DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 10 de mayo de 2007

relativa a la ayuda estatal C 4/2006 (ex N 180/2005) — Portugal — Ayuda a Djebel

[notificada con el número C(2007) 1959]

(El texto en lengua portuguesa es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2007/582/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

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

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con las disposiciones citadas [1], y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

I. PROCEDIMIENTO

(1) Mediante carta de 5 de abril de 2005, enviada por su Representación Permanente y registrada por la Comisión el 7 de abril de 2005, las Autoridades portuguesas notificaron a la Comisión su intención de conceder una ayuda a Djebel-S.G.P.S., SA (en lo sucesivo denominada «Djebel») destinada a la financiación de una inversión de esta empresa en Brasil. A petición de la Comisión, Portugal proporcionó información suplementaria mediante cartas de 25 de julio, 26 de septiembre y 23 de diciembre de 2005, enviadas por su Representación Permanente y registradas por la Comisión el 27 de julio y el 28 de septiembre de 2005 y el 3 de enero de 2006.

(2) Mediante carta de 22 de febrero de 2006, la Comisión informó a Portugal de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado CE, relativo a la ayuda en cuestión.

(3) Mediante carta de 31 de marzo de 2006 (registrada el 4 de abril de 2006), las Autoridades portuguesas presentaron sus observaciones en el marco del procedimiento mencionado.

(4) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* [2]. La Comisión invitó a las partes interesadas a presentar observaciones. No se recibieron observaciones de terceros.

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

Las empresas implicadas

(5) Djebel-S.G.P.S., SA es una empresa con sede en Madeira, Portugal.

(6) Esta empresa forma parte del Grupo Pestana que es el principal grupo hotelero de Portugal y no incluido en la definición de PYME. Djebel no cumple los criterios de independencia enunciados en el artículo 3 del anexo de la Recomendación de la Comisión, de 3 de abril de 1996, sobre la definición de pequeñas y medianas empresas [3] ni de la Recomendación, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas [4]. Por consiguiente, Djebel es una empresa de grandes dimensiones.

(7) Djebel gestiona una sociedad *holding* en Brasil, cuyo objetivo es invertir y gestionar hoteles y actividades turísticas.

(8) El Grupo Pestana ya había adquirido un hotel en Mozambique antes de 1999 y adquirió otros cuatro hoteles en Brasil después de comprar el hotel objeto de la presente notificación.

El proyecto

(9) El proyecto consiste en la adquisición por Djebel de acciones en el capital de RASH-Administração de Hotéis de Turismo, Lda, empresa brasileña cuyo único activo es el hotel Rio Atlântico, situado en Río de Janeiro, Brasil.

(10) El capital de RASH fue adquirido en octubre de 1999 y el hotel se encontraba a pleno rendimiento en el momento de la adquisición.

[1] DO C 91 de 19.4.2006, p. 25.
[2] Véase la nota 1.
[3] DO L 107 de 30.4.1996.
[4] DO L 124 de 20.5.2003.

La ayuda

(11) El coste de adquisición de las acciones de RASH se elevaba a 14 720 474 EUR.

(12) Portugal tiene la intención de conceder un préstamo en condiciones preferenciales de 3 680 119 EUR, correspondiente al 25 % de los costes elegibles para el proyecto antes mencionado. La cuantía de la ayuda es de 574 466 EUR, lo que corresponde a una intensidad de ayuda líquida del 3,90 %.

(13) El Estado concedería a Djebel un importe adicional para cubrir los costes relativos a estudios y asistencia técnica, garantías financieras y asistencia jurídica, en el ámbito del Reglamento *de minimis* ([5]).

(14) El presente régimen de ayudas fue notificado al amparo del régimen de ayudas portugués N 667/1999 aprobado por la Comisión el 8 de agosto de 2000 ([6]). Este régimen, en vigor de 2000 a 2006, se destinaba a favorecer estrategias empresariales modernas y competitivas. De acuerdo con este régimen, las ayudas en favor de proyectos de inversión directa en el extranjero realizados por grandes empresas tenían que ser notificados a la Comisión caso por caso.

(15) El 24 de mayo de 1999, Djebel presentó una propuesta a F. Turismo-Capital de Risco, SA, fondo de capital de riesgo propiedad de empresas públicas y privadas, para su participación en el proyecto previsto. De acuerdo con las Autoridades portuguesas, las intervenciones de este fondo no contienen elementos de ayuda estatal en la acepción del artículo 87 del Tratado CE.

(16) La solicitud oficial de ayuda en el ámbito del régimen N 667/1999 fue presentada el 31 de enero de 2001. Portugal explicó que el documento presentado a F. Turismo-Capital de Risco, SA (en lo sucesivo denominada «FCR») en 1999 constituía la solicitud de ayuda y que el proyecto fue realizado posteriormente en la premisa de que sería elegible como ayuda en virtud de la legislación portuguesa correspondiente. Debido a atrasos de índole interna, las Autoridades portuguesas no notificaron la ayuda hasta abril de 2005.

III. MOTIVOS PARA INCOAR EL PROCEDIMIENTO

(17) La Comisión, en su decisión de incoar el procedimiento relativo al caso en cuestión, comunicó que estudiaría la medida atendiendo a la excepción prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, con el fin de determinar si se puede considerar que la ayuda facilita el desarrollo de una cierta actividad económica sin afectar negativamente a las condiciones de los intercambios comerciales en una medida contraria al interés común.

(18) Asimismo, la Comisión notificó que estudiaría la medida basándose en los criterios normalmente utilizados para evaluar las ayudas en favor de grandes empresas destinadas a proyectos de inversión directa en el extranjero (IDE) ([7]). En situaciones como esta, la Comisión normalmente pondera los beneficios de la medida en términos de su contribución a la competitividad internacional del sector económico de la Unión Europea en cuestión, y sus posibles incidencias negativas en la Comunidad, en particular, los riesgos de deslocalización y las posibles repercusiones negativas sobre el empleo.

(19) La Comisión también tiene en cuenta la necesidad de la ayuda atendiendo a los riesgos inherentes al proyecto en el país en cuestión, así como a las carencias de la empresa, en particular, las que sufren las PYME. Otro criterio se refiere al posible impacto positivo a nivel regional. Por último, la Comisión excluye todas las ayudas a actividades relacionadas con la exportación.

(20) En este ámbito, la Comisión se preguntó sobre el impacto del proyecto sobre el sector turístico en Portugal (y en la Unión Europea) y sobre si afectaría o no a las condiciones de los intercambios en la UE en una medida contraria al interés común.

(21) La Comisión también manifestó sus dudas sobre si la ayuda era necesaria o si constituía un incentivo para que el solicitante realizase la inversión, dado que el proyecto se había llevado a cabo antes de que Djebel solicitara oficialmente la ayuda estatal. La Comisión instó a Portugal a presentar observaciones y a proporcionarle toda la información complementaria que pudiera contribuir a la evaluación del asunto.

IV. OBSERVACIONES PRESENTADAS POR LAS AUTORIDADES PORTUGUESAS

(22) Portugal consideró que la necesidad de la ayuda se justificaba por el hecho de que la adquisición de RASH constituía el primer proyecto de inversión directa en el extranjero, en Brasil, del Grupo Pestana. Se trata de un grupo cuyas actividades se centraban prácticamente en su totalidad en el mercado portugués. Portugal afirmó que el desafío de la expansión internacional hacia Brasil, país de elevado riesgo pero también con un elevado potencial de desarrollo y con estrechos vínculos históricos y culturales con Portugal, se convirtió en una cuestión decisiva para la evolución del Grupo Pestana.

([5]) Reglamento (CE) nº 69/2001 de la Comisión, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (DO L 10 de 13.1.2001, p. 30) y Reglamento (CE) nº 1998/2006 de la Comisión (DO L 379 de 28.12.2006), relativo al mismo asunto.

([6]) Por carta SG(2000) D/106085 (DO C 266 de 16.9.2000, p. 4).

([7]) Véase el asunto C-77/97, Austrian LiftGmbH–Doppelmayr (DO L 142 de 5.6.1999, p. 32) y el asunto C-47/02, Vila Galé-Cintra (DO L 61 de 27.2.2004, p. 76).

(23) Portugal destacó ante la Comisión Europea que la solicitud de ayuda de la empresa fue formulada el 24 de mayo de 1999 y presentada a F. Turismo-Capital de Risco SA, empresa que gestiona el fondo de capital de riesgo FCR F. Turismo. La solicitud notificada constituía la segunda fase de la evaluación del proyecto. Dicha solicitud debe por tanto evaluarse a la vista de las circunstancias predominantes en mayo de 1999.

(24) En este contexto y de acuerdo con las Autoridades portuguesas, el hecho de que la inversión se hubiera realizado sin la ayuda demuestra que el promotor confiaba en obtenerla y que tenía que aprovechar esta oportunidad comercial. Las Autoridades portuguesas alegaron que el beneficiario no debía ser penalizado por haberse demorado más en presentar la solicitud que en realizar la inversión. Refirieron además las desventajas y los riesgos excepcionales de la operación, como la elevada volatilidad de la divisa brasileña y el hecho de que se tratara de la primera inversión de la empresa en Brasil.

(25) Portugal considera que esta inversión en Brasil contribuyó a mejorar la competitividad del Grupo Pestana y a reforzar su posición en el sector del turismo mundial, gracias, en particular, al aumento de la notoriedad de la marca «Pestana Hotels and Resorts» que produjo un aumento de la visibilidad de Portugal como destino.

(26) Además de ello, la experiencia del grupo en Mozambique no es del todo comparable con su experiencia de internacionalización en Brasil debido a las características diferentes de estos dos mercados. En lo que respecta a Mozambique, a pesar de su elevado potencial todavía se encuentra en una fase embrionaria de desarrollo; Brasil es un mercado abierto y con un elevado nivel de competencia y representa un desafío mucho mayor que Mozambique. En el ámbito del actual proceso de internacionalización del Grupo Pestana, su experiencia en Mozambique no bastó para reducir los elevados riesgos ni las incertidumbres inherentes a esta operación.

(27) Por último, las Autoridades portuguesas alegaron que la ayuda tendrá un efecto limitado sobre las condiciones comerciales en la UE, por las razones siguientes:

— el total de la ayuda es solamente de 574 466 EUR, lo que representa el 3,9 % de la inversión elegible,

— el Grupo Pestana solo tiene una cuota de mercado del 2 % en Portugal, porcentaje insignificante en términos europeos,

— el mercado brasileño tiene casi 10 000 hoteles, de los cuales, aproximadamente el 7 % son propiedad de empresas extranjeras,

— Brasil es un mercado competitivo pero con una concentración muy reducida,

— los competidores europeos de la empresa que operan en Brasil ya tienen cuotas de mercado muy elevadas, lideradas por el grupo francés ACCOR, con 108 hoteles, seguido por el grupo español Sol Meliá, con 23 hoteles,

— si se tiene en cuenta la dimensión del mercado brasileño, el proyecto no tiene dimensión suficiente para provocar ningún aumento importante en la oferta local ni para afectar a la posición de las empresas europeas que ya operan en Brasil.

Portugal concluyó que no había ninguna posibilidad de que la inversión en cuestión, que suponía únicamente la adquisición de un hotel, pudiera tener algún impacto significativo en las condiciones comerciales de la UE y todavía menos de que ese impacto pudiera ir en contra del interés común.

(28) No se presentaron observaciones por parte de terceros en este contexto.

V. EVALUACIÓN

Existencia de una ayuda a efectos del artículo 87, apartado 1, del Tratado CE

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

(30) La Comisión, en su Decisión de 22 de febrero de 2006, concluyó que la ayuda se incluye en el ámbito de aplicación del artículo 87 del Tratado por las razones siguientes:

— en los términos de la medida notificada, una empresa de grandes dimensiones recibirá fondos para invertir en el sector del turismo en Brasil en el contexto de una estrategia de internacionalización. Esta medida se traduce en un trato preferencial a la empresa beneficiaria, lo que le confiere una ventaja o un incentivo en comparación con otras empresas, falseando o representando un riesgo de falsear de esta manera la competencia,

— la ayuda será concedida a una empresa del mercado europeo del turismo en el que existen o pueden existir intercambios comerciales entre Estados miembros o al que empresas de otros Estados miembros pueden desear acceder. Por consiguiente, la medida puede afectar al comercio entre Estados miembros,

— la ayuda ha sido financiada con recursos públicos.

(31) La Comisión considera que los argumentos presentados por Portugal (véase el considerando 27) son insuficientes para modificar estas conclusiones, por las razones siguientes:

— el Grupo Pestana era el grupo hotelero portugués más importante, posición que sigue detentando, y en el momento de la presentación de la solicitud de ayuda poseía unos 15 hoteles en Portugal. Resulta claramente ventajoso para el sector turístico nacional en su conjunto que una de las marcas portuguesas más importantes esté representada en América del Sur. La proyección internacional de «Pestana Hotels and Restaurants» confirió al grupo una mayor notoriedad, aumentó su poder de negociación y dinamizó sus actividades empresariales en el sector hotelero. Estos factores contribuirán a aumentar su dimensión y capacidad de inversión en el mercado portugués,

— desde el inicio de su proceso de internacionalización, el Grupo Pestana realizó un conjunto de inversiones en Portugal, a saber: i) la construcción de tres nuevos hoteles, ii) la asunción de la gestión de la red de las Pousadas de Portugal, iii) la adquisición de dos nuevas empresas hoteleras ineficientes y la modernización subsiguiente de sus hoteles y iv) el desarrollo de proyectos turísticos considerables, como la Cidade da Criança en la Región Autónoma de Madeira,

— teniendo en cuenta la dimensión del Grupo Pestana, un aumento significativo del número de puestos de trabajo creados en Portugal no sería consecuencia única de la adquisición de un hotel en Brasil. Este aumento ya se produjo, y ha sido consecuencia, sobre todo, de varias inversiones que el Grupo efectuó recientemente en Portugal, mencionados anteriormente y que se deben, en gran medida, a la dinámica creada por su proceso de internacionalización. En 1999, el Grupo tenía un total de solo 1 800 trabajadores, mientras que en 2005, tan solo seis años más tarde, este número ya superaba los 3 500,

— al contribuir a la adquisición de un hotel en el marco del proceso de internacionalización de una empresa portuguesa en Brasil, la medida notificada favorece a una empresa determinada o a unos productos determinados. La Comisión considera que las ayudas concedidas a empresas de la Unión Europea a favor de la inversión directa en el extranjero son comparables a las ayudas concedidas a empresas que exportan la casi totalidad de su producción fuera de la Comunidad. En tales casos, dada la interdependencia entre los mercados en que las empresas comunitarias desarrollan actividades, no hay que excluir que la ayuda pueda falsear la competencia en la Comunidad ([8]).

([8]) Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-142/87, Tubemeuse, Rec. 1990, p. I-959, punto 35.

Compatibilidad de las ayudas con el Tratado CE

Efecto incentivador

(32) La Comisión indicó que evaluaría la compatibilidad de la ayuda con el Tratado CE a la vista de la derogación prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, que permite las ayudas «destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades (…) económicas (…)», siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. La Comisión también indicó que tendría en cuenta ciertos criterios que aplicó en casos precedentes de ayudas a favor de grandes empresas para proyectos de inversión directa en el extranjero (véase el considerando 18 anterior) destinados a establecer un equilibrio entre los beneficios de la medida en términos de su contribución a la competitividad internacional de la industria de la UE en cuestión (por ejemplo, si la ayuda es necesaria teniendo en cuenta los riesgos relacionados con el proyecto en el país en el que se realiza la inversión) y sus posibles efectos negativos en el mercado de la UE ([9]).

(33) En este contexto, la Comisión señaló que, en lo que se refiere al efecto incentivador de la ayuda, parecía que había ciertos indicios de que la ayuda no respetaba este criterio. Además, la Comisión tenía dudas sobre la repercusión de la medida en el mercado común. Entre estos criterios figura la necesidad de la ayuda, teniendo en cuenta los riesgos inherentes al proyecto en el país en cuestión, así como las carencias de la empresa (comparables a las que suelen tener otras PYME).

(34) La legislación en materia de ayudas estatales establece como principio general que para que una ayuda pueda ser compatible con el mercado común debe demostrarse que dicha ayuda da lugar a una actividad adicional por parte del beneficiario, que no se produciría si la ayuda no se concediera. De otra forma, la ayuda se limita a provocar una distorsión de la competencia sin tener, como contrapartida, ningún efecto positivo.

(35) Ya en su decisión de incoar el procedimiento relativo al caso en cuestión, la Comisión expresó sus dudas sobre si la ayuda era necesaria para que Djebel realizara la inversión.

(36) En su Decisión de 22 de febrero de 2006, la Comisión subrayó que el proyecto notificado no era el primer proyecto de internacionalización del Grupo Pestana, al que pertenece Djebel. Este Grupo ya desarrollaba actividades en Mozambique por lo que parecía dudoso que la ayuda fuese necesaria para realizar la primera experiencia de internacionalización del Grupo Pestana en Brasil ([10]).

([9]) Véanse los casos C-41/04, Orfama, Decisión de 7 de marzo de 2007 y C-36/04, Cordex, Decisión de 21 de febrero de 2007.

([10]) Véase a título comparativo el asunto C-47/02, Vila Galé Cintra, que suponía una primera experiencia de internacionalización.

(37) Además, Djebel es considerado el mayor grupo hotelero portugués. Desde 1999, la empresa extendió su actividad a Brasil en donde actualmente posee nueve hoteles y figura entre las diez mayores cadenas hoteleras. Este hecho parece indicar que la inversión habría prosperado incluso sin la perspectiva de obtener la ayuda. Además de ello, no es probable que una ayuda concedida ahora para una inversión realizada hace más de siete años siga teniendo aún alguna relación práctica con la inversión.

(38) Asimismo, para asegurar que una ayuda tenga efecto incentivador, debe comprobarse que la solicitud de ayuda se presentó antes del inicio de la inversión.

(39) La Comisión destaca que la inversión se realizó en octubre de 1999, más de un año antes de que el beneficiario presentara oficialmente la solicitud de concesión de ayuda en virtud del régimen de ayudas estatales N 667/1999 (el 31 de enero de 2001), incumpliendo así el criterio del «efecto incentivador» que imponen normalmente las normas comunitarias relativas a las ayudas de finalidad regional ([11]).

(40) Las Autoridades portuguesas alegaron que la propuesta de participación de FCR en la inversión, efectuada el 24 de mayo de 1999 (antes de la inversión), constituía una prueba suficiente del respeto de este criterio. La Comisión no considera que esta propuesta de participación de una sociedad de capital de riesgo en la inversión pueda, por sí sola, considerarse que constituye una solicitud de ayuda estatal que pueda justificar su efecto incentivador.

(41) La Comisión destaca también que la inversión ha tenido lugar unos cinco años y medio antes de que su notificación fuera presentada por las Autoridades portuguesas ante la Comisión.

(42) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión llegó a la conclusión de que Portugal no aportó elementos que probaran que la ayuda era necesaria para compensar riesgos específicos vinculados al proyecto. Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda no era necesaria para realizar la inversión del Grupo Pestana en Brasil ni para iniciarla. La Comisión considera que la ayuda no tiene efecto incentivador alguno.

(43) Además, en casos anteriores, la Comisión mantuvo que toda ayuda en favor de una inversión directa en el extranjero puede reforzar la situación financiera y estratégica global del beneficiario, afectando así a su posición relativa ante los competidores en el mercado de la UE ([12]).

(44) La Comisión destaca que el Grupo Pestana aumentó su actividad comercial en el sector hotelero después de la inversión en cuestión, que no era la primera que realizaba en el extranjero. Según la información proporcionada por las Autoridades portuguesas, aunque no se hubiera beneficiado de ayuda, la inversión en Brasil contribuyó a reforzar la competitividad del Grupo Pestana y su visibilidad en el mercado turístico mundial, en particular, gracias a la proyección de la marca «Pestana Hotels & Resorts».

(45) Finalmente, la Comisión señala que, aunque la inversión de Djebel hubiera tenido una incidencia positiva en Portugal, en principio esta no habría podido atribuirse a la ayuda dado que, como se menciona anteriormente, la ayuda no tuvo ningún efecto incentivador en este caso ya que el proyecto había concluido antes de que Djebel hubiera solicitado la ayuda y que la concesión de esta no fue necesaria para realizar la inversión.

(46) En el momento de analizar la compatibilidad de las ayudas, la Comisión estudia atentamente el equilibrio entre sus efectos positivos y negativos y decide si sus efectos beneficiosos para la Comunidad superan sus efectos negativos en cuanto a la competencia y a los intercambios comerciales en el mercado de la UE. A la vista de lo anterior, la Comisión no encuentra razones para considerar que la ayuda a Djebel relativa a la inversión en Brasil contribuiría a aumentar la competitividad de la industria europea o tendría un efecto positivo en las regiones de la UE en cuestión. Por el contrario, la ayuda reforzaría la posición del beneficiario, penalizando a sus competidores que no recibieran ayudas estatales en un mercado que se caracteriza por su fuerte competencia. Por consiguiente, la Comisión considera que la ayuda no tendría efectos positivos para la Comunidad que pudiesen compensar sus efectos negativos en términos de competencia.

VI. CONCLUSIÓN

(47) La Comisión concluye que Portugal no aportó pruebas de que Djebel no hubiera podido llevar a cabo el proyecto en cuestión sin recibir la ayuda. Por consiguiente, la ayuda tendría un efecto de distorsión de la competencia en el mercado común, sin contribuir a ninguna actividad adicional de su beneficiario. Sobre esta base, no se puede considerar que la ayuda facilite el desarrollo de una actividad económica según lo dispuesto en el artículo 87, apartado 3, letra c), por lo que resulta incompatible con el mercado común.

(48) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión no considera necesario valorar otros aspectos que suscitan dudas en cuanto a la compatibilidad de la ayuda, formuladas en su Decisión de 22 de febrero de 2006.

([11]) Véase el punto 4.2 de las Directrices sobre las ayudas de estado de finalidad regional, en donde se indica que la solicitud de la ayuda debe presentarse antes del inicio de la ejecución de los proyectos, para garantizar el efecto incentivador (DO C 74 de 10.3.1998, p. 13).

([12]) Véase el asunto C-77/97, Austrian Lift GmbH-Doppelmayr (DO L 142 de 5.6.1999, p. 32).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

El préstamo en condiciones preferenciales por un importe de 3 680 119 EUR, propuesto por Portugal a favor de Djebel, que Portugal notificó para una inversión de esta empresa en Brasil, resulta incompatible con el mercado común, ya que no cumple los criterios enunciados en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado CE, por lo que no debe concederse.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República de Portugal.

Hecho en Bruselas, el 10 de mayo de 2007.

Por la Comisión

Neelie KROES

Miembro de la Comisión