

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 17 de julio de 1996

relativa a determinadas ayudas otorgadas por la Provincia Autónoma di Bolzano (Italia) a la empresa Acciaierie di Bolzano

(El texto en lengua italiana es el único auténtico)

(Texto pertinente a los fines del EEE)

(96/617/CECA)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero,

Vista la Decisión nº 3855/91 CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia (¹), y, en particular, el apartado 4 del artículo 6,Después de haber emplazado a los interesados para que le presenten sus observaciones (²), de conformidad con la mencionada Decisión, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo que sigue:

I

Mediante carta de 1 de agosto de 1995, la Comisión informó al Gobierno italiano de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 de la Decisión nº 3855/91/CECA en relación con las ayudas otorgadas a Acciaierie di Bolzano (ACB).

Como consecuencia de una denuncia formal, la Comisión solicitó a las autoridades italianas, mediante carta de 21 de diciembre de 1994, información sobre las ayudas públicas otorgadas a ACB, que en esa fecha estaba bajo el control del grupo siderúrgico Falck.

Basándose en la información de que disponía, confirmada por la facilitada por el Gobierno italiano en carta de 7 de abril de 1995, la Comisión llegó a la conclusión de que ACB se había beneficiado, en el período de 1982-1990, en virtud de la Ley provincial nº 25/81, de ayudas públicas otorgadas por la Provincia Autónoma di Bolzano, por los siguientes importes:

- Decisión nº 784, de 14 de febrero de 1983:
 - a) préstamo de 5 600 millones de liras italianas,
 - b) contribución a fondo perdido de 8 000 millones de liras italianas;
- Decisión nº 3082, de 1 de julio de 1985:
 - c) préstamo de 12 941 millones de liras italianas;
- Decisión nº 6346, de 3 de diciembre de 1985:
 - d) contribución a fondo perdido de 10 234 millones de liras italianas;

— Decisión nº 7673, de 14 de diciembre de 1987:

e) préstamo de 6 321 millones de liras italianas;

— Decisión nº 2429, de 2 de mayo de 1988:

f) contribución a fondo perdido de 3 750 millones de liras italianas;

— Decisión nº 4158, de 4 de julio de 1988:

g) préstamo de 987 millones de liras italianas,

h) contribución a fondo perdido de 650 millones de liras italianas,

un total de 25,849 millones de liras italianas (12 025 millones de ecus) en concepto de préstamos a diez años y a un tipo del 3 %, esto es, inferior en casi nueve puntos porcentuales al tipo normal de mercado aplicado en Italia en esa época (casi el 12 %), y contribuciones a fondo perdido, esto es, sin obligación de reembolso, por un total de 22 634 millones de liras italianas (10,5 millones de ecus).

Salvo el préstamo de 5 600 millones de liras italianas, que fue objeto de la Decisión 91/176/CECA de la Comisión (³), las restantes ayudas públicas en ningún momento han sido notificadas ni, *a fortiori*, autorizadas por la Comisión.

En consecuencia, la Comisión tenía motivos para considerar que las ayudas otorgadas en favor de ACB eran ilegales, por no haber sido notificadas, e incompatibles con el mercado común, dado que no parecía poder aplicárseles ninguna de las excepciones a la prohibición prevista en la letra c) del artículo 4 del Tratado.

En atención a todo ello, la Comisión ha decidido incoar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 de la Decisión nº 3855/91/CECA en relación con las mencionadas ayudas.

II

En el marco del procedimiento, la Comisión emplazó al Gobierno italiano a que formulara sus alegaciones; los demás Estados miembros y los terceros interesados fueron informados mediante publicación de la decisión de incoación del procedimiento en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

(¹) DO nº L 362 de 31. 12. 1991, p. 57.

(²) DO nº C 344 de 22. 12. 1995, p. 8.

(³) DO nº L 86 de 6. 4. 1991, p. 28.

La asociación de empresarios alemanes del sector siderúrgico «Wirtschaftsvereinigung Stahl» y la de los empresarios británicos de ese mismo sector, «The British Steel Producers Association», comunicaron a la Comisión respectivamente en cartas de 19 de enero y 5 de febrero de 1996, sus observaciones, que se dieron a conocer a las autoridades italianas mediante carta de 20 de febrero de 1996.

En sus observaciones, los terceros interesados sostienen que las ayudas deben considerarse ilegales, puesto que en ningún momento se notificaron a la Comisión, y que han de analizarse a la luz de las disposiciones del Derecho comunitario en vigor en la fecha en que la Comisión adopta su decisión, y no en el momento en que se otorgaron las ayudas. Consideran, por tanto, que las ayudas han de examinarse con arreglo a las disposiciones de la Decisión nº 3855/91/CECA (esto es, las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia). Dado que a las ayudas consideradas no pueden aplicárseles las excepciones previstas en las citadas Directrices, los terceros interesados llegan a la conclusión de que la Comisión debe declararlas incompatibles con el mercado común del carbón y del acero.

En carta de 27 de marzo de 1986, las autoridades italianas, aun admitiendo la existencia de ayudas en favor de ACB otorgadas por la Provincia Autónoma di Bolzano, por los importes más arriba indicados, y admitiendo, asimismo, que se trata de ayudas públicas, sostenían lo siguiente:

- una parte de las ayudas públicas y, en particular, las concedidas antes de 1986, quedaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la Decisión nº 91/176/CECA;
- la Comisión debe aplicar en el presente caso las normas de Derecho comunitario en vigor en la fecha en que se concedieron las ayudas; las otorgadas antes del 31 de diciembre de 1985, aun siendo ilegales, por haberse concedido sin notificarlas previamente a la Comisión, eran compatibles con el mercado común porque se ajustaban a las normas comunitarias entonces vigentes [Decisión nº 2320/81/CECA de la Comisión (1)];
- gran parte de las ayudas otorgadas con posterioridad al 1 de enero de 1986, aun siendo ilegales por no haberse notificado nunca a la Comisión, deben considerarse compatibles con el mercado común por estar destinadas a inversiones realizadas por ACB para la protección del medio ambiente, la investigación y el desarrollo, el ahorro energético y la reestructuración de la empresa;
- en general, todas las ayudas se concedieron en el marco de un plan de reestructuración de ACB notificado a la Comisión y aprobado por ella;
- tras aprobarse el régimen de ayudas regionales creado por la Ley provincial antes citada, la Provincia Autónoma di Bolzano notificó, en 1982, cuatro casos de aplicación de esa Ley y preguntó a la Comisión si era

necesario o no notificar también los casos de ayudas individuales; al no obtener respuesta de la Comisión, las autoridades italianas dedujeron que la notificación de los casos individuales no era necesaria y, por tanto, se aplicaba el principio de confianza legítima.

III

ACB es una empresa que fabrica productos siderúrgicos de acero especial incluidos en el Anexo I del Tratado CEEA en la partida 4400. Como consecuencia de esa producción, ACB está sujeta a las normas del Tratado CEEA. La letra c) del artículo 4 de dicho Tratado declara incompatibles con el mercado común del carbón y del acero, y, por tanto, quedan suprimidas y prohibidas dentro de la Comunidad, las subvenciones o las ayudas concedidas por los Estados miembros, cualquiera que sea su forma. Las únicas excepciones que, en su caso, cabe aplicar a la prohibición general así expresada se enuncian de manera taxativa en las Directrices sobre ayudas a la siderurgia.

Las autoridades italianas sostienen que una parte de las ayudas públicas consideradas, más en concreto las otorgadas antes del 31 de diciembre de 1985, entraban en el ámbito de aplicación de la Decisión 91/176/CECA.

A ese respecto, cabe señalar que, en aplicación de la Decisión nº 2320/81/CECA, en mayo de 1983, la Comisión autorizó ayudas a la inversión en favor de Falck y vinculadas a un plan de reestructuración notificado en septiembre de 1980. Dicha Decisión preveía que la ayuda autorizada, que en el caso que nos ocupa consistía en un préstamo con bonificación de intereses por un importe de 5 600 millones de liras italianas, lo que suponía una ayuda de 2 000 millones de liras italianas, esto es, la diferencia entre el tipo aplicado y el tipo de mercado, había de hacerse efectiva, a más tardar, el 31 de diciembre de 1985, so pena de incompatibilidad de la ayuda con el mercado común. A pesar de esto, no se concedió ninguna ayuda antes del 31 de diciembre de 1985.

En la Decisión 91/176/CECA, la Comisión, habiendo constatado que una ayuda de 2 000 millones de liras italianas en favor de ACB era incompatible por haberse otorgado tardíamente por motivos imputables a las normas de reparto de competencias entre las autoridades provinciales de Bolzano y las autoridades nacionales, declaró dicha ayuda incompatible con el buen funcionamiento del mercado común. No obstante, en consideración a la buena fe de la empresa beneficiaria y a las dificultades objetivas planteadas del reparto de competencias en la materia entre las autoridades locales y las centrales, que habían ocasionado la demora en la concesión de la ayuda, la Comisión no exigió el reembolso de la misma.

Ahora bien, las autoridades italianas no pueden invocar tal Decisión, de contenido negativo, para alegar la compatibilidad de todas las ayudas otorgadas por la Provincia Autónoma di Bolzano antes del 31 de diciembre de 1985, ya que la citada Decisión no autorizaba ayuda alguna, sino que se limitaba, por los motivos antes señalados, a no exigir el reembolso de los 2 000 millones de liras italianas de ayuda resultantes de la financiación más arriba indicada.

(1) DO nº L 228 de 13. 8. 1981, p. 14.

Según las observaciones formuladas, con carácter subsidiario, por el Gobierno italiano, la Comisión debería analizar si las ayudas concedidas antes del 31 de diciembre de 1985, al igual que las concedidas con posterioridad a esa fecha, aun siendo ilegales por no haber sido notificadas, eran compatibles con el mercado común, a la luz de las disposiciones en vigor en la fecha de su concesión, y no con arreglo a las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia.

A este respecto, es preciso señalar que la cuestión planteada por las autoridades italianas sobre la determinación del régimen jurídico aplicable a las ayudas consideradas y, en particular, a las concedidas antes de 1985, no es determinante en este caso. Aunque se aplicaran las disposiciones de la Decisión nº 2320/81/CECA a las ayudas otorgadas antes del 31 de diciembre de 1985, dichas ayudas tampoco podrían considerarse compatibles, habida cuenta de las condiciones previstas en esas disposiciones.

En este sentido, cabe recordar que la citada Decisión preveía en el apartado 1 del artículo 2 que las ayudas a la siderurgia podían considerarse compatibles, en particular, siempre que la empresa beneficiaria hubiera elaborado un programa de reestructuración apropiado para restablecer la competitividad y la rentabilidad sin el apoyo de ayudas, en condiciones normales de mercado, y que dicho programa implicase una reducción global de la capacidad de producción. Ahora bien, según se desprende de la información disponible, en el caso analizado, ninguna de esas dos condiciones se cumplía y, por tanto, las ayudas públicas deben considerarse incompatibles con el mercado común, incluso examinadas a la luz de la Decisión nº 2320/81/CECA.

Si se evalúan las ayudas consideradas a la luz de las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia, cabe señalar que en las mismas se enumeran las excepciones de manera taxativa y se prevé la posibilidad de considerar compatibles, en determinadas condiciones, y como excepción a la prohibición establecida en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA, las ayudas destinadas a cubrir los gastos de proyectos de investigación y desarrollo y las ayudas para la protección del medio ambiente, sin que, en el caso analizado, puedan aplicarse, como es obvio, las normas relativas a las ayudas al cierre, puesto que la empresa beneficiaria ha estado, en todo momento, activa.

De la información de que se dispone se deduce que, en lo que se refiere a la investigación y el desarrollo, contrariamente a lo que sostienen las autoridades italianas, la mayor parte de los gastos de inversión de ACB y las consiguientes ayudas no se refieren, en absoluto, a dicho ámbito, sino que, más bien, parece tratarse de inversiones productivas que, en calidad de tales, no pueden beneficiarse de ninguna excepción a la prohibición establecida en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA, de conformidad con las normas comunitarias en vigor en materia de ayudas públicas para la investigación y el desarrollo.

En lo que atañe a las inversiones para la protección del medio ambiente, ACB ha efectuado gastos de inversión que han tenido repercusiones en ese ámbito, por un importe aproximado de alrededor de 15 000 millones de liras italianas. Sin embargo, las autoridades italianas no han podido demostrar que se reúnan los requisitos necesarios para la aplicación del artículo 3 de las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia, y, más en concreto, que el objetivo principal de las inversiones era proteger el medio ambiente y adaptar a las nuevas normas sobre protección del medio ambiente las instalaciones en servicio al menos dos años antes de que entraran en vigor esas normas.

En cuanto al ahorro energético y la mejora de calidad de los productos, la Comisión considera que, de conformidad con las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia, una excepción a lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA no puede basarse en estos elementos.

Finalmente, en el caso analizado, no puede invocarse el modesto volumen de la producción de ACB para demostrar que las ayudas otorgadas no habrán tenido sino repercusiones limitadas en los intercambios intracomunitarios. Es preciso recordar que, contrariamente a lo contemplado en el Tratado CE, el Tratado CECA no considera la incidencia sobre los intercambios comunitarios una condición necesaria para declarar las ayudas incompatibles.

Asimismo, las autoridades italianas no pueden alegar que la Ley provincial nº 25/81, en virtud de la cual se otorgaron las ayudas a ACB, haya sido autorizada por la Comisión, pues al aprobar el régimen de ayudas establecido por dicha Ley, la Comisión añadió que era preciso respetar íntegramente la disciplina y las disposiciones comunitarias relativas a la concesión de ayudas en favor de la siderurgia.

Por último, como es obvio, la autorización otorgada por la Comisión al plan de reestructuración de ACB, notificada, por lo demás, a efectos de lo dispuesto en el artículo 54 del Tratado CECA, no puede, en absoluto, considerarse una autorización automática de cualquier ayuda concedida en aplicación de dicho plan.

IV

Huelga decir que la existencia de excepciones al principio de prohibición de las ayudas a la siderurgia establecido en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA no persigue, en modo alguno, el objetivo de atenuar la disciplina comunitaria en materia de ayudas a la siderurgia, que se justifica por el grave falseamiento de la competencia que podrían ocasionar las ayudas incompatibles con el mercado común, en un sector que sigue siendo muy sensible. Es necesario que se respete escrupulosamente esa disciplina comunitaria, lo que implica que las ayudas a una empresa siderúrgica pueden autorizarse sólo si la Comisión comprueba que se cumplen realmente las condiciones previstas en las Directrices sobre ayudas a la siderurgia.

De cuanto antecede (en particular de la sección III) se deduce que las citadas condiciones no se cumplen en el caso considerado y que las alegaciones de las autoridades italianas no pueden modificar la primera evaluación realizada por la Comisión en el momento de incoar el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 6 de las actuales Directrices sobre ayudas a la siderurgia. Así pues, con excepción del préstamo de 5 600 millones de liras italianas, que ya fue objeto de la Decisión 91/176/CECA, las ayudas otorgadas a ACB por la Provincia Autónoma de Bolzano deben considerarse ilegales, puesto que, en ningún momento, se notificaron a la Comisión. Por otra parte, esas ayudas son incompatibles con el mercado común, ya que no les son aplicables las excepciones a la prohibición establecida en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA, previstas en las Directrices sobre ayudas a la siderurgia.

No obstante, en lo que atañe exclusivamente a las ayudas públicas otorgadas hace ya diez años, esto es, antes del 1 de enero de 1986, parece oportuno tomar en consideración las especialísimas circunstancias del caso.

Tal y como han puesto de relieve las autoridades italianas, las ayudas a la inversión se comunicaron a la Comisión, que emitió un dictamen favorable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 54 del Tratado CECA. Cabe recordar que, mediante carta de 3 de noviembre de 1982, las autoridades italianas notificaron los cuatro primeros casos de ayudas (en el sector textil), tras haber sido autorizado por la Comisión el régimen de ayudas regionales creado por la Ley n° 25/81 de la Provincia Autónoma de Bolzano. Basándose en esa misma Ley se concedieron las ayudas a ACB.

Al no haber recibido respuesta de la Comisión sobre los primeros cuatro casos de ayudas y dado que, por otro lado, se había comunicado el plan de inversión de ACB, las autoridades italianas supusieron que la Comisión ya conocía el programa de ayudas vinculado a dichas inversiones y que no pensaba intervenir. En consecuencia, las autoridades italianas dedujeron que, aun siendo exigible, la notificación de los casos individuales no era necesaria.

Asimismo, y aunque carente de interés jurídico desde el punto de vista del Derecho comunitario, en la época en que se concedieron las ayudas *de quibus* las normas de reparto de competencias entre las autoridades locales y nacionales en lo que se refiere a la notificación de las ayudas a las empresas siderúrgicas eran más bien vagas. Esto ha podido inducir a error a las autoridades de Bolzano, que confiaron en las autoridades centrales para la posible notificación de las ayudas, tal y como ya sucediera con el plan de inversión de ACB. Por su parte, las autoridades centrales consideraron que, en el supuesto de tener que comunicar las ayudas individuales, esa obligación incumbía a las autoridades locales cada vez que adoptaban un proyecto de intervención.

Por todo ello, no puede excluirse la posibilidad de que las autoridades italianas hayan podido equivocarse en cuanto

a las circunstancias concretas en las que debían notificarse las ayudas.

Sin embargo, esos argumentos dejan de ser pertinentes por los motivos siguientes:

- a) la Decisión n° 3484/85/CECA de la Comisión ⁽¹⁾, que entró en vigor el 1 de enero de 1986, preveía expresamente la obligación de efectuar la notificación previa de cualquier ayuda a las empresas siderúrgicas;
- b) las ayudas públicas otorgadas no se incluían en el plan de inversiones formalmente comunicado a la Comisión.

En consecuencia, parece justo no exigir el reembolso de las ayudas otorgadas con anterioridad al 1 de enero de 1986, pero sí el de las otorgadas mediante Decisión n° 7673, de 14 de diciembre de 1987, en concepto de préstamo de 6 321 millones de liras italianas al tipo del 3 %, en lugar del 12 %; Decisión n° 2429, de 2 de mayo de 1988, en concepto de contribución a fondo perdido por un importe de 3 750 millones de liras italianas; Decisión n° 4158, de 4 de julio de 1988, en concepto de préstamo por un importe de 987 millones de liras italianas a un tipo del 3 %, en lugar del 12 %, así como de contribución a fondo perdido por un importe de 650 millones de liras italianas.

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas [véase la sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión contra Alemania, asunto n° 94/87 ⁽²⁾], las disposiciones de Derecho interno deben aplicarse de tal manera que no resulte prácticamente imposible el reembolso de la ayuda que establece el Derecho comunitario,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Las medidas de ayuda de las que se ha beneficiado la empresa Acciaierie di Bolzano en virtud de la Ley provincial n° 25/81 son ilegales, al no haber sido notificadas antes de su concesión. Dichas ayudas son incompatibles con el mercado común, con arreglo a lo dispuesto en la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA.

Artículo 2

Italia, de conformidad con la legislación italiana aplicable al cobro de los créditos del Estado, procederá a recuperar las ayudas otorgadas a partir del 1 de enero de 1986 a Acciaierie di Bolzano, en virtud de la Ley provincial n° 25/81, mediante Decisiones n° 7673, de 14 de diciembre de 1987, n° 2429, de 2 de mayo de 1988 y n° 4158, de 4

⁽¹⁾ DO n° L 340 de 18. 12. 1985, p. 1.

⁽²⁾ REC. 1989, p. 175.

de julio de 1988. Para eliminar las consecuencias de esas ayudas, su importe se incrementará con los intereses devengados desde el día en que se hicieron efectivas hasta la fecha de reembolso. El tipo de interés aplicable será el utilizado por la Comisión para el cálculo del equivalente subvención neto de las ayudas de finalidad regional en el período considerado.

Artículo 3

Italia informará a la Comisión, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la presente Decisión, a

cerca de las medidas que hubiese adoptado en cumplimiento de la misma.

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la República Italiana.

Hecho en Bruselas, el 17 de julio de 1996.

Por la Comisión

Karel VAN MIERT

Miembro de la Comisión
