

INFORME PARA LA VISTA presentado en el asunto C-225/91 *

I. Exposición de los hechos

1. En el marco de las directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor (DO 1989, C 123, p. 3; en lo sucesivo, «directrices comunitarias»), la Comisión definió las reglas de notificación de ayudas en este sector y los criterios orientadores para su valoración.

Toda ayuda otorgada por las autoridades públicas, en el marco de un régimen de ayuda autorizado, en favor de una empresa que ejerza su actividad en el sector de los vehículos de motor, deberá ser previamente notificada, a partir del 1 de enero de 1989, con arreglo al apartado 3 del artículo 93 del Tratado CEE, cuando el coste del proyecto sea superior a 12 millones de ECU.

Las ayudas de salvamento y las ayudas para la reestructuración sólo serán autorizadas en supuestos excepcionales. Por el contrario, la Comisión es favorable a las ayudas a la formación profesional ligada a la inversión siempre que dichas ayudas no sirvan únicamente para reducir los costes que normalmente deberían soportar las empresas. Las ayudas de explotación, en cuanto crean directamente distorsiones duraderas, están prohibidas, incluso en regiones menos favorecidas.

La Comisión favorece las ayudas a la inversión otorgadas para superar las desventajas estructurales que sufren las regiones desfavorecidas. Aunque dichas ayudas sean general-

mente concedidas de modo automático, con arreglo al procedimiento previamente establecido, la Comisión exige su notificación con el fin de comparar las ventajas en el orden del desarrollo regional con los efectos adversos para el conjunto del sector.

2. Con arreglo a las disposiciones del apartado 3 del artículo 93 del Tratado así como de las directrices comunitarias, la República Portuguesa notificó a la Comisión, mediante carta de 26 de marzo de 1991, un proyecto de ayuda en favor de la empresa Newco, creada a partes iguales por Ford Motor Company Inc. (en lo sucesivo, «Ford») y Volkswagen AG (en lo sucesivo, «VW»), para la instalación de una fábrica de vehículos polivalentes en Setúbal, durante el período de 1991 a 1995. Esta notificación se complementó el 16 de abril con una segunda notificación relativa a elementos adicionales que «modifican y completan el expediente».

3. El coste total del proyecto se elevaba a 454.000 millones de ESC (2.550 millones de ECU), de los que 297.000 millones de ESC fueron considerados como inversión subvencionable mediante ayuda de Estado.

4. La ayuda notificada, por un importe total de 97.440 millones de ESC, comprende una subvención regional de 89.100 millones de ESC (500 millones de ECU), abonada en el marco del «Sistema de Incentivos de Base

* Lengua de procedimiento: francés.

Regional» (SIBR), régimen portugués de ayudas regionales aprobado por la Comisión, y exenciones fiscales por 8.340 millones de ESC (47 millones de ECU), concedidas a partir de 1997.

5. Además, el proyecto prevé un programa de formación organizado por el Gobierno portugués y Newco, con un coste de 36.000 millones de ESC (202 millones de ECU), financiado en el 90 % por el Gobierno portugués, con el apoyo del Fondo Social Europeo, y determinadas inversiones en infraestructura, financiadas por el Gobierno portugués con el apoyo de fondos comunitarios. Mediante carta de 31 de mayo de 1991 el Gobierno portugués comunicó a la Comisión informaciones relativas a dicho programa.

6. Del expediente resulta que la producción debería iniciarse a fines de 1994 y alcanzar a partir de 1996 la cantidad de 190.000 unidades por año, que serán vendidas por Ford y VW en versiones individualizadas y a través de redes comerciales separadas; el proyecto debería crear 5.000 puestos de trabajo directos y 7.000 indirectos.

7. Mediante cartas dirigidas a los Comisarios Sres. Bangemann y Millan, el 17 de junio de 1991, Matra, que produce el vehículo polivalente «Espace», distribuido por Renault, solicitó a la Comisión que actuara para evitar las distorsiones de competencia inherentes al proyecto y que iniciara un examen formal que permitiera a todos los interesados manifestar sus posiciones.

8. El 26 de junio de 1991, Matra presentó a la Comisión una denuncia de la violación de los artículos 92 y siguientes del Tratado por el Gobierno portugués y del artículo 85 por VW y Ford.

9. El 27 de junio de 1991 se celebró una entrevista entre los responsables de la Comisión y de Matra durante la cual Matra expuso sus preocupaciones y la Comisión manifestó las razones por las que el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 no había sido incoado.

10. Mediante Decisión de 16 de julio de 1991, la Comisión informó al Gobierno portugués que no formulaba objeciones respecto al proyecto de ayuda notificado.

La Comisión consideró que la realización de las infraestructuras no constituía una ayuda de Estado; tampoco lo sería el programa de formación, independiente de la empresa conjunta, que respondería igualmente a las necesidades de otros fabricantes de vehículos. La intensidad de la ayuda sería de 33,5 % en términos de equivalente de subvención bruta (ESB) y de 27,1 % en términos de equivalente de subvención neta (ESN); ahora bien, al autorizar el SIBR, la Comisión había aceptado respecto a Setúbal una intensidad de las ayudas regionales a la inversión de 75 % (ESB) y admitió que dichas ayudas podrían combinarse con otros apoyos, tales como las ayudas fiscales, hasta un máximo de 75 % (ESN), cualquiera que fuera la importancia del proyecto.

La Comisión reconoció la importancia del proyecto para el desarrollo de Setúbal. Señaló la Comisión las desventajas estructurales de esta región, consistentes en particular en su alejamiento geográfico de los mercados principales y en el retraso económico relativo de la región, factores que originan costes elevados en el orden de los transportes, del almacenamiento, del personal, en cierto número migrante, y la infraestructura. A

pesar de los ahorros en el aspecto de mano de obra y de construcción, las desventajas en coste neto, así como la necesidad de un incentivo adicional a la inversión en esta región, justifican el grado y la intensidad de la ayuda propuesta.

En lo que atañe a la incidencia del proyecto en el sector de los vehículos polivalentes, la Comisión prevé un crecimiento continuo de la demanda que alcanzará, hacia el año 1995, 300.000 a 400.000 unidades por año. Si bien el proyecto proporcionará a Ford y VW una cuota considerable en la capacidad comunitaria de producción de este tipo de vehículos, no generará en un futuro próximo exceso de capacidad, incluso teniendo en cuenta otros proyectos en estudio o en vías de realización.

11. El 17 de julio de 1991, la Comisión respondió a la carta de Matra del 17 de junio, señalando que se habían introducido sustanciales mejoras en el anteproyecto de ayuda, y que la notificación del Gobierno portugués, debidamente completada a raíz de las peticiones de la Comisión, lograba un equilibrio entre los intereses regionales de la Comunidad y el interés en evitar toda distorsión de la competencia.

12. El 30 de julio de 1991, la Comisión dio traslado a Matra de una copia de su Decisión de 16 de julio, para la información de dicha empresa. En lo que respecta al artículo 85 del Tratado, la Comisión señaló que a su entender la cooperación entre Ford y VW podía disfrutar de la exención prevista en el apartado 3, pero que había decidido incoar el procedimiento previsto por el apartado 3 del artículo 19 del Reglamento nº 17, con el fin de ofrecer a los terceros interesados la oportunidad de presentar sus observaciones.

II. Fase escrita del procedimiento y pretensiones de las partes

13. El recurso de Matra SA se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 6 de septiembre de 1991.

14. Mediante auto de 4 de diciembre de 1991, el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó la demanda de Matra que tenía por objeto la suspensión de la ejecución de la Decisión impugnada mediante el recurso de anulación (C-225/91 R, Rec. p. I-5823).

15. Mediante autos de 8 de abril de 1992, el Tribunal de Justicia admitió la intervención en el asunto de la República Portuguesa, de Ford of Europe Inc. y de Ford-Werke AG (en lo sucesivo, «Ford»), así como de VW AG, en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

16. *Matra*, parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare la admisibilidad del recurso.
- Anule la Decisión de la Comisión de fecha 16 de julio de 1991 y, más ampliamente, adopte cuantas medidas considere oportunas el Tribunal de Justicia para poner fin a la existencia y a los efectos de la infracción de las reglas del Tratado de Roma que se expondrá más adelante.
- Condene en costas a la parte demandada.

17. La *Comisión*, parte demandada, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime, por infundada, la demanda de la empresa Matra SA que tiene por objeto la anulación de la Decisión de 16 de julio de 1991, relativa a las ayudas en favor de la empresa conjunta Ford-Volkswagen para la fabricación de vehículos polivalentes en Setúbal.

— Condene en costas a la parte demandante.

18. La *República Portuguesa*, parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la parte demandante.

— En consecuencia, acuerde la inadmisión del presente recurso.

— Con carácter subsidiario, declare que carecen de fundamento los motivos invocados por la parte demandante en apoyo de sus pretensiones.

— En ambos supuestos, condene en costas a la parte demandante.

19. *Ford*, parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime la demanda de Matra que tiene por objeto la anulación de la Decisión de la Comisión adoptada el 16 de julio de 1991 de autorización de la ayuda concedida al proyecto VUM Ford/VW en Portugal.

— Condene en costas a Matra, incluidos los gastos efectuados por las partes coadyuvantes Ford of Europe Inc. y Ford-Werke AG.

20. *VW*, parte coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime las pretensiones de la demandante Matra SA.

— Condene en costas a Matra SA, y en particular al pago de los gastos efectuados por la parte coadyuvante.

21. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. Sobre la admisibilidad

1. La *Comisión*, parte demandada, no considera que *Matra* sea destinataria de la Comisión, pero reconoce que dicha empresa está directa e individualmente afectada, habida cuenta de su posición en el mercado.

Según la Comisión, no procede en este caso comprobar si se satisfacen todos los requisitos establecidos en la sentencia de 28 de enero de 1986, *Cofaz/Comisión* (169/84, Rec. p. 391); en efecto, esta sentencia contempla el supuesto de que haya sido iniciado el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, y una aplicación estricta de dichos requisitos restringiría las facultades de recurso de las empresas competidoras.

2. *Ford*, parte coadyuvante, mantiene que *Matra* no está directa e individualmente afectada por la Decisión, ya que se limita a producir el vehículo polivalente «Espace»; dicho vehículo es distribuido por Renault, quien asume por tanto el riesgo económico.

3. La *República Portuguesa*, parte coadyuvante, impugna igualmente la admisibilidad del recurso.

La regulación de la intervención no impide que una parte coadyuvante suscite una excepción de inadmisibilidad que no fue alegada por la parte a la que apoya. A este respecto, la República Portuguesa observa que la parte coadyuvante tiene un interés autónomo; que esta excepción de inadmisibilidad no desvirtúa las pretensiones de la Comisión tendentes a la desestimación del recurso; que

el «estado del litigio» ante el Tribunal de Justicia no impide que se suscite esta excepción, que no puede imponerse a la parte coadyuvante la observancia de las disposiciones estrictas del artículo 91 del Reglamento de Procedimiento; y que la parte demandante tiene la oportunidad de replicar a los motivos alegados por la parte coadyuvante. En cualquier caso, las cuestiones de admisibilidad son de orden público y deben ser examinadas de oficio por el Tribunal de Justicia.

Matra se considera infundadamente destinataria de la Decisión. Aunque no se cite el artículo 175, las cartas de 17 de junio de 1991 constituían un requerimiento de actuación por parte de la Comisión, y a partir de la reunión de 27 de junio de 1991 *Matra* tuvo conocimiento de la denegación de dicho requerimiento; habida cuenta de dicha fecha, se plantea por otra parte un problema de caducidad del recurso por tardío respecto al plazo. Las cartas de la Comisión de 17 de julio de 1991 sólo tenían un carácter meramente confirmatorio de dicha Decisión denegatoria, y la comunicación a *Matra* de la Decisión controvertida el 30 de julio de 1991 sólo constituyó un gesto de cortesía.

Tampoco puede *Matra* alegar que está directa e individualmente afectada. Remitiendo a la sentencia de 28 de enero de 1986, *Cofaz/Comisión* (antes citada), la República Portuguesa arguye que, en el supuesto de que una empresa, no destinataria de una Decisión, no haya intervenido en el procedimiento del apartado 3 del artículo 93, en particular porque dicho procedimiento no fue incoado, no es preciso que exista un medio de recurso destinado a proteger sus intereses legítimos. *Matra* sólo es afectada por la Decisión controvertida en su condición objetiva de fabricante de automóviles (véase la sentencia de 2 de febrero de 1988, *Van der*

Kooy/Comisión, asuntos acumulados 67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219). Ahora bien, el mantenimiento de determinadas cuotas de mercado no constituye un interés legítimo jurídicamente protegido. La participación en el procedimiento precontencioso es indispensable para valorar los intereses de los diferentes interesados: en tanto que todos los interesados tienen derecho a ser oídos en el marco de un procedimiento y la facultad de impugnar la denegación de su iniciación, todos esos interesados, incluso en el supuesto de que hayan participado en el procedimiento, no pueden alegar ser directa e individualmente afectados por una Decisión que autoriza las ayudas.

4. *Matra*, parte demandante, aduce, con carácter principal, que la cuestión de admisibilidad fue resuelta por el auto en el procedimiento de medidas provisionales de 4 de octubre de 1991.

Con carácter subsidiario, *Matra* alega ser destinataria de la Decisión impugnada, en la medida en que la misma denegó su denuncia de 26 de junio de 1991, la individualizó de forma expresa y le fue específicamente dirigida por la Comisión.

Con carácter subsidiario de segundo grado, *Matra* alega que está directa e individualmente afectada (véase la sentencia de 28 de enero de 1986, *Cofaz/Comisión*, antes citada). En efecto, *Matra* desarrolló una actuación relevante en el procedimiento preliminar del artículo 93 y su posición en el mercado resulta sustancialmente afectada por la ayuda controvertida. La alegación de *Ford*, además de ser jurídicamente infundada, se basa en un error fáctico, dado que es *Matra*, y no *Renault*, la afectada por la empresa conjunta *Newco*.

B. *Sobre la forma y el procedimiento*

1. *Matra* alega dos motivos, basados en vicios sustanciales de forma y violación de los principios generales del Derecho comunitario.

2. La *Comisión* alega que dichos motivos son infundados.

En cuanto al motivo basado en vicios sustanciales de forma

— La imputación de vicios de forma

1. *Matra* reprocha a la Comisión haber incurrido en un primer vicio sustancial de carácter procedimental al no incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, a pesar de la existencia de serias dificultades para la afirmación de la compatibilidad de las ayudas con el Tratado, y en particular con el artículo 92 así como los artículos 85 y 86 (véase la sentencia de 20 de marzo de 1984, *Alemania/Comisión*, 84/82, Rec. p. 1451). En lo que atañe al artículo 92, *Matra* resalta en particular el elevado importe de la ayuda y el riesgo de creación de exceso de capacidad. La propia Comisión mantiene dudas acerca de la compatibilidad del acuerdo entre *Ford* y *VW* con los artículos 85 y 86.

El desarrollo del procedimiento pone de manifiesto la existencia de serias dificultades: tuvieron lugar negociaciones bilaterales secretas entre las autoridades portuguesas y la Comisión a partir de 1990; habida cuenta de la duración de dichas negociaciones, necesariamente fue simplificado el procedimiento de notificación formal. Las autoridades portuguesas introdujeron importantes modifica-

ciones en el proyecto inicial, y la autorización fue acompañada de condiciones en lo relativo, en especial, al acceso de otros fabricantes al programa de formación y la utilización de infraestructuras. La exigencia de informes anuales demuestra que la Comisión estaba preocupada por las posibles repercusiones del proyecto en el mercado.

Matra señala además otros elementos de hecho que hacían necesaria la incoación de un procedimiento, a saber el carácter desproporcionado tanto del proyecto como de la ayuda, el carácter sensible del sector automóvil y las reservas de la Comisión ante otros proyectos de menor magnitud.

Matra reprocha a la Comisión un segundo vicio de forma, consistente en haber autorizado la ayuda sin esperar el resultado del procedimiento de exención del apartado 3 del artículo 85, relativo al acuerdo Ford/VW. En la sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia (73/79, Rec. p. 433), el Tribunal de Justicia afirmó que un procedimiento con arreglo a los artículos 92 y 93 no debe nunca llevar a un resultado contrario a otras disposiciones del Tratado, en aquel caso el artículo 95. Esta afirmación es *a fortiori* aplicable a las relaciones entre los artículos 92 y siguientes y 85 y siguientes. El Tribunal de Justicia ha afirmado, en algunos supuestos, que las modalidades de una ayuda, contrarias a determinadas disposiciones del Tratado distintas de los artículos 92 y 93, están inseparablemente ligadas al objeto de la ayuda y en consecuencia declaró aplicable únicamente el procedimiento del artículo 93 (véanse las sentencias de 22 de marzo de 1977, Iannelli/Meroni, 74/76, Rec. p. 557, y de 25 de junio de 1970, Francia/Comisión, 47/69, Rec. p. 487), mientras que en otros supuestos ha considerado procedente el paralelismo de procedimientos (véase la sentencia de 21 de mayo de 1980, Comisión/Italia, antes citada). Cualquiera que sea el criterio adoptado, la Comisión habría debido exami-

nar el conjunto de problemas suscitados respecto al Derecho de la competencia antes de llegar a una conclusión, bien acerca de los artículos 92 y 93, bien acerca de los artículos 85 y 86. La Comisión vació de contenido el procedimiento de exención con arreglo al apartado 3 del artículo 85, y en particular la audiencia de terceros. La separación de los dos procedimientos conduce por otra parte a la Comisión a adoptar criterios contrapuestos: en el marco del procedimiento de exención, la Comisión señala que el proyecto Newco llevará a una estructura de competencia sana; en el momento de autorizar las ayudas, la Comisión afirmó que la distorsión de competencia originada era conforme con los objetivos del Tratado.

El silogismo jurídico consistente en afirmar, en primer lugar, que la ayuda sólo podrá ser desembolsada si se realiza la empresa, y a continuación que esta realización está condicionada por la exención, y en consecuencia, que la ayuda sólo podrá ser desembolsada en caso de exención, está mal construido. La premisa mayor no corresponde a la realidad: en efecto, la primera fase de las ayudas fue desembolsada a partir de la firma del contrato, sin subordinarla a la realización de la inversión; de igual modo, las ayudas en materia de infraestructura y de formación habían de ser desembolsadas en cualquier caso. En cualquier caso, el recurso tiene por objeto la Decisión en cuanto tal y no el desembolso efectivo de la ayuda. La premisa menor es igualmente defectuosa: en efecto, el procedimiento previsto por el apartado 3 del artículo 85 no tiene efecto suspensivo, a menudo es largo y no siempre termina en una decisión expresa. Más aún, el efecto sobre la validez de los contratos de la nulidad automática de las cláusulas restrictivas de la competencia está regido por el Derecho nacional, y es dudoso que un tercero pueda solicitar a un Tribunal portugués la nulidad de un contrato en el que no es parte. Por tanto la conclusión del silogismo es errónea:

la decisión por la que se autoriza la ayuda es jurídicamente independiente del resultado del procedimiento de exención.

2. A juicio de la *Comisión*, habida cuenta de las directrices comunitarias y de la importancia de las inversiones en el sector del automóvil, el razonamiento de Matra aboca a obligar a la Comisión a iniciar de oficio el procedimiento del apartado 2 del artículo 93 respecto a cada ayuda regional. En el presente asunto, la Comisión no encontró dificultades serias para la valoración de las ayudas.

Los contactos preliminares con las autoridades portuguesas se insertan en el marco de una buena cooperación entre autoridades comunitarias y nacionales y no fueron secretos ni demasiado largos. La notificación de 16 de abril de 1991 no contiene modificación sustancial alguna respecto a la notificación formal de 26 de marzo de 1991, sino que trataba únicamente de colmar algunas lagunas y errores menores. La Decisión impugnada no establece condición alguna; los informes solicitados por la Comisión tratan de comprobar *ex post* si las infraestructuras son utilizadas para fines generales y si el desembolso de las ayudas se efectúa de conformidad con la notificación.

En lo que atañe a la imputación de violación del procedimiento de exención previsto en el apartado 3 del artículo 85, la Comisión recuerda que este procedimiento no puede impedir que la Comisión ejerza sus competencias respecto a los artículos 92 y 93. La Comisión ciertamente no puede considerar compatibles con el mercado común regímenes de ayuda contrarios a otras disposiciones del Tratado; en el presente caso, la Comisión sin embargo no adoptó su decisión positiva

hasta haber llegado a una primera apreciación favorable acerca del acuerdo Ford/VW. En cualquier caso, el Gobierno portugués solo puede otorgar las ayudas si la inversión se realiza. Ahora bien, en caso de denegación de la exención, las autoridades portuguesas no podrían otorgar las ayudas, toda vez que la empresa conjunta y las inversiones no podrían realizarse.

3. *Ford* resalta igualmente la diferencia entre los artículos 85 y 92, pues el primero afecta a las empresas, mientras que el segundo regula las relaciones entre la Comisión y los Estados. La Comisión tenía que examinar en primer lugar si la ayuda de que se trata estaba incluida en la excepción del apartado 3 del artículo 92, antes de examinar la posible exención del acuerdo Ford/VW. Con arreglo al acuerdo entre Ford y VW por un lado, y el Gobierno portugués, por otro, así como en virtud de la Ley portuguesa, toda ayuda debería ser devuelta en caso de denegación de la exención.

4. La *República Portuguesa* precisa que la obligación de notificación de las ayudas en el sector de los vehículos de motor, impuesta a los Estados miembros a partir de las directrices comunitarias, exige por parte del Estado un conocimiento preciso de los datos que deben notificarse. Los contactos con la Comisión, previos a la notificación propiamente dicha, tuvieron por objeto cuestiones técnica y no constituían una negociación. La notificación misma fue realizada en los plazos señalados y completada con el fin de colmar algunas lagunas menores; los términos y el plazo de valoración de la notificación corresponden a la práctica habitual de la Comisión. Los contactos orales posteriores a la notificación tuvieron por objeto la aclaración y confirmación de los datos ya antes notificados.

Con arreglo a la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión (antes citada), la decisión de iniciación del procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 se basa en la convicción alcanzada por la Comisión al término del examen preliminar. La posición de la parte demandante, consistente en identificar dificultades serias que exigían la iniciación del procedimiento, modificaría la potestad de apreciación conferida por el Tratado a la Comisión y obligaría al Tribunal de Justicia a sustituir a esta última en el ejercicio de su competencia.

La República Portuguesa comparte los criterios de la Comisión en lo que atañe a las relaciones entre los artículos 85 y 92.

— La imputación de falta de motivación

1. Según *Matra*, la motivación de la Decisión en lo que respecta a la compatibilidad del proyecto de ayuda con el apartado 3 del artículo 92 es insuficiente, si no inexistente. El análisis de la situación de hecho es deficiente, en particular el examen del mercado relevante en el que deben ser evitadas las distorsiones de competencia. El impacto financiero real de la subvención sólo se mide en porcentaje de la inversión total de las sociedades matrices, sin compararlo con las inversiones realizadas por competidores directos, con los diferentes elementos de inversión, con el beneficio neto anual de una factoría de capacidad equivalente de una de las sociedades matrices, y sin ser analizado respecto a su efecto en el punto de equilibrio de la empresa conjunta. Igualmente, la Decisión

no contiene un análisis preciso de la inversión misma, que por su cuantía excede manifiestamente de las normas industriales. Finalmente, falta un análisis financiero del efecto de la subvención, en relación con las desventajas regionales alegadas, respecto a los otros agentes del mercado; era necesario precisar los elementos de retraso económico de Setúbal y analizar en qué medida las inversiones en infraestructura y formación profesional no responden a los mismos.

2. La *Comisión* replica que las críticas de *Matra* acerca de la motivación se confunden con las relativas al fondo de la Decisión, y remite a sus alegaciones en ese sentido.

La motivación de una Decisión positiva sobre ayudas regionales individuales es necesariamente diferente de la de una Decisión negativa; en efecto, la motivación debe ser examinada en el marco del régimen general de ayuda, el SIBR, aprobado por la Comisión, así como del método de aplicación de las letras a) y b) del apartado 3 del artículo 92, adoptado en 1988, y de las directrices comunitarias. Con esta perspectiva, el análisis de mercado por la Decisión controvertida está suficientemente desarrollado; igualmente, la Comisión tuvo en cuenta, respecto a las desventajas estructurales, los costes adicionales en materia de transporte, de almacenamiento, de personal y de infraestructura.

3. La *República Portuguesa* invoca argumentos similares y presenta un cuadro detallado del régimen nacional de ayudas regionales, aprobado por la Comisión, en el que se inserta la ayuda controvertida.

En cuanto a la violación de los principios generales de Derecho

— La imputación de violación del derecho de defensa

1. *Matra* imputa a la Comisión haber violado el principio general de respeto del derecho de defensa, aplicable igualmente en materia de ayudas de Estado. El procedimiento preliminar del apartado 1 del artículo 93 no ofrece a los interesados garantías similares a las del apartado 2 (véase la sentencia de 20 de marzo de 1984, Alemania/Comisión, antes citada).

Incluso suponiendo que la iniciación de este procedimiento pudiera ser denegada, no es menos cierto que la Comisión violó el derecho de defensa de *Matra* al proceder a una audiencia inadecuada. En efecto, la entrevista de 27 de junio de 1991 resultó puramente formal, ya que la Decisión controvertida fue formalmente adoptada poco después. Ninguno de los argumentos de *Matra* fue acogido o refutado en la Decisión; la demandante jamás tuvo vista del expediente ni pudo presentar sus observaciones acerca de la propuesta de Decisión. La distinción entre denunciante y empresas afectadas por un procedimiento tramitado contra las mismas carece de pertinencia.

2. La *Comisión* replica que el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93 no fue eludido, sino que no fue considerado indispensable. La demandante tuvo la posibilidad de presentar a la Comisión sus observaciones antes de la adopción de la Decisión, y la iniciación de un procedimiento formal no le habría procurado ninguna ventaja suplementaria. La Comisión tuvo en cuenta todas las observaciones de *Matra*, pero no está obligada a incluir en sus decisiones una

exposición detallada de las alegaciones y de las objeciones contradictorias suscitadas por las denuncias. El Tribunal de Justicia distingue, en cuanto a la extensión del derecho de defensa, entre las personas frente a quienes se adopta una decisión administrativa, y los denunciante (véase la sentencia de 17 de noviembre de 1987, BAT y Reynolds, asuntos acumulados 142/84 y 156/84, Rec. p. 4487).

3. La *República Portuguesa* añade que la demandante habría podido impugnar la denegación por la Comisión de la iniciación del procedimiento.

— La imputación de la violación del principio de buena administración

1. *Matra* alega que la Comisión violó el principio de buena administración al denegar la iniciación del procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, lo que le habría permitido informarse plenamente, y al adoptar la decisión antes de haber determinado si la empresa beneficiaria estaba válidamente constituida en relación con el Derecho de la competencia.

2. La *Comisión* replica que disponía de todos los elementos necesarios para determinar su posición y que tomó en cuenta las observaciones de *Matra*.

C. Sobre el fondo

1. *Matra* alega tres motivos de anulación, basados en errores manifiestos de apreciación, en errores de derecho y en desviación de poder.

2. La *Comisión* considera infundados dichos motivos.

En cuanto al motivo basado en errores manifiestos de apreciación

— El reproche basado en la falta de apreciación del riesgo de exceso de capacidad

1. *Matra* imputa a la *Comisión* una apreciación manifiestamente errónea de los hechos: según expertos independientes, los proyectos conocidos de inversiones europeas llevarán, a finales de 1995, a una capacidad de producción estimada en 500.000 vehículos, para un mercado de 300.000 unidades, es decir un exceso de capacidad de más del 50 %. Ford presenta cifras incompletas, e incluso procediendo a una extrapolación de las previsiones al año 2000, se llega a un exceso de capacidad de 40 a 50 %.

La respuesta a la contradicción entre un mercado reducido pero en expansión y el proceso de fabricación en grandes series del proyecto Newco consiste en «pre-ocupar» el mercado, mediante la obtención lo más rápidamente posible de una posición dominante, por una parte, y subvencionando masivamente la producción en los primeros momentos, en espera del alza de las ventas, por otra parte. En consecuencia todos los empresarios no subvencionados habrán de soportar costes suplementarios, una reducida rentabilidad y una competencia desequilibrada.

La *Comisión* no puede refutar el riesgo de una posición dominante por parte de Ford y VW mediante la alegación del mantenimiento de modelos y de circuitos de distribución

diferentes. Las ventajas resultantes de la ayuda, de la neutralización de la competencia entre Ford y VW y de las economías de escala permiten a la empresa conjunta actuar de manera independiente de sus competidores. En la apreciación del impacto económico de la subvención la *Comisión* no tuvo en cuenta la existencia de la renta económica derivada de la posición dominante conjunta.

2. La *Comisión* recuerda que, en las directrices comunitarias, destacó que las ayudas regionales no debían llevar a excesos de capacidad importantes. La empresa Newco no alcanzará su régimen pleno de producción hasta 1996, y en 1995 las ventas globales de las fábricas actuales o futuras no deberían exceder la demanda estimada en 325.000 unidades; esta demanda debería aumentar y alcanzar en 1999 500.000 unidades, equivalentes aproximadamente a las capacidades de producción. Incluso teniendo en cuenta las importaciones japonesas, el proyecto Newco no debe conducir a excesos de capacidad importantes.

La posición dominante se define por una independencia económica respecto a los otros agentes en el mercado. Ahora bien, a pesar de una cuota de mercado de 35 %, Ford y VW no pueden actuar sin tener en cuenta a los otros fabricantes europeos de vehículos polivalentes, Chrysler/SDP, PSA/Fiat y Matra/Renault. Como sea que Ford y VW comercializan modelos diferenciados, mediante redes independientes, no se pueden por otra parte acumular sus cuotas de mercado para demostrar una posición dominante conjunta. Las economías de escala son en parte neutralizadas por los costes adicionales de desarrollo del producto común y de diferenciación de los modelos; por otra parte, Matra disfruta de economías similares en virtud de su colaboración con Renault.

3. *Ford y VW* recuerdan con carácter preliminar, que la Comisión disfruta de una amplia facultad de apreciación en la aplicación del apartado 2 del artículo 92 (sentencias de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris, 730/79, Rec. p. 2671; de 24 de febrero de 1987, Deufl, 310/85, Rec. p. 901, y de 14 de febrero de 1990, Francia/Comisión, C-301/87, Rec. p. I-307). Por tanto, el Tribunal de Justicia debe limitar su control de legalidad a la existencia de un error manifiesto de apreciación de los hechos o de una desviación de poder.

Según *VW*, no existe un principio según el cual las ayudas a la inversión sólo puedan ser autorizadas en aplicación de los apartados 2 y 3 del artículo 92 si no conducen a un exceso de capacidad. En las directrices comunitarias, la Comisión únicamente resaltó el riesgo de excesos de capacidad importantes. *VW* formula interrogantes acerca de la existencia de un mercado diferenciado de vehículos polivalentes en relación con las posibilidades de sustitución con los vehículos «breaks» o con otros pequeños vehículos comerciales. Las prospecciones de mercados realizadas por *Matra* se limitan a 1995, parten de la errónea premisa de que *Newco* producirá inmediatamente a plena capacidad y hacen abstracción de las ventas fuera de Europa Occidental.

Según *Ford*, una extrapolación de las proyecciones de evolución del mercado presentadas por *Matra* al año 2000 permite prever una demanda que se mueve entre 450.000 y 980.000 unidades, a la que respondería una capacidad de producción de 536.000 unidades. Además, es preciso tener en cuenta las exportaciones fuera de Europa Occidental y los excesos de capacidad de producción de los que tiene necesidad por razones coyunturales la industria automóvil.

La existencia de modelos y de redes de distribución diferentes lleva al mantenimiento de una competencia entre *Ford* y *VW* en el orden de los precios, de la marca, de los servicios e incluso de la calidad. La empresa conjunta, lejos de crear una nueva posición dominante, ayudará a eliminar la de *Matra/Renault*.

— El reproche basado en una apreciación manifiestamente errónea de la desventaja regional

1. *Matra* imputa a la Comisión un error de análisis de los hechos en lo que atañe a la valoración de la desventaja estructural que justificaría el grado y la intensidad de la ayuda. Hubiera sido preciso sopesar los costes adicionales respecto a transporte, formación, desplazamiento del personal de mando intermedio y de inversión, con las economías alcanzables en Setúbal; *Matra* menciona al respecto los costes inferiores de la mano de obra, del terreno, de la construcción y del mantenimiento, las economías de escala y de volumen resultantes del acuerdo entre *Ford* y *VW* así como las economías derivadas de las infraestructuras realizadas y de la implantación de otros fabricantes de vehículos. Según *Matra*, a un coste adicional de 170 a 220 ECU por vehículo corresponde una ayuda directa de 600 a 1.000 ECU, y ello durante un período normal de amortización de siete años.

La Comisión incurre además en un error manifiesto de derecho al aceptar, al contrario que su Comunicación de 1979 sobre las ayudas de finalidad regional y las directrices comunitarias, que las ayudas deben neutralizar, además de los costes adicionales de inversión, los costes de explotación. Es preciso distinguir entre los gastos corrientes de explotación, que figuran en las cuentas de

pérdidas y ganancias de las empresas, y las ayudas a la inversión correspondientes a las partidas de balance «inmovilizado material o inmaterial».

La Comisión acepta indebidamente que la ayuda regional pueda conducir a un desplazamiento de industrias y una transferencia de empleos existentes. Matra pone en duda por lo demás el carácter regional del proyecto, en la medida en que su efecto económico real se produce en grado importante fuera de Portugal; en efecto, la ayuda permite a Ford y VW reducir inversiones que normalmente habrían debido realizarse; la fábrica proyectada es un establecimiento de montaje con valor añadido local limitado y sin transferencia importante de tecnología; los flujos comerciales originados fundamentalmente a los productores de componentes «nobles», en particular Ford y VW, instalados en el centro de Europa; el 95 % de la producción será exportado, lo que revela que las ayudas controvertidas son subvenciones directas a la exportación; en la medida en que constituyen ayudas a la exportación, las ayudas benefician a la tesorería de la empresa conjunta y no a la región calificada como desfavorecida.

El hecho de que la subvención sea inferior al 75 % (ESN), no constituye una garantía de que la Comisión no haya incurrido en error manifiesto de apreciación. Matra presenta datos cuantitativos que demuestran una intensidad de ayuda del 67 % en lo que atañe a las inversiones materiales subvencionables, las únicas pertinentes.

Los datos sobre la desventaja estructural proporcionados por Ford ponen de manifiesto la inexistencia de toda justificación cuantitativa en la Decisión. Matra refuta sin

embargo dichas cifras y llega, mediante la contraposición de la desventaja regional neta y de la ayuda, a una ventaja neta por vehículo entre trece y veinte veces superior a la formulada por Ford.

2. La *Comisión* recuerda que la ventaja competitiva es inherente a todas las ayudas contempladas por el apartado 1 del artículo 92. Únicamente es relevante la compatibilidad de la ayuda con las excepciones previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92.

En lo que atañe a la desventaja regional, la Comisión resalta que las ayudas deben neutralizar los costes adicionales derivados no sólo de las inversiones sino igualmente del funcionamiento de las nuevas instalaciones. Las ayudas deben además incitar a las empresas a desplazarse hacia las regiones de que se trata. La Comisión analizó todos los elementos con el fin de asegurar un equilibrio entre las exigencias de la competencia y del desarrollo regional cuya importancia se resalta en las directrices comunitarias. De esta forma, la Comisión examinó cada partida de la inversión, así como los costes adicionales de explotación (en un período de cinco años), derivados de su emplazamiento en Setúbal, habida cuenta de las eventuales economías resultantes de dicho emplazamiento. La intensidad de las ayudas fue apreciada en función de los criterios mantenidos respecto a otras inversiones de finalidad regional, a saber el impacto de la inversión y de la producción generada por ésta en la fracción de mercado considerada, la naturaleza de los gastos subvencionables para la determinación de la intensidad de las ayudas, el análisis coste/beneficios de la inversión, habida cuenta del elemento geográfico, así como las ventajas directas e indirectas en el ámbito regional.

La determinación de la intensidad de las ayudas para el desarrollo regional forma parte de la potestad de apreciación de política económica que el artículo 92 confiere a la Comisión. La subvención regional no constituye más de la tercera parte del máximo autorizado por la Comisión en el marco del SIBR portugués, y se justifica en relación con los costes adicionales producidos por la instalación en Setúbal; las exenciones fiscales, escalonadas en un período que va de 1997 a 2001, constituyen una medida de fomento regional propiamente dicha. Al respecto, se trata de crear empleos y no de desplazarlos.

La Comisión precisa que la notificación no menciona un compromiso de Ford y VW en el sentido de abastecerse hasta determinada cuantía de empresas portuguesas. Dicho compromiso podría resultar contrario al artículo 30 del Tratado. Se trataría no obstante de una condición que no está íntimamente ligada al régimen de ayudas notificado y que no podría viciar la Decisión de 16 de julio de 1991 (véase la sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli/Meroni, antes citada).

3. *VW, Ford* y el *Gobierno portugués* resaltan que el desarrollo regional figura entre los objetivos del Tratado y que en el apartado 3 de su artículo 92 establece una excepción al principio de libre competencia en favor del desarrollo económico de las regiones menos favorecidas. Portugal responde a los criterios desarrollados por la Comisión en su Comunicación sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (DO 1988, C 212, p. 2). En el método antes citado, la Comisión aceptó, respecto a las regiones de que se trata, un máximo de 75 % (ESB) de la inversión inicial. Ahora bien, la ayuda controvertida sólo tiene una intensidad de 27 %. La

misma se inserta por otra parte en el programa SIBR, previamente aprobado por la Comisión, y responde a las directrices comunitarias que destacan la importancia de las inversiones en el sector vehículos de motor en las regiones desfavorecidas. Al estar vinculada en el ejercicio de su facultad de apreciación por los principios enunciados para la aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92, la Comisión tenía que autorizar la ayuda de que se trata, toda vez que los requisitos establecidos se cumplían.

El *Gobierno portugués* insiste en las dificultades estructurales de la región de Setúbal y recuerda los efectos positivos de la inversión en el orden de la transferencia de tecnología, del valor añadido local, de la balanza de pagos y del empleo; el Gobierno resalta que Ford y VW se comprometieron a adquirir, hasta determinado valor, a empresas nacionales del sector de accesorios para automóviles, productos destinados a vehículos fabricados en otras fábricas de Ford o de VW.

VW expone que la ayuda a la inversión no abarca únicamente los costes netos suplementarios generados por la instalación de una empresa en una región subdesarrollada, sino igualmente los costes netos suplementarios derivados del funcionamiento ordinario de la empresa en dicha región.

Ford presenta datos acerca de los costes suplementarios generados por el emplazamiento en Setúbal en relación con una inversión en Europa del Norte. La comparación de dichos costes suplementarios con las economías obtenidas por dicho emplazamiento lleva a un incentivo a la inversión de 53 ECU por vehículo. Ford destaca igualmente la

importancia del proyecto para el desarrollo regional de Setúbal.

— El reproche basado en la apreciación manifiestamente errónea de las ayudas para infraestructura y para formación

1. *Matra* imputa a la Comisión no haber tenido en cuenta las ayudas para infraestructura y para formación en la apreciación del efecto sobre la competencia.

Incluso si otras empresas pudieran en el futuro disfrutar de las nuevas infraestructuras, a saber carreteras, suministro de agua y de electricidad y tratamiento de residuos, las mismas benefician únicamente en realidad a VW y Ford, y constituyen por tanto una ayuda de Estado.

Las ayudas para el programa de formación son desproporcionadas y no se ha demostrado en absoluto que dicho programa esté abierto a otras empresas. Además, una parte considerable de la formación se realizará en la empresa conjunta.

Matra observa que, en las notificaciones iniciales, el Gobierno portugués había señalado costes «previos a la puesta en funcionamiento» del orden de 200 millones de ECU, relacionados con la formación y con la baja productividad de los trabajadores. Ahora bien, mediante un simple cambio contable, dichos costes no susceptibles de subvención se transformaron en costes de formación de cuantía equivalente, subvencionados, con la conformidad de la Comisión.

2. La *Comisión*, apoyada expresamente en este aspecto por Ford, replica que las infraestructuras consistentes en carreteras, urbanización del terreno y eliminación de residuos, serán susceptibles de utilización general. Respecto a las otras obras de infraestructura, los servicios prestados a Ford/VW serán facturados a precios de mercado.

La cuantía de la ayuda para formación profesional no es desproporcionada en relación con los 4.000 trabajadores interesados. El programa de formación es accesible para otros fabricantes de automóviles, y solamente una parte reducida de la formación se realizará en las nuevas instalaciones.

3. La *República Portuguesa* añade que entra en el ámbito del apartado 1 del artículo 92 una ayuda cuyo objeto sean costes que normalmente están a cargo de las empresas, lo que no es el caso de las inversiones en infraestructura o en formación.

En cuanto al motivo basado en un error de derecho

1. *Matra* reprocha a la Comisión haber autorizado la ayuda, en base al SIBR, sin tener en cuenta el efecto de distorsión real en el mercado, y haber aceptado la necesidad de un incentivo adicional superior al que estaba justificado en base a la desventaja regional. El apartado 3 del artículo 92 subordina la compatibilidad de una ayuda con el mercado común a la existencia de una contrapartida que no pueda ser alcanzada mediante el juego de la oferta y la demanda, siempre que la distorsión de la competencia no sea

excesiva en relación con los intereses de la Comunidad, y que la ayuda sea indispensable para lograr el objetivo regional, social o económico. La Comisión no puede desbordar dichos límites mediante disposiciones normativas o administrativas, como la autorización del SIBR.

Matra recuerda al respecto el carácter excesivo de la inversión en relación con proyectos similares y la intensidad de la ayuda. Las nuevas cifras presentadas por Ford ponen de manifiesto que la Comisión resolvió en base a datos sobrevalorados. Matra insiste igualmente en el reproche del carácter excesivo de la ayuda en relación con la desventaja regional. Ford y VW reconocen la inviabilidad del proyecto conjunto a falta de subvenciones y admiten que la ayuda no está dirigida tanto a compensar una supuesta desventaja regional como a permitir a las dos multinacionales la realización de un proyecto atractivo.

2. La *Comisión* expone que el análisis de las ayudas controvertidas, en el contexto del desarrollo regional, constituye el punto central de litigio, y remite a las alegaciones anteriormente desarrolladas acerca de la intensidad de la ayuda y la ventaja en el plano de la competencia.

3. *Ford* reprocha a Matra que compare las inversiones del proyecto Newco con otros proyectos que reúnen características técnicas y económicas diferentes. Por otra parte, la valoración de los costes de inversión fue ulteriormente reducida en aproximadamente

268 millones de ECU, de modo que el proyecto Newco se sitúa en la misma línea que otras inversiones similares.

Según *Ford* y *VW*, entran en el ámbito de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 únicamente las ayudas que hayan originado una inversión en una región desfavorecida (véase la sentencia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris, antes citada). Ahora bien, si la ayuda se hubiera limitado a compensar la desventaja regional, no habría satisfecho dicho requisito de causalidad.

En cuanto a la desviación de poder

1. *Matra* mantiene que la Comisión, al prejuzgar el resultado del procedimiento iniciado con arreglo al apartado 3 del artículo 85, incurrió en desviación de procedimiento.

2. La *Comisión* refuta dicha imputación y remite a su contestación acerca del motivo basado en vicio sustancial de forma.

3. La *República Portuguesa* añade que Matra no ha conseguido demostrar que el medio utilizado, es decir la aceptación de las ayudas, permita lograr el objetivo alegado, a saber autorizar el acuerdo Ford/VW sin esperar el resultado del procedimiento de exención.

F.A. Schockweiler

Juez Ponente