

# DECISIONES

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 6 de julio de 2010

relativa a la medida C 48/07 (ex NN 60/07) ejecutada por Polonia a favor de WRJ y WRJ-Serwis

[notificada con el número C(2010) 4476]

(El texto en lengua polaca es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2010/612/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2,

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

Visto el Protocolo 8 sobre la reestructuración de la industria siderúrgica polaca anejo al Tratado de Adhesión <sup>(1)</sup>,

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con las citadas disposiciones <sup>(2)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

### 1. PROCEDIMIENTO

- (1) Durante el seguimiento de la reestructuración del sector siderúrgico polaco se pusieron en conocimiento de la Comisión las irregularidades existentes en el sector polaco de tubos de acero. Tras la adhesión de Polonia a la UE, se llevaron a cabo verificaciones de oficio en relación con la ayuda a Walcownia Rur Jedność Sp. Z.o.o. (en lo sucesivo, «WRJ») y WRJ-Serwis Sp. z o.o. (en lo sucesivo, «WRJ-Serwis»). Mediante cartas de 6 de abril de 2005, 4 de agosto de 2005, 3 de noviembre de 2005, 4 de mayo de 2006, 17 de noviembre de 2006 y 11 de julio de 2007, la Comisión solicitó información a las autoridades polacas. Las autoridades polacas respondieron mediante cartas de 7 de junio de 2005, 29 de septiembre de 2005, 2 de diciembre de 2005, 18 de mayo de 2006, 31 de mayo de 2006, 10 de enero de 2007 y 3 de agosto de 2007.
- (2) Por carta de 23 de octubre de 2007, la Comisión informó a Polonia de su Decisión de incoar el procedimiento establecido en el artículo 108, apartado 2, del

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») <sup>(3)</sup> con relación a varias medidas concedidas a las empresas WRJ y WRJ-Serwis.

- (3) La Decisión de la Comisión sobre la incoación del procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 24 de noviembre de 2007 <sup>(4)</sup>. La Comisión invitó a los terceros interesados a presentar observaciones sobre las medidas.
- (4) La Comisión recibió observaciones de un tercero interesado y las remitió a las autoridades polacas, brindándoles la oportunidad de manifestar su punto de vista. Sus observaciones se recibieron por carta de 16 de febrero de 2009. La respuesta de las autoridades polacas a la incoación del procedimiento de investigación formal se remitió mediante cartas de 21 de enero y 1 de febrero de 2008.
- (5) La Comisión solicitó información adicional el 16 de febrero de 2009, que las autoridades polacas facilitaron mediante carta de 4 de junio de 2009.

### 2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LAS MEDIDAS

#### 2.1. Beneficiarios

##### 2.1.1. WRJ

- (6) La empresa WRJ tiene su sede en Katowice y emplea a 12 personas en tareas administrativas. El 40,736 % de las acciones de la empresa son propiedad de Towarzystwo Finansowe Silesia Sp. Z.o.o. (en lo sucesivo, «TFS»), empresa de titularidad pública en un 99,6 %. Otro 7,235 % de las acciones es propiedad de Walcownia Rur Silesia SA (en lo sucesivo, «Walcownia Rur Silesia»), filial al 100 % de TFS.
- (7) Los demás accionistas son:
- PIW Enpol Sp. z o.o. (participación del 19,009 %),
  - Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (participación del 8,3 %),

<sup>(1)</sup> DO L 236 de 23.9.2003, p. 948.

<sup>(2)</sup> DO C 282 de 24.11.2007, p. 21.

<sup>(3)</sup> Con efecto a partir del 1 de diciembre de 2009, los artículos 87 y 88 del Tratado CE han pasado a ser los artículos 107 y 108, respectivamente, del TFUE. Ambos conjuntos de disposiciones son, en sustancia, idénticos. A efectos de la presente Decisión, las referencias a los artículos 107 y 108 del TFUE se entenderán hechas, cuando proceda, a los artículos 87 y 88 del Tratado CE.

<sup>(4)</sup> Véase la nota 2 a pie de página.

- Kulczyk Privatstiftung (participación del 4,533 %),
  - Huta Jedność (participación del 0,817 %),
  - otros muchos accionistas minoritarios, con participaciones que van del 0,004 % al 3,4 %.
- (8) WRJ fue fundada en 1995 con el fin de construir un nuevo tren de laminación de tubos de acero sin soldadura con una capacidad de producción de 160 000 toneladas al año (en lo sucesivo, «el proyecto WRJ»).
- (9) Inicialmente, otra empresa, Huta Jedność, comenzó en 1978 a construir un tren de laminación de tubos de acero sin soldadura con una capacidad de 400 000 toneladas, pero su construcción se interrumpió en 1980 cuando se eliminaron las subvenciones públicas. Tras varios intentos de volver a poner en marcha el proyecto, Huta Jedność solicitó el concurso de acreedores, incluida la liquidación de sus activos, que le fue denegado judicialmente. En la actualidad, Huta Jedność es una empresa en liquidación que alquila sus activos productivos a otras empresas y funciona como proveedor de medios de producción.
- (10) El proyecto WRJ constaba de elementos de la infraestructura de Huta Jedność y de la maquinaria y equipos con que contaba inicialmente esta última empresa para el proyecto original. Además, el proyecto iba a construirse en unos terrenos que eran propiedad de Huta Jedność. Se invitó a nuevos inversores a participar en el proyecto WRJ, que comenzó en 1997. La ejecución del proyecto se interrumpió en 2001 y desde entonces se ha producido la retirada de los inversores. Aunque parece que el 86 % del trabajo se llevó a término, WRJ nunca ha llegado a iniciar actividad de producción alguna.
- (11) El 4 de septiembre de 2007, Walcownia Rur Silesia, filial al 100 % de TFS, creada con vistas a consolidar el sector polaco de tubos de acero (véanse los considerandos 11 a 12), solicitó el procedimiento concursal para WRJ, incluida la liquidación de sus activos. El 23 de enero de 2008, el Tribunal de Distrito de Katowice declaró la insolvencia de WRJ y ordenó la liquidación de sus activos, para lo cual designó a un síndico. Da la impresión de que en el contexto del procedimiento concursal no se ha vendido activo alguno de WRJ.

#### 2.1.2. WRJ-Serwis

- (12) WRJ-Serwis fue creada en 2001 a raíz de la transformación de la empresa Zakład Usług Energomechanicznych «Jedność» SA, que había sido fundada en 1999. Sus accionistas son TFS (54,66 %), PIW ENPOL Sp. z o.o. (36,77 %), Commplex Sp. z o.o. (8,29 %) y Huta Jedność (0,28 %).
- (13) El objetivo originario de WRJ-Serwis era llevar a cabo parte del proyecto de WRJ y brindarle mejores oportunidades de crédito. No obstante, WRJ-Serwis nunca ha desarrollado actividades de inversión, sino que ha venido produciendo tubos de acero sin soldadura laminados en frío desde mayo de 2004, después de que Huta Jedność

dejara de producir en el tren de laminación a comienzos de 2004. Esta actividad se lleva a cabo mediante activos alquilados inicialmente a Huta Jedność. Estos activos fueron absorbidos posteriormente por ING Bank Śląski SA y finalmente por Walcownia Rur Silesia. Por otra parte, WRJ-Serwis adquirió 9/10 del usufructo perpetuo del terreno en el que está implantado el proyecto WRJ y 9/10 de la propiedad de los edificios construidos sobre dicho terreno.

- (14) WRJ-Serwis cesó su actividad en abril de 2008, cuando Walcownia Rur Silesia se hizo con la producción de tubos de acero en el tren de laminación.

#### 2.1.3. Consolidación de WRJ y WRJ-Serwis e intentos de privatización

- (15) En 2004, TFS empezó a buscar un inversor estratégico para las empresas WRJ y WRJ-Serwis. En 2005, se invitó a los terceros interesados a licitar y dos presentaron ofertas. Finalmente, se celebró un convenio marco con uno de los licitadores con vistas a la compra de los activos de WRJ y WRJ-Serwis, libres de toda carga, que, sin embargo, se resolvió en octubre de 2006 al no cumplirse sus condiciones. En diciembre de 2006, TFS lanzó un nuevo procedimiento de licitación pero no recibió oferta alguna.
- (16) Tras una nueva licitación puesta en marcha en 2007, TFS decidió consolidar WRJ y WRJ-Serwis para facilitar su privatización. Con tal fin TFS creó dos nuevas empresas, FEREX Sp. z o.o. (en lo sucesivo, «FEREX») y Walcownia Rur Silesia. TFS posee el 100 % de las acciones de ambas empresas. A través de Walcownia Rur Silesia y de FEREX, TFS adquirió los activos necesarios para llevar a cabo el proyecto WRJ y asumió las deudas de WRJ y WRJ-Serwis.
- a) Walcownia Rur Silesia se convirtió en acreedor de WRJ al adquirir a un consorcio de bancos deudas de esta última por importe de 168 940 469 zloty polacos (PLN) y a Stalexport por importe de 95 595 057 PLN. Además, Walcownia Rur Silesia adquirió los activos mobiliarios de la trefilería al consorcio bancario liderado por ING Bank Śląski.
- b) Por su parte, FEREX también se convirtió en acreedor de WRJ al adquirir a los bancos pasivo adeudado a WRJ por importe de 142 941 270,43 PLN en total, garantizado mediante una hipoteca sobre terrenos propiedad de WRJ y WRJ-Serwis.
- (17) En agosto de 2008, las autoridades polacas hicieron un nuevo intento de vender las empresas WRJ, WRJ-Serwis, FEREX y Walcownia Rur Silesia. TFS y Walcownia Rur Silesia invitaron a los terceros interesados a participar en las negociaciones de cara a la adquisición conjunta de los activos de Walcownia Rur Silesia, el capital en acciones de FEREX, el pasivo de TFS adeudado a FEREX y las acciones de TFS en el capital de WRJ-Serwis. El procedimiento finalizó el 15 de enero de 2009 y no culminó en la venta de ninguno de los activos ofertados.

## 2.2. Medidas objeto de evaluación

- (18) Las medidas concedidas a WRJ consisten en inversiones de capital realizadas por TFS (2.2.1), garantías facilitadas por TFS (2.2.2) y un aval concedido por el Tesoro Público (2.2.3). La ayuda concedida a WRJ-Serwis consiste en inversiones de capital por parte de TFS (2.2.4)

### 2.2.1. Inversiones de capital en WRJ por parte de TFS

- (19) La primera inversión de capital de TFS en WRJ se realizó el 26 de junio de 2002, cuando los accionistas de WRJ decidieron ampliar el capital en acciones de la empresa. A cambio de efectos por cobrar se asignaron a TFS acciones con un valor nominal de 15 millones PLN. Se trataba de cuantías adeudadas a TFS por Huta Andrzej y Huta Katowice y ascendían a 15 millones PLN. La ampliación de capital se registró y entró en vigor el 22 de noviembre de 2002.
- (20) La segunda ampliación de capital tuvo lugar el 17 de enero de 2003, cuando los accionistas de WRJ decidieron volver a incrementar el capital en acciones de la empresa. A cambio de los importes adeudados a TFS por WRJ, se asignaron a la primera acciones por un valor nominal de 40 millones PLN (canje de deuda por acciones). Los importes adeudados tenían un valor nominal de 40 millones PLN y TFS ya los había asumido anteriormente, en diciembre de 2002, de ING Bank Śląski SA. La ampliación de capital se registró y entró en vigor el 25 de agosto de 2003.

### 2.2.2. Garantías concedidas a WRJ por TFS

- (21) En 2001, TFS concedió una garantía que cubría hasta 5 millones PLN de un crédito por importe de 20 millones PLN. El crédito había sido concedido a WRJ en 1999 por parte del Fondo Regional de Defensa del Medio Ambiente y Gestión Hídrica (*Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*).
- (22) En 2001, TFS concedió una garantía que cubría hasta 50 millones PLN de un crédito por importe de 115 millones PLN. El crédito había sido concedido a WRJ en 1996 por parte del Fondo Nacional de Defensa del Medio Ambiente y Gestión Hídrica (*Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej*).

### 2.2.3. Aval concedido a WRJ por parte del Tesoro Público

- (23) El 14 de octubre de 1997, el Tesoro Público concedió una garantía que cubría el 45 % del principal y los intereses de dos créditos que ascendían a 262,5 millones PLN en total. Estos créditos consistían en un instrumento de crédito en divisas y un instrumento de crédito en PLN, ambos concedidos por un consorcio bancario en 1997.
- (24) El 2 de enero de 2003, el Consejo de Ministros incrementó la garantía al 55 %, mediante la firma de los correspondientes documentos. El aumento de la garantía no se ha llevado a cabo.

### 2.2.4. Inversiones de capital en WRJ-Serwis por parte de TFS

- (25) TFS realizó inversiones de capital en WRJ-Serwis en diciembre de 2003 con el objetivo de hacerse con una

participación mayoritaria en el capital de la empresa y lograr así el control del proyecto WRJ. Mediante decisión de diciembre de 2003, los accionistas de WRJ-Serwis accedieron a que TFS adquiriese acciones de la empresa. El valor nominal de las acciones ascendía a 7 910 000 PLN. La empresa TFS se hizo con las acciones esencialmente mediante un canje de los importes que le adeudaba Huta Jednośc. Estos efectos por cobrar se transfirieron a WRJ-Serwis. TFS también pagó una parte de las acciones en efectivo (890 000 PLN) y con una contribución en especie (virutas metálicas de Huty Jednośc destinadas a ulteriores transformaciones, por un valor de cesión de 450 000 PLN). El contrato de compraventa de acciones se firmó el 8 de junio de 2004. La ampliación de capital no se registró hasta el 17 de agosto de 2007.

- (26) Al mismo tiempo que TFS, también adquirieron acciones de la ampliación de capital uno de los accionistas actuales, PIW Enpol Sp. z o.o., y un nuevo accionista, Complex Sp. z o.o. (ambas empresas privadas). Las empresas adquirieron las acciones asignando los importes adeudados por Huta Jednośc a WRJ-Serwis.

## 3. RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL

- (27) Como se indica en el considerando 3, el 23 de octubre de 2007 la Comisión decidió incoar el procedimiento de investigación formal (en lo sucesivo, «la Decisión de incoación»). En la Decisión de incoación, la Comisión manifestó de modo preliminar que era competente para pronunciarse sobre el asunto y que las medidas en cuestión constituían ayuda estatal incompatible con el mercado interior.

### 3.1. Legislación aplicable y competencia de la Comisión

- (28) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró que los artículos 107 y 108 del TFUE (anteriormente artículos 87 y 88 del Tratado CE) no se aplican por lo general a las ayudas concedidas antes de la adhesión que ya no sean de aplicación tras la misma. No obstante, las disposiciones del Protocolo 8 del Tratado de Adhesión sobre la reestructuración de la industria siderúrgica polaca (en lo sucesivo, «el Protocolo 8») podían ser consideradas *lex specialis* en relación con los artículos 107 y 108 del TFUE, que amplían el control de las ayudas estatales en el marco del TFUE a cualquier ayuda concedida para la reestructuración de la industria siderúrgica polaca entre 1997 y 2006. Por consiguiente, en principio la Comisión sería competente para pronunciarse sobre tales ayudas.
- (29) En relación con la cuestión de si los fabricantes de tubos como WRJ y WRJ-Serwis forman parte de la «industria siderúrgica» a los efectos del Protocolo 8, la Comisión consideró lo siguiente: el Protocolo 8 se basó en el programa nacional de reestructuración («*Restrukturyzacja i rozwój hutnictwa żelaza i stali w Polsce*», en lo sucesivo, «KPR»). El ámbito de aplicación del KPR y del Protocolo 8 no se limitaba al del anexo I del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero («el Tratado CECA»), sino que también abarcaba determinados sectores de la siderurgia, como los tubos sin soldar y los tubos gruesos soldados.

(30) Con arreglo a la Decisión de incoación, esta interpretación se ajustaba, en primer lugar, a la definición del sector siderúrgico establecida en las normas sobre ayudas estatales de la UE, a saber, la definición que figura en el anexo B de las Directrices comunitarias multisectoriales<sup>(5)</sup>. En segundo lugar, ello era consecuencia del KPR, del que la mitad de los beneficiarios eran fabricantes de tubos. Huta Jednośc, predecesora de WRJ y WRJ-Serwis, participó en el proceso de reestructuración y fue mencionada expresamente en varias ocasiones en el proyecto del KPR, aunque finalmente no fue considerada beneficiario potencial, ya que, en ese momento, se tenía la intención de liquidarla tras su quiebra en 2002.

(31) Como consecuencia de ello, la Comisión estimó que la prohibición de conceder ayuda no contemplada en el KPR ni el Protocolo 8 se aplicaba a Huta Jednośc, WRJ y WRJ-Serwis.

### 3.2. Existencia de ayuda estatal

(32) Por lo que respecta a las inversiones efectuadas en WRJ por TFS y a la garantía ofrecida a la primera por la segunda, la Comisión aseguró albergar serias dudas de que fueran a reunir los requisitos del principio del inversor en una economía de mercado. En el momento en que se adoptaron las medidas, WRJ atravesaba dificultades y no habría estado en condiciones de conseguir por sí misma esos fondos en el mercado de capitales. Además, la Comisión dudaba de que hubiera habido un rendimiento de la inversión suficiente. Por último, la Comisión consideró que las inversiones difícilmente podían justificarse por el hecho de que TFS tuviese la intención de privatizar WRJ con posterioridad.

(33) Por lo que se refiere a la garantía ofrecida por el Tesoro Público a WRJ, la Comisión señaló que no estaba claro que esta última se encontrara en crisis en el momento en que se constituyó la garantía, en 1997. En segundo lugar, y por lo que respecta al incremento de la garantía en 2003, se podía considerar que WRJ se encontraba en crisis, por lo que la Comisión expresó dudas en cuanto a que este incremento de la garantía se ajustase al principio del inversor en una economía de mercado.

(34) Por lo que respecta a las inversiones efectuadas en WRJ-Serwis por TFS, la Comisión aseguró albergar serias dudas de que fueran a reunir los requisitos del principio del inversor en una economía de mercado. La Comisión señaló que la empresa estaba en crisis en 2003 y, por lo tanto, consideró dudoso que las inversiones pudiesen garantizar un rendimiento razonable.

### 3.3. Compatibilidad de la ayuda estatal con el mercado interior

(35) La Comisión no logró encontrar razón alguna por la que la posible ayuda estatal pudiera ser declarada compatible, ya que las ayudas a la inversión o la reestructuración al sector siderúrgico concedidas entre 1997 y 2006 estaban prohibidas por lo dispuesto en el Protocolo 8 y, por tanto, con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE.

<sup>(5)</sup> Véase el anexo B de las Directrices comunitarias multisectoriales (DO C 70 de 19.3.2002, p. 8), que se ha aplicado desde el 24 de julio de 2002 (apartado 39) y que fue sustituido por el anexo I de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13).

## 4. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES POLACAS A PROPÓSITO DE LA DECISIÓN DE INCOACIÓN

(36) Mediante cartas de 21 de enero y de 1 de febrero de 2008, las autoridades polacas remitieron sus observaciones en relación con la Decisión de incoación. En resumen, no estaban de acuerdo con la interpretación que hacía la Comisión del Protocolo 8 y reiteraron su opinión de que las medidas en cuestión no constituían ayuda estatal.

### 4.1. Legislación aplicable y competencia de la Comisión

(37) Las autoridades polacas consideran que no se deberían hacer generalizaciones sobre la base del Protocolo 8, que constituye una excepción a la norma de no intervención en relación con las ayudas estatales concedidas antes de la adhesión.

(38) En primer lugar, señala que los fabricantes de tubos y sus productos no estaban incluidos en el anexo I del Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra<sup>(6)</sup> (en lo sucesivo, «el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo») y que, por tanto, no se encuadraban en su ámbito de aplicación.

(39) En segundo lugar, la prohibición de conceder ayuda estatal a los fabricantes de tubos de los Estados miembros se introdujo el 24 de julio de 2002, cuando entró en vigor el anexo B de las Directrices comunitarias multisectoriales, que definía el concepto «sector siderúrgico». Con arreglo a esa definición, el segmento de los tubos sin soldar y de los tubos gruesos soldados formaba parte del «sector siderúrgico». En consecuencia, el KPR aprobado por la Comisión en 2003 y el Protocolo 8 también incluían a los fabricantes de tubos de acero. Anteriormente, cuando estaba en vigor el Tratado CECA, el sector de los tubos quedaba excluido.

(40) Las autoridades polacas estiman que se ha de interpretar el Protocolo 8 en el sentido de que antes del 24 de julio de 2002 las ayudas concedidas a los fabricantes de tubos quedaban al margen del control de la Comisión, como cualquier otra intervención que tuviese lugar antes de la entrada en vigor del Tratado de Adhesión. Con posterioridad a esa fecha, los fabricantes de tubos quedaban sujetos a las mencionadas restricciones.

(41) En cuanto a los beneficiarios, las autoridades polacas afirman que solo se puede considerar que WRJ-Serwis es un productor siderúrgico a partir de 2004, cuando comenzó a utilizar los trenes de laminación, por lo que, antes de esa fecha, no se podía considerar que las intervenciones públicas constituyesen ayuda estatal al sector siderúrgico.

(42) Por otra parte, las autoridades polacas subrayan que el proyecto WRJ no es una continuación del anterior proyecto Huta Jednośc.

<sup>(6)</sup> DO L 348 de 31.12.1993, p. 2.

#### 4.2. Existencia de ayuda estatal

- (43) En otro orden de cosas, las autoridades polacas sostienen que, aunque controlada por el Tesoro Público, TFS opera en condiciones de mercado para obtener beneficios. Las acciones que llevó a cabo con relación a WRJ y WRJ-Serwis no obedecían a ningún control o supervisión por parte del Estado. En consecuencia, el Tesoro Público no necesariamente ejercía control a tenor de lo dispuesto en la sentencia Stardust marine <sup>(7)</sup>.
- (44) En cuanto a las ampliaciones de capital de WRJ y las garantías concedidas por TFS, las autoridades polacas consideran que TFS no aportó una cuantía significativa de fondos al proyecto WRJ. El canje de deuda por acciones de WRJ era más racional, económicamente hablando, que la ejecución de dichas deudas. Además, en el momento de la inversión de TFS en WRJ, la primera contaba con planes de negocio que mostraban la rentabilidad del proyecto WRJ. Por otra parte, el consorcio bancario también estaba dispuesto a facilitar más fondos a WRJ en ese momento. Por consiguiente, TFS actuó como lo habría hecho un inversor privado.
- (45) Las autoridades polacas estiman que el aumento de la garantía estatal a WRJ se ajusta al principio del inversor privado en una economía de mercado, ya que se encontraba garantizada con valiosos avales y WRJ pagó al Tesoro Público una prima a precio de mercado. Por otra parte, la garantía estaba supeditada a que los bancos volvieran a financiar el proyecto WRJ, lo que no llegó a producirse. En consecuencia, el incremento de la garantía nunca llegó a llevarse a efecto, por lo que las autoridades polacas estiman que WRJ no obtuvo beneficio alguno.
- (46) Se considera que la intervención en el capital de WRJ-Serwis se ajusta al principio del inversor privado en una economía de mercado. En primer lugar, junto con TFS también adquirieron acciones algunos accionistas privados. En segundo lugar, WRJ-Serwis no se encontraba en crisis financiera y TFS adoptó la decisión teniendo en cuenta los beneficios que WRJ-Serwis generaría en el futuro. Además, TFS estaba en condiciones de asumir el control de WRJ-Serwis y de los bienes inmuebles en los que se había construido el proyecto WRJ.
- (47) En cuanto a la consolidación de WRJ y WRJ-Serwis, las autoridades polacas alegan que se trataba de la única manera de que el proyecto WRJ pudiera ser absorbido rápidamente y en su totalidad por un inversor privado, al tiempo que se garantizaba la máxima recuperación del capital aportado hasta ese momento por el Estado.

#### 5. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS

- (48) La Comisión recibió observaciones de un tercero interesado en las que mostraba su oposición frontal a las subvenciones concedidas por las autoridades polacas. Esta parte recuerda que los tubos nunca se incluyeron en el Tratado CECA y que este sector tuvo que reestruc-

turarse por sus propios medios, sin que se le concediera ayuda estatal. La aceptación de la ayuda en este caso supondría un perjuicio para el sector europeo de los tubos. El tercero interesado afirma también que la aceptación de la ayuda podría poner en peligro sus intentos de demostrar que algunos países importadores de tubos están importando en la UE a precios subvencionados u objeto de dumping. Por otra parte, argumenta que el sector europeo de los tubos de acero sin soldadura se encontraba en una situación económica especial, con exceso de capacidad en Europa y necesidad de exportar grandes cantidades, al tiempo que las importaciones procedentes de China se incrementaron en 2007.

#### 6. COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES POLACAS A LAS OBSERVACIONES DEL TERCERO INTERESADO

- (49) Las observaciones del tercero interesado se enviaron a las autoridades polacas, que presentaron sus comentarios el 16 de febrero de 2009. Polonia está a favor de que haya normas transparentes en materia de competencia leal en el mercado de los tubos.
- (50) Las autoridades polacas coinciden con el tercero interesado en que los tubos nunca estuvieron incluidos en el Tratado CECA y reiteran que en el «sector siderúrgico» no se incluyó a los fabricantes de tubos hasta la entrada en vigor de las Directrices comunitarias multisectoriales, el 24 de julio de 2002. Por consiguiente, la prohibición de conceder ayudas estatales al sector de los tubos de acero solo se ha aplicado desde el 24 de julio de 2002, cuando entró en vigor la definición «ampliada» del sector siderúrgico.
- (51) Por otra parte, las autoridades polacas reiteran que WRJ no llegó a iniciar sus actividades de producción y que WRJ-Serwis dejó de producir en 2008. Las autoridades polacas subrayan que nunca han concedido ayuda estatal a WRJ.

#### 7. EVALUACIÓN DE LA MEDIDA

##### 7.1. Legislación aplicable y competencia de la Comisión

- (52) Las medidas en cuestión se concedieron antes de la adhesión de Polonia a la Unión Europea, es decir, antes del 1 de mayo de 2004. En principio, los artículos 107 y 108 del TFUE no son de aplicación a las ayudas que se concedieran antes de la adhesión y que ya no sean de aplicación tras la misma <sup>(8)</sup>. A modo de excepción a esta norma general y, por tanto, con carácter excepcional, la Comisión es competente para evaluar la ayuda estatal concedida por Polonia en el contexto de la reestructuración de su sector siderúrgico antes de la adhesión sobre la base del Protocolo 8 del Tratado de Adhesión.

<sup>(8)</sup> En el apartado 90 de la sentencia de 1 de julio de 2009 en los asuntos acumulados T-273/06 y T-297/06 *ISD Polska y otros/Comisión*, el Tribunal General confirmó que «es cuestión pacífica entre las partes que, en principio, los artículos 87 CE y 88 CE no se aplican a las ayudas concedidas antes de la adhesión que ya no son aplicables después de esta». Véanse también el considerando 108 de la Decisión de la Comisión 2006/937/CE, de 5 de julio de 2005, relativa a las ayudas estatales C 20/04 (ex NN 25/04) destinadas a Huta Częstochowa SA (DO L 366 de 21.12.2006, p. 1), y los considerandos 202 y ss. de la Decisión 2010/3/CE de la Comisión, de 6 de noviembre de 2008, relativa a la ayuda estatal C 19/05 (ex N 203/05) concedida por Polonia al Astillero Szczecin (DO L 5 de 8.1.2010, p. 1).

<sup>(7)</sup> Asunto C-482/99, *Stardust Marine*, Rec. 2002, p. I-4397.

7.1.1. *El Protocolo 8 como lex specialis*

- (53) El Protocolo 8 consta de disposiciones que autorizan a Polonia a concluir la reestructuración del sector siderúrgico ya iniciada antes de la adhesión. La reestructuración del sector siderúrgico polaco se llevó a cabo en el período previo a la adhesión sobre la base del Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo, ampliado por una Decisión del Consejo de Asociación UE-Polonia (en lo sucesivo, «la Decisión del Consejo de Asociación») <sup>(9)</sup>.
- (54) El Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo concedió a Polonia un período de gracia de cinco años, de 1992 a finales de 1996, durante el cual se le autorizaba a reestructurar su sector siderúrgico con ayudas estatales.
- (55) Este período de gracia fue ampliado mediante la Decisión del Consejo de Asociación otro período de ocho años desde el 1 de enero de 1997, o sea, hasta la adhesión de Polonia a la UE. En este período, Polonia pudo conceder con carácter excepcional, con relación a los «productos siderúrgicos», ayudas estatales a efectos de reestructuración en las condiciones establecidas en el Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo (ampliado por la Decisión del Consejo de Asociación) y sobre la base del KPR, que Polonia presentó a la Comisión en abril de 2003. Una vez evaluado el KPR por la Comisión, los Estados miembros aprobaron la propuesta polaca en julio de 2003 <sup>(10)</sup>.
- (56) Con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo 8, la Comisión está facultada para evaluar, después de la adhesión de Polonia, las ayudas estatales concedidas por Polonia al sector siderúrgico sobre la base del Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo (ampliado por la Decisión del Consejo de Asociación) y el KRP. Además, el Protocolo 8 habilita a la Comisión a recuperar toda ayuda concedida en incumplimiento del Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo y el KPR. Por consiguiente, el Protocolo 8 es *lex specialis* que hace posible, con carácter excepcional y alejándose del régimen general, el control con carácter retroactivo y la revisión de las ayudas estatales concedidas por Polonia al sector siderúrgico polaco antes de la adhesión. Así lo confirmó el Tribunal al sostener que respecto de los artículos 107 y 108 del TFUE, el Protocolo 8 representa una *lex specialis* que amplía el control de las ayudas estatales que realiza la Comisión en virtud del Tratado TFUE a las ayudas concedidas a favor de la reorganización de la industria siderúrgica polaca durante el período 1997-2003 <sup>(11)</sup>.

7.1.2. *Alcance de la competencia de control retroactivo de la Comisión con arreglo al Protocolo 8*

- (57) En el contexto del presente procedimiento, la Comisión ha de evaluar si la competencia excepcional de control retroactivo descrita en los considerandos 53 a 56 abarca también las medidas concedidas por Polonia a los fabricantes polacos de tubos antes de la adhesión. A tal efecto, la base legal aplicable al presente asunto, el Protocolo 8, en relación con el Protocolo n° 2 del Acuerdo europeo y la Decisión del Consejo de Asociación, se ha de interpretar con vistas a determinar si sus disposiciones abarcan las medidas concedidas a los fabricantes polacos de tubos antes de la adhesión.
- (58) Con arreglo a un principio jurídico generalmente aceptado, las disposiciones de *lex specialis* que se alejen del régimen general han de ser interpretadas *stricto sensu*. Una interpretación estricta de las bases jurídicas anteriormente mencionadas (véanse los considerandos 59 a 65) lleva a la conclusión de que la competencia de control retroactivo de la Comisión se limita a las medidas concedidas antes de la adhesión a los fabricantes de productos CECA, con lo que quedan excluidas las medidas destinadas a los fabricantes de tubos.

7.1.3. *Interpretación de la base jurídica*

- (59) En los puntos 12 y 18 del Protocolo 8 se establecen las competencias de supervisión y control retroactivo de la Comisión con respecto a las ayudas concedidas al sector siderúrgico polaco antes de la adhesión. El punto 12 habilita a la Comisión y al Consejo a supervisar la ejecución del KPR antes y después de la adhesión, hasta el 2006. Lo dispuesto en el punto 18 faculta a la Comisión a ordenar la recuperación de toda ayuda estatal concedida en infracción de las condiciones establecidas en el Protocolo 8.
- (60) En el punto 1 del Protocolo 8 se establece que las ayudas estatales concedidas por Polonia a la reestructuración de «determinadas secciones de la industria siderúrgica polaca» se considerarán compatibles con el mercado interior siempre que: «el período establecido en el apartado 4 del artículo 8 del Protocolo n° 2 sobre productos CECA del Acuerdo europeo [...] haya sido prorrogado hasta la fecha de adhesión», se cumplan las condiciones establecidas en el KPR, se cumplan las condiciones establecidas en el Protocolo 8 y «no se conceda ninguna ayuda pública a la industria siderúrgica polaca después de la adhesión».
- (61) En el punto 2 del Protocolo 8 se establece que la reestructuración del sector siderúrgico polaco, con arreglo a lo descrito en los planes económicos de cada una de las empresas que se indican en el anexo 1, deberá finalizar a más tardar el 31 de diciembre de 2006. El punto 3 del Protocolo 8 dispone que solo podrán optar a las ayudas públicas en el marco del programa de reestructuración de la siderurgia polaca las empresas que figuran en el anexo 1 de dicho Protocolo.

<sup>(9)</sup> Decisión n° 3/2002 del Consejo de Asociación UE-Polonia, de 23 de octubre de 2002, por la que se proroga el período establecido en el apartado 4 del artículo 8 del Protocolo n° 2 sobre los productos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) del Acuerdo europeo (DO L 186 de 25.7.2003, p. 38).

<sup>(10)</sup> Decisión 2003/588/CE del Consejo, de 21 de julio de 2003, sobre el cumplimiento de las condiciones enunciadas en el artículo 3 de la Decisión n° 3/2002 del Consejo de Asociación UE-Polonia, de 23 de octubre de 2002, por la que se proroga el período establecido en el apartado 4 del artículo 8 del Protocolo n° 2 sobre productos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) del Acuerdo europeo (DO L 199 de 7.8.2003, p. 17).

<sup>(11)</sup> Asunto T-288/06 de 1 de julio de 2009, Huta Częstochowa, Rec. 2009, p. II-2247, apartado 44.

- (62) El punto 1 del Protocolo 8 hace explícitamente referencia al artículo 8.4 del Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo (ampliado por la Decisión del Consejo de Asociación). El Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo solo se aplicaba a «productos del acero CECA» (artículo 8, apartado 4, del Protocolo nº 2) e incluso enumeraba de qué productos se trataba en un anexo. En este último se reproducía la lista de los productos CECA establecida en el anexo I del Tratado CECA, en el que la definición de «productos del acero CECA» excluía expresamente a los «tubos de acero (sin soldadura o soldados), [...], las barras calibradas y las piezas de molde de fundición (tubos y accesorios de tubería, piezas de fundería)».
- (63) El Tratado CECA expiró el 23 de julio de 2002. A partir de esa fecha, las ayudas estatales al sector siderúrgico pasaron a encuadrarse en el régimen general de la CE. Con este motivo, se decidió ampliar la definición del sector siderúrgico europeo con objeto de incluir a los fabricantes de tubos. La definición modificada se codificó en el artículo 27 y en el anexo B de las Directrices comunitarias multisectoriales, que definía el sector siderúrgico de la UE incluyendo los «tubos sin soldadura, tubos y perfiles huecos» y los «tubos soldados de sección circular [...], de hierro o acero». Esta definición ampliada del sector siderúrgico fue incluida posteriormente en el anexo I de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 <sup>(12)</sup> y en el artículo 2, punto 29, del Reglamento general de exención por categorías <sup>(13)</sup>.
- (64) No obstante, ni el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo ni la Decisión del Consejo de Asociación se modificaron explícitamente para incorporar esta definición ampliada del sector siderúrgico de la UE que incluía a los fabricantes de tubos. El Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo había expirado el 31 de diciembre de 1996. La Decisión del Consejo de Asociación amplió la vigencia del Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo desde el 1 de enero de 1997 durante ocho años o hasta la fecha de la adhesión de Polonia (si este hecho tuviera lugar antes). El artículo 1 de la Decisión del Consejo de Asociación se refiere a «productos del acero» en general, pero su ámbito de aplicación está también específicamente relacionado con el artículo 8, apartado 4, del Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo, que solo abarcaba los productos del acero CECA. En particular, la prórroga del Protocolo nº 2 se supeditó a que Polonia presentase a la Comisión un programa de reestructuración (KPR) y planes de negocio que cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 8, apartado 4, del Protocolo nº 2 y que hubieran sido evaluados por la autoridad responsable del control de las ayudas estatales de dicho país (la Oficina de Competencia y Protección de los Consumidores), como se establece en el artículo 2 de la Decisión del Consejo de Asociación.
- (65) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión concluye que el punto 18 del Protocolo 8, interpretado a la luz de los puntos 1 y 3 de ese mismo Protocolo, junto con el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo y la Decisión del Consejo de Asociación, no faculta a la Comisión para supervisar las ayudas concedidas antes de la adhesión a los fabricantes polacos de tubos.
- 7.1.4. *Las normas de aplicación del Acuerdo europeo como instrumento interpretativo*
- (66) Además de la interpretación jurídica del alcance de la base jurídica pertinente (es decir, el Protocolo 8, el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo y la Decisión del Consejo de Asociación, véanse los considerandos 59 a 65), la Comisión analizó también si las normas de aplicación de las disposiciones en materia de ayuda estatal del Acuerdo europeo y del Protocolo nº 2, adoptadas por el Consejo de Asociación UE-Polonia en 2001 («las normas de aplicación») <sup>(14)</sup> son relevantes para determinar el alcance de la competencia de control retroactivo de la Comisión con respecto a las medidas concedidas antes de la adhesión a los fabricantes polacos de tubos.
- (67) De manera general, las normas de aplicación constan de reglas de procedimiento que se han distinguir de las disposiciones sustantivas en materia de ayuda estatal del Acuerdo europeo y de su Protocolo nº 2. Se ha de señalar, sin embargo, que las normas de aplicación también incluyen disposiciones específicas sobre los criterios destinados a evaluar la compatibilidad de la ayuda con el Acuerdo europeo y con su Protocolo nº 2, respectivamente.
- (68) En la primera frase del artículo 2, apartado 1, de las normas de aplicación se establece lo siguiente: «La evaluación de la compatibilidad de los programas y ayudas aisladas con las disposiciones del Acuerdo europeo, tal como establece el artículo 1 de las presentes normas, se efectuará sobre la base de los criterios resultantes de la aplicación de las disposiciones del artículo 87 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, incluidos el Derecho derivado actual y futuro, los marcos, las directrices y otros actos administrativos vigentes en la Comunidad, así como la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de cualquier decisión adoptada por el Consejo de asociación con arreglo al apartado 3 del artículo 4». Esta disposición establece el principio general de que los criterios sustantivos para evaluar la compatibilidad de la ayuda estatal en general con el Acuerdo europeo son «evolutivos» en el sentido de que van incorporando progresivamente los cambios que se introducen en el Derecho y la jurisprudencia de la UE.

<sup>(12)</sup> DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

<sup>(13)</sup> DO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

<sup>(14)</sup> Decisión nº 3/2001 del Consejo de asociación UE-Polonia, de 23 de mayo de 2001, por la que se adoptan las normas de aplicación de las disposiciones relativas a las ayudas estatales del inciso iii) del apartado 1 y del apartado 2 del artículo 63, en virtud del apartado 3 del artículo 63 del Acuerdo europeo por el que se establece una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Polonia, por otra, y del inciso iii) del apartado 1 y el apartado 2 del artículo 8 del Protocolo nº 2 relativo a los productos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de dicho Acuerdo (DO L 215 de 9.8.2001, p. 39).

(69) La segunda frase del artículo 2, apartado 1, de las normas de aplicación se refiere específicamente a los criterios de compatibilidad con arreglo al Protocolo nº 2: «En la medida en que los programas y ayudas aisladas estén destinados a productos cubiertos por el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo, se aplicará plenamente la primera frase del presente apartado, con la excepción de que la evaluación no se efectuará sobre la base de los criterios resultantes de la aplicación de las disposiciones del artículo 87 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, sino sobre la base de los criterios resultantes de la aplicación de las normas sobre ayudas estatales del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero». El texto de esta frase indica claramente que, al contrario que la situación de la ayuda general contemplada en la primera frase del artículo 2, apartado 1, (véase el considerando 68), a efectos de la ayuda a que se refiere el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo, la evolución de los criterios de compatibilidad está vinculada al Tratado CECA. No se ofrecen indicaciones específicas con respecto a la evolución de los criterios de compatibilidad tras la expiración del Tratado CECA en 2002.

(70) En el artículo 2, apartados 2 y 3, de las normas de aplicación se establece el mecanismo por el que Polonia ha de incorporar los cambios introducidos en los criterios de compatibilidad de la UE. En particular, se deberá informar a Polonia de todo cambio que se introduzca en los criterios de compatibilidad comunitarios que no hubiera sido publicado y «las modificaciones respecto de las cuales la República de Polonia no haya planteado objeciones en un plazo de tres meses se convertirán en criterios de compatibilidad con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo. En caso de que estas modificaciones planteen objeciones por parte de la República de Polonia, y habida cuenta de la aproximación de las legislaciones establecida por el Acuerdo europeo, se celebrarán consultas con arreglo a los artículos 7 y 8 de las presentes normas».

(71) A pesar de que Polonia no planteó objeciones en el plazo de tres meses al cambio introducido en 2002 en la definición de la Comunidad por el que se incluyó a los fabricantes de tubos en el sector siderúrgico, estos cambios introducidos en el Derecho comunitario no podrían haber pasado a ser aplicables a las medidas que quedan al margen del ámbito de aplicación del Acuerdo europeo, a saber, aquellas que no estaban contempladas por el Tratado CECA. Por otra parte, el Protocolo 8 es *lex specialis*, razón por la cual, para determinar su ámbito de aplica-

ción, la Comisión no puede basarse en la ampliación de la definición del sector siderúrgico de la UE tras la expiración del Tratado CECA. Por consiguiente, se ha de concluir que es preciso distinguir claramente entre, por una parte, el carácter «evolutivo» de la legislación aplicable a las ayudas estatales para el sector siderúrgico polaco antes de la adhesión con arreglo al Acuerdo europeo y, por otra, la interpretación necesariamente estricta del alcance de la competencia de control retroactivo de la Comisión emanada del Protocolo 8, el Protocolo nº 2 del Acuerdo europeo y la Decisión del Consejo de Asociación.

## 8. CONCLUSIÓN

(72) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, la Comisión ha de concluir que no es competente para evaluar las medidas concedidas a los fabricantes de tubos polacos antes de la adhesión, y especialmente en el período de 1997 a 2003, sobre la base del Protocolo 8. Se da por concluido el presente procedimiento, habida cuenta de que la Comisión no es competente para evaluar las medidas objeto del mismo,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### Artículo 1

Se da por concluido el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, incoado mediante carta dirigida el 23 de octubre de 2007 a las autoridades polacas, habida cuenta de que la Comisión no es competente con arreglo a las disposiciones del Protocolo 8 del Tratado de adhesión de Polonia para evaluar las medidas concedidas por Polonia a WRJ y WRJ-Serwis en 2001, 2002 y 2003.

### Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República de Polonia.

Hecho en Bruselas, el 6 de julio de 2010.

Por la Comisión  
Joaquín ALMUNIA  
Vicepresidente