DECISIÓN (UE) 2017/166 DE LA COMISIÓN

de 27 de noviembre de 2015

sobre la ayuda estatal SA.38831 (2014/C) (ex 2014/N) que Portugal tiene previsto otorgar en favor de Volkswagen Autoeuropa, Lda

[notificada con el número C(2015) 8232]

(El texto en lengua portuguesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ([1]),

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante notificación electrónica, registrada el 30 de junio de 2014, Portugal notificó una ayuda regional a la inversión otorgada a Volkswagen Autoeuropa, Lda (en lo sucesivo, «Autoeuropa») el 30 de abril de 2014, supeditada a su aprobación por parte de la Comisión.

(2) Mediante carta de 2 de octubre de 2014, la Comisión notificó a Portugal su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con dicha ayuda.

(3) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([2]). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones.

(4) Portugal presentó observaciones sobre la Decisión de incoación el 15 de diciembre de 2014 (2014/127950); también presentó información adicional por cartas de 27 de febrero de 2015 (2015/019588), 12 de junio de 2015 (2015/056315) y 27 de julio de 2015 (2015/073908). El 19 de mayo de 2015 se celebró en los locales de Autoeuropa una reunión entre los servicios de la Comisión, las autoridades portuguesas y el beneficiario.

(5) La Comisión no recibió observaciones de otras partes interesadas.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA MEDIDA DE AYUDA

2.1. *OBJETIVO DE LA MEDIDA DE AYUDA*

(6) Portugal justifica por el deseo de impulsar el desarrollo regional la decisión, adoptada en junio de 2014, de otorgar ayudas a la inversión a la fábrica de Autoeuropa existente en Palmela, en la península de Setúbal, porque se trata de una zona que puede optar a ayudas regionales con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE hasta el límite normal del 15 % aplicable a las ayudas con finalidad regional para grandes empresas con arreglo al mapa portugués de ayudas regionales aplicable para el período de 2007 a junio de 2014 ([3]).

([1]) DO C 460 de 19.12.2014, p. 55.
([2]) Véase la nota 1.
([3]) Ayuda estatal N 727/2006-Portugal: Mapa nacional de ayudas regionales 2007-2013 (DO C 68 de 24.3.2007, p. 26), prorrogado hasta el final de junio de 2014 por SA.37471 (2013/N)-Prórroga hasta el 30 de junio de 2014 del mapa portugués de ayudas regionales 2007-2013 (DO C 50 de 21.2.2014, p. 16).

2.2. *BENEFICIARIO*

(7) El beneficiario de la ayuda es Autoeuropa, una filial al 100 % del grupo Volkswagen (en lo sucesivo, «grupo VW»). El grupo VW ha sido objeto de numerosas decisiones sobre ayudas estatales, la última de ellas la Decisión de la Comisión, de 9 de julio de 2014, de incoar el procedimiento de investigación formal sobre las ayudas con finalidad regional en favor de Audi Hungaria Motor Ltd ([4]), a la que la Comisión se remite para una descripción más detallada del grupo VW.

(8) Autoeuropa está presente en la región de Setúbal desde junio de 1991, donde produce distintos modelos de turismos de la marca Volkswagen. Autoeuropa es una gran empresa. Ni el grupo VW ni Autoeuropa pueden considerarse empresas en crisis a tenor de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ([5]) vigentes en el momento de la notificación.

2.3. *PROYECTO DE INVERSIÓN*

(9) El proyecto de inversión consiste en la introducción de una nueva tecnología de producción, denominada «Modularer Querbaukasten» (en lo sucesivo, «MQB»), que sustituye a la producción tradicional basada en plataformas. Esta nueva tecnología permite una gran flexibilidad en la fabricación de modelos de turismos y el logro de importantes efectos de sinergia en su producción. Para una descripción más detallada de dicha tecnología, la Comisión se remite a su Decisión, de 13 de julio de 2011, de incoación del procedimiento de investigación formal sobre las ayudas con finalidad regional en favor de Volkswagen Sachsen ([6]).

(10) La inversión en Palmela permite a Autoeuropa producir vehículos pertenecientes a tres segmentos diferentes del mercado de turismos, definidos según la clasificación de Polk ([7]), en particular los segmentos A0, A y B. Actualmente el grupo VW tiene la intención de producir en la nueva línea de producción un vehículo todoterreno perteneciente al segmento A0 y un turismo aún no completamente definido perteneciente al segmento […] (*) que sucederá al actual modelo del segmento […] de Autoeuropa basado en una plataforma. El grupo VW no excluyó la posibilidad de iniciar la producción de un turismo perteneciente al segmento B en los cinco años siguientes a la finalización de la inversión. La capacidad total creada por la inversión asciende a [140 000-160 000] automóviles anuales, de los cuales, sobre la base de los planes actuales, una capacidad de [80 000-100 000] se dedica a la producción del vehículo todoterreno del segmento A0 y una capacidad de [50 000-60 000] queda reservada para el modelo del segmento […].

(11) La inversión se inició el 26 de junio de 2014, estando prevista su casi finalización en diciembre de 2018. La plena producción está prevista para finales de 2018.

2.4. *COSTES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN*

(12) De acuerdo con el contrato de inversión y ayuda firmado entre Portugal y el grupo VW y la información facilitada por Portugal el 28 de julio de 2014, la inversión supone unos gastos subvencionables de 672,9 millones EUR para equipos y obras de infraestructura (edificio) realizados entre 2014 y 2019. Alrededor de una cuarta parte de dichos gastos se destinarán a utillaje para proveedores, es decir, activos de capital financiados por Autoeuropa que no se utilizarán en el establecimiento de Autoeuropa de Palmela, sino que Autoeuropa facilitará a sus proveedores para su uso en los establecimientos de estos con el fin de producir piezas y componentes para el grupo VW. Estos activos, aunque pasen a formar parte integrante del inventario productivo de los proveedores, seguirán siendo propiedad del grupo VW.

(13) Los gastos se destinarán exclusivamente a nuevos activos materiales. El siguiente cuadro, derivado del contrato de inversión, desglosa los gastos subvencionables previstos por tipo y por año.

([4]) Asunto SA.36754 LIP-Hungría-Ayuda a Audi Hungaria Motor Ltd (DO C 418 de 21.11.2014, p. 25).
([5]) DO C 244 de 1.10.2004, p. 2.
([6]) Asunto SA.32169-Alemania-LIP-Ayuda en favor de Volkswagen Sachsen GmbH (DO C 361 de 10.12.2011, p. 17).
([7]) R. L. Polk & Co. (también denominada «Polk») es una organización integrada a escala mundial y uno de los principales proveedores de información y análisis de mercado sobre la industria del automóvil. El 16 de julio de 2013, IHS Inc., la principal fuente mundial de información y análisis críticos, concluyó su adquisición de R. L. Polk & Co.
(*) Secreto comercial.

Cuadro 1

Desglose de los gastos subvencionables en millones EUR- Contrato de inversión

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Equipo	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Utillaje para proveedores	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
TOTAL	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**672,9**

(14) Este desglose de los costes basado en la información contenida en el contrato de inversión es diferente del desglose presentado en la ficha de datos complementarios que se adjuntó a la notificación. En esa ficha, las autoridades portuguesas explicaban que el grupo VW había reducido los costes de inversión totales desde los 672,95 millones EUR especificados en el contrato de inversión a 623,85 millones EUR. La distribución resultante de la ficha de datos complementarios se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Desglose de los gastos subvencionables en millones EUR-Ficha de datos complementarios

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Equipo	[…]	. […]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Utillaje para proveedores	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
TOTAL	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**[…]**	**623,9**

2.5. *BASE JURÍDICA*

(15) La base jurídica nacional para otorgar de la ayuda es el Decreto-Ley n.º 287/2007, de 17 de agosto, modificado por el Decreto-Ley n.º 65/2009, de 20 de marzo, por el que se aprueba el marco nacional de incentivos para la inversión empresarial, y la Orden n.º 1464/2007, de 15 de noviembre, modificada por la Orden n.º 1103/2010, de 25 de octubre, que establece y regula el régimen de ayudas «Sistema de incentivos a la innovación».

(16) Portugal otorgó la ayuda, supeditada a la aprobación de la Comisión, en aplicación de su régimen de ayudas «Sistema de incentivos a la innovación», que fue objeto de una exención por categorías en aplicación del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión ([8]) en el caso de solicitudes de ayuda inferiores al umbral de notificación establecido en su artículo 6.

2.6. *MEDIDA DE AYUDA*

(17) La ayuda se otorgó sujeta a la aprobación de la Comisión, mediante un contrato de ayuda e inversión firmado el 30 de abril de 2014. Las obras correspondientes a la inversión comenzaron el 26 de junio de 2014, es decir, después de la firma del contrato.

([8]) Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías) (DO L 214 de 9.8.2008, p. 3), prorrogado hasta el 30 de junio de 2014.

(18) La ayuda se otorga en forma de subvención parcialmente reembolsable. El contrato de inversión se refiere a una subvención reembolsable de 52,49 millones EUR (valor nominal) para gastos de inversión (incluido el utillaje para proveedores) por valor de 672,95 millones EUR, que se convertiría parcialmente en una subvención no reembolsable si Autoeuropa cumple determinados parámetros de resultados acordados contractualmente. La notificación indica que la última planificación de costes del grupo VW resultó en una ligera disminución del importe de los costes de inversión previstos (623,9 millones EUR). Teniendo en cuenta ese importe inferior, el importe de ayuda notificado y la intensidad de ayuda notificada, a precios de 2014, ascienden, respectivamente, a 36,15 millones EUR y al 6,03 %. Portugal se compromete a que no se superarán ni el importe de ayuda notificado ni la intensidad de ayuda notificada si los gastos subvencionables realizados se apartan del importe estimado de los gastos subvencionables, según se especifica en la notificación y el cálculo del importe máximo de ayuda.

(19) Portugal confirma que Autoeuropa/Volkswagen hará una contribución propia exenta de cualquier tipo de apoyo público de por lo menos un 25 % de los gastos subvencionables con cargo a sus recursos propios.

(20) Autoeuropa/Volkswagen se compromete a mantener las inversiones durante un período mínimo de cinco años tras su conclusión.

2.7. *RAZONES PARA LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO*

(21) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a la conformidad de la medida con las disposiciones de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 (en lo sucesivo, «DAR 2007-2013») ([9]) por lo que respecta a los gastos subvencionables, el importe máximo de ayuda y la intensidad máxima de ayuda y, por consiguiente, a la compatibilidad de la medida de ayuda con el mercado interior.

(22) La Comisión constató que los gastos subvencionables notificados incluían gastos de utillaje para proveedores, pese a que la Comisión había expresado dudas en cuanto a su admisibilidad, por lo que no estaba en condiciones de confirmar que el importe máximo de la ayuda notificada, calculado en relación con los gastos de inversión totales notificados, no supera el importe máximo que podrá ser autorizado.

(23) Además, la Comisión observó que Autoeuropa recibió ayudas a la inversión para otro proyecto de inversión emprendido en el mismo lugar. El inicio de las obras de este otro proyecto ocurrió menos de tres años antes del inicio de las obras del actual proyecto de inversión. El proyecto de inversión se destinaba a innovar y optimizar los procesos de producción mediante la realización de inversiones en tres ámbitos de actividad: i) tecnología de la información, al ejecutar los programas y los sistemas más avanzados tecnológicamente, ii) pintura interior y exterior para vehículos de motor, al automatizar el método de aplicación de pintura, y iii) matrices de estampación, que son los moldes para las piezas estampadas. En el momento de adoptarse la Decisión de incoación, Portugal no explicó en qué medida estas mejoras serían pertinentes y se utilizarían también en caso de que la fabricación basada en plataformas cesase y fuese sustituida por la tecnología MQB.

(24) Sobre la base de la información facilitada por Portugal, la Comisión no pudo formarse una opinión definitiva sobre si ambos proyectos de inversión constituían un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013, y durante la investigación formal decidió evaluar la cuestión de si ambos proyectos son económicamente indivisibles en el sentido de la nota a pie de página 55 ([10]) de las DAR 2007-2013.

([9]) Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2007-2013 (DO C 54 de 4.3.2006, p. 13). El 28 de junio de 2013, la Comisión adoptó las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para el período 2014-2020, en la que se prorrogaba el período de aplicación de las Directrices 2007-2013 hasta el 30 de junio de 2014 (punto 186) (DO C 209 de 23.1.2013, p. 1).

([10]) La nota 55 de las DAR 2007-2013 establece: «A la hora de determinar si una inversión inicial es económicamente indivisible, la Comisión no solo atenderá a los vínculos técnicos, funcionales y estratégicos, sino también a la proximidad geográfica inmediata. El carácter económicamente indivisible se determinará con independencia de la propiedad. Esto significa que, a la hora de determinar si un gran proyecto de inversión constituye un único proyecto de inversión, la evaluación debe ser la misma con independencia de que realice el proyecto una sola empresa, varias empresas que compartan los costes de inversión o varias empresas que corran con los costes de diferentes inversiones dentro del mismo proyecto de inversión (por ejemplo, en el caso de una empresa en participación)».

(25) Además, el apartado 68 de las DAR 2007-2013 establece que la Comisión abrirá una investigación formal y procederá comprobar detalladamente el efecto incentivador, la proporcionalidad y los efectos positivos y negativos de la ayuda cuando la cuota de mercado del beneficiario en el mercado del producto y el mercado geográfico de referencia sea superior al 25 % antes o después de la inversión (en lo sucesivo, «prueba del punto 68.i)»] o cuando la capacidad creada por la inversión represente más del 5 % de un mercado calculado en términos de consumo aparente (en lo sucesivo, «prueba del punto 68.j)»). En caso de que sea necesaria, la comprobación detallada se efectuará tomando como base la Comunicación de la Comisión relativa a los criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión (en lo sucesivo, «CAA») ([11]).

(26) En la Decisión de incoación, la Comisión dejó abierta la definición exacta del mercado de producto de referencia y consideró todas las definiciones de mercado alternativas plausibles, incluyendo, en particular, la segmentación más detallada para la cual se dispone de datos ([12]). Puesto que Autoeuropa fabricará vehículos de los segmentos comprendidos entre A0 y […], según la clasificación de Polk, y que también podría producir automóviles del segmento B, la Comisión consideró que estos segmentos individuales y, en el caso de los todoterreno, también el segmento SUV-B, según la clasificación de Global Insight ([13]), así como el segmento combinado (A0 a B), según la clasificación de Polk, deben ser considerados como mercados de referencia plausibles en el presente asunto.

(27) Según el punto 70 de las DAR 2007-2013, para efectuar las pruebas contempladas en el punto 68 de las DAR 2007-2013, en general los mercados deben definirse a nivel del EEE. A efectos del examen del presente asunto, la Comisión consideró que el mercado geográfico de referencia de los productos abarca, por lo menos, el EEE. Las autoridades portuguesas y Autoeuropa aceptaron que la Comisión aplicara esta definición del mercado geográfico a los efectos de esta notificación.

(28) En el curso de la investigación preliminar, el análisis con arreglo al punto 68.i) de las DAR 2007-2013 dio como resultado que el límite del 25 % de cuota de mercado se había superado en los segmentos individuales A y B y en los segmentos combinados A0, A y B (según la clasificación de Polk) en el EEE en todos los años en cuestión.

(29) Dado que el resultado de la prueba del punto 68.i), ya exigía proceder a una evaluación pormenorizada de la ayuda, la Comisión consideró que no era necesario efectuar la prueba del punto 68.j).

3. **OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS**

(30) Ningún tercero interesado presentó observaciones.

4. **OBSERVACIONES DE PORTUGAL**

4.1. *UTILLAJE DE PROVEEDORES*

(31) Portugal considera subvencionables las inversiones en utillaje para proveedores, por un importe de 136,3 millones EUR, ya que el utillaje forma parte del proyecto notificado, pertenece al inmovilizado material de Autoeuropa, se encuentra en una fábrica del proveedor en una región asistida de Portugal y permanecerá allí durante un mínimo de cinco años tras la finalización del proyecto. Las autoridades portuguesas remiten a los considerandos 36 y 37 de la Decisión C(2002) 1803 Ford España SA ([14]), en la que la Comisión señaló que los gastos en utillaje para proveedores pueden considerarse subvencionables por las ayudas regionales si se realizan en regiones asistidas.

([11]) DO C 223 de 16.9.2009, p. 3.

([12]) Este enfoque está en consonancia con las Decisiones de la Comisión sobre ayudas estatales SA.34118 (Porsche Leipzig), de 9 de julio de 2014 [C(2014) 4075] en el asunto SA.34118, todavía no publicada en el DO, disponible en http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3; SA.30340 (Fiat Powertrain Technologies), de 9 de febrero de 2011 [C(2011) 612] en el asunto SA.30340 (DO C 151 de 21.5.2011, p. 5); SA.32169 (Volkswagen Sachsen), de 13 de julio de 2011 [C(2011) 4935] en el asunto SA.32169 (DO C 361 de 10.12.2011, p. 17); N 767/07 (Ford Craiova), de 30 de abril de 2008 [C(2008) 1613] en el asunto N 767/2007 (DO C 238 de 17.9.2008, p. 4); N 635/2008 (Fiat Sicilia), de 29 de abril de 2009 [C(2009) 3051] en el asunto N 635/2008 (DO C 219 de 12.9.2009, p. 3), y N 473/2008 (Ford Espino), de 17 de junio de 2009 [C(2009) 4530] en el asunto N 473/2008 (DO C 19 de 26.1.2010, p. 5).

([13]) La Comisión consideró, en una serie de decisiones relativas a los todoterreno, y más recientemente en su Decisión final relativa a la ayuda regional a Porsche (Decisión de 9 de julio de 2014 en el asunto SA.34118 (2012/C ex 2011/N) que Alemania tiene previsto ejecutar a favor de Porsche Leipzig GmbH y Dr. Ing. H.c.F. Porsche Aktiengesellschaft, todavía no publicada en el DO, disponible en http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3) que, en el caso de los todoterreno, la clasificación de Global Insight es más adecuada. Los todoterreno pertenecientes al segmento A0 de Polk corresponden al segmento SUV-B en la clasificación de Global Insight.

([14]) Decisión C 34/2001, de 7 de mayo de 2002, relativa a la ayuda estatal que España tiene previsto ejecutar en favor de Ford España SA [notificada con el número C(2002) 1803] (DO L 314 de 18.11.2002, p. 86).

(32) Antes de la firma del contrato de inversión, en abril de 2014, el grupo VW y Autoeuropa desarrollaron un plan de inversión por lo que respecta al utillaje para proveedores que tuvo en cuenta estos criterios de admisibilidad y se aseguraron de que el importe de 136,3 millones EUR solo incluyese los gastos de utillaje para proveedores que cumpliesen las condiciones anteriormente mencionadas. Las autoridades portuguesas establecieron un mecanismo de control para supervisar el cumplimiento de dichas condiciones.

4.2. *PROYECTO DE INVERSIÓN ÚNICO*

(33) El 8 de octubre de 2013, Portugal firmó con Autoeuropa un contrato de inversión relativo a tres proyectos diferentes, cada uno de ellos con una inversión inicial para la ampliación de un establecimiento existente, y que Portugal considera que no forman un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013 con el proyecto de inversión notificado.

4.2.1. INVERSIÓN INICIAL EN ROBOTS PARA PINTURA INTERIOR Y EXTERIOR (SECCIÓN DE PINTURA)

(34) El primer proyecto se refería a la introducción de robots para la automatización del proceso de pintura interior y exterior, lo cual permitió mejorar la calidad (homogeneidad de la apariencia exterior y reducción del espesor de la pintura, de las pérdidas por proyección fuera de la pieza y de la suciedad en la zona interior) y la productividad, así como en materia de ergonomía y protección de los trabajadores y de reducción del consumo de materiales y de residuos de pintura. Los gastos subvencionables correspondientes sumaban 20 millones EUR y la ayuda otorgada fue de 2,89 millones EUR en equivalente de subvención bruto (ESB) ([15]).

(35) Las autoridades portuguesas destacan que esta inversión no está vinculada de una forma económicamente indivisible al proyecto de inversión notificado, pues este consiste en un cambio fundamental en el proceso general de producción, con la introducción de la tecnología MQB. Aunque esto exige inversiones considerables, en particular en las instalaciones de montaje, la puesta en marcha de la tecnología MQB solo supone pequeñas inversiones en la sección de pintura existente.

(36) La sección de pintura existente estaba funcionando antes y sin la inversión en MQB. Por otro lado, las nuevas instalaciones de montaje MQB son funcionales sin las inversiones en la sección de pintura, es decir, la producción de MQB sería posible y funcional sin las inversiones precedentes en robots para la sección de pintura. Por tanto, aunque ambas instalaciones forman parte de un proceso integrado de fabricación de automóviles, no están vinculadas por las inversiones de una forma económicamente indivisible.

(37) Además, las decisiones de inversión pertinentes se tomaron de forma independiente (modernización de la sección de pintura: agosto de 2011; inversión en MQB: mayo de 2014).

4.2.2. INVERSIÓN INICIAL EN MATRICES PARA ESTAMPACIÓN (SECCIÓN DE HERRAMIENTAS)

(38) El segundo proyecto se refería a la sección de herramientas de Autoeuropa, que fabrica moldes y herramientas de estampación para piezas metálicas de chasis y está especializada en la producción de herramientas para capós de motores y guardabarros. La sección de herramientas suministra sus productos a las fábricas del grupo VW en todo el mundo, es decir, no se limita a Autoeuropa. Forma parte de Autoeuropa, pero opera de forma autónoma e independiente de la actividad principal de la fábrica, que es la producción de vehículos.

(39) El objetivo de la inversión inicial en la sección de herramientas fue la ampliación de un establecimiento existente. Con el fin de lograr una serie de mejoras de gran impacto tecnológico en la calidad de la producción, Autoeuropa adquirió nuevo equipo de matrices para estampación con el fin de poder construir herramientas con niveles de calidad más elevados y aumentar el volumen de producción de la sección de herramientas. La inversión subvencionable fue de 12,7 millones EUR (valor actualizado: 12,66 millones EUR) y el importe de la ayuda ascendió a 1,84 millones EUR en ESB.

(40) Dado que la sección de herramientas funciona de manera independiente del procedimiento MQB, que está situada en la misma zona industrial, pero no en el mismo terreno que la unidad de fabricación de automóviles y que las decisiones de inversión se tomaron independientemente (en 2011 sobre la modernización de la sección de pintura y en mayo de 2014 para la inversión en MQB), las autoridades portuguesas consideran que la inversión en la sección de pintura no está ligada de una forma económicamente indivisible al proyecto de inversión notificado.

([15]) 19,95 millones EUR actualizados a 2011, año en que se inició el proyecto de inversión, con una tasa de descuento del 1,56 %.

4.2.3. INVERSIÓN INICIAL EN EL ÁMBITO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

(41) El tercer proyecto se refería a inversiones en material y nuevas aplicaciones informáticas que, en conjunto, incrementaron la seguridad informática y condujeron a una producción más estable de los automóviles. Dicha producción depende en gran medida de unos sistemas informáticos eficaces y fiables, ya que la configuración de cada automóvil (tipo de motor, caja de cambios, color, etc.), se introduce en el proceso de producción mediante la red de datos del grupo. La inversión subvencionable fue de 5,5 millones EUR (valor actualizado: 5,5 millones EUR) y el importe de la ayuda ascendió a 0,79 millones EUR en ESB.

(42) Las autoridades portuguesas consideran que esta inversión en tecnologías de la información realizada en 2011 no está vinculada de una manera económicamente indivisible al proyecto de inversión notificado. La nueva tecnología MQB sería posible y estaría funcionando sin la inversión previa en tecnologías de la información, ya que todas las aplicaciones de apoyo y control de la producción MQB habrían funcionado de la misma forma sin dicha inversión. La inversión en tecnologías de la información ya estaba funcionando antes y sin la inversión en MQB.

(43) Además, las decisiones de inversión se tomaron de forma independiente, en 2011 para la informática y en mayo de 2014 en el caso de la MQB.

4.3. *EVALUACIÓN PORMENORIZADA DE LA MEDIDA DE AYUDA*

(44) Portugal facilitó la información necesaria para efectuar una evaluación detallada.

4.3.1. EFECTOS POSITIVOS DE LA AYUDA

(45) Portugal desea impulsar el desarrollo de la región en cuestión. La inversión pretende crear 500 nuevos puestos de trabajo directos y garantizar el mantenimiento a largo plazo de los 3 339 puestos de trabajo existentes.

(46) El proyecto notificado aumentará sustancialmente las cualificaciones y competencias de los trabajadores del beneficiario, reforzando su empleabilidad dentro y fuera del grupo VW de Portugal, y aumentando la base de competencias regionales. Están previstas acciones específicas de formación profesional que también tendrán un efecto positivo en la transferencia de conocimientos técnicos, principalmente en la península de Setúbal.

(47) El proyecto de inversión creará más oportunidades de negocio para los proveedores de Autoeuropa. Según un estudio realizado por el Center of Automotive Research, por cada empleo creado en Portugal en la industria automovilística se crean 2,5 nuevos puestos de trabajo en los proveedores y 2,2 en otras empresas que se establecen por efecto del consumo de los empleados de los proveedores. Por consiguiente, Portugal espera que la inversión permitirá la creación de 2 350 empleos indirectos, además de 500 nuevos puestos de trabajo directos.

(48) Las autoridades portuguesas también destacaron los aspectos cualitativos de los efectos regionales positivos del proyecto de inversión, pues este contribuirá al desarrollo de la península de Setúbal al atraer a la zona inversiones de proveedores industriales, lo que implica la transferencia de tecnología (difusión de conocimientos) y el agrupamiento de empresas del mismo sector industrial, permitiendo a cada fábrica una mayor especialización y fomentando el aumento de la eficiencia.

(49) Además, el beneficiario fue invitado a participar en varios proyectos en colaboración con universidades de vanguardia, tanto en el ámbito de la ingeniería industrial como de aspectos relacionados con la ergonomía.

4.3.2. IDONEIDAD DE LAS AYUDAS

(50) Portugal señala que la Comisión ya aceptó en su Decisión Porsche Leipzig ([16]) que la ayuda estatal es un medio adecuado para promover el desarrollo regional de las regiones desfavorecidas en comparación con la media de las demás regiones de un Estado miembro. Este argumento se aplica igualmente a la inversión notificada en la península de Setúbal.

([16]) Decisión SA.34118, de 9 de julio de 2014, todavía no publicada en el DO, disponible en http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, considerando 107.

(51) La península de Setúbal forma parte de la región de Lisboa y Valle del Tajo, que incluye la zona de Lisboa y es la región portuguesa más desarrollada. Sin embargo, considerada aisladamente, la península de Setúbal podría ser clasificada como región «a», ya que su PIB per cápita se situó entre el 45 % y el 47 % de la media de la UE en el período 2006-2010 (período utilizado para establecer los mapas de ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020).

(52) En comparación con la media portuguesa, el PIB per cápita de la península de Setúbal fue de alrededor del 75 % en los últimos tres años.

Cuadro 3

PIB per cápita comparado con la media portuguesa (en EUR) [1]

Año	Península de Setúbal	Media de Portugal	%
2013	12 302	16 372	75,1
2012	12 105	16 136	75,0
2011	12 656	16 686	75,8

[1] *Fuente:* Instituto Nacional de Estadística (INE).

(53) Por tanto, Portugal considera que la ayuda notificada es un instrumento adecuado para mejorar el desarrollo regional de la península de Setúbal.

4.3.3. EFECTO INCENTIVADOR Y SITUACIÓN CONTRAFÁCTICA

(54) Portugal presentó información para demostrar que la ayuda corresponde a la situación contrafáctica 2 de la CAA, ya que incentivó al beneficiario para llevar a cabo la inversión en la fábrica de Setúbal y no en [ubicación 1] (región […] no asistida del EEE) en la que se habría realizado la inversión en ausencia de ayuda. En particular, Portugal facilitó detalles sobre el proceso decisorio en varias fases y sobre la financiación de la situación contrafáctica, ambos descritos a continuación.

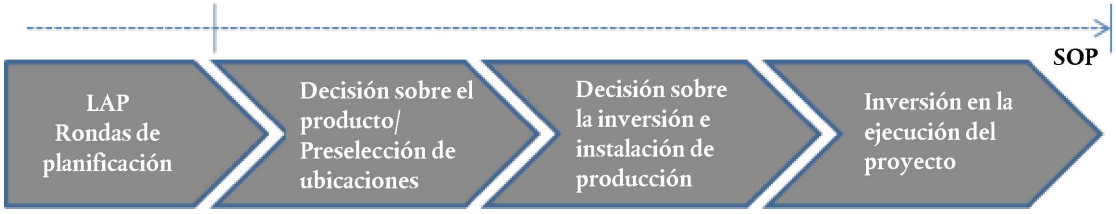
Proceso de toma de decisiones en el grupo Volkswagen

(55) En el grupo VW, las decisiones de inversión se preparan en un proceso de toma de decisiones en varias fases durante el que los responsables analizan diferentes instalaciones en un proceso de comparación competitivo. Las principales fases son: 1) planificación de ventas a largo plazo (LAP) y rondas de planificación, 2) desarrollo del producto, decisión sobre el producto y preselección de ubicaciones, 3) decisión de inversión y ubicación.

(56) Las decisiones relativas a la inversión notificada siguieron este proceso general. Sin embargo, dado que se referían a un proyecto de inversión de la marca Volkswagen, las decisiones pertinentes fueron tomadas directamente por los órganos de la marca Volkswagen y no hubo más decisiones a nivel de grupo, pues la composición de los órganos del grupo es en gran medida idéntica a la de la marca Volkswagen.

(57) La introducción de nuevos productos en el grupo VW se rige por el proceso de creación de productos (PEP), que va del diseño del producto hasta el comienzo de la producción (SOP). Este programa consta de cuatro fases principales, resumidas en el siguiente diagrama:

[…]



1) **Planificación de ventas a largo plazo y ronda de planificación 61**

(58) El punto de partida es la fase de planificación de ventas a largo plazo (LAP), en la que se analizan las previsiones de evolución del mercado y de la demanda potencial, así como las fluctuaciones del mercado. Durante la LAP se planifica el desarrollo de productos para los […] años siguientes y se estudian las capacidades de producción que deben construirse, así como los ajustes necesarios en las capacidades existentes. La LAP se refleja en las rondas de planificación anuales organizadas por el consejo de supervisión del grupo y que contienen el marco financiero para las inversiones previstas. El resultado concreto de la fase LAP es una propuesta de lanzamiento de nuevos productos, pero todavía no una decisión sobre el desarrollo de un producto, una inversión o una ubicación.

(59) Por lo que se refiere al proyecto notificado, la ronda de planificación 61, celebrada en 20[…], estableció que el potencial realista de ventas de nuevos productos en los segmentos A0 SUV y de automóviles del segmento […] ([…]) sería de [140 000-160 000] unidades anuales. La planificación de la producción estableció la necesidad de crear las capacidades de producción correspondientes. Al mismo tiempo, la combinación de los volúmenes de los segmentos A0 SUV y A debían cumplir las condiciones marco para la estrategia MQB.

(60) El resultado de esta fase fue un paquete de inversión MQB de [140 000-160 000] unidades de SUV A0 y […] anuales para la marca Volkswagen, con el inicio de la producción previsto para agosto de 2016 en lo que se refiere a los vehículos A0 y para noviembre de 2017 en el caso de las unidades del segmento A.

2) **Fase de desarrollo del producto, decisión sobre el producto y preselección de ubicaciones**

(61) Durante esta fase, diferentes departamentos centrales del grupo VW y las correspondientes instalaciones de producción trabajan conjuntamente para preparar la decisión sobre el producto y la preselección de los ubicaciones. El departamento de control de gestión asume un papel de liderazgo y consolidación.

(62) La primera etapa de esta segunda fase es el proceso de desarrollo del producto, que, de acuerdo con las normas internas del beneficiario, comienza siempre al menos […] meses antes de la fecha de inicio previsto de la producción, en el caso del proyecto notificado en agosto de 2012 (primer SOP […]).

(63) La decisión sobre el producto, es decir, la de fabricar un producto propuesto en la LAP, exige que el producto alcance un objetivo de viabilidad predefinido. Los ingresos previstos generados por el nuevo producto se comparan con los costes de producción (incluidas las inversiones). A fin de determinar los costes de producción previstos, se define en primer lugar, como hipótesis de planificación, una ubicación hipotética de la unidad de producción. Esta ubicación se utiliza para determinar la primera estructura de costes y el marco del proyecto. Ello no implica la predeterminación de una instalación de producción específica, pero brinda la base necesaria para evaluar los costes de producción previstos.

(64) En el caso de un producto sucesor de una producción en curso, se elige, en términos generales, la actual instalación de producción del producto como ubicación de la planta de producción; en el caso de un producto completamente nuevo (sin predecesor) la ubicación de dicha planta suele basarse en indicadores de resultados, es decir, se selecciona como primera hipótesis la ubicación con los mejores rendimientos. En la práctica, también se tienen en cuenta criterios adicionales, como la capacidad libre o unas estructuras apropiadas.

(65) El caso del proyecto notificado no se consideró una inversión en nuevas instalaciones, ya que un paquete de inversiones de [140 000-160 000] vehículos pertenecientes a un segmento de mercado de […] precio es demasiado pequeño para hacer rentable una inversión en nuevas instalaciones. Si la evaluación de la situación no contempla una inversión en nuevas instalaciones, los dos principales criterios para identificar ubicaciones adecuadas son la posibilidad de añadir capacidad adicional en una fábrica existente y si las instalaciones allí existentes son compatibles con el proyecto previsto, por ejemplo si el tamaño de la sección de pintura también es apropiado para la nueva inversión proyectada, etc.

(66) La aplicación de estos criterios dio como resultado cuatro ubicaciones posibles ([ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE], Setúbal, [ubicación 2 fuera del EEE] y [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE]). Portugal presentó información de la empresa, con fecha de julio de 2012, sobre los primeros cálculos comparativos de los costes de producción por vehículo, efectuados por el departamento de control de gestión de

la marca Volkswagen ([grupo de control]). Estos cálculos incluyen los volúmenes de ventas previstos en los segmentos A0 SUV y […] y cubren, además, los volúmenes de ventas previstos del [modelo predefinido], cuya producción fue excepcionalmente predefinida para [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE]. Se consideraron tres alternativas para asignar los volúmenes de ventas previstos para el segmento SUV A0, el segmento […] y el [modelo predefinido] a los cuatro ubicaciones y, para cada alternativa, el [grupo de control] efectuó cálculos preliminares de los costes de producción e inversión.

(67) En una fase más avanzada del proceso de planificación, [ubicación 2 fuera del EEE] y [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE] fueron excluidas, respectivamente, por sus elevados costes logísticos y de personal. En cualquier caso, en virtud de decisiones anteriores para localizar la producción del [modelo predefinido] en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] y en [ubicación 2 fuera del EEE] y fabricar el […] y el […] en [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE] en 2014 (cuando el [grupo de control] realizó nuevos cálculos comparativos) ni [ubicación 2 fuera del EEE] ni [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE] disponían de capacidad disponible. Por ello, se analizó una combinación de volúmenes de los segmentos A0 SUV y […] solo para Setúbal y [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE].

(68) En vista de lo anterior, el [grupo de control] preparó la decisión sobre el producto con Setúbal como ubicación de la unidad de producción. Portugal presentó pruebas de que, el 10 de marzo de 2014, el comité de productos de la marca Volkswagen (Volkswagen Ausschuss Produkte, VAP) tomó la decisión sobre el producto y confirmó Setúbal como ubicación de la unidad de producción. Las pruebas presentadas por Portugal revelan que una posible ayuda estatal de hasta 36 millones EUR fue tenida en cuenta ya en esta fase.

3) **Decisión de inversión y ubicación**

(69) Después de haber tomado la decisión sobre el producto, el siguiente paso es la selección de la ubicación más adecuada para el proyecto. Normalmente, el departamento de control de gestión empieza por la totalidad de las instalaciones de producción de Volkswagen y restringe la lista a las que parecen adecuadas para la inversión. Como resultado del proceso PEP, los escenarios de inversión y producción para cada ubicación realista se especifican por escrito en una decisión. Basándose en una recomendación sobre una ubicación y una inversión específicas, el comité de inversiones de la marca Volkswagen (VW Ausschuss Investitionen, VAI) decide si el proyecto debe llevarse a cabo.

(70) Como ya se ha mencionado, la lista de instalaciones con posibilidades se redujo, en esta fase, a [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] y Setúbal. Para ambas, los costes específicos de producción imputables a la ubicación fueron determinados y comparados. Estos costes específicos consisten en los costes de las inversiones necesarias y de producción previstos durante un período de referencia. Portugal presentó el 9 de mayo de 2014 documentos contemporáneos auténticos de la empresa elaborados por el [grupo de control] y por […] (la unidad del grupo que se encarga de las ayudas estatales) como prueba de un análisis contrafáctico que enfrenta a [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] y Setúbal como ubicaciones potenciales. Portugal explicó que, aunque la fábrica de [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] presentaba un rendimiento ligeramente mejor, la de Setúbal tenía la ventaja por la posibilidad de acogerse a las ayudas regionales a la inversión. Sobre la base de este análisis contrafáctico ([17]), el [grupo de control] presentó una recomendación de decisión al VAI proponiendo Setúbal como lugar para la inversión.

(71) Las decisiones sobre la inversión y la ubicación, que confirman Setúbal, fueron adoptadas por el VAI el 28 de mayo y el 26 de junio de 2014 ([18]). Portugal presentó una copia de las actas de las reuniones pertinentes en que estas decisiones fueron adoptadas. Teniendo en cuenta los cálculos comparativos así como la ayuda regional por un importe de 37,96 millones EUR en valor nominal (33,4 millones EUR en valor actualizado) ([19]), ambas decisiones aprueban el proyecto de inversión MQB con un volumen de inversión de 624 millones EUR. Por otra parte, la primera decisión asigna un primer tramo del presupuesto para liberar espacio en la fábrica para las primeras inversiones, y la segunda autoriza el grueso de los gastos de inversión.

4.3.4. PROPORCIONALIDAD DE LA AYUDA

(72) Portugal subraya que los cálculos utilizados para demostrar el efecto incentivador también pueden utilizarse para evaluar si la ayuda es proporcional.

([17]) Este análisis contrafáctico se presenta en detalle en el anexo I, que no puede publicarse porque sus elementos constituyen un secreto comercial.
([18]) Véase también la nota 21.
([19]) Esta cifra se basa en un reparto diferente de los gastos subvencionables a lo largo de los años en comparación con la configuración de la inversión final que fue notificada.

(73) El cálculo final utilizado por Portugal para demostrar el efecto incentivador revela una desventaja financiera neta de Setúbal frente a [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] de 48 millones EUR. Incluso con la ayuda, Setúbal es 14,6 millones EUR (valor actualizado) más cara que [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] (desventaja financiera menos ayuda considerada en el análisis contrafáctico, es decir 48 millones EUR-33,4 millones EUR).

(74) Así pues, Portugal aduce que, puesto que la ayuda no compensa totalmente la desventaja de la ubicación de Setúbal, no existe sobrecompensación. La ayuda es, por tanto, proporcionada.

(75) Portugal destaca que, en su decisión sobre la ubicación, el VAI tuvo en cuenta no solo consideraciones de índole financiera, sino también criterios cualitativos no cuantificables, tales como razones de responsabilidad social o la posibilidad de evitar desvíos de producción a otros lugares durante los picos de producción.

4.3.5. EFECTOS NEGATIVOS DE LA AYUDA SOBRE LA COMPETENCIA Y EL COMERCIO

(76) Portugal subraya que la ayuda regional solo sirve para compensar la desventaja neta de la ubicación de Setúbal. Esta ayuda es proporcional y no tendrá efectos sobre la competencia, puesto que el proyecto de inversión y sus efectos en la competencia y el comercio se habrían producido en cualquier caso. El proyecto de inversión no se habría localizado en otra región asistida con un límite máximo de ayuda de intensidad superior o igual, ya que una inversión en nuevas instalaciones no habría sido viable y la única alternativa plausible no está en una zona asistida. Por tanto, la ayuda no tiene un efecto contrario a la cohesión que mine la propia lógica de las ayudas regionales.

5. **EVALUACIÓN DE LA AYUDA**

5.1. *EXISTENCIA DE AYUDA*

(77) El apoyo financiero en forma de subvención reembolsable será otorgado por las autoridades portuguesas y se financia con cargo al presupuesto general del Estado. El apoyo es otorgado por un Estado miembro y mediante recursos estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(78) Dado que la ayuda se otorga a una única empresa, AutoEuropa, la medida es selectiva.

(79) La ayuda financiera se otorga para una inversión en el sector del automóvil, que es objeto de intensos intercambios entre Estados miembros y sustituirá parcialmente a suministros de bienes intermedios procedentes de otros Estados miembros. Por consiguiente, la ayuda afecta a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

(80) La ayuda de las autoridades portuguesas a Autoeuropa y a su producción significa que la competencia se ve falseada o amenaza con ser falseada.

(81) Por consiguiente, la Comisión considera que la medida notificada constituye ayuda estatal a Autoeuropa a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

5.2. *LEGITIMIDAD DE LA MEDIDA DE AYUDA*

(82) Al otorgar la ayuda supeditada a la aprobación de la Comisión y al notificar la medida de ayuda antes de ejecutarla, las autoridades portuguesas respetaron sus obligaciones en virtud del artículo 108, apartado 3, del TFUE, puesto que el RGEC 2008 exige la notificación de las ayudas individuales superiores a un determinado importe. En efecto, la ayuda para el proyecto de inversión debe notificarse individualmente, a tenor del punto 68 de las DAR 2007-2013 y del RGEC 2008, ya que su importe previsto de 36,15 millones EUR en valor actual supera el umbral de notificación individual de 11,25 millones EUR aplicable en la región en cuestión con arreglo al mapa de ayudas regionales aplicable desde 2007 hasta junio de 2014.

5.3. *BASE JURÍDICA DE LA EVALUACIÓN*

(83) El objetivo de la ayuda es el fomento del desarrollo regional. Dado que el contrato de ayuda y de inversión se firmó en abril de 2014, sujeto a la aprobación de la Comisión, esta considera que, de conformidad con el apartado 188 de las DAR 2014-2020, la ayuda se otorgó antes de julio de 2014, por lo que debe apreciarse a la luz de las DAR 2007-2013, y en particular de sus disposiciones relativas a las ayudas regionales a la inversión destinadas a grandes proyectos de inversión descritas en el punto 68.

5.4. *ESTRUCTURA DE LA EVALUACIÓN DE LA COMPATIBILIDAD*

(84) La Comisión debe realizar su evaluación en tres fases:

— en primer lugar, debe comprobar que la medida es compatible con las disposiciones generales de las DAR,

— en segundo lugar, debe comprobar si puede o no excluirse sin ningún género de duda que la «prueba de la cuota de mercado» y las «pruebas de incremento de capacidad y rendimiento del mercado» con arreglo al punto 68, letras i) y j), de las DAR requieren una evaluación pormenorizada,

— en tercer lugar, en función del resultado de la segunda fase, se podrá realizar un examen exhaustivo.

5.5. *COMPATIBILIDAD DE LA MEDIDA CON LOS CRITERIOS DE COMPATIBILIDAD DE LAS DAR*

(85) En la Decisión de incoación, la Comisión ya estableció que la ayuda cumple parcialmente los criterios generales de compatibilidad de las DAR 2007-2013. La investigación formal no reveló elementos que cuestionasen esa apreciación. La Comisión destaca, en particular:

— la ayuda se otorga para un proyecto en Palmela, zona que puede acogerse a ayudas regionales con arreglo al mapa portugués de ayudas regionales aplicable desde 2007 hasta junio de 2014,

— no hay indicios de que el grupo VW en general o Autoeuropa en particular fueran empresas en crisis en el sentido de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis aplicables en el momento de la notificación. Por tanto, el beneficiario de la ayuda puede optar a recibir ayuda regional con arreglo al punto 9 de las DAR 2007-2013,

— el proyecto consiste en una inversión inicial a tenor del punto 34 de las DAR 2007-2013, que la define como una inversión en activos materiales e inmateriales relativos a: i) la creación de un nuevo establecimiento, ii) la ampliación de un establecimiento existente, iii) la diversificación de la producción de un establecimiento para atender a mercados de productos nuevos y adicionales, iv) una transformación fundamental en el proceso global de producción de un establecimiento existente. La introducción de la nueva tecnología de producción se considera como una transformación fundamental en el proceso de producción de un establecimiento existente que, además, posibilita la diversificación de la producción del establecimiento,

— de conformidad con el punto 40 de las DAR 2007-2013, Autoeuropa está obligada a mantener la inversión en la región durante un período mínimo de cinco años tras la finalización del proyecto,

— de conformidad con el punto 39 de las DAR 2007-2013, el beneficiario deberá aportar una contribución financiera mínima del 25 % de los costes subvencionables, exenta de cualquier tipo de ayuda pública,

— se respetan los requisitos formales en materia de efecto incentivador contemplados en el punto 38 de las DAR 2007-2013 ([20]),

— los gastos subvencionables del proyecto se limitan a bienes materiales nuevos (edificios y equipos únicamente) y, por tanto, respetan lo dispuesto en los puntos 50 y 54 de las DAR 2007-2013.

([20]) Autoeuropa presentó el 31 de marzo de 2014 una solicitud de ayuda y la autoridad responsable de la administración del régimen confirmó por escrito el 4 de abril de 2014 que, a la espera de una verificación detallada, el proyecto cumple en principio las condiciones de subvencionabilidad. El contrato de inversión se firmó el 30 de abril de 2014 y contenía una cláusula suspensiva en función de que el grupo VW decidiese proseguir o no con el proyecto, siempre que dicha decisión fuera adoptada antes del 30 de junio de 2014.

(86) Sin embargo, en la Decisión de incoación la Comisión planteó dudas acerca de la subvencionabilidad de los costes de los equipos de los proveedores. Por tanto, y dado que no estaba en condiciones de formarse una opinión definitiva sobre si el proyecto notificado y otro proyecto de inversión anterior en el mismo lugar constituyen un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013, la Comisión no pudo establecer si la intensidad de ayuda notificada supera el máximo permitido, por lo que planteó dudas asimismo sobre el respeto del límite máximo de ayuda regional aplicable.

5.5.1. CONCLUSIONES SOBRE EL UTILLAJE PARA PROVEEDORES

(87) En el procedimiento C34/2001 la Comisión precisó que los costes del utillaje para proveedores no pueden considerarse costes subvencionables a menos que se apliquen en zonas asistidas del Estado miembro en cuestión ([21]). La Comisión observa (véanse los considerandos 31 y 32 anteriores) que la totalidad de las inversiones en utillaje para proveedores por un importe de 136,3 millones EUR cumplen los criterios de compatibilidad correspondientes de las DAR, ya que cumplen determinadas condiciones, tales como: el utillaje forma parte del proyecto notificado y pertenece al inmovilizado material de Autoeuropa, se encuentra en una fábrica del proveedor en una región asistida de Portugal y permanecerá en dicha región durante un período mínimo de cinco años tras la finalización del proyecto. Además, las zonas asistidas de Portugal en las que va a utilizarse el utillaje para proveedores tienen intensidades máximas de ayuda iguales o superiores a las de Palmela. Se han creado mecanismos de supervisión que garantizan que no se otorgará ninguna ayuda de utillaje para proveedores que no cumpla estas condiciones.

(88) De acuerdo con su práctica anterior en el asunto C34/2001, la Comisión considera, por tanto, que los costes de utillaje para proveedores incurridos en zonas asistidas de Portugal por un importe de 136,3 millones EUR pueden considerarse costes subvencionables con arreglo a las secciones 4.1 y 4.2 de las DAR 2007-2013.

5.5.2. CONCLUSIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN ÚNICO

(89) La Comisión ha examinado el eventual carácter de proyecto de inversión único de las tres inversiones anteriores realizadas por Autoeuropa en el mismo lugar.

5.5.2.1. *Inversión inicial en robots de pintura interior y exterior (sección de pintura)*

(90) El proyecto consistió en la compra de nuevos robots para la sección de pintura, lo que ha contribuido a una mejora en términos de calidad, y también de ergonomía y protección de los trabajadores, protección medioambiental, ahorro de recursos e incremento de la productividad. La Comisión considera que estas inversiones eran necesarias en aquel momento para mejorar las condiciones de trabajo en la sección de pintura y, por tanto, no fueron realizadas en el marco del proyecto notificado.

(91) La Comisión considera que la inversión en la automatización del proceso de pintado interior y exterior en la sección de pintura y el proyecto de inversión notificado muestran diferencias técnicas y funcionales, y que las decisiones de inversión se tomaron independientemente entre sí. Por consiguiente, la Comisión considera que la inversión inicial en la sección de pintura no está vinculada de una forma económicamente indivisible al proyecto de inversión notificado y, en consecuencia, que las dos inversiones no constituyen un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013.

5.5.2.2. *Inversión inicial en matrices para estampación (sección de herramientas)*

(92) La sección de herramientas de Autoeuropa fabrica moldes y herramientas de estampación para piezas metálicas de chasis. Está especializada en la producción de herramientas para capós de motores y guardabarros y suministra sus productos a las fábricas del grupo Volkswagen en todo el mundo, es decir, no se limita a abastecer a Autoeuropa. Forma parte de Autoeuropa, pero su actividad se desarrolla de manera autónoma e independiente de la actividad principal de la fábrica, que es la producción de vehículos.

([21]) Véase la Decisión de la Comisión en el asunto C34/2001 relativa a la ayuda a Ford España (nota 14, considerandos 36 y 37).

(93) El proyecto consiste en la adquisición de nuevas herramientas para matrices para estampación con el fin de permitir la fabricación de herramientas con niveles de calidad más elevados y de aumentar el volumen de producción de la sección de herramientas. La sección fabrica moldes y herramientas para estampación para todo el grupo VW, no se halla en el mismo terreno que la inversión notificada y opera de manera independiente de la fábrica de automóviles. Además, las decisiones de inversión para la modernización de la sección de herramientas y para el proyecto notificado se adoptaron de manera independiente entre sí. Por consiguiente, la Comisión considera que la inversión inicial en la sección de herramientas no está vinculada de una manera económicamente indivisible al proyecto de inversión notificado y, en consecuencia, que las dos inversiones no constituyen un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013.

5.5.2.3. *Inversión inicial en el ámbito de las tecnologías de la información*

(94) El proyecto estaba relacionado con la adquisición de nuevos equipos informáticos y nuevas aplicaciones informáticas para estabilizar la seguridad informática y así mejorar la estabilidad y la productividad de la fabricación de automóviles. La inversión en el ámbito de las tecnologías de la información no tiene vínculo estratégico ni técnico con el proyecto notificado que los pueda asociar de una forma económicamente indivisible. Además, las decisiones de inversión para el proyecto de tecnología de la información y el proyecto notificado se adoptaron de manera independiente entre sí. Por consiguiente, la Comisión considera que las dos inversiones no constituyen un proyecto de inversión único a tenor del punto 60 de las DAR 2007-2013.

5.5.3. *CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE LOS CRITERIOS GENERALES DE COMPATIBILIDAD*

(95) En vista de lo anterior, la Comisión considera que los gastos en utillaje para proveedores por un importe de 136,3 millones EUR pueden considerarse gastos admisibles en el marco del proyecto notificado y que las inversiones anteriores no deben ser tenidas en cuenta. El importe de los gastos subvencionables que debe tenerse en cuenta para el cálculo de la intensidad de ayuda máxima admisible es de 623,9 millones de EUR (599,6 millones de EUR en valor actualizado), tal como se expone en el cuadro 2 de la presente Decisión. Al aplicar el mecanismo de reducción establecido en el punto 67 de las DAR 2007-2013, los gastos admisibles contraídos conducen a una intensidad máxima de ayuda del 6,13 % EBS para el proyecto.

(96) Dado que la intensidad de ayuda propuesta (36,15 millones EUR en valor actual, 6,03 % de intensidad de ayuda) no supera la intensidad máxima de ayuda autorizada y la ayuda notificada no es acumulable con otras ayudas regionales a la inversión, la intensidad de ayuda propuesta para el proyecto se ajusta a las DAR 2007-2013.

(97) Habida cuenta de estas consideraciones, y puesto que no se presentó ninguna información que afecte a las conclusiones de la Comisión en la Decisión de incoación en cuanto a los criterios generales de compatibilidad mencionados en el considerando 85, la Comisión considera que se cumplen los criterios generales de compatibilidad de las DAR 2007-2013.

5.6. *APLICACIÓN DE LAS PRUEBAS PREVISTAS EN EL PUNTO 68 DE LAS DAR 2007-2013*

(98) La Comisión debe efectuar una evaluación detallada como parte de la investigación formal, a menos que pueda establecer sin lugar a dudas, en el marco de dicho procedimiento, que no se superan los umbrales para las pruebas de la evaluación detallada establecidos en el punto 68, letras i) y j) ([22]). A fin de llevar a cabo las pruebas pertinentes, la Comisión debe en primer lugar establecer las definiciones adecuadas para el mercado del producto y el mercado geográfico.

(99) En el considerando 45 de su Decisión de incoación, la Comisión estableció que, a los efectos del punto 68 de las DAR 2007-2013, el producto afectado por el proyecto de inversión son los automóviles de turismo de los segmentos A0, A y B, según la segmentación de Polk.

(100) La Comisión dejó abierta la definición exacta del mercado de producto de referencia y consideró plausibles todas las definiciones de mercado alternativas, incluyendo, en particular, la segmentación más detallada para la que se dispone de datos.

([22]) En cualquier caso, es evidente que, independientemente de los umbrales establecidos en el punto 68 de las DAR 2007-2013, la Comisión debe sopesar los efectos positivos y negativos de la ayuda antes de llegar a una conclusión acerca de su compatibilidad con el mercado interior. Véase la sentencia del Tribunal General en el asunto T-304/08, Smurfit Kappa group/Comisión, EU:T:2012:351, apartado 94.

(101) La práctica de la utilización de la definición del mercado más detallada basada en segmentos individuales de la industria del automóvil está fundada en Decisiones comparables, incluidas Decisiones finales ([23]).

(102) Esta práctica decisoria se basa en el punto de vista de que los competidores en todos los segmentos del mercado, incluido el segmento más pequeño posible, merecen protección frente a los operadores con una posición dominante en el mercado.

(103) También se basa en consideraciones económicas pertinentes en términos de competencia. Más concretamente, en un enfoque basado en la teoría de que existe una sustituibilidad de la demanda entre dos productos siempre que los consumidores los consideren sustituibles por sus características, precio y uso previsto. Mediante su práctica de examinar las cuotas de mercado en los segmentos más pequeños del mercado del automóvil para los que se dispone de información, la Comisión sigue exactamente esta lógica, es decir, considera que la sustituibilidad en cuanto a precio, características y uso previsto es máxima entre productos pertenecientes al mismo segmento. En este sentido, la aplicación del segmento de mercado más pequeño posible como un mercado plausible refleja la lógica del punto 28 de las Directrices sobre concentraciones horizontales, que reza: «Los productos pueden diferenciarse dentro de un mercado de referencia en el que algunos productos sean sustitutos más perfectos que otros. Cuanto mayor sea el grado de sustituibilidad entre los productos de las empresas que se van a fusionar, más probable es que estas vayan a subir los precios de una manera significativa. […] Es más probable que el incentivo para subir los precios de las empresas que van a fusionarse se reduzca cuando sus competidores fabrican sustitutos casi perfectos de sus productos que cuando estos venden sustitutos menos perfectos».

(104) Esta es también la razón por la que los automóviles convencionales se dividen tradicionalmente en segmentos y por la que el sector clasifica los modelos en distintos segmentos bien conocidos. Estas consideraciones llevaron a la Comisión a adoptar la práctica de definir el mercado pertinente en los asuntos relacionados con automóviles también en términos de segmentos individuales y por esta razón los Estados miembros presentan los argumentos relacionados con el mercado pertinente, tanto en este como en otros asuntos pasados, en términos de segmentos individuales.

(105) Puesto que Autoeuropa fabricará automóviles de los segmentos A0 y […], según la clasificación de Polk, y también podría producir vehículos del segmento B, la Comisión consideró que estos segmentos individuales y, en el caso de los todoterreno, también el segmento SUV-B según Global Insight, así como el segmento combinado (A0 a B) según la clasificación de Polk, deben ser considerados todos ellos como mercados de referencia plausibles en el presente asunto.

(106) La Comisión consideró que el mercado geográfico de referencia de los productos de que se trata abarca, como mínimo, el EEE. Las autoridades portuguesas y Autoeuropa aceptaron que la Comisión aplicase dicha definición del mercado geográfico a efectos de esta notificación ([24]).

(107) A la luz de lo que precede y puesto que en el curso de la investigación formal la Comisión no recibió información adicional que demostrase que debía modificar las conclusiones expuestas en la Decisión de incoación, la Comisión mantiene su evaluación en lo que respecta a la definición del mercado del producto y del mercado geográfico.

5.6.1. CONCLUSIÓN SOBRE LA PRUEBA DE LA CUOTA DE MERCADO [PUNTO 68.I) DE LAS DAR 2007-2013]

(108) La Comisión realizó la prueba exigida en el punto 68.i), de las DAR 2007-2013 en todos los mercados de producto y geográfico plausibles para comprobar si la cuota de mercado del beneficiario superaba el 25 % antes y después de la inversión.

(109) Considerando que no ha sido posible establecer un único mercado de producto y geográfico de referencia, se tendrán en cuenta los resultados de todos los mercados plausibles. La cuota de mercado del grupo VW en los segmentos individuales A y B y en los segmentos combinados A0, A y B (según la clasificación de Polk) en el EEE superó el 25 % en todos los años entre 2013 y 2019. Por consiguiente, la Comisión concluye que se supera el umbral establecido en el punto 68.i).

([23]) Véase, por ejemplo, la Decisión final de la Comisión en el asunto Porsche SA.34118 (adoptada en julio de 2014), donde dejó abierta la cuestión de la definición del mercado y aplicó el planteamiento tradicional de examinar todas las definiciones plausibles de mercado que definan segmentos individuales de vehículos (incluida la segmentación más detallada para la que se dispone de datos). Véase el considerando 86 de dicha Decisión, que cita diversos asuntos, en particular Fiat Powertrain Technologies, SA.30340, considerando 88 (una vez que el proyecto no supera los umbrales establecidos en el punto 68.i) de las DAR al nivel de segmentación más pequeño del mercado del producto transformado para la que se dispone de datos, se desprende que el proyecto no supera los umbrales establecidos en el punto 68,i) de las DAR para todas las combinaciones posibles de esos segmentos de automóviles). Decisiones relativas a la ayuda estatal SA.30340 Fiat Powertrain Technologies, Decisión de 9 de febrero de 2011, C(2011) 612 (DO C 151 de 21.5.2011, p. 5); SA. 32169 Volkswagen Sachsen, Decisión de 13 de julio de 2011, C(2011) 4935) (DO C 361 de 10.12.2011, p. 17).

([24]) Véase también la sección 3.3.2.2 de la Decisión de incoación.

5.6.2. CONCLUSIÓN SOBRE LA PRUEBA DE LA CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN EN UN MERCADO CON BAJO RENDIMIENTO [PUNTO 68.J), DE LAS DAR 2007-2013]

(110) Dado que el resultado de la prueba del punto 68.i) ya exige que se lleve a cabo una evaluación detallada de la ayuda, no será necesario efectuar la prueba del punto 68.j).

5.6.3. CONCLUSIÓN

(111) A la luz de lo que precede, la Comisión considera superado el umbral pertinente de la prueba del punto 68.i) y decide, por consiguiente, verificar pormenorizadamente, a raíz de la incoación del procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE, si la ayuda es necesaria para incentivar la inversión y si los beneficios de la ayuda compensan con creces el falseamiento de la competencia resultante y el efecto sobre el comercio entre Estados miembros.

5.7. *EVALUACIÓN PORMENORIZADA DE LA MEDIDA DE AYUDA*

(112) La evaluación pormenorizada de la medida de ayuda se hará atendiendo a los «Criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión» (en lo sucesivo, «CAA»).

5.7.1. EFECTOS POSITIVOS DE LA AYUDA

5.7.1.1. *Objetivo de la ayuda*

(113) El punto 12 de los CAA requiere que los Estados miembros demuestren la contribución del proyecto de inversión al desarrollo de la región afectada. La Comisión toma nota de los efectos regionales positivos de la inversión, tal como fueron presentados por Portugal (véanse los considerandos 45 a 49) y considera que, en particular, los efectos de creación de puestos de trabajo directos e indirectos, el establecimiento de proveedores adicionales en la región, la transferencia de conocimientos a la región, así como la mejora de la base de cualificaciones regional, suponen una contribución significativa al desarrollo de la región, así como a la consecución del objetivo de cohesión de la UE.

5.7.1.2. *Idoneidad del instrumento de ayuda*

(114) Los puntos 17 y 18 de los CAA subrayan que la ayuda estatal en forma de subvención a la inversión inicial es solo uno de los medios para superar las deficiencias del mercado y promover el desarrollo económico de las regiones desfavorecidas. La ayuda constituye un instrumento apropiado, si aporta ventajas específicas en relación con otras medidas. Según el punto 18 de los CAA, «Se considera que constituyen instrumentos adecuados aquellas medidas para las cuales el Estado miembro haya estudiado otras alternativas políticas y respecto de las cuales se hayan demostrado las ventajas de aplicar un instrumento selectivo tal como la ayuda estatal a una determinada empresa».

(115) Portugal justificó (véanse los considerandos 51 y 52) la idoneidad del instrumento de ayuda por la situación económica en la península de Setúbal, demostrando que la región está desfavorecida en comparación con la media nacional y que en el período 2011-2013 el PIB regional per cápita correspondió aproximadamente al 75 % de la media portuguesa.

(116) Teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la península de Setúbal, según lo confirmado por su condición de región que puede optar a ayudas regionales de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE con una intensidad de ayuda máxima del 15 %, y en consonancia con la práctica en asuntos anteriores (por ejemplo en la Decisión Dell Poland ([25]) y en la Decisión Porsche ([26])), la Comisión acepta que el otorgamiento de ayuda estatal es un instrumento adecuado para alcanzar el objetivo de desarrollo regional en esta región.

5.7.1.3. *Efecto de incentivación y situación contrafáctica*

(117) El punto 20 de los CAA requiere que se satisfagan los criterios generales para evaluar formalmente el efecto de incentivación contemplado en el punto 38 de las DAR 2007-2013. La Comisión constató, en la sección 5.5, que tal es el caso para el proyecto notificado. En cuanto al efecto de incentivación sustantivo, los CAA exigen que la

([25]) Decisión 2010/54/CE de la Comisión, de 23 de septiembre de 2009, relativa a la ayuda que Polonia tiene intención de conceder a Dell Products (Poland) Sp. z o.o. C 46/08 (ex N 775/07) (DO L 29 de 2.2.2010, p. 8), considerando 171.

([26]) SA.34118 (2012/C, ex 2011/N), pendiente de publicación en el DO, disponible en http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3, considerando 107.

Comisión examine detalladamente si la ayuda es necesaria para modificar la conducta del beneficiario, de modo que realice la inversión (adicional) en la región asistida en cuestión. Así, el punto 22 señala que dicho efecto puede demostrarse en dos situaciones posibles: sin ayuda la inversión no se hubiera realizado puesto que la inversión no sería rentable para la empresa en ningún lugar (situación contrafáctica 1); sin ayuda la inversión se realizaría en otra ubicación (situación contrafáctica 2).

(118) Los CAA exigen que el Estado miembro demuestre la existencia del efecto de incentivación en la ayuda y que aporte pruebas claras de que la ayuda tiene un impacto en la elección de la inversión o de la ubicación. Se traspasa así la carga de la prueba al Estado miembro en cuanto a la existencia de un efecto de incentivación. En este contexto, el Estado miembro debe también aportar una descripción completa de la situación contrafáctica en la que el Estado miembro no otorgaría ninguna ayuda al beneficiario. La Comisión estimará si dicha situación contrafáctica es realista.

(119) Las autoridades portuguesas declararon (véase el considerando 54) que la ayuda a Autoeuropa entra en la situación contrafáctica 2 y presentaron una situación contrafáctica que reflejaba la inversión y la planificación concretos de la ubicación para el proyecto notificado, considerando como ubicación alternativa una fábrica en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE], […].

(120) El punto 25 de los CAA indica que en la situación contrafáctica 2 el Estado miembro podría proporcionar la prueba del efecto de incentivación de la ayuda, presentando documentos de la empresa que muestren que se ha hecho una comparación entre los costes y beneficios de la localización en la región asistida y los de una región alternativa. El Estado miembro deberá basarse en informes financieros, planes internos de la empresa y documentos relacionados con varias hipótesis de inversión.

(121) Portugal presentó (véanse los considerandos 68, 70 y 71) pruebas documentales contemporáneas y auténticas del grupo VW y, para el proyecto notificado, la toma de decisiones en varias fases de la marca Volkswagen relativa, en primer lugar, a la decisión sobre el producto y, en segundo lugar, a la decisión sobre la inversión y la ubicación.

(122) Esta documentación indica que tras el establecimiento, en 2012, en la ronda de planificación 61, del potencial de ventas de nuevos productos en los segmentos A0 SUV y […] ([…]), el departamento de control de la gestión [grupo de control] identificó inicialmente en julio de 2012, cuatro opciones para la ubicación de la producción: Setúbal, [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE], [ubicación 2 fuera del EEE] y [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE], mediante la aplicación de dos criterios principales: si era posible instalar, en una fábrica existente, capacidad adicional y si las instalaciones existentes eran compatibles con la inversión prevista. Los cálculos efectuados por el [grupo de control] incluían también el volumen de ventas del [modelo predefinido] cuyo SOP estaba previsto para las mismas fechas. Se estudiaron tres alternativas repartiendo los volúmenes entre las cuatro instalaciones. Para cada alternativa se calcularon los costes de producción por vehículo y el resultado de estos cálculos demostró que, en aquel momento, la mejor alternativa habría sido combinar los volúmenes del [modelo predefinido] y los del SUV A0 en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] y limitar los nuevos volúmenes en Setúbal al segmento […].

(123) En el proceso de planificación posterior, el departamento de control de gestión decidió excluir [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE] debido a las desventajas en términos de costes de personal y [ubicación 2 fuera del EEE], en razón de las dificultades con los costes de logística, por lo que solo quedaba [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] como ubicación alternativa viable a Setúbal.

(124) La Comisión señala que, en enero de 2014, Volkswagen decidió localizar la producción del [modelo predefinido] en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] y en [ubicación 2 fuera del EEE], donde ya se había producido el modelo anterior. Portugal presentó pruebas de que, incluso después de adoptada la decisión sobre el [modelo predefinido], [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] seguía siendo una opción realista para la inversión notificada. Los documentos facilitados permiten a la Comisión concluir que, en marzo de 2014, cuando el VAP tomó la decisión sobre el producto, [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] disponía de capacidad suficiente para dar cabida a las necesidades del proyecto notificado. Esto se ve confirmado por la decisión del grupo VW de marzo de 2015 de producir en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] otro modelo con una capacidad de producción similar a la del proyecto notificado.

(125) Además, la Comisión constató que en la situación contrafáctica se tuvieron en cuenta todos los costes pertinentes relacionados con los turnos adicionales en [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] para hacer frente a la capacidad adicional necesaria para el proyecto notificado. Asimismo toma nota del argumento de Portugal según el cual, si no hubiera sido elegida Setúbal como ubicación para el proyecto notificado, Autoeuropa podría haberse visto obligada a cerrar por lo menos la mayor parte de la fábrica. La Comisión ha comprobado que tanto los costes por el despido de empleados en Setúbal como los de reembolso de la ayuda estatal otorgada para la inversión anterior, mencionada en la sección 4.2 fueron tenidos en cuenta en la situación contrafáctica.

(126) La Comisión también constata que los cálculos de los costes de inversión y producción en las dos ubicaciones, utilizados en la situación contrafáctica son rigurosos y se basan en datos fiables facilitados por las fábricas o en supuestos creíbles.

(127) Tal como se describe en el considerando 70 y en el anexo I de la presente Decisión, las estimaciones de los costes de producción imputables a la ubicación, que incluyen los costes de producción y los costes de inversión, generaron una desventaja de 90 millones de EUR en valor nominal para Setúbal frente a [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE]. Con el fin de reducir la desventaja de costes de Setúbal, y con vistas a la futura decisión formal del VAI sobre la ubicación del proyecto de inversión, una vez adoptada la decisión sobre el producto por el VAP el 10 de marzo de 2014, Autoeuropa presentó una solicitud de ayuda el 31 de marzo de 2014.

(128) El 28 de mayo de 2014 y el 26 de junio de 2014, se decidió realizar la inversión notificada en Setúbal. Tal como se desprende de las actas de las reuniones del VAI, dicha decisión fue adoptada explícitamente a reserva de la disponibilidad de la ayuda estatal. Las obras del proyecto se iniciaron el 26 de junio de 2014.

(129) La Comisión ya ha declarado anteriormente (véase el considerando 85) que, de conformidad con el punto 20 de los CAA, se cumplían los criterios para evaluar formalmente el efecto incentivador contemplado en el punto 38 de las DAR 2007-2013. Además, las autoridades portuguesas facilitaron pruebas claras de que la ayuda influyó efectivamente en la elección de la ubicación de la inversión, ya que la decisión del grupo VW de localizar el proyecto notificado en Setúbal fue adoptada solo después de la firma del contrato de inversión, que confirmó que el proyecto podrían optar a ayuda estatal ([27]). La Comisión considera, de conformidad con los puntos 23 y 25 de los CAA, que la situación contrafáctica presentada por Portugal es realista y se basa en documentos auténticos y actuales que demuestran que la ayuda tiene un efecto de incentivación real (sustantivo) pues al reducir la diferencia de viabilidad entre ambas ubicaciones a favor de Setúbal, la ayuda contribuyó a cambiar la decisión en cuanto a la ubicación de la empresa beneficiaria. Sin la ayuda, la inversión no se habría hecho en Setúbal.

5.7.1.4. *Proporcionalidad de la ayuda*

(130) El punto 29 de los CAA dispone que, para que la ayuda sea proporcional, la cantidad e intensidad de la ayuda deben limitarse al mínimo necesario para que la inversión tenga lugar en la región asistida.

(131) En general, la ayuda regional se considera proporcional a la gravedad de los problemas que afectan a las regiones asistidas siempre que respeten el límite máximo aplicable a la ayuda regional, incluida una reducción automática y progresiva de los límites máximos de ayuda regional para grandes proyectos de inversión (que ya forma parte del mapa de ayudas regionales aplicable). La intensidad de ayuda aplicable en este caso no es superior al límite máximo de ayuda regional corregido por el mecanismo de reducción, como ya se estableció en el considerando 96.

(132) Además del principio general de proporcionalidad contenido en las DAR 2007-2013, los CAA requieren que se efectúe una evaluación más detallada. En la situación contrafáctica 2 de los CAA, la ayuda se considera proporcional si es igual a la diferencia entre los costes netos del beneficiario de la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la ubicación alternativa.

(133) La documentación presentada por Portugal (véanse los considerandos 68, 70 y 71) demuestra que la ayuda se limitó al importe necesario, porque no supera la diferencia de costes entre la ubicación de la inversión en Setúbal y […]. El cálculo efectuado para el análisis contrafáctico (basado en documentos elaborados en el mismo momento que la decisión de inversión) muestra que, incluso con la ayuda, Setúbal costaba 14,6 millones EUR más, valor actualizado, que [ubicación 1 en una región no asistida en el EEE]. La Comisión observa que la desventaja residual en cuanto a los costes es aceptable debido a determinados aspectos cualitativos, como las razones de responsabilidad social (sin la inversión, Autoeuropa habría tenido que cerrar la mayor parte de la fábrica de Setúbal) o la posibilidad de que Setúbal cubra picos de producción sin apoyo de otras fábricas, mientras que [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE] habría tenido que transferir parte de su producción a [ubicación 2 fuera del EEE]. Si el cálculo se hubiera hecho teniendo en cuenta el importe de la ayuda notificado en valor actualizado de 36,15 millones EUR, la desventaja de la ubicación de Setúbal ascendería a 11,85 millones EUR (48 millones EUR-36,15 millones EUR) ([28]).

([27]) El contrato de inversión incluía una cláusula suspensiva que le hacía depender de la decisión del grupo VW de proseguir o no con el proyecto, siempre que esta decisión fuera adoptada antes del 30 de junio de 2014.

([28]) Véase, en el considerando 20, la explicación para la diferencia en los importes de ayuda.

(134) Puesto que la ayuda se limita el importe necesario para compensar los costes netos adicionales del proyecto de inversión en la ubicación de Setúbal, en comparación con la ubicación alternativa de [ubicación 1 en una zona no asistida en el EEE], la Comisión considera que es posible demostrar la proporcionalidad de la ayuda a efectos de la decisión de ubicación.

5.7.2. EFECTOS NEGATIVOS DE LA AYUDA SOBRE LA COMPETENCIA Y EL COMERCIO

(135) El punto 40 de los CAA establece que: «Si el análisis contrafáctico sugiere que, sin la ayuda, la inversión hubiera seguido adelante en todo caso, aunque posiblemente en otra localización (situación 2), y si la ayuda es proporcional, los posibles indicios de falseamiento tales como una alta cuota de mercado y un aumento de la capacidad en un mercado poco rentable serían en principio iguales independientemente de la ayuda».

(136) Sin la ayuda notificada, la inversión se habría realizado en otra ubicación en el EEE, lo que se traduciría en el mismo nivel de falseamiento de la competencia (es decir, situación 2). Puesto que la ayuda se limita al mínimo necesario para compensar los costes adicionales que se derivan de las desventajas regionales de una región asistida, no tiene efectos negativos indebidos en la competencia, tales como la exclusión de la inversión privada.

(137) De conformidad con el punto 50 de los CAA, a causa de su especificidad geográfica, los posibles efectos negativos de las ayudas regionales están ya reconocidos y limitados en cierta medida en las DAR y en los mapas de ayuda regional que definen exhaustivamente las zonas subvencionables para la concesión de ayuda regional, teniendo en cuenta los objetivos de equidad y de la política de cohesión, y establecen las intensidades de ayuda admisibles. Sin embargo, en virtud del punto 53 de los CAA, cuando, sin la ayuda, la inversión se habría llevado a cabo en una región más pobre (mayores desventajas regionales-intensidad máxima de ayuda regional más elevada) o en una región que se considera que tiene las mismas desventajas regionales que la región elegida (misma intensidad máxima de ayuda regional), ello constituirá un elemento negativo sobre el comercio y un elemento negativo en aplicación general del criterio de equilibrio, siendo poco probable que se viera compensado por cualesquiera elementos positivos, ya que es contrario a la propia lógica de la ayuda regional.

(138) En el caso del proyecto notificado, no se consideró una inversión en nuevas instalaciones, ya que un paquete de inversiones por valor de [140 000-160 000] automóviles pertenecientes a un segmento de mercado de […] precio es demasiado pequeño para permitir una inversión en nuevas instalaciones. Con la aplicación de los dos criterios, las capacidades adicionales existentes y las instalaciones compatibles con el proyecto previsto, las únicas ubicaciones alternativas iniciales se limitaban a [ubicación 1] (zona no asistida en el [EEE]), [ubicación 2] ([fuera del EEE]) y [ubicación 3] (zona no asistida en el EEE); [ubicación 2 fuera del EEE] y [ubicación 3 en una zona no asistida en el EEE] fueron excluidas por caracterizarse, respectivamente, por sus elevados costes logísticos y elevados gastos de personal.

(139) Por consiguiente, la Comisión concluye que no hay indicios de que la inversión se habría realizado en otra región asistida con una intensidad máxima de ayuda superior o igual. Así pues, la Comisión considera que la ayuda no tiene un efecto contrario a la cohesión y a la propia lógica de la ayuda regional y que no tiene un efecto negativo excesivo sobre el comercio.

5.8. *EQUILIBRIO*

(140) Una vez demostrado que la ayuda supone un incentivo para llevar a cabo la inversión en la región en cuestión y que es proporcionada, deben sopesarse sus efectos positivos y negativos.

(141) La evaluación ha confirmado que la medida de ayuda tiene un efecto incentivador al atraer una inversión que supone una importante contribución al desarrollo de una región desfavorecida, que puede acogerse a ayuda regional con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, sin privar de la inversión a otra región con una intensidad máxima de ayuda igual o superior (no hay efecto contrario a la cohesión). La Comisión considera que atraer una inversión a una región más pobre es más beneficioso para la cohesión en la Unión que realizar la misma inversión en una región más desarrollada. Tal como figura en el punto 53 de los CAA, la Comisión estima que «normalmente se considerará, de conformidad con el ejercicio de sopesamiento, que los efectos positivos de la ayuda regional que se limita a compensar la diferencia en costes netos en relación con una localización alternativa de inversión más desarrollada […] sobrepasan cualquier efecto negativo de la localización alternativa para la nueva inversión».

(142) Sobre la base de estos elementos, la Comisión considera que, dado que la ayuda es proporcional a la diferencia entre los costes netos de llevar a cabo la inversión en la ubicación elegida y los costes de llevarla a cabo en una ubicación alternativa más desarrollada, los efectos positivos de la ayuda en términos de su objetivo e idoneidad compensan con creces, como se ha demostrado anteriormente, los efectos negativos en la ubicación alternativa.

(143) De conformidad con el punto 68 de las DAR 2007-2013, y habida cuenta de la evaluación pormenorizada realizada sobre la base de los CAA, la Comisión concluye que la ayuda es necesaria para producir un efecto de incentivación de la inversión y que los beneficios de la ayuda compensan con creces el falseamiento de la competencia resultante y el efecto sobre el comercio entre Estados miembros.

6. **CONCLUSIÓN**

(144) La Comisión concluye que la ayuda a la inversión regional prevista a favor de Volkswagen Autoeuropa, Lda, otorgada el 30 de abril de 2014, únicamente a reserva de la autorización de la Comisión, cumple todas las condiciones establecidas en las DAR 2007-2013 y en los CAA y puede, por tanto, considerarse compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

(145) La Comisión recuerda que, de conformidad con el considerando 16 de la Decisión de incoación, Portugal se comprometió a que no se sobrepasen ni el importe de la ayuda notificado ni la intensidad de ayuda notificada, si los gastos subvencionables realizados se desviasen del importe estimado de los costes subvencionables, según se especifica en la notificación y el cálculo del importe máximo de ayuda. Portugal también se compromete a presentar a la Comisión, con periodicidad quinquenal a partir de la aprobación de la ayuda por la Comisión, un informe intermedio (con información sobre los importes de ayuda pagados y cualquier otro proyecto de inversión iniciado en el mismo establecimiento/fábrica) y, en un plazo de seis meses a partir de la fecha de pago del último tramo de la ayuda con arreglo al calendario de pago notificado, un informe final detallado.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal que Portugal tiene previsto otorgar a Volkswagen Autoeuropa, Lda, por un importe de 36,15 millones EUR en valor actual, lo que representa una intensidad máxima de ayuda del 6,03 % en equivalente de subvención bruto, es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Así pues, se autoriza la ejecución de la ayuda, por un importe máximo de 36,15 millones de EUR en valor actualizado, con una intensidad máxima de ayuda del 6,03 % en equivalente de subvención bruto.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Portuguesa.

Hecho en Bruselas, el 27 de noviembre de 2015.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión