Brasil estuviera equipada con maquinaria de producción nueva y que la mano de obra se contratara localmente limitaba todavía más el peligro de deslocalización.
- (16) La Comisión tomó nota asimismo del argumento esgrimido por las autoridades portuguesas de que este proyecto constituía la primera experiencia de internacionalización de Cordex, que no conocía el mercado brasileño, y que invertir en un mercado desconocido puede implicar riesgos considerables. Podría razonablemente deducirse que en caso de no tener éxito, las repercusiones económicas para la empresa serían importantes, dado que los costes representaban cerca del 12 % de su volumen de negocios. Además, la empresa presentó la solicitud de ayuda antes de iniciar de la ejecución del proyecto, lo que parecía indicar que la medida satisfacía plenamente el «criterio de incentivo», tal como normalmente exigen las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Datos relativos a 2005.

⁽⁴⁾ Portugal explicó que la cuerda agrícola «baler twine» producida en Brasil podía utilizarse como producto acabado o como producto semiacabado para ser aplicado en otros productos, como alfombras, objetos de decoración o en el sector del empaquetado tradicional.

⁽⁵⁾ N 96/99 (DO C 375 de 24.12.1999, p. 4).

⁽⁶⁾ Véanse las ayudas C 77/97 (LiftGmbH — Doppelmayr, Austria, DO L 142 de 5.6.1999, p. 32) y C 47/02 (Vila Galé-Cintra, DO L 61 de 27.2.2004, p. 76).

⁽⁷⁾ Véase el apartado 4.2 de las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional en vigor en el momento en que se notificó la medida: «los regímenes de ayudas deben establecer que la solicitud de la ayuda se presente antes del inicio de la ejecución de los proyectos» (DO C 74 de 10.3.1998, p. 13).

(17) No obstante, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a la repercusión de la ayuda sobre la competitividad global de la industria de la UE en cuestión. La Comisión observó que parte de los productos fabricados en Brasil probablemente competirían en el mercado de la UE y que no disponía de información alguna sobre la importancia relativa del beneficiario o del mercado, ni sobre el impacto de la medida en la región en que está ubicada Cordex. Por consiguiente, la Comisión no podía afirmar en esa fase del procedimiento que la ayuda cumpliera los requisitos para beneficiarse de la exención prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado.

Observaciones presentadas por terceros

(18) Una empresa francesa, BIHR, declaró que la inversión de Cordex en Brasil era un punto y seguido en una serie de inversiones de otros fabricantes portugueses y que esas empresas, conjuntamente con otros competidores brasileños y americanos, amenazaban la producción de sisal de BIHR en Europa. BIHR también manifestó su preocupación por el hecho de que la ayuda pudiera reforzar la posición de Cordex en el sector de las fibras sintéticas.

(19) Preocupaciones semejantes manifestó Sainte Germaine, otra empresa francesa, que afirma fabricar productos sintéticos en Europa y haber transferido a Brasil sus actividades en el sector del sisal. Sainte Germaine alegó que las empresas portuguesas disfrutaban de ventajas cuando invierten en Brasil, en la medida en que pueden importar posteriormente el producto en Europa pagando menores derechos de aduana.

(20) Otra empresa que pidió quedar en el anonimato, formuló observaciones del mismo tipo, afirmando que la ayuda confería una ventaja competitiva a Cordex en el sector de la cordelería.

Comentarios de Portugal

(21) Portugal señaló que la inversión en Brasil constituye un elemento de la estrategia de Cordex consistente en conservar una amplia gama de actividades en Portugal, manteniendo al mismo tiempo los niveles actuales de empleo. Cordex continuará fabricando productos de sisal en Portugal, con materia prima importada de Brasil, importando igualmente de Cordebras Lda. tanto productos acabados como semiacabados, que procesará para transformarlos en productos de sisal de mayor valor añadido. Entre estas actividades se incluye la adaptación del empaquetado de la cuerda para atadoras o agavilladoras («baler twine») importada de acuerdo con las exigencias del cliente (por ejemplo, en lo que respecta a su dimensión o su etiquetado), contribuyendo de esta forma a favorecer el empleo en la industria del sector del empaquetado de la región en que está ubicada Cordex.

(22) A raíz de la inversión en Brasil, Cordex creó dos nuevas empresas en Ovar (FLEX y Cordenet, dedicadas a la pro-

ducción de espuma y de redes, respectivamente). Este hecho provocó algunas transferencias de trabajadores entre estas empresas así como un ligero aumento de los niveles globales de ocupación de las tres empresas en Ovar: de 358 trabajadores, en 2000, a 415, en 2005. A su vez, la empresa brasileña Cordebras Lda., recientemente creada, da empleo a cerca de 145 trabajadores.

(23) De acuerdo con las autoridades portuguesas, la estrategia de diversificación de Cordex, incluida su inversión en Brasil, es, por consiguiente, beneficiosa para el mantenimiento del empleo en una región (Ovar) que registra niveles de desempleo superiores a la media nacional. Contribuye igualmente a crear empleo en el Estado de Bahía (Brasil), en el que está ubicada Cordebras Lda.

(24) Por lo que se refiere a las observaciones de terceros interesados, las autoridades portuguesas sostuvieron que Cordex está sujeta a las mismas condiciones y a los mismos derechos de aduana que cualquier otro fabricante de la UE cuando importa productos de sisal de Brasil y que el reducido importe de la ayuda que Portugal se propone conceder a Cordex no tendrá un impacto importante en el mercado comunitario. Desde el punto de vista de las autoridades portuguesas, la inversión de Cordex en Brasil era necesaria para contrarrestar los efectos del aumento de las exportaciones de países que cuentan con ventaja por sus menores costes (países africanos y Brasil) ⁽⁸⁾.

(25) Por último, Portugal declaró que el hecho de que la inversión se hubiera llevado a cabo sin contar con financiación pública no debe pesar en contra de la empresa, que prosiguió con el proyecto gracias a créditos bancarios y capital propio, con la esperanza de obtener la ayuda estatal que había solicitado con arreglo al régimen nacional pertinente ⁽⁹⁾.

IV. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

Existencia de ayuda con arreglo a los términos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE

(26) Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, del Tratado son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.

En su decisión de incoar el procedimiento en el presente caso, la Comisión llegó a la conclusión de que la medida de ayuda entraba en el ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE, basándose en las siguientes razones:

⁽⁸⁾ Según estas autoridades, las ventas de sisal de Portugal en la UE disminuyeron un 12,3 % entre 1999 y 2004, debido principalmente al aumento de las importaciones.

⁽⁹⁾ Véase la nota 5.

- al subvencionar la creación de una nueva unidad de producción en el contexto de la iniciativa de internacionalización de una empresa portuguesa en Brasil, la medida notificada favorece a una empresa determinada o a determinadas producciones. La Comisión considera que las ayudas concedidas a empresas de la Unión Europea para favorecer la inversión directa en el extranjero son comparables a las ayudas concedidas a empresas que exportan prácticamente toda su producción fuera de la Comunidad. En estos casos, dada la interdependencia entre los mercados en los que las empresas comunitarias desarrollan sus actividades, no cabe excluir que la ayuda pueda falsear la competencia en la Comunidad ⁽¹⁰⁾,
- Portugal señaló que la inversión también pretende favorecer las actividades del beneficiario en Portugal (así como en el país en el que se realiza la inversión), pudiendo afectar por tanto al comercio intracomunitario,
- la ayuda se financia con recursos estatales. Portugal no contradujo estas conclusiones, por lo que quedaron confirmadas.

Compatibilidad de la ayuda con el Tratado CE

- (27) A la vista de que la ayuda no podía considerarse compatible con arreglo a ninguna de las directrices o encuadramientos vigentes, la Comisión indicó que estudiaría si la ayuda podría considerarse compatible con Tratado CE sobre la base de la exención prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, que autoriza la concesión de ayudas para facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Por consiguiente, la Comisión debe valorar si la ayuda contribuirá al desarrollo de la producción de sisal o de otras actividades económicas en la Unión Europea sin repercutir negativamente en las condiciones de los intercambios entre los Estados miembros.
- (28) En su decisión de incoar el procedimiento, la Comisión puso de relieve asimismo que tendría en cuenta determinados criterios que ya había utilizado en casos anteriores de concesión de ayudas a grandes empresas relacionadas con proyectos de inversión directa en el extranjero (véase el considerando 14), destinadas a crear un equilibrio entre las ventajas de la ayuda en términos de contribución a la competitividad internacional de la industria de la UE en cuestión (por ejemplo, si la ayuda es necesaria teniendo en cuenta los riesgos que conlleva el proyecto en el tercer país) y sus posibles efectos negativos en el mercado de la UE.
- (29) En este contexto, la Comisión tenía dudas sobre la repercusión de la medida en el mercado común y en la competitividad global de la industria de la UE en cuestión; además no disponía de información sobre la importancia de la empresa beneficiaria frente a sus competidoras de la UE, ni sobre las repercusiones que tendrá la medida en la

región en que está ubicada Cordex (véase el considerando 17).

Necesidad de la ayuda

- (30) La legislación sobre ayudas estatales de finalidad regional establece como principio general que para que una ayuda sea compatible con el mercado común debe demostrarse que conlleva la realización de una actividad suplementaria por parte del beneficiario que este no realizaría en caso de no concederse la ayuda. De otra forma, la ayuda se limitaría a falsear la competencia sin tener, como contrapartida, efecto positivo alguno. La Comisión subrayó que, toda vez que la empresa había solicitado la concesión de la ayuda antes del inicio de la ejecución del proyecto, parecía haber indicios de que la medida satisfacía los «criterios de incentivo», normalmente exigidos por las normas sobre ayudas estatales de finalidad regional ⁽¹¹⁾. No obstante, esto no demuestra al cien por cien que la ayuda fuera realmente necesaria teniendo en cuenta la competitividad internacional de la industria de la UE y los riesgos que conllevan los proyectos de inversión en algunos terceros países.
- (31) En su decisión de 19 de noviembre de 2004, la Comisión tomó nota del argumento esgrimido por las autoridades portuguesas de que una inversión en Brasil podía comportar mayores riesgos para Cordex que una inversión en la Unión Europea, debido a las volatilidades de la divisa brasileña y, sobre todo, al hecho de que se trataba de la primera experiencia de internacionalización de Cordex, que carecía de experiencia en el mercado brasileño ⁽¹²⁾.
- (32) Sin embargo, las informaciones transmitidas a la Comisión a raíz de incoarse el procedimiento indican que otros productores competidores de Cordex habían invertido en Brasil (a pesar de la aparente volatilidad de la divisa brasileña). En especial, la empresa Quintas & Quintas SA, una empresa portuguesa competidora de Cordex, instaló, según las informaciones facilitadas por las autoridades portuguesas, una unidad de producción en Brasil (Brascorda) sin solicitar ningún tipo de ayuda a las autoridades lusas. Por consiguiente, no existen elementos que demuestren la existencia de una deficiencia general del mercado asociada a este tipo de proyecto capaz de impedir a Cordex o a sus competidores invertir en Brasil sin ayuda pública.
- (33) Aunque esta haya sido la primera experiencia de internacionalización de Cordex, las autoridades portuguesas tampoco han logrado demostrar que esta empresa haya tenido que hacer frente a dificultades específicas para realizar la inversión en cuestión. Por ejemplo, a pesar de la dimensión relativamente pequeña de Cordex en términos de volumen de negocios (inferior al umbral de las PYME), las autoridades portuguesas en ningún momento hicieron referencia a posibles problemas de Cordex para obtener financiación de bancos comerciales; por el contrario, parece que la empresa consiguió financiar la inversión con recursos propios y créditos comerciales.

⁽¹⁰⁾ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-142/87: Tubemeuse (Recopilación 1990, p. I-959), apartado 35.

⁽¹¹⁾ Véase la nota 7.

⁽¹²⁾ Véase en el mismo sentido la ayuda C 47/02, Vila Galé-Cintra.

- (34) Así pues, la Comisión considera, sobre la base de las informaciones que preceden, que Portugal no logró demostrar que, sin la ayuda, Cordex no habría realizado la inversión en cuestión en Brasil y que la ayuda era necesaria, teniendo en cuenta los riesgos que conllevaba su proyecto en Brasil. La Comisión subraya que el hecho de que Cordex haya llevado a cabo hasta ahora todas estas actividades sin recibir ayudas estatales parece demostrar que la ayuda no era necesaria.

Impacto de la ayuda en el mercado comunitario

- (35) De acuerdo con las informaciones disponibles, existen alrededor de doce productores comunitarios de sisal en el mercado de la UE. Cinco están establecidos en Portugal y representan cerca del 81 % de la producción de la UE ⁽¹³⁾. Todas esas empresas producen artículos sintéticos y cordelería e hilo de sisal. La producción de fibras sintéticas parece ser la actividad principal de la mayoría de estas empresas. Lo mismo sucede con Cordex (el sector del sisal solo representa aproximadamente un 20 % de su capacidad de producción). El sisal y las fibras sintéticas son en cierto grado sustituibles en lo que se refiere a su utilización en la agricultura.
- (36) En 2003, la cuota de Cordex en el mercado comunitario de los productos de sisal fue de casi un 6,6 %. Sin embargo, si se tuvieran también en cuenta las ventas de los productos fabricados por Cordebras Lda., la cuota de Cordex en el mercado comunitario ascendería al 17,7 % ⁽¹⁴⁾. En este contexto, las autoridades portuguesas señalaron que cerca del 47 % de las exportaciones de Cordebras (aproximadamente 2 210 toneladas en 2003) se destinaron al mercado comunitario.
- (37) Habida cuenta del significativo porcentaje de sisal producido por *Cordebras Lda.* que se importa (a través de Cordex) en la UE, la Comisión llegó a la conclusión de que la ayuda parece tener un impacto significativo sobre la competencia en el mercado comunitario. Además, parece que la ayuda refuerza la posición global de Cordex en la UE y, por lo tanto, puede afectar a otros segmentos de mercado en los que Cordex y sus competidores están presentes. Estos datos han sido refrendados por las observaciones presentadas por los competidores, que alegan que la ayuda falsea gravemente la competencia en el mercado de la cordelería y del hilo de sisal, así como de las fibras sintéticas.
- (38) A la hora de evaluar la compatibilidad de la ayuda, la Comisión debe valorar cuidadosamente el equilibrio entre los efectos negativos y positivos de la medida en la UE y determinar si los efectos beneficiosos para la Comunidad compensan los efectos negativos para la competencia y

para el comercio en el mercado comunitario. Sobre la base de las informaciones a las que se ha hecho referencia anteriormente, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no existen elementos de prueba que sugieran que la concesión de la ayuda a Cordex para su inversión en Brasil pueda contribuir a mejorar la competitividad de la industria europea de que se trata. La ayuda contribuiría probablemente a reforzar la posición del beneficiario, pero perjudicaría la de sus competidores que no reciben ayudas estatales. Por consiguiente, no ha quedado demostrado que la ayuda tenga efectos positivos para la Comunidad que compensen su impacto negativo sobre la competencia y los intercambios en el mercado comunitario.

Conclusión

- (39) Teniendo en cuenta lo expuesto, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no hay pruebas de que la ayuda sea necesaria para que Cordex lleve a cabo la inversión en cuestión en Brasil. Además, la ayuda puede falsear de manera significativa la competencia en el mercado comunitario. Por consiguiente, la Comisión considera que el proyecto de ayuda estatal en favor de Cordex, destinado a apoyar su inversión directa en Brasil, no contribuye al desarrollo de determinadas actividades económicas, tal como exige el artículo 87, apartado 3, letra c), sin alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, siendo, por consiguiente, incompatible con el mercado común.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El incentivo fiscal que Portugal tiene previsto conceder a Cordex, Companhia Industrial Têxtil S.A., por un importe de 401 795 EUR, para financiar su inversión directa en Brasil es incompatible con el mercado común, en la medida en que no cumple los criterios establecidos en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado CE.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 21 de febrero de 2007.

Por la Comisión

Neelie KROES

Miembro de la Comisión

⁽¹³⁾ Datos de 2003.

⁽¹⁴⁾ Datos facilitados por Portugal, basándose en el consumo aparente de la EU-15 en 2003.