DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2019/1127 DE LA COMISIÓN

de 4 de octubre de 2018

sobre la ayuda estatal SA.45359-2017/C (ex 2016/N) que Eslovaquia tiene previsto conceder a Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o.

[notificada con el número C(2018) 6545]

(El texto en lengua inglesa 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 el citado artículo ([1]), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) Por carta de 12 de mayo de 2016, Eslovaquia notificó a la Comisión la concesión de una ayuda a la inversión de finalidad regional de 125 046 543 EUR en forma de subvención directa en favor de Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. (en lo sucesivo, «beneficiario»), sujeta a la aprobación de la Comisión. Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. forma parte del grupo Jaguar Land Rover ([2]) (en lo sucesivo, «JLR»).

(2) Por carta de 24 de mayo de 2017 (en lo sucesivo, «Decisión de incoación»), la Comisión informó a Eslovaquia de que había decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») en relación con la ayuda estatal notificada y la posible ayuda estatal adicional no notificada, e invitó a Eslovaquia a presentar sus observaciones en el plazo de un mes.

(3) Las autoridades eslovacas presentaron sus observaciones sobre la decisión de la Comisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del TFUE por carta de 20 de julio de 2017.

(4) La Decisión de incoación fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ([3]) el 8 de diciembre de 2017. La Comisión pidió a los interesados que presentaran sus observaciones en el plazo de un mes.

(5) Las únicas observaciones que recibió la Comisión de otros interesados fueron las que presentó JLR el 19 de diciembre de 2017. La Comisión reenvió dichas observaciones a Eslovaquia el 17 de enero de 2018. Las observaciones de Eslovaquia sobre las presentadas por JLR se registraron el 5 de febrero de 2018.

(6) La Comisión envió solicitudes de información el 9 y 23 de febrero de 2018, a las que Eslovaquia respondió el 9 de marzo y el 12 y 18 de abril de 2018. La Comisión envió otra solicitud de información a Eslovaquia el 11 de junio de 2018, a la que Eslovaquia respondió el 3 de julio de 2018.

(7) Se celebraron reuniones entre los servicios de la Comisión y las autoridades eslovacas el 10 de octubre de 2017, el 27 de noviembre de 2017 y el 1 de marzo de 2018.

([1]) DO C 422 de 8.12.2017, p. 21.
([2]) Tal como se define en la sección 2.3 de la presente Decisión.
([3]) Véase la nota 1.

(8) La Comisión recibió una carta de JLR, de 14 de mayo de 2018, a la que respondió por carta de 22 de mayo de 2018. La Comisión recibió más información de JLR el 2 de julio de 2018.

(9) Por carta de 3 de julio de 2018, Eslovaquia aprobó que la presente Decisión se adoptase y se le notificase en lengua inglesa.

(10) En la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas tanto sobre la compatibilidad de la ayuda notificada como sobre la posible ayuda adicional no notificada. Dado que la posible ayuda adicional no notificada podría haber afectado a la compatibilidad de la ayuda notificada, en particular a su proporcionalidad, y dado su efecto negativo manifiesto, en la presente Decisión, la Comisión evalúa en primer lugar si se ha concedido una ayuda adicional no notificada. Esta evaluación es fundamental a la hora de determinar el alcance de la evaluación de la compatibilidad.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

2.1. Objetivo de la ayuda

(11) Las autoridades eslovacas desean promover el desarrollo regional a través de la concesión de una ayuda de finalidad regional en favor de la gran empresa JLR destinada a su inversión en la construcción y equipamiento de una planta de fabricación de vehículos de alta gama en aluminio en la ciudad de Nitra, situada en la región de Nitra (Eslovaquia), zona que puede acogerse a ayudas de finalidad regional en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE hasta el límite máximo normal del 25 % aplicable a las ayudas de finalidad regional con arreglo al mapa eslovaco de este tipo de ayudas para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 ([4]).

2.2. El proyecto notificado

(12) El proyecto de inversión, cuyos costes de inversión subvencionables propuestos ascienden a 1 406 621 000 EUR en valor nominal [1 369 295 298 EUR en valor actual ([5])], tiene por objeto la instalación de una nueva planta de fabricación de automóviles con una capacidad anual de 150 000 vehículos del segmento «deportivos utilitarios premium D» ([6]). La inversión comenzó en diciembre de 2015 y finalizará en 2020, y se llevará a cabo en un parque industrial en construcción, el Parque Estratégico de Nitra (en lo sucesivo, «Parque»), en un terreno que, en el momento de la creación del Parque, el 8 de julio de 2015, aún era terreno agrícola predominantemente de propiedad privada. Se espera que el proyecto genere 2 834 nuevos empleos directos.

(13) El alcance del proyecto de inversión notificado, tal como se propuso a las autoridades eslovacas en la solicitud oficial de ayuda de 24 de noviembre de 2015, se refiere a una capacidad de producción de 150 000 vehículos al año. El alcance del proyecto de inversión, tal como se proponía originalmente en el proyecto de solicitud de ayuda de JLR presentado a las autoridades eslovacas el 25 de junio de 2015, se refería a una inversión con una capacidad de producción anual de 300 000 vehículos, que se aplicaría en dos fases e incluiría la producción de dos modelos más, que estaban aún por decidir. Eslovaquia explicó que en otoño de 2015 JLR decidió reducir el alcance inicial del proyecto a una sola planta con la capacidad de producción notificada de 150 000 vehículos al año. En aquel momento no se conocía el producto que iba a fabricarse en el emplazamiento en la fase 2 y no se había adquirido aún ningún compromiso con respecto a la expansión prevista de la inversión a la fase 2.

2.3. El beneficiario

(14) El beneficiario de la ayuda estatal es Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. Tal como se describe en la Decisión de incoación, Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. pertenece en un 85 % a Jaguar Land Rover Limited y en un 15 % a Jaguar Land Rover Holdings Limited. Jaguar Land Rover Limited pertenece al 100 % a Jaguar Land Rover Holdings Limited que, a su vez, pertenece al 100 % a Jaguar Land Rover Automotive plc La sociedad matriz de Jaguar Land Rover Automotive plc es Tata Motors Limited India (en lo sucesivo, «Tata Motors»). La principal actividad comercial de Tata Motors es la fabricación y la venta de turismos, vehículos comerciales, autobuses y autocares. En la presente Decisión, el término «JLR» no incluye a «Tata Motors».

([4]) SA.37447 (N/2013) (DO C 210 de 4.7.2014, p. 4).

([5]) En la presente Decisión, los valores actuales se calculan sobre la base de una tasa de actualización del 1,17 %, aplicable en el momento de presentar la solicitud de ayuda definitiva, es decir, el 24 de noviembre de 2015. Los valores actuales se refieren al ejercicio financiero 2015-2016 del Reino Unido, que es la fecha prevista de la adjudicación. JLR utiliza el ejercicio financiero del Reino Unido que va del 1 de abril al 31 de marzo.

([6]) Producción prevista del nuevo Land Rover Discovery, conocido como […] (*), y […], conocido como […].
(*) *Secreto comercial.*

(15) Las autoridades eslovacas confirmaron y proporcionaron información sobre cuya base la Comisión verificó que JLR y su empresa matriz, Tata Motors, no son empresas en crisis con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis ([7]).

2.4. **Importe e intensidad de la ayuda**

2.4.1. *Ayuda notificada*

(16) La subvención directa notificada de 129 812 750 EUR en valor nominal (125 046 543 EUR en valor actual ([8])) se refiere a los gastos subvencionables de 1 369 295 298 EUR en valor actual mencionados en el considerando 12, por lo que la intensidad de ayuda es del 9,13 %. La ayuda a la inversión de finalidad regional notificada se concederá con cargo al presupuesto nacional de Eslovaquia.

2.4.2. *Posible ayuda adicional no notificada*

(17) En la sección 3.1.2 de la Decisión de incoación, la Comisión consideró que Eslovaquia puede haber concedido, además de la ayuda notificada, una ayuda ilegal en forma de desarrollo de infraestructuras, incluida la venta de terrenos por debajo del precio de mercado en el Parque y la exención de la obligación de pagar la tasa de transformación de terrenos agrícolas (en lo sucesivo, «tasa de TTA»). La entidad a quien las autoridades eslovacas hicieron responsable de la construcción del Parque es MH Invest (en lo sucesivo, «MHI»), empresa propiedad del Estado al 100 %, que está controlada, dirigida y financiada por el Ministerio de Transportes, Construcción y Desarrollo Regional de Eslovaquia. MHI es el propietario inicial de los emplazamientos del Parque. Las autoridades eslovacas, a través de la contratación de terceras partes por MHI, están llevando a cabo trabajos en el Parque, en concreto, trabajos previos de recuperación de terrenos y trabajos relativos a los servicios públicos, las conexiones por carretera y ferrocarril y el sistema de prevención de inundaciones y gestión de las aguas subterráneas. Železnice sloveskej republiky (en lo sucesivo, «Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos»), empresa también de propiedad del Estado al 100 %, está construyendo una terminal de transporte multimodal en el Parque. Se calcula que el coste total de estos trabajos y de dicha terminal asciende a 500 millones EUR.

(18) Tal como se indica en la sección 3.1.3 de la Decisión de incoación, mediante uno de los cambios realizados en el Reglamento 58 del Gobierno de la República Eslovaca, de 13 de marzo de 2013, relativo a las tasas por expropiación y uso no autorizado del suelo agrícola ([9]) se introdujo la denominada exención H de la tasa de TTA, aplicable a los terrenos adquiridos por empresas propiedad del Estado al 100 % que construyen parques industriales estratégicos que se reconocen como «grandes inversiones» con arreglo a la Ley 175/1999 ([10]) relativa a las grandes inversiones (en lo sucesivo, «Ley de grandes inversiones»). La exención H entró en vigor el 31 de octubre de 2015. El Parque fue reconocido como «gran inversión» el 8 de julio de 2015.

(19) Las posibles medidas de ayuda adicional no notificada se concederán con cargo al presupuesto nacional de Eslovaquia.

2.5. **Duración**

(20) La medida notificada se abonará entre 2017 y 2021. Se prevé que el beneficiario se beneficie de las otras medidas que podrían considerarse ayuda no notificada a partir de la firma del contrato de compra por lo que respecta a los terrenos adquiridos por JLR y la posible exención de la tasa de TTA, así como a partir del inicio del desarrollo de las infraestructuras que se encuentran fuera de los límites de la zona de 185 hectáreas que ha comprado JLR a las autoridades eslovacas (en lo sucesivo, «emplazamiento de JLR»).

3. **RAZONES QUE MOTIVARON LA INCOACIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

(21) La Comisión abrió una investigación formal el 24 de mayo de 2017. No podía descartar que, además de la ayuda notificada, JLR recibiese ayuda no notificada en forma de desarrollo de infraestructuras, incluida la venta de terrenos por debajo del precio de mercado en el Parque y la exención de la obligación de pagar la tasa de TTA. La evaluación subyacente tuvo en cuenta ambas medidas de ayuda, tanto la ayuda notificada como la posible ayuda adicional no notificada.

([7]) DO C 249 de 31.7.2014, p. 1.
([8]) Según una tasa de actualización del 1,17 %, tal como se indica en la nota 5.
([9]) http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-58.
([10]) Ley 175/1999, de 29 de junio de 1999, relativa a determinadas medidas relacionadas con la preparación de grandes inversiones y a la modificación de determinadas leyes.

3.1. **Posible ayuda adicional no notificada**

3.1.1. *Posible ayuda en forma de desarrollo de infraestructuras, incluida la transferencia de terrenos del Parque por debajo del valor de mercado*

(22) La Comisión consideró que existía la posibilidad de que la venta de terrenos del Parque a JLR hubiese implicado determinadas ventajas que podrían considerarse ayuda estatal adicional.

(23) A 31 de diciembre de 2016, MHI -propietario inicial del futuro emplazamiento del Parque- ya había incurrido en un gasto de 75 millones EUR por la adquisición de los terrenos del Parque en los que se ubicaría el proyecto de JLR notificado. También estaba incurriendo en una cantidad significativa de gastos adicionales en concepto de desarrollo urbanístico del propio emplazamiento. Al mismo tiempo, parecía que la contribución de JLR con relación a la adquisición del emplazamiento de JLR era solo una parte de los costes de dicha adquisición y desarrollo urbanístico. La diferencia entre el coste en que incurrió Eslovaquia para adquirir los terrenos y promover en ellos el Parque, y el precio que abonaría JLR por dichos terrenos planteaba la duda de si la venta de los terrenos del Parque a JLR implicaba ayuda estatal.

(24) Eslovaquia alegó que el desarrollo urbanístico del Parque no podía implicar ayuda estatal, ya que entra en el ámbito del ejercicio de la autoridad pública por los motivos contemplados en el apartado 17 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE ([11]). Por tanto, Eslovaquia alegó que el desarrollo urbanístico del Parque no constituía una actividad económica y su financiación pública no constituía ayuda estatal. Además, según las autoridades eslovacas, JLR pagaría un precio de mercado por el terreno que adquiriese en el Parque que se determinaría sobre la base de tasaciones efectuadas por peritos independientes.

(25) No obstante, la Comisión dudaba de que el desarrollo urbanístico del Parque fuese análogo a la situación a que se refiere el apartado 17 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, que solo es aplicable a medidas que no contemplan infraestructura específica.

(26) La Comisión entendía que los acuerdos contractuales entre Eslovaquia y el beneficiario tenían como finalidad conferir a JLR una propiedad plena o derechos de opción para la posterior adquisición de casi la totalidad de los terrenos comercialmente explotables del Parque.

(27) La Comisión considera que la infraestructura es específica si se construye para una empresa determinada previamente y se adapta a las necesidades específicas de esta empresa ([12]). En su opinión preliminar, la Comisión consideraba que el Parque podía considerarse infraestructura específica para JLR por las siguientes razones: a) en virtud de las condiciones contractuales, una gran superficie estaba reservada a la empresa, b) el beneficiario podría haber sido una empresa determinada previamente, y c) parecía que el Parque se había adaptado a las necesidades específicas del beneficiario.

(28) Por tanto, la Comisión consideró que si el Parque era infraestructura específica para JLR, en condiciones normales de mercado, la empresa tendría que haber sufragado los gastos en concepto de urbanización del emplazamiento, salvo los costes correspondientes a los elementos de infraestructura de carácter verdaderamente general, los cuales deben determinarse en la presente Decisión.

(29) Incluso suponiendo que el Parque no constituyese infraestructura específica, persistían dudas en cuanto al método empleado para determinar el precio de mercado que debía pagar JLR. En especial, la Comisión dudaba de que el valor de las obras de urbanización específicas llevadas a cabo y financiadas por Eslovaquia y en beneficio directo de JLR se reflejase debidamente en las tasaciones efectuadas por los peritos independientes, y de que JLR debiera sufragar una parte proporcional de los gastos de urbanización del Parque acorde con su cuota de participación en el mismo.

3.1.2. *Posible ayuda en forma de exención de la tasa de transformación de terrenos agrícolas, que se debe pagar cuando un terreno agrícola se transforma en terreno industrial*

(30) La Comisión consideró que JLR puede haberse beneficiado de una ventaja en concepto de exención (en lo sucesivo, «exención H») de una tasa pagadera con arreglo a la legislación eslovaca cuando un terreno agrícola se transforma en industrial. De hecho, la Comisión -pese a que en la operación intervenga una empresa pública cuya finalidad es comprar un terreno agrícola a terceros, prepararlo para su uso industrial (incluidos, entre otros, los trabajos de recuperación de terrenos y de acceso a los servicios públicos) y venderlo al inversor- no pudo descartar la posibilidad de que la ayuda sea imputable al Estado eslovaco y suponga una ventaja selectiva para el beneficiario. Por lo tanto, la Comisión consideró que la exención de la tasa podría haber constituido ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE en favor de JLR.

([11]) DO C 262 de 19.7.2016, p. 1.

([12]) Esta interpretación es conforme con el artículo 2, apartado 33, del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (RGEC) (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

3.2. **Compatibilidad de la ayuda notificada**

3.2.1. *Introducción*

(31) Sobre la base de la investigación preliminar, la Comisión no pudo determinar la conformidad de la ayuda de finalidad regional notificada con las disposiciones de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 ([13]) (en lo sucesivo, «DAR»).

(32) En particular, no pudo concluir que la ayuda de finalidad regional notificada satisface los requisitos mínimos de las DAR, por lo que expresó sus dudas en relación con: a) la subvencionabilidad de determinados elementos que aparentemente forman parte de los gastos de inversión subvencionables, b) el efecto incentivador de la ayuda, c) la proporcionalidad de la ayuda, d) la presencia de efectos negativos manifiestos sobre la cohesión de la UE, y e) la presencia de efectos negativos manifiestos sobre el comercio a tenor del apartado 119 de las DAR en la medida en que se pueda rebasar el límite máximo de intensidad de la ayuda. Asimismo, consideró que los posibles elementos de ayuda adicionales incluidos en el desarrollo de las infraestructuras y la exención de la tasa de TTA podrían afectar en particular a la proporcionalidad de la ayuda notificada y la conformidad con el límite máximo de intensidad de la ayuda.

3.2.2. *Subvencionabilidad de los «costes de provisión» como costes de inversión*

(33) La Comisión observó que entre los costes subvencionables notificados se incluía un elemento de «provisión» (descrito como «exceso de gasto imprevisto») que al menos ascendía a [60-85] millones de libras esterlinas (GBP) ([72-102] millones EUR ([14])). Asimismo, expresó sus dudas en cuanto a si estos «costes de provisión» eran subvencionables a efectos de la ayuda a la inversión de finalidad regional.

3.2.3. *Ausencia de efecto incentivador de la ayuda de finalidad regional notificada*

(34) La Comisión albergaba dudas de que la ayuda de finalidad regional notificada tuviese un efecto incentivador, es decir, que fuera necesaria para atraer la inversión de JLR a Nitra. No estaba convencida de que la documentación presentada sobre el proceso preparatorio de la decisión de localización de JLR demostrase que México habría sido un escenario alternativo creíble en el momento de tomar dicha decisión. En particular, la Comisión señaló las referencias a los planes de JLR para construir dos plantas en localizaciones distintas que se hacen en los documentos relacionados con la reunión externa de enero de 2015 que mantuvieron los miembros del consejo de administración, así como las diferencias que se observan en el grado de detalle de la evaluación de los emplazamientos de Europa y de México. La opción alternativa de México parecía presentar también una demora importante. La Comisión consideraba la posibilidad de que la verdadera ubicación contrafáctica contra la que competía Nitra para localizar la nueva planta de JLR hubiese sido la de Jawor (Polonia), no la ubicación mexicana. La gran diferencia existente en el valor actual neto (en lo sucesivo, «VAN») entre México y Nitra, que la ayuda de finalidad regional notificada compensa solo parcialmente, constituía un elemento más que cuestionaba el efecto incentivador de la ayuda. Por tanto, la Comisión no podía descartar que las consideraciones estratégicas de JLR por las que se escogía Nitra frente a México fuesen decisivas para la elección de Nitra, es decir, que la inversión se hubiese realizado en Nitra incluso sin los 125 millones EUR, en valor actual, de ayuda notificada o al menos con un importe inferior. Las consideraciones estratégicas de JLR eran: a) la distancia a la sede de JLR, b) las demoras en cuanto al calendario, c) los riesgos de catástrofes naturales en México debido a su actividad volcánica, d) la inestabilidad política, la eficacia del Gobierno y los riesgos de corrupción, e) las consideraciones relativas al valor de marca, y f) la inversión dentro de la Unión para protegerse frente a la posible salida del Reino Unido de la Unión.

3.2.4. *Falta de proporcionalidad*

(35) Dado que la ayuda notificada está justo por debajo del importe máximo de ayuda que se puede conceder para realizar una inversión de tal magnitud en Nitra, con arreglo al mapa de ayudas de finalidad regional actual de Eslovaquia («importe de ayuda ajustado»), la Comisión tenía dudas en cuanto a si el importe total de ayuda seguiría siendo proporcional en caso de que JLR realmente se hubiese beneficiado de los posibles elementos de ayuda adicionales. Asimismo, la Comisión dudaba de si el umbral de proporcionalidad de 413 millones EUR, en concreto la diferencia de viabilidad entre México y Eslovaquia que había calculado JLR y que alcanzaba uno de los dos umbrales de proporcionalidad establecidos en las DAR ([15]), no podría «haberse alcanzado a un nivel muy inferior».

([13]) DO C 209 de 23.7.2013, p. 1.
([14]) En la presente Decisión se ha aplicado un tipo de cambio de 1 GBP = 1,2 EUR, ya que se trata del tipo del plan de empresa a largo plazo que había utilizado JLR.
([15]) El otro es el límite máximo ajustado para las ayudas de finalidad regional.

3.2.5. *Efectos negativos manifiestos: efecto contrario a la cohesión*

(36) La Comisión expresó sus dudas en cuanto a si México era una alternativa creíble o si, en realidad, la ubicación alternativa era Jawor, en Polonia. Según cálculos internos de la empresa, la inversión habría sido más rentable en Jawor, que está en una región con el mismo límite de intensidad de ayuda estatal de finalidad regional que Nitra, es decir, el 25 %. Por tanto, la Comisión tuvo la opinión preliminar de que si la alternativa de México resultaba no ser creíble y si la verdadera opción contrafáctica a Nitra era Jawor, no podía descartarse que el paquete de ayuda que Eslovaquia había concedido a JLR tuviera efectos negativos manifiestos a tenor del apartado 121 de las DAR.

3.2.6. *Efectos negativos manifiestos en el comercio: superación del límite máximo de intensidad de la ayuda*

(37) La ayuda de finalidad regional concedida notificada en valor actual presenta a primera vista una intensidad de ayuda por debajo de la intensidad de ayuda máxima admisible para una inversión de tal magnitud en la región de Nitra. Sin embargo, cualquier elemento de ayuda adicional en forma de desarrollo de infraestructura, incluidas la transferencia de terrenos por debajo del valor de mercado o la exención de la tasa de TTA, o ambas, aumentaría el importe total de la ayuda por encima del nivel de intensidad admisible de la ayuda, por lo que constituye un efecto negativo manifiesto en el comercio a tenor del apartado 119 de las DAR. Dado que la Comisión no podía descartar la existencia de elementos de ayuda adicionales, expresó sus dudas en cuanto a si la medida de ayuda global no conducía a un efecto negativo manifiesto en el comercio.

4. **OBSERVACIONES DE ESLOVAQUIA**

4.1. **Observaciones de Eslovaquia sobre la posible ayuda adicional no notificada**

4.1.1. *Posible ayuda en forma de desarrollo de infraestructura, incluida la transferencia de terrenos en el Parque por debajo del valor de mercado*

(38) Las autoridades eslovacas consideran que el Parque no constituye infraestructura específica para JLR por varios motivos. Alegan que el terreno que constituye el Parque había sido calificado para uso industrial mucho antes de que JLR comenzase a buscar ubicación, y que anteriormente habían ofrecido el terreno no urbanizado del Parque a otros inversores. Asimismo, las autoridades eslovacas sostienen que JLR no tiene la propiedad del Parque ni una licencia exclusiva o concesión en relación con el mismo y que JLR no tiene control exclusivo *de facto* sobre él. Asimismo alegan que la existencia del Parque como área de uso industrial con un desarrollo industrial existente era realmente un factor de peso para JLR a la hora de decidir la ubicación en Nitra -no al contrario-, y que el enfoque de las autoridades eslovacas con respecto al desarrollo urbanístico del Parque es una práctica habitual en Eslovaquia y en otros Estados miembros para evitar el despilfarro de gasto público y maximizar el desarrollo regional.

(39) Las autoridades eslovacas aclararon la evolución histórica que ha dado lugar al Parque. El término «parque estratégico» -y, a su vez, «Parque Estratégico de Nitra»- se introdujo por primera vez en la Ley de grandes inversiones de 1999. El Parque incluye un área de 704 hectáreas sobre la cual las autoridades eslovacas tienen poder de expropiación para construir el parque estratégico que es colindante con el parque industrial ya existente conocido como «Nitra Norte» ([16]). Ambos parques juntos conforman la zona industrial integrada que se conoce como «zona Nitra Norte». El Parque se sitúa a lo largo de cinco municipios, especialmente en Nitra y Luzianky, aunque también en una pequeña parte del territorio de Cakajovce, Zbehy y Jelsovce.

(40) Se determinó por primera vez la necesidad de desarrollar terrenos industriales en la región de Nitra en el Plan Ordenación Territorial de la Región de Nitra de 1998 ([17]). Se calificaron los municipios de Nitra y Luzianky como potenciales núcleos industriales.

(41) A fin de fomentar el desarrollo industrial, las autoridades eslovacas reconocieron que debían encontrar la forma de abordar el problema del régimen fragmentado de la propiedad de la tierra, ya que supone un obstáculo a la hora de atraer grandes proyectos de inversión. En Eslovaquia la tierra está muy fragmentada debido al Derecho de sucesión histórico por el que los hermanos heredan partes iguales de las tierras de sus padres. Esta tradición ha dado lugar a un elevado número de copropietarios de pequeñas parcelas fragmentadas. Por consiguiente, en 1999, Eslovaquia promulgó la Ley de grandes inversiones a fin de regir el procedimiento de expedición de certificados sobre grandes inversiones y facilitar la adquisición de tierras para llevar a cabo grandes proyectos de inversión.

([16]) El apartado 13 de la Decisión de incoación indica que el Parque se ubica cerca de un parque industrial ya existente de 29,7 hectáreas. Al parecer esta información no es correcta, ya que el parque industrial Nitra Norte es considerablemente más grande. En el mapa anotado del anexo 7 del acuerdo de inversión, aparece un área de 27 hectáreas coloreada dentro del Parque con la etiqueta «Parque industrial», lo cual no coincide con el parque industrial Nitra Norte.

([17]) Plan de Ordenación Territorial de la Región de Nitra n.º 188, de 28 de abril de 1998.

(42) En 2003, la necesidad de desarrollar los terrenos industriales quedó confirmada cuando el municipio de Nitra apareció en la lista de emplazamientos recomendados del «Estudio de localización de parques industriales en áreas seleccionadas de la República Eslovaca», con el reconocimiento de la Resolución gubernamental n.º 690 de 16 de julio de 2003. Se trataba de un área de 231 hectáreas. En 2004, la región de Nitra determinó el área donde tenía previsto recalificar terrenos agrícolas para uso industrial. Desde el punto de visto geográfico, esta área incluía al sur el parque industrial Nitra Norte y se extendía por el terreno situado en la zona sur (en lo sucesivo, «Terreno sur») y por la mayor parte del emplazamiento de JLR. Asimismo, en 2004, mediante la Resolución gubernamental n.º 88/2004 se aplicaron medidas financieras en favor del desarrollo regional de Nitra y de otras ciudades de Eslovaquia con objeto de construir la infraestructura técnica necesaria para atraer la inversión. En 2006, el municipio de Luzianky estableció su Plan Urbanístico de 2006 que reservaba un territorio de 106 hectáreas para su inclusión en la zona industrial Nitra Norte.

(43) En 2007, se establecieron las primeras empresas en el parque industrial Nitra Norte. Sony, posteriormente conocido como Foxconn, fue uno de sus principales inversores. En 2011, se emitió una decisión de ordenación dirigida a conectar la autopista R1 con esta zona industrial.

(44) El Plan de Ordenación Territorial de la Región de Nitra de 2012 confirmó que la zona industrial Nitra Norte se había calificado como área apta para la localización de un parque industrial o de unidades industriales de producción. Esta área no estaba totalmente construida y presentaba cierto potencial de desarrollo. El Gobierno eslovaco reconoció que era preciso realizar un mayor esfuerzo para eliminar los obstáculos a la inversión debidos al régimen fragmentado de propiedad de la tierra. Por tanto, en 2013 se modificó la Ley de grandes inversiones con la introducción de disposiciones que permitían acelerar el proceso de ejecución de grandes proyectos de inversión mediante el establecimiento de un procedimiento más flexible de expedición de los certificados de grandes inversiones y la reducción de los trámites burocráticos del proceso.

(45) En 2014, el municipio de Luzianky modificó su Plan Urbanístico de 2006 para facilitar una urbanización planificada detallada de su parte de la zona industrial (de 158 hectáreas), debido al posible interés de un inversor industrial que finalmente decidió invertir en otro lugar. El Plan Urbanístico del Municipio de Luzianky de 2014 establecía el plan detallado de desarrollo de las infraestructuras con vistas a preparar la forma para una utilización industrial. Uno de los principios básicos en el concepto de desarrollo urbanístico propuesto para el emplazamiento era la conexión funcional y espacial de las zonas de desarrollo propuestas con el territorio del parque industrial Nitra Norte. El Plan Urbanístico determinaba de manera explícita los límites y las necesidades del desarrollo urbanístico como, por ejemplo, la necesidad de contar con conexiones de transporte, una zona de protección de la vía ferroviaria, un corredor ecológico del río Nitra, una solución para el elevado nivel de agua subterránea, la necesidad de construir embalses de retención y estaciones de bombeo, la necesidad de garantizar el suministro de agua potable, un sistema de alcantarillado público, un sistema de protección frente al agua de lluvia, la presencia de gasoductos de alta presión y la conexión con una red de telecomunicaciones.

(46) El 27 de mayo de 2015, el Gobierno eslovaco lanzó una nueva iniciativa legislativa con el fin de establecer los prerrequisitos para la creación de los denominados parques estratégicos industriales y tecnológicos por parte de una empresa propiedad del Estado al 100 % y es responsable de preparar el emplazamiento, incluida la construcción de la infraestructura necesaria. El resultado de dicha iniciativa fue la enmienda 154/2015, de 30 de junio de 2015, a la Ley de grandes inversiones. Al mismo tiempo, se propuso modificar el Reglamento 58 ([18]), tal como se indica en el apartado 10 de la Decisión de incoación. El 8 de julio de 2015 ([19]), el Gobierno eslovaco emitió un certificado de grandes inversiones para construir el Parque.

(47) Dado que las autoridades eslovacas habían establecido disposiciones sobre el uso industrial, que contaban con una estrategia de desarrollo industrial que se había aplicado parcialmente en el parque industrial Nitra Norte, que habían elaborado planes del medio físico detallados para desarrollar el resto de la zona y que habían ofrecido oportunidades a otros inversores en relación con los terrenos no urbanizados, consideran que no puede afirmarse que el Parque se haya construido para JLR como empresa designada *ex ante*. Asimismo, las autoridades eslovacas recalcaron que todas las medidas en la evolución histórica del Parque hacia su desarrollo urbanístico se habían tomado antes de que JLR decidiese localizar su planta, y mucho antes de que JLR adquiriese el compromiso contractual de ubicarse en Nitra.

(48) Las autoridades eslovacas han hecho referencia a varios documentos de JLR donde se demuestra que en la evaluación de la localización de JLR se valoró positivamente el hecho de que ya se contase con planes de desarrollo urbanístico del Parque y de que hubiese un parque industrial con un área industrial colindante que presentaba posibilidades de ampliación. Por ejemplo, el 27 de abril de 2015, pese a que Nitra se encontraba en tercera posición, uno de los factores positivos era que se trataba de un emplazamiento establecido dentro de un polígono industrial.

(49) Asimismo, las autoridades eslovacas explicaron que el emplazamiento de JLR y las obras conexas no se ajustaban a las necesidades específicas de JLR.

([18]) Reglamento 58 del Gobierno de la República Eslovaca, de 13 de marzo de 2013, relativo a las tasas por expropiación y uso no autorizado del suelo agrícola.

([19]) Resolución gubernamental 401/2015 de 8 de julio de 2015.

(50) La referencia a los derechos de supervisión incluidos en el Acuerdo de inversión firmado entre Eslovaquia y JLR el 11 de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, «Acuerdo de inversión») solo se refiere a la conclusión de los trabajos de recuperación de los suelos. MHI tiene que concluir una serie de trabajos para garantizar que el suelo es conforme con las normas acordadas entre MHI y JLR, en las cuales se había basado el precio de venta. Según las autoridades eslovacas, estos derechos de supervisión tenían su fundamento más en preocupaciones habituales relativas a la gestión de proyectos que en especificaciones en materia de desarrollo específicas de la actividad empresarial. MHI no tiene la obligación de tener en cuenta las observaciones de JLR; sino únicamente la de pedir opinión sobre los planos de proyecto y las especificaciones relativas a los trabajos de recuperación de los terrenos para el emplazamiento de JLR. No se incluye ningún control posterior sobre la ejecución de los trabajos.

(51) Las autoridades eslovacas aclararon además la naturaleza de los trabajos de infraestructura relacionados con el Parque. Como en proyectos anteriores relacionados con el desarrollo público de parques industriales, estos trabajos estaban dirigidos a proporcionar servicios de infraestructura a todas las empresas ubicadas en el parque, incluido el acceso a los servicios públicos y a las conexiones por carretera y ferrocarril. Entre los trabajos de infraestructuras se incluyen los siguientes elementos:

a) los trabajos previos de recuperación de los suelos (por un valor de 221 millones EUR) no van más allá de los trabajos de desarrollo convencionales necesarios para hacer que un terreno público sea edificable. Todos los trabajos que van más allá de los trabajos de desarrollo convencionales son sufragados por JLR y figuran en el Acuerdo de inversión. Incluyen elementos, como carreteras interiores o cimientos adicionales, que se requieren para aceptar las cargas estructurales de la construcción específicas de JLR;

b) los trabajos de infraestructura relativos a los servicios públicos (por un valor de 11,28 millones EUR) están dirigidos a garantizar que las zonas industriales dentro del parque estén conectadas a dichos servicios. Los servicios públicos terminan en los puntos de acceso a las zonas industriales. Las infraestructuras relativas a dichos servicios dentro de la zona del emplazamiento de JLR son sufragadas por JLR. Asimismo, JLR paga un precio de mercado para tener acceso a los servicios públicos. No hay normas específicas aplicables al Parque que sean distintas de las que se aplican en general a las áreas municipales. JLR debe pagar todas las tasas de conexión y de distribución relativas al emplazamiento de JLR que normalmente se pagarían, conforme a las tasas que regula la Oficina Reguladora de las Industrias de Redes ([20]). JLR no ha disfrutado de ninguna exención;

c) entre los servicios de infraestructura de carreteras (por valor de 185,9 millones EUR), se incluyen la conexión por autovía, las carreteras locales públicas, la red viaria y el aparcamiento público en todo el parque, el parque de bomberos, la comisaría de policía y los servicios de mantenimiento de carreteras. Los servicios de infraestructura de carreteras atienden a todas las empresas de la zona industrial Nitra Norte, que engloba el Parque y el parque industrial Nitra Norte, y a toda la región en general. Ninguna de las carreteras es de uso exclusivo de JLR ni se ha construido en función de sus especificaciones. Las obras de las carreteras no van más allá de los trabajos de desarrollo convencionales;

d) las características geográficas de la zona requirieron la implantación de un sistema de prevención de inundaciones y gestión de las aguas subterráneas (por un valor de 25 millones EUR);

e) la terminal de transporte multimodal de Luzianky (con un valor de 51,85 millones EUR) en proceso de construcción, que está gestionada y financiada por la Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos con recursos derivados de sus actividades comerciales que se contabilizan separadamente de sus actividades no económicas que reciben financiación pública. La terminal de transporte multimodal de Luzianky tiene tres componentes funcionales: a) el área de almacenamiento de vehículos acabados, que, por un lado, estará conectada a la planta de producción de JLR y, por otro, directamente al centro de distribución por ferrocarril; el arrendamiento del área de almacenamiento constituye el principal servicio que se presta; la finalidad de JLR es obtener la exclusividad contractual respecto al área de almacenamiento; b) las infraestructuras de distribución por ferrocarril, que tienen como objetivo cargar los productos acabados en automotores; esta parte de la terminal no tendrá exclusividad contractual para JLR; y c) el centro de transbordo de contenedores. No han comenzado aún las obras en el centro de transbordo de contenedores, ya que la Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos aún está analizando la posible demanda y rentabilidad de la inversión. Esta parte estaría abierta a cualquier usuario en condiciones normales de mercado. La Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos está negociando con JLR una cuota de acceso, también denominada canon de utilización, que permitirá a dicha Empresa obtener una rentabilidad del capital empleado y cubrir los costes variables. Estos cánones se calculan por un período de 30 años conforme a criterios comerciales, usando el método del VAN, y cubren los correspondientes costes de inversión, los costes de explotación y los costes de las inversiones en renovación. Este canon está orientado al mercado y debe garantizar un rendimiento adecuado de la inversión, concretamente un […] de tasa de rentabilidad interna y un VAN de […] millones EUR.

([20]) Úrad pre reguláciu sieťových odvetví.

(52) Las autoridades eslovacas aclararon además qué parte del Parque ocupará JLR:

a) las autoridades eslovacas explicaron en primer lugar que, tras la Decisión de incoación, JLR ha renunciado a algunos de sus derechos. Con arreglo a la cláusula 4.10 del Acuerdo de inversión, MHI tenía la obligación de ofrecer a JLR la opción de comprar el Terreno sur de forma total o parcial en un plazo de 12 meses a partir de la ejecución del contrato de compra del emplazamiento de JLR. El 29 de junio de 2017, JLR renunció a dicha opción de comprar el Terreno sur, y ello antes de firmar el contrato de compra del emplazamiento de JLR celebrado el 12 de diciembre de 2017. Las autoridades eslovacas informaron a la Comisión de que la totalidad del Terreno sur pasaría a ser propiedad de otras empresas, entre otras, Gestamp y Prologis;

b) mediante el artículo 4.9 del Acuerdo de inversión se concedía a JLR el derecho preferencial para comprar de forma total o parcial el terreno situado en la zona norte (en lo sucesivo, «Terreno norte»), con una validez de 20 años a partir de la ejecución del contrato de compra del emplazamiento de JLR. El 25 de agosto de 2017, JLR renunció a su derecho sobre 40,1 hectáreas de la superficie total de 69 hectáreas que tiene el Terreno norte. Todos los terrenos se adquirirán al precio de mercado en la fecha de su compra que determinen los peritos independientes;

c) con respecto a la cláusula incluida en el artículo 4.2, letra b), inciso ii), del Acuerdo de inversión, conforme a la cual Eslovaquia se compromete, mediante la presentación de una solicitud por escrito de JLR en un plazo de 10 años tras la firma del contrato de venta del emplazamiento de JLR, a procurar la ampliación del Parque estratégico para que incluya el Terreno de expansión, las autoridades eslovacas explicaron que dicha cláusula solo refleja la promesa política de Eslovaquia de adquirir el terreno y de ofrecer a JLR la opción de comprar dicha parcela en un momento futuro y bajo condiciones, incluido el precio, que aún no se han negociado.

(53) Las autoridades eslovacas consideran que ninguno de los derechos recogidos en el Acuerdo de inversión con respecto al Terreno sur, el Terreno norte o el Terreno de expansión confiere a JLR control alguno sobre el terreno. Por consiguiente, el emplazamiento de JLR solo cuenta con una superficie de 185 hectáreas, lo que constituye el 26 % de la superficie total del Parque, esto es, el 55 % de la superficie explotable comercialmente, dado que 366 hectáreas del Parque son suelos dotacionales.

(54) Tal como explicaron las autoridades eslovacas, el precio que debía pagar JLR por la adquisición del emplazamiento de JLR había sido determinado sobre la base de tasaciones independientes efectuadas por tres peritos, concretamente […], […] y CB Richard Ellis. Dichos peritos estimaron el precio de mercado con arreglo a la Comunicación de la Comisión relativa a los elementos de ayuda en las ventas de terrenos y construcciones por parte de los poderes públicos ([21]), que en el momento de realizar las tasaciones constituía la principal orientación aplicable de la Comisión. Las autoridades eslovacas también aclararon que durante el procedimiento de notificación se envió a la Comisión el informe de CB Richard Ellis por error, ya que no se trata de un informe de tasación del emplazamiento, sino de un estudio de mercado independiente.

(55) Todas las tasaciones se efectuaron sobre la base de que el terreno se vendería «listo para la construcción», es decir, recuperado y calificado para su uso industrial. Por tanto, las autoridades eslovacas concluyen que en las estimaciones del precio de mercado va incluido el valor de las obras de recuperación de terrenos. Se determinó el precio de compra final de 15,83 EUR por metro cuadrado como promedio de las tres tasaciones independientes (de 15 EUR, 15,5 EUR y 17 EUR por metro cuadrado, respectivamente). El Acuerdo de inversión exige que JLR sufrague por separado cualquier obra específica que vaya más allá de las especificaciones estándar relativas a los terrenos «listos para la construcción».

4.1.2. *Posible ayuda en forma de exención de la tasa de transformación de terrenos agrícolas, que se debe pagar cuando un terreno agrícola se transforma en terreno industrial*

(56) Las autoridades eslovacas explicaron que la exención H es una exención de la tasa de TTA que se aplica a los terrenos adquiridos por empresas propiedad del Estado al 100 %, en este caso MHI, con la finalidad de realizar el desarrollo urbanístico de un parque industrial reconocido como «inversión importante». Por consiguiente, la exención H se aplica exclusivamente a la urbanización de terrenos públicos por parte de los poderes públicos. El objetivo es eliminar la carga administrativa derivada de realizar transferencias financieras intraestatales. Sin dicha exención, MHI tendría que haber pagado la tasa de TTA como propietario y promotor del terreno del Parque en cuanto el emplazamiento se transformase en terreno industrial. Como propietario y promotor del emplazamiento, el cometido de MHI era instalar la infraestructura y recalificar el terreno a fin de que estuviera «listo para la construcción» y, a continuación, venderlo a los inversores, entre ellos JLR. El grupo JLR no debía pagar ninguna tasa, ya que, según lo dispuesto en el Acuerdo de inversión, adquiriría el terreno solo tras su transformación en terreno industrial. Las autoridades eslovacas explicaron que la indicación en un documento interno de JLR de que JLR se beneficiaría de una exención de la tasa de TTA se basaba en la interpretación errónea del autor de dicho documento que entendía que era JLR quien debía pagar la tasa. También informaron a la Comisión de que el importe total de las tasas en concepto de transformación en terrenos de uso industrial de todos los terrenos agrícolas ubicados en el área donde se construiría el futuro Parque, y que debería haberse pagado en ausencia de la exención H, habría ascendido a 30 millones EUR aproximadamente, de los cuales solo unos ocho millones EUR corresponderían al emplazamiento de JLR.

([21]) DO C 209 de 10.7.1997, p. 3.

4.2. **Observaciones de Eslovaquia sobre la compatibilidad de la ayuda notificada**

4.2.1. *Subvencionabilidad de los «costes de provisión» como costes de inversión*

(57) Las autoridades eslovacas confirmaron los elementos de costes subvencionables tal como figuran en la tabla 1 de la Decisión de incoación. Los costes de inversión subvencionables propuestos ascendían a 1 406 620 591 EUR en valor nominal, equivalentes a 1 369 295 298 EUR en valor actual. La presentación de la documentación de JLR con fecha de 18 de noviembre de 2015 que hacía referencia a los costes de provisión se realizó a afectos del análisis financiero y no incluía costes de provisión distintos de los elementos de costes subvencionables tal como figuran en la tabla 1 de la Decisión de incoación. Estos elementos de costes subvencionables reflejaban los costes previstos en el momento de presentar la solicitud de ayuda e incluyen un importe para el aprovisionamiento de cada uno de los elementos de costes subvencionables, como parte de un enfoque prudente de la estimación de costes. Por tanto, las autoridades eslovacas consideran subvencionable la totalidad del importe de 1 406 620 591 EUR en valor nominal.

4.2.2. *Ausencia de efecto incentivador de la ayuda de finalidad regional notificada*

(58) Eslovaquia considera que ha realizado una comprobación adecuada de la credibilidad del escenario contrafáctico y que las dudas de la Comisión carecen de fundamento porque México era una ubicación alternativa a la planta de la Unión creíble. Según Eslovaquia, en la primavera de 2015 México era aún una ubicación posible para la inversión prevista y no se consideraba como emplazamiento para una inversión paralela adicional. Por consiguiente, la ayuda estatal ofrecida por Eslovaquia era necesaria para atraer la inversión de JLR al país.

(59) Eslovaquia hace hincapié en que México era una ubicación alternativa creíble por tres motivos:

a) cuando JLR preparaba su decisión de localización, muchos fabricantes de vehículos, incluidos los fabricantes de equipos originales de calidad superior, ya operaban en México o realizaban inversiones allí. Varios fabricantes de vehículos comenzaron trabajos en inversiones en México después de que JLR adoptase su decisión de localización. En particular, tanto VW como Audi tienen plantas en Puebla, por lo que cabe suponer que tuvieron que afrontar los mismos riesgos cualitativos que detectó JLR. Dichos riesgos no han afectado las decisiones en cuanto a la localización de VW ni de Audi en favor de Puebla;

b) JLR facilitó un gran número de documentos recientes de diversas fuentes en los que se demuestra que la opción de México se consideraba seriamente y que se había elaborado un análisis financiero completo comparando la opción de México con la de Eslovaquia. La opción de México ya había sido considerada como la localización más prometedora de América del Norte a finales de enero de 2015 en el contexto del estudio de viabilidad del proyecto Oak. Tras una exhaustiva investigación dirigida a comparar los distintos emplazamientos de México, en el Consejo Estratégico celebrado el 27 de abril de 2015 se eligió la ciudad de Puebla como la alternativa preferente fuera de la Unión debido a su proximidad a los puertos, sus tarifas favorables, su base de proveedores consolidada y las ventajas de su mercado laboral. Puesto que el proceso de selección europeo -el estudio de viabilidad del proyecto Darwin- se estaba retrasando, varias reuniones y documentos se centraron en los resultados del proyecto Darwin, por lo que contienen información menos detallada sobre México. Con respecto a la presentación de 10 de julio de 2015, Eslovaquia comentó que el hecho de dedicar menos diapositivas a la alternativa del proyecto Oak puede explicarse por el contexto de la reunión y por cuanto los asistentes ya tenían información sobre México y Puebla. A fin de preparar la recomendación sobre la localización para la reunión del Foro sobre Globalización de julio, JLR calculó modelos financieros detallados donde se comparaban los costes de los emplazamientos competidores. Estos cálculos financieros se realizaron de manera idéntica para ambos emplazamientos e iban acompañados de una evaluación cualitativa de los pros y los contras;

c) en las siguientes reuniones del equipo directivo y el consejo de administración de JLR, donde se tomó la decisión sobre la localización, se presentó la opción de México como alternativa a Eslovaquia.

(60) Eslovaquia proporcionó más pruebas, tales como las presentaciones al consejo de administración, el estudio de viabilidad realizado sobre México, la información intercambiada con las autoridades mexicanas, los resultados de la visita que realizaron los altos directivos en junio de 2015 a los emplazamientos preseleccionados en Puebla, durante la cual se examinaron más a fondo los factores estratégicos cualitativos y la *diferencia contrafactual de costes con respecto a Europa Central y Oriental*, de 10 de junio de 2015.

(61) Las autoridades eslovacas señalan que las dudas de la Comisión se deben a informes de prensa poco precisos que entran en clara contradicción con los documentos internos de JLR más recientes (de marzo a julio de 2015). Las autoridades eslovacas aportaron numerosas pruebas para demostrar que en primavera de 2015 la opción de México se seguía barajando y no se había abandonado en favor de una localización en la Unión. Dichas pruebas proceden de varias fuentes y distintos niveles de organización de JLR, más concretamente de altos directivos de JLR, equipos de trabajo de JLR, consultores externos y funcionarios del Gobierno mexicano. Son especialmente relevantes los documentos elaborados durante la preparación de la visita a Puebla y su posterior seguimiento que realizó en junio de 2015 una delegación compuesta por altos directivos de JLR. Solo se paralizó la opción de México cuando JLR decidió seguir adelante con Nitra en verano de 2015.

(62) El estudio de Ernst & Young titulado «Proyecto Oak: Informe sobre el emplazamiento más conveniente» es de 20 de marzo de 2015. JLR lo utilizó en la revisión de la viabilidad de los emplazamientos preseleccionados en México. El acta de la reunión del Consejo Internacional para el Desarrollo de 30 de marzo de 2015 indica que «se había acordado proseguir con el trabajo actual dirigido a evaluar las opciones alternativas en Turquía y México». El registro de acciones y el acta de la reunión del Consejo Estratégico de 27 de abril de 2015 indican que «Puebla (México) se consideraba la opción alternativa fuera de la Unión». En el resumen del proceso de filtrado de México, tal como se presentó en el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, se confirma esta decisión con la siguiente notificación de 11 de mayo de 2015: «el proceso de [los estados mexicanos de] H[…] y G[…] se paraliza; Puebla sigue adelante para someterse a más investigaciones (basadas en los emplazamientos de H[…], A […] y S[…])». H[…] se convirtió en «la opción preferida debido a su proximidad a los puertos, su base de proveedores consolidada y su mercado laboral». En la reunión del Foro sobre Globalización de 15 de mayo de 2015, fueron preseleccionadas Eslovaquia y Polonia en el contexto del proyecto Darwin, y México en el del proyecto Oak. El 22 de mayo de 2015, JLR recibió una respuesta oficial del Estado de Puebla en relación con los incentivos disponibles, el riesgo sísmico, los convenios sobre restricciones de VW y los calendarios. El acta y el registro de acciones de la reunión del Consejo Internacional para el Desarrollo de 1 de junio de 2015 indican en la sección de información actualizada sobre el proceso Darwin que «los principales temas de debate fueron: […] Se explicaron los avances logrados en las conversaciones con México y el proyecto de realizar otra visita de estudio para evaluar más a fondo la opción de Puebla». La evaluación de los flujos de tesorería incluida en la presentación de 10 de junio de 2015, titulada «Proyecto Darwin: diferencia contrafactual de costes con respecto a Europa Central y Oriental», muestra que el análisis de JLR tenía como objetivo comparar «México frente a Polonia» y «México frente a Eslovaquia». No obstante, la reunión del Consejo Estratégico de 15 de junio de 2015, que se centró en el proyecto Darwin, planteó un punto de acción: «Realizar una vista de estudio a México para debatir las solicitudes de propuestas sobre el emplazamiento de Puebla». En la semana del 15 de junio de 2015, un equipo liderado por el Director de Expansión Internacional de JLR realizó una visita de estudio al Estado de Puebla, donde visitó los emplazamientos de H[…] y A[…]. El 25 de junio de 2015, JLR confirmó por escrito al Gobernador del Estado de Puebla que el emplazamiento de H[…] había sido preseleccionado. En los documentos que se prepararon para la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015 se resumen los resultados de la visita a los emplazamientos H[…] y A[…]. Tal como se desprende del acta de la reunión del Foro sobre Globalización, su objetivo era «escoger el emplazamiento preferente en los Proyectos Darwin y Oak, y concertar el proceso a través de un Acuerdo de inversión vinculante contractualmente previsto para el 30 de septiembre. Los emplazamientos examinados eran Nitra (Eslovaquia), Jawor (Polonia) y Puebla (México)». En el acta también se indica que: «se demostró que Nitra (emplazamiento preferido en el proceso Darwin) se encontraba con respecto a Puebla (emplazamiento preferido en el proceso Oak) en una situación de considerable desventaja en cuanto a los costes». La presentación que se preparó para dicha reunión indica que: «Tras considerar los factores de riesgo no cuantificables y otro tipo de consideraciones cuantificables, y suponiendo que la Unión conceda el nivel de ayuda estatal en cuestión, creemos que esto es suficiente para contrarrestar la ventaja de México en cuanto a los costes y recomendar la paralización de la opción de Puebla (México)». El acta de la reunión del consejo de administración de JLR de 3 de agosto de 2015 indica que «tras un estricto proceso de evaluación de los emplazamientos, en la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio se acordó que la opción de Nitra (Eslovaquia) debía seguir adelante como emplazamiento recomendado, sujeto a la aprobación del consejo de administración». En la correspondiente presentación en la reunión del consejo de administración de JLR se describía el «proceso dirigido a seleccionar un emplazamiento de los Proyectos Darwin y Oak».

(63) Las autoridades eslovacas explicaron que JLR no había presentado una solicitud de ayuda oficial a las autoridades mexicanas porque en México no existe ningún régimen de ayudas estatales. Sin embargo, JLR recibió información detallada del Gobierno del Estado de Puebla sobre lo que esta ciudad podría ofrecer en caso de que JLR decidiese invertir allí.

(64) Las autoridades eslovacas afirman que la inversión en México no se consideraba una segunda inversión adicional a la planta ubicada en la Unión. Sugieren que las dudas expresadas por la Comisión se basan en un único documento de JLR que sin duda induce a error, y sostienen que este documento ofrece una versión inexacta de los debates mantenidos durante la reunión externa de los miembros del Comité Ejecutivo de 21 de enero de 2015, es decir, seis meses antes de que se tomase la decisión acerca de la localización. En cualquier caso, dicho documento de JLR fue rebatido mediante una cantidad importante de pruebas, generadas en una etapa posterior,

donde se habla de las dos localizaciones como opciones alternativas. Asimismo, explicaron que la capacidad adicional que resulta de la nueva planta (300 000 vehículos al año) casi asciende al 50 % de la capacidad de JLR. No sería realista suponer que JLR estuviese considerando invertir en un segundo proyecto de la misma envergadura al mismo tiempo o incluso a corto o medio plazo.

(65) Las autoridades eslovacas explicaron el motivo por el que el informe de la reunión y la presentación de la reunión externa de 21 de enero de 2015 que mantuvieron los miembros del Comité Ejecutivo hacen referencia a la construcción de dos plantas. Según Eslovaquia, el plan de JLR siempre fue comenzar primero las operaciones en la nueva planta con 150 000 vehículos al año, es decir, la fase 1 de la planta 1, y después aumentar a 300 000 vehículos en el período [2020-2025], es decir, la fase 2 de la planta 1. Sin embargo, cuando tuvo lugar la reunión de enero de 2015, la demanda de vehículos de JLR era tan grande que los miembros del Comité Ejecutivo también consideraron brevemente la posibilidad de construir en otra ubicación una segunda planta en un plazo de cinco a diez años una vez hubiesen concluido los trabajos del primer emplazamiento, si es que había suficiente demanda. La posibilidad de ese futuro emplazamiento no se debatió de forma detallada en dicha reunión, puesto que aún faltaba mucho tiempo para tomar esta decisión. Las autoridades eslovacas señalaron que la afirmación recogida en el acta de la reunión externa que sugiere que JLR necesitaría dos plantas para satisfacer la demanda prevista se debió a una confusión de las dos fases de la planta 1 o a que en el acta se hiciese excesivo énfasis en el breve debate sobre una posible segunda planta a más largo plazo.

(66) Las autoridades eslovacas ponen énfasis en que los documentos internos de JLR demuestran constantemente su intención de invertir en una sola localización. En el acta del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015 se indica que se escogió el emplazamiento de Nitra como localización preferente en lugar de México, y que se comparaban ambos emplazamientos como opciones alternativas. JLR solo tenía previsto fabricar en un emplazamiento: «estamos preparados para seleccionar un solo país de entre los proyectos Darwin y Oak».

(67) Aunque las razones estratégicas desempeñaron un papel importante en esta decisión, la ayuda seguía siendo necesaria para hacer inclinar la balanza en favor de Eslovaquia. Las autoridades eslovacas sostienen que es incorrecto afirmar que la ayuda estatal ofrecida solo cubría una parte «insignificante» de la diferencia de VAN, en consonancia con la opinión de la Comisión de que, en su Decisión de incoación, indica que la ayuda nominal ascendía al 47 % de la diferencia de VAN ([22]). Los documentos internos de JLR mencionan de manera explícita que la decisión en cuanto a la localización estaba bien equilibrada y dependía esencialmente de la concesión de la ayuda estatal. En ese sentido, el acta de la reunión del consejo de administración de Tata Motors de 18 de septiembre de 2015 indica que «teniendo en cuenta los elementos cualitativos y de riesgo, la ayuda estatal total revisada de [150-200] millones GBP ([23]) en efectivo bastó para seguir adelante con la opción de Nitra y abandonar la de México». De manera similar, la decisión de JLR de noviembre de 2015 de confirmar que Nitra era la localización para la planta estaba basada en la «condición de recibir el importe total de la ayuda estatal». Como consecuencia, JLR insistió en que constase en el Acuerdo de inversión que las obligaciones de inversión dependían de recibir el 100 % de la ayuda de finalidad regional.

(68) Asimismo, Eslovaquia señaló que, con respecto al riesgo de demora de ejecución en México, dicho elemento se había tenido en cuenta explícitamente en la comparación financiera, por lo que había sido debidamente tratado. Eslovaquia hizo referencia a la presentación en el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, donde se afirma que «se previó un plazo más largo para la tarea 1 en México […] de entre 6 y 9 meses, tal como se ha indicado anteriormente».

4.2.3. *Falta de proporcionalidad*

(69) Las autoridades eslovacas sostienen que no se concedió a JLR ningún elemento de ayuda adicional, por lo que consideran que la ayuda es proporcional.

4.2.4. *Efectos negativos manifiestos: efecto contrario a la cohesión*

(70) Las autoridades eslovacas recalcaron que la ayuda de Eslovaquia no tiene efectos contrarios a la cohesión en detrimento de Polonia y recordaron que «en el Foro sobre Globalización de 10 de julio se determinó que Jawor (Polonia) no era una ubicación viable debido a que suscita serias dudas en cuanto a la situación fundamental del emplazamiento y su capacidad de ejecución del proyecto. Por tanto, la empresa debía escoger entre Nitra (Eslovaquia) y Puebla (México). La empresa seleccionó la opción de Eslovaquia como ubicación preferente y autorizó un estudio de viabilidad exhaustivo. La opción de México se dejó en suspenso». La opción de Jawor se había descartado como alternativa a Nitra cuando el 10 de julio de 2015 se tomó la decisión sobre la recomendación final en cuanto a la localización que debía ser ratificada por el consejo de administración a comienzos de agosto de 2015. Los consejos de administración de JLR y Tata Motors, en sus reuniones de 3 y 7 de agosto de 2015, respectivamente, no consideraron que Jawor fuese una opción alternativa a Nitra.

([22]) Con arreglo a las cifras que utilizó la Comisión en la nota 55 de la Decisión de incoación.
([23]) Esta cifra corresponde a un coste de inversión subvencionable de [1 700-2 100] millones GBP.

4.2.5. *Efectos negativos manifiestos en el comercio: superación del límite máximo de intensidad de la ayuda*

(71) Dado que las autoridades eslovacas opinan que no se ha concedido ninguna ayuda adicional a la ayuda notificada, rechazan las dudas que plantea la Comisión acerca de que se haya superado el límite máximo de intensidad permitido y que, por tanto, la ayuda podría tener efectos negativos manifiestos en el comercio.

5. **OBSERVACIONES DE JLR**

5.1. **Introducción**

(72) JLR ha respaldado las observaciones de las autoridades eslovacas de 20 de julio de 2017 y ha ampliado la información sobre ciertos elementos.

5.2. **Observaciones de JLR sobre la posible ayuda adicional no notificada**

(73) JLR considera que el esfuerzo realizado por Eslovaquia para llevar a cabo el desarrollo urbanístico del Parque era necesario con el fin de lograr que el emplazamiento fuese viable y atractivo para la inversión. JLR era consciente de que no se beneficiaría de manera exclusiva de la infraestructura y de que debía pagar la cuota de acceso correspondiente o los impuestos que suelen aplicarse, pagar un precio de mercado por los terrenos que iba a adquirir y soportar los gastos derivados de las características del emplazamiento que no fuesen comunes y fuesen adaptadas a las necesidades específicas de la empresa.

(74) JLR insiste en que el Parque y el desarrollo de las infraestructuras no son aspectos específicos para JLR. El hecho de que los planes urbanísticos y los actos legislativos sean de la década de los años noventa demuestra que no fueron elaborados para atender únicamente los intereses de JLR. Por el contrario, la existencia de la zona del parque industrial Nitra Norte y la disponibilidad de planes adoptados hace mucho tiempo para seguir desarrollando la zona industrial fueron factores que influyeron en el proceso de decisión de JLR en favor de Nitra. Dicha influencia se recoge en los documentos internos sobre la decisión de JLR, donde se incluyen observaciones como: «situado en un parque industrial con desarrollo profesional ([24])», «mejor póliza de seguro debido a la disponibilidad y la infraestructura del emplazamiento ([25])» y «el emplazamiento se encuentra en un parque industrial con fábricas colindantes ([26])».

(75) Asimismo, JLR señala que solo adquirió el 55 % de la superficie del Parque que puede explotarse comercialmente -es decir, 185 hectáreas de un total de 338 hectáreas- y que el derecho de tanteo o las opciones de compra no confieren a JLR la facultad para ocupar ni controlar los terrenos. JLR recuerda también que el 25 de agosto de 2017 renunció parcialmente a su derecho de tanteo sobre el Terreno norte, que ejercía sobre una superficie de 28,5 hectáreas.

(76) JLR sostiene que pagó el precio de mercado íntegro por el terreno que compró «listo para la construcción», ya que su precio se había determinado de manera independiente sobre la base de tres tasaciones efectuadas por peritos, y dichas tasaciones hacen referencia explícita a un terreno que está «listo para la construcción», es decir, que el terreno había recibido las correspondientes obras generales de preparación de los suelos necesarios para lograr dicha clasificación. JLR también afirma que pagó los costes íntegros de todas las obras que se llevaron a cabo con arreglo a sus especificaciones y que iban más allá de los trabajos convencionales. El coste de estas obras era casi el doble del importe de 16,9 millones EUR que se determinó inicialmente a tal efecto en el Acuerdo de inversión.

(77) JLR aclara además que el importe de 75 millones EUR, a que se refiere el apartado 16 de la Decisión de incoación, no es el precio al que MHI compró el terreno del emplazamiento de JLR a terceros, sino el gasto total de MHI en concepto de compra de terrenos de todo el Parque.

(78) JLR también sostiene que no se benefició de ninguna exención de la tasa de TTA. JLR no compró terrenos agrícolas, sino terrenos de uso industrial, y las tres tasaciones empleadas para determinar el precio de mercado hacían referencia explícita a terrenos con la característica de estar listos para la construcción en zonas industriales. JLR admite que, en efecto, en uno de sus documentos internos se indicaba una exención de la tasa de TTA de hasta [50-110] millones EUR, aunque explica que se trata de una interpretación incorrecta por parte de un consultor y que no se basaba en información proporcionada por las autoridades eslovacas.

([24]) Informe de IDC, 30 de marzo de 2015.
([25]) Presentación de IDC, 1 de junio de 2015.
([26]) Presentación al Consejo Estratégico, 15 de junio de 2015.

5.3. **Observaciones sobre la compatibilidad de la ayuda notificada**

(79) JLR insiste en que la ayuda estatal de finalidad regional constituía un componente necesario para llevar la inversión a Nitra. JLR afirma que tuvo en cuenta «consideraciones estratégicas» junto con la posibilidad de recibir ayuda estatal para compensar los costes adicionales, aunque recalca que dichas consideraciones estratégicas por sí mismas, o con una suma inferior de ayuda, hubiesen sido insuficientes para hacer inclinar la balanza en favor de Nitra.

(80) JLR subraya que otros fabricantes de vehículos decidieron invertir en México, tanto antes como después de que la empresa tomase la decisión de localización. Las inversiones realizadas por otros fabricantes de vehículos en México confirman la credibilidad de que México fuese una localización posible para el proyecto de inversión de JLR. De hecho, JLR estuvo 18 meses evaluando la opción mexicana. Dicha evaluación incluía la constitución de un equipo para el proyecto, la contratación de consultores externos, la colaboración con funcionarios mexicanos, así como la realización de visitas de estudio, incluso por parte de altos cargos del Departamento de Expansión Internacional de JLR.

(81) JLR destaca que se había considerado México como alternativa viable durante todo el proceso de decisión, tal como lo demuestran numerosos documentos internos recientes presentados a la Comisión. JLR considera que las opiniones contrarias publicadas en la prensa y mencionadas en la Decisión de incoación son meramente especulativas y no reflejan el proceso de toma de decisiones de JLR.

(82) Asimismo, JLR afirma que su intención siempre fue invertir en una sola ubicación y nunca consideró la posibilidad de invertir simultáneamente o en un futuro próximo en una segunda planta en otra ubicación. JLR admite que, en efecto, en el acta de la reunión externa de los miembros del Comité Ejecutivo celebrada el 21 de enero de 2015 se hace referencia a una segunda planta, puesto que se especuló -y, por tanto, se recogió en el acta- que si hubiese suficiente demanda, JLR podría considerar la posibilidad de construir otra planta en otra ubicación en un plazo de cinco a diez años una vez hubiese concluido la inversión inicial. No obstante, JLR insiste en que esta posibilidad a largo plazo no se debatió en detalle, ni en los documentos preparados para la reunión, ni en la propia reunión. En efecto, los documentos utilizados en la reunión hacen referencia a la fase 1 y la fase 2 del proyecto de inversión en una misma localización, es decir, a la estrategia de JLR de comenzar produciendo 150 000 vehículos al año en 2018 en una primera fase (fase 1 de la planta 1) y, a continuación, aumentar la capacidad a 300 000 vehículos al año en el período [2020-2025] (fase 2 de la planta 1). JLR sugiere además que la construcción en paralelo de dos plantas adicionales -una en la Unión y otra en América del Norte, cada una de ellas con una capacidad de 300 000 vehículos al año- era inconcebible, puesto que JLR solo había vendido 462 209 vehículos en el ejercicio financiero 2014-2015. En vista de estas cifras, no existe fundamento razonable desde el punto de vista comercial para creer que JLR podría haber tenido el propósito de ampliar a 600 000 vehículos su capacidad anual a corto o medio plazo.

(83) JLR subraya que el emplazamiento de Jawor (Polonia) no era una alternativa viable a las opciones de Nitra o México, ya que presentaba problemas de carácter fundamental, especialmente la existencia de una carretera que atraviesa el emplazamiento. Por ese motivo, el consejo de administración no consideró a Jawor como posible alternativa a Nitra, tal como se refleja en la presentación en la reunión del consejo de administración de 18 de noviembre de 2015.

6. **EVALUACIÓN DE LA AYUDA**

6.1. **Introducción**

(84) En esta sección, la Comisión se centrará en primer lugar en la cuestión de si la ayuda total concedida a JLR se ha limitado a la ayuda notificada o si JLR se ha beneficiado de elementos de ayuda adicionales; se estudiará particularmente la conformidad del precio de venta con las condiciones de mercado, la posible financiación de obras de infraestructura específicas con fondos públicos y la exención de la tasa de TTA. Tras considerar la legalidad de la ayuda, la Comisión emitirá una opinión definitiva sobre la compatibilidad de la ayuda recibida.

6.2. **Existencia de ayuda**

6.2.1. *Subvención directa notificada*

(85) Por las razones establecidas en la Decisión de incoación, la Comisión considera que la subvención directa notificada constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, dado que la subvención se concede mediante fondos estatales, es selectiva, constituye una ventaja económica en favor de JLR, es probable que afecte al comercio entre los Estados miembros y falsea o amenaza con falsear la competencia.

6.2.2. *Posible ayuda adicional no notificada*

(86) Tal como se menciona en la sección 3.1, la Comisión consideró en la Decisión de incoación que había una posibilidad de que JLR se hubiese beneficiado de una determinada cantidad de ayuda estatal adicional en el contexto del desarrollo urbanístico del Parque y la adquisición del emplazamiento de JLR. En su opinión, había tres formas en que la transacción podría haber conducido a una ayuda estatal adicional para JLR:

a) con arreglo al apartado 118 de la Decisión de incoación, si el Parque se consideraba infraestructura específica para JLR, como contrapartida a su participación en la propiedad y otros derechos relacionados con el Parque, en condiciones normales de mercado, JLR debería cubrir los costes de desarrollo de la infraestructura soportados por el Estado eslovaco durante la construcción del Parque, salvo los costes relativos al desarrollo de infraestructuras que sean verdaderamente de naturaleza general, los cuales estaban aún por determinar;

b) incluso si se concluyese que el Parque en su conjunto no se considera infraestructura específica para JLR, en la Decisión de incoación se cuestionaba si algunos de los trabajos realizados por Eslovaquia para urbanizar y conectar el emplazamiento de JLR no estaban concebidos específicamente para atender las necesidades específicas de JLR, y si el valor de dichos trabajos se reflejaba adecuadamente en las tasaciones efectuadas por los peritos independientes y en el precio que finalmente pagó JLR por el terreno y las correspondientes infraestructuras;

c) por último, en la Decisión de incoación también se mencionaba que la exención de la tasa TTA podría considerarse como una medida de ayuda adicional en favor de JLR.

6.2.2.1. Cuestión de si el Parque puede considerarse infraestructura específica para JLR

(87) Para concluir que JLR debe sufragar los costes íntegros del desarrollo de la infraestructura soportados por el Estado eslovaco, se deben cumplir simultáneamente las dos condiciones siguientes: a) el Parque constituye una infraestructura específica, es decir, se considera que JLR es una empresa determinada *ex ante* y el Parque se adapta a las necesidades específicas de JLR; y b) los costes excluyen los costes que sean verdaderamente de naturaleza general.

(88) La Comisión considera que no se cumplen simultáneamente las dos condiciones a que se refiere el considerando 87, por lo que las 704 hectáreas del Parque no se consideran infraestructura específica para JLR. La evolución histórica desde su creación, presentada por las autoridades eslovacas y resumida en la sección 4.1.1 de la presente Decisión, aclara que el Parque se estableció legalmente el 8 de julio de 2015 mediante el correspondiente certificado de grandes inversiones que otorgaba poder de expropiación a las autoridades eslovacas. Sin embargo, la calificación de uso industrial del Parque comenzó mucho antes de que JLR mostrase interés en la zona, y en ese momento ya había planes concretos para seguir desarrollando la zona industrial Nitra Norte. Por ejemplo, en 2014, ya existían planes detallados de infraestructuras como parte del Plan Urbanístico del Municipio de Luzianky. Asimismo, parte de la zona industrial ya se había construido, entre otros, a través del parque industrial Nitra Norte. En esencia, el Parque constituye una ampliación del parque industrial Nitra Norte. Por consiguiente, la Comisión decide que JLR no se considera una empresa determinada *ex ante* por lo que respecta al desarrollo del Parque como tal.

(89) Además, JLR adquiere solamente una parte del Parque. El Parque está compuesto por terrenos explotables comercialmente destinados a la venta a inversores, como JLR, y por los denominados «suelos dotacionales». Los suelos dotacionales ocupan la mitad del Parque y son necesarios para la aplicación de las medidas de infraestructura que dan servicio a toda la zona industrial Nitra Norte, incluido el parque industrial Nitra Norte, y en cierta medida también a zonas que quedan fuera de sus límites. Los suelos dotacionales albergan, por ejemplo, la carretera de circunvalación o la carretera de entrada principal a Drazovce, así como numerosas zonas de protección que son necesarias debido a las características geográficas, entre las que se incluyen, por ejemplo, el sistema de prevención de inundaciones, donde las actividades de construcción son limitadas. Asimismo, Eslovaquia proporcionó información que confirmaba que el terreno adquirido por JLR representa únicamente el 26 % de la superficie total del Parque, el 55 % del Parque si se excluyen los suelos dotacionales, y que ya hay otras empresas establecidas en el Parque.

(90) Por tanto, la Comisión concluye que las 704 hectáreas del Parque no pueden considerarse, por sí solas, infraestructura específica para JLR.

6.2.2.2. La cuestión de si JLR pagó el precio de mercado por los terrenos del Parque y la infraestructura

(91) Tal como se indica en el apartado 119 de la Decisión de incoación, aunque toda la superficie de 704 hectáreas del Parque no pueda considerarse infraestructura específica para JLR, la transacción puede seguir implicando la existencia de una ayuda estatal en favor de JLR debido a que se hayan diseñado medidas de desarrollo de la infraestructura para satisfacer las necesidades específicas de JLR o bien debido a que el terreno podría haberse vendido por debajo del precio de mercado. Por consiguiente, la Comisión necesita evaluar de manera individual las medidas relativas a las infraestructuras y la venta del terreno.

Medidas de infraestructura

(92) Los costes de infraestructura soportados por el Estado eslovaco a que se refiere el cvonsiderando 51 están relacionados con los trabajos de recuperación de terrenos, la infraestructura de carreteras, los servicios públicos, el sistema de prevención de inundaciones y gestión de las aguas subterráneas, y la terminal de transporte multimodal de Luzianky.

(93) En la Decisión de la Comisión en el asunto SA.36346 – Alemania – Plan de desarrollo del espacio para uso industrial y comercial de la GRW ([27]), la Comisión analizó si la financiación pública de los trabajos de urbanización de terrenos con vistas a su futura venta a empresas industriales en condiciones de mercado constituía ayuda al propietario o inversor inicial para llevar a cabo dicha urbanización. La Comisión consideró que el hecho de acondicionar terrenos públicos para la construcción y garantizar que lleguen allí los servicios públicos (agua, gas, alcantarillado y electricidad) y redes de transporte (trenes y carreteras) no constituye una actividad económica, sino que forma parte de la misión del Estado, en concreto, facilitar y supervisar terrenos en consonancia con los planes locales de desarrollo urbanístico y territorial. El desarrollo «a medida» para compradores de terrenos determinados previamente se excluyó del ámbito de aplicación de la medida, y los compradores debían adquirir los terrenos en condiciones normales de mercado.

(94) La Comisión considera que los costes soportados por Eslovaquia en relación con los trabajos previos de recuperación de terrenos en la parte explotable comercialmente del Parque no van más allá de los costes de desarrollo encaminados a acondicionar los terrenos públicos para la construcción y que dichos trabajos forman parte de la misión del Estado eslovaco, en concreto, facilitar y supervisar terrenos en consonancia con los planes locales de desarrollo urbanístico y territorial. Puesto que dichos trabajos entran en el ámbito del ejercicio de la autoridad pública, la financiación pública para llevar a cabo los trabajos de urbanización de terrenos no constituye ayuda estatal en favor del propietario del terreno o el inversor. En este caso, el propietario o inversor es MHI. No obstante, la cuestión de si el comprador final del terreno -en este caso, JLR- se beneficia de ventajas que se consideran ayuda estatal es independiente de si hubo ayuda estatal en favor del propietario del terreno o del promotor. Dado que MHI actúa en nombre del Estado -y recibe financiación del Estado-, sus acciones son imputables al Estado. La ayuda estatal a JLR a través de los trabajos de recuperación de terrenos y el precio de venta podría excluirse si MHI no llevase a cabo, sin la adecuada remuneración, trabajos de recuperación de terrenos en el emplazamiento de JLR que fuesen más allá de los trabajos necesarios para hacer que el terreno esté «listo para la construcción» y si la transferencia del terreno se realizase en condiciones normales de mercado.

(95) El Acuerdo de inversión incluye una lista exhaustiva del alcance de los trabajos de recuperación del emplazamiento y hace referencia al acondicionamiento para un uso industrial convencional. Todos los trabajos de recuperación de terrenos adicionales que se requieren para satisfacer la necesidades específicas de JLR se enumeran en el Acuerdo de inversión, en la sección «Trabajos previos específicos del inversor» ([28]), y son sufragados por separado por JLR. La Comisión también toma nota de la confirmación por parte de las autoridades eslovacas de que los derechos de supervisión de JLR durante la fase de construcción se limitaban a verificar que el terreno cumpliese con las normas de «suelo de uso industrial listo para la construcción», una norma que se acordó en el contexto de la venta de MHI a JLR y que determinaba el precio de venta. La Comisión concluye que los trabajos de recuperación de terrenos del emplazamiento para hacer que el terreno esté listo para la construcción y los trabajos adicionales adaptados a las especificaciones de JLR no constituyen ayuda estatal para JLR, siempre que estén contemplados en un acuerdo de compra del terreno conforme a las normas de mercado o que estén debidamente remunerados conforme a las condiciones de mercado convenidas en el Acuerdo de inversión y los pagos adicionales. La evaluación sobre si se cumple dicha condición se determina en los considerandos 105 a 108 de la presente Decisión.

(96) La Decisión de incoación indica que el desarrollo urbanístico del Parque no solo implicaba una inversión pública relativa a los trabajos de recuperación de terrenos del emplazamiento para hacer que el terreno esté listo para la construcción, sino también el desarrollo de una amplia variedad de infraestructuras. Dichos trabajos de infraestructura dirigidos a facilitar los servicios públicos y el acceso por carretera y tren a JLR se encuentran fuera del emplazamiento de JLR y fuera de los emplazamientos de otras empresas, y no se ajustan a ningún usuario determinado previamente, tal como se establece en los considerandos 97 a 104.

([27]) SA.36346 (2013/N) (DO C 141 de 9.5.2014, p. 1).

([28]) Las autoridades eslovacas observaron que si bien en la Decisión de incoación se mencionan unos determinados trabajos específicos del inversor que ascienden a 16,9 millones EUR que JLR debe sufragar, los costes de dichos trabajos ya habían alcanzado la suma de 30,1 millones EUR.

(97) Las autoridades eslovacas confirmaron que todos los trabajos de infraestructura pública dentro de los límites del emplazamiento de JLR son sufragados por JLR, y que JLR pagará el precio de mercado para acceder a los servicios públicos y hacer uso de ellos. Las autoridades eslovacas proporcionaron un resumen de la legislación que se aplica a la hora de calcular los cánones de utilización de los servicios públicos. En cada Estado miembro se establecen las normas aplicables y Eslovaquia confirmó que no se aplica ninguna norma específica a los usuarios del Parque que sean distintas de las que se aplican a escala nacional. Las tasas de conexión y de distribución que paga JLR se basan en listas de precios estándar aplicables en situaciones similares. Por tanto, JLR pagará todas las tasas de conexión y de distribución conforme a las disposiciones aplicables que se aplican a escala nacional y que están reguladas por la Oficina Reguladora de las Industrias de Redes. Es decir, JLR no se beneficiará de ninguna exención. La Comisión considera que los trabajos de infraestructura pública se realizaron íntegramente en el ámbito del ejercicio del Estado eslovaco y concluye que estos trabajos no son específicos para JLR.

(98) La inversión realizada en los servicios de infraestructura de carreteras a que se refiere el considerando 51 atiende a todas las empresas de la zona industrial que engloba el Parque y el parque industrial Nitra Norte, así como a toda la región en general. Ninguna de las carreteras es de uso exclusivo de JLR ni se ha construido para ajustarse a sus necesidades específicas. Las carreteras están disponibles para una utilización pública gratuita. Las autoridades eslovacas han confirmado que las obras de las carreteras no van más allá de los trabajos de desarrollo convencionales, y han proporcionado pruebas de que las normas aplicables al proyecto en cuestión eran las mismas que las aplicadas en otros proyectos. Las carreteras interiores que se encuentren dentro de los límites del emplazamiento de JLR son sufragadas por JLR. Por tanto, la Comisión considera que los trabajos de infraestructura de carreteras se realizaron íntegramente en el ámbito del ejercicio del Estado eslovaco y concluye que estos trabajos no son específicos para JLR.

(99) La Comisión ha considerado con anterioridad ([29]) que cuando un área de aparcamiento no se construye específicamente para una empresa, sino que forma parte del plan de desarrollo económico del parque industrial, puede considerarse que no es específico y que no ha recibido ayuda estatal. La Comisión observa que la construcción de aparcamientos de acceso público ya figuraba en el Plan Urbanístico del Municipio de Luzianky de 2014. Por consiguiente, la Comisión concluye que el desarrollo del aparcamiento entra en el ámbito de la misión del Estado eslovaco y que estos trabajos no son específicos para JLR.

(100) La Comisión considera que las inversiones relacionadas con el parque de bomberos, la comisaría de policía, los servicios de mantenimiento de carreteras y el sistema de prevención de inundaciones y gestión de las aguas subterráneas normalmente son funciones públicas que entran en el ámbito de la misión del Estado, por lo que no constituyen una actividad económica y su financiación pública no constituye ayuda estatal.

(101) Dado que la terminal de transporte multimodal de Luzianky es financiada por la Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos, que es una empresa de infraestructura ferroviaria propiedad del Estado, la inversión podría ser imputable al Estado eslovaco. La Comisión examinó en primer lugar si podría haber una ventaja para JLR.

(102) Las autoridades eslovacas explicaron que la terminal de transporte multimodal es financiada por la Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos con recursos derivados de sus actividades comerciales, que se contabilizan separadamente de las actividades no económicas que reciben financiación pública. Con respecto a la parte de la infraestructura relativa al área de almacenamiento de vehículos acabados, la finalidad de JLR es obtener la exclusividad contractual. Las otras dos partes funcionales de la terminal de transporte multimodal estarán abiertas a cualquier usuario en condiciones normales de mercado. Por tanto, parece que al menos una parte de la infraestructura se construye según las necesidades específicas de JLR como empresa previamente determinada.

(103) Las autoridades eslovacas confirmaron que los cánones de utilización para todas las partes de la terminal se calcularán conforme a criterios comerciales y cubrirán la totalidad de los costes de inversión, costes de explotación y costes de las inversiones en renovación o sustitución correspondientes. Los cánones estarán orientados al mercado y tendrán por finalidad alcanzar una tasa de rentabilidad interna para el proyecto de […]. Los cánones de utilización para un período de más de 30 años deben garantizar la rentabilidad de la inversión en el proyecto, tal como resulta de un cálculo previo del VAN de […] millones EUR.

(104) Por consiguiente, la Comisión considera que la Empresa Nacional de Ferrocarriles Eslovacos actúa como lo haría cualquier otro operador de economía de mercado en una situación similar. Cuando los poderes públicos llevan a cabo transacciones económicas con arreglo a condiciones normales de mercado, no confieren ventajas a sus contrapartes ([30]). Por tanto, la Comisión concluye que JLR no recibe ninguna ayuda estatal en la utilización de la terminal de transporte multimodal de Luzianky.

([29]) Decisión (UE) 2015/508 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014, relativa a la presunta ayuda en infraestructuras concedida por Alemania a Propapier PM2 GmbH — Ayuda estatal SA.36147 (C 30/10) (ex NN 45/10; ex CP 327/08) (DO L 89 de 1.4.2015, p. 72).

([30]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1996, SFEI y otros, C-39-94, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 60 y 61.

La transacción de terrenos

(105) Eslovaquia, a través de MHI, vendió a JLR 185 hectáreas de terreno explotable comercialmente y listo para la construcción —el denominado «emplazamiento de JLR»— a un precio de 15,83 EUR por metro cuadrado, esto es, a un precio total de cerca de casi 30 millones EUR en total. Los considerandos 40 y 41 de la Decisión de la Comisión en el asunto SA.36346 establecen que el comprador final del terreno rehabilitado no se considerará como beneficiario a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE con respecto a la medida de desarrollo del terreno si dicho comprador final paga un precio de mercado por el terreno rehabilitado. En este sentido, la Comisión observa que el precio de compra final del emplazamiento de JLR fue determinado como promedio de tres informes de tasación independientes elaborados por peritos de reconocimiento internacional, quienes aplican normas de tasación profesional y los métodos de la Royal Institution of Chartered Surveyors. Los tres informes de evaluación incluyen una declaración de independencia, se presentaron a la Comisión y son aplicables a un emplazamiento calificado para uso industrial que tiene acceso a los puntos de conexión con los servicios públicos en los límites del emplazamiento, que ha sido recuperado y nivelado, y para el cual no se deberán pagar costes adicionales derivados de transformar terreno de uso agrícola en terreno de uso industrial. En los informes también se supone que se reubicarán todos los servicios existentes y la línea ferroviaria que atraviesa todo el espacio industrial, y que se desarrollarán la red viaria y el aparcamiento público en todo el parque. Los tres informes utilizan una metodología comparable para evaluar el precio, ya que comparan el terreno con otras parcelas ya vendidas o a la venta en Eslovaquia ([31]) y ajustan estos precios de venta o de salida en función de factores como el tamaño de la parcela, la ubicación, la infraestructura disponible, las fechas, la forma o la visibilidad. Asimismo, el informe de […] utilizó un método de flujos tesorería actualizados ([32]). Los tres informes estimaron que el valor por metro cuadrado del emplazamiento de JLR era de 15,5 EUR, 15,0 EUR y 17,0 EUR, respectivamente.

(106) Los supuestos sobre las características del terreno son idénticos en los tres informes y corresponden a la situación del emplazamiento de JLR tras la ejecución de las obras de infraestructura pública.

(107) Asimismo, la Comisión observa que el informe de CB Richard Ellis, que enviaron por error las autoridades eslovacas, era un informe general sobre el mercado de CB Richard Ellis. Dicho informe solo incluía una descripción general del mercado inmobiliario eslovaco con una indicación sobre el promedio de los precios de otras parcelas vendidas o que están a la venta en Eslovaquia, la cual es coherente con los precios de los emplazamientos de referencia que se han empleado como base en los informes de tasación del emplazamiento de JLR. El informe sobre el mercado no contenía ningún ajuste específico dirigido a evaluar el precio de mercado del emplazamiento de JLR.

(108) Por consiguiente, la Comisión concluye que el precio de compra de 15,83 EUR por metro cuadrado es conforme con las condiciones de mercado y que la venta del terreno en el estado descrito por los informes de tasación del mercado se efectuó conforme a las condiciones normales de mercado.

Conclusión

(109) La Comisión concluye que JLR no recibe ninguna ventaja selectiva en relación con la venta del emplazamiento de JLR ni con las obras de infraestructura relativas al Parque que reciben la financiación del Estado eslovaco.

6.2.2.3. Exención de la tasa de transformación de terrenos agrícolas

(110) En su Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a si la exención de la tasa de TTA constituía ayuda estatal en favor de JLR.

(111) Tal como se indica en el considerando 105, los tres informes de tasación independientes suponen de forma inherente que el emplazamiento había sido recalificado para uso industrial y que no se incurriría en costes adicionales en concepto de su transformación desde un uso agrícola. El precio de compra de 15,83 EUR por metro cuadrado se debe considerar como precio de mercado donde el comprador no hace frente a costes adicionales relativos a la transformación de los terrenos. Puesto que la conformidad del precio de venta con las condiciones de mercado del emplazamiento de JLR podría determinarse con arreglo a los informes de los peritos independientes, la exención de MHI de pagar la tasa de TTA reduce los costes que soporta esta entidad pública con fines especiales al llevar a cabo su misión, pero no se canaliza a través de ella como una ventaja selectiva para JLR.

(112) Por lo tanto, la Comisión concluye que la exención de la tasa no constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE en favor de JLR.

([31]) El informe de […] partía de otras parcelas con precios que oscilaban entre 10 EUR y 40 EUR por metro cuadrado. El informe de […] partía de otras parcelas con precios que oscilaban entre 3 EUR y 55 EUR por metro cuadrado. El informe de CB Richard Ellis partía de otras parcelas con precios que oscilaban entre 14 EUR y 38 EUR por metro cuadrado.

([32]) La metodología partía de un precio de venta de 35 EUR por metro cuadrado y de una venta proporcional del terreno en los próximos 20 años.

6.2.2.4. Conclusión

(113) La Comisión considera que las condiciones de venta del emplazamiento de JLR a JLR y las condiciones en las que se llevan a cabo las obras relacionadas con la recuperación de terrenos, los servicios públicos y otro tipo de infraestructuras no confieren ventajas selectivas a JLR. Por consiguiente, no es necesario seguir evaluando las otras condiciones acumulativas para la existencia de ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE sobre la evaluación de la ayuda en relación con la venta del terreno del Parque a JLR. La ayuda estatal a JLR se limita, por tanto, a la subvención directa notificada.

6.3. **Legalidad de la ayuda estatal**

(114) En su Decisión de incoación, la Comisión ha establecido que mediante la notificación de la subvención directa prevista de 129 812 750 EUR en valor nominal, sujeta a aprobación de la Comisión, las autoridades eslovacas han cumplido sus obligaciones en virtud del artículo 108, apartado 3, del TFUE con respecto a dicha parte de la ayuda.

6.4. **Compatibilidad de la ayuda**

6.4.1. *Base jurídica para la evaluación de la compatibilidad de la ayuda*

(115) La medida notificada el 12 de mayo de 2016 tiene como objetivo impulsar el desarrollo regional en la región de Nitra (Eslovaquia). Por tanto, se debe valorar en aplicación de las disposiciones relativas a la ayuda de finalidad regional establecidas en el artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del TFUE, conforme a la interpretación de las DAR de 2014-2020, y en el mapa de ayudas de finalidad regional 2014-2020 de Eslovaquia. La evaluación basada en los principios de evaluación comunes de las DAR se lleva a cabo en tres pasos; a saber: una evaluación de los requisitos mínimos, una evaluación de los efectos negativos manifiestos y la realización de un análisis de ponderación. En su Decisión de incoación la Comisión concluyó que, sobre la base de los principios de evaluación comunes, se cumplió parte de los criterios generales de compatibilidad y la investigación formal no reveló la existencia de elementos que cuestionasen la evaluación preliminar subyacente de dichos criterios de compatibilidad.

(116) Sin embargo, en su Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas en cuanto a la subvencionabilidad del gasto, así como en cuanto al efecto incentivador y la proporcionalidad de la ayuda. Por tanto, la Comisión tampoco podía formarse una idea definitiva sobre si el proyecto cumplía todos los requisitos mínimos de las DAR. En su Decisión de incoación, la Comisión tampoco podía descartar la presencia de efectos negativos manifiestos en el comercio y en la cohesión entre los Estados miembros. A la luz de dichas consideraciones, la Comisión no podía determinar si los efectos positivos de la ayuda, si los hubiese, en la posible ausencia de un efecto incentivador, podrían contrarrestar sus efectos negativos.

6.4.2. *Subvencionabilidad del proyecto de inversión*

(117) Conforme a lo establecido en la sección 3.3.2 de la Decisión de incoación, la Comisión considera que el proyecto de inversión es subvencionable para la ayuda de finalidad regional y que la ayuda estatal se puede considerar compatible con el mercado interior siempre que se cumplan todos los criterios de compatibilidad de las DAR.

6.4.3. *Subvencionabilidad del gasto*

(118) En la Decisión de incoación se expresan dudas sobre la subvencionabilidad de los «costes de provisión». Con arreglo al apartado 20, letra e), de las DAR, se entiende por ««costes subvencionables«, a efectos de ayudas de inversión, activos materiales e inmateriales relacionados con una inversión inicial o costes salariales». Las autoridades eslovacas proporcionaron un desglose pormenorizado de los elementos de costes subvencionables. Estos elementos de costes subvencionables reflejaban los costes previstos en el momento de presentar la solicitud de ayuda e incluyen un importe para el aprovisionamiento de cada uno de los elementos de costes subvencionables, como parte de una estimación de costes prudente. En el Acuerdo de inversión, la cantidad nominal total de 1 406 620 590 EUR se considera la «inversión prevista para el proyecto» para la cual JLR ha comprometido el gasto ([33]).

([33]) En el Acuerdo de inversión se indica que si los costes de inversión reales calculados para el período de inversión son inferiores al 85 % de la inversión prevista para el proyecto, Eslovaquia tendrá derecho a rescindir el acuerdo y JLR tendrá la obligación de devolver la cantidad íntegra de la ayuda a la inversión.

(119) Sobre la base de las explicaciones de las autoridades eslovacas, la Comisión observa que en la presentación interna de JLR de 18 de noviembre de 2015 se hizo referencia a los «costes de provisión» a efectos de dicha presentación en relación con el compromiso de inversión que JLR contraería con Eslovaquia. Dichos costes de provisión no hacían referencia a ningún elemento de coste adicional añadido a una estimación de costes prudente relativa a los elementos de costes subvencionables. Puesto que JLR se comprometió en el Acuerdo de inversión a gastar la cantidad nominal íntegra de la inversión de 1 406 620 590 EUR, y el pago de la ayuda a la inversión de finalidad regional solo afectará a los costes subvencionables soportados realmente, la Comisión acepta la suma de 1 406 620 590 EUR como la cantidad nominal máxima de costes subvencionables para la cual puede concederse una ayuda. En este contexto, la Comisión observa que Eslovaquia se comprometió a no superar el importe de ayuda máximo notificado, ni tampoco el límite máximo de intensidad de la ayuda. La Comisión concluye que los costes subvencionables son conformes con el apartado 20, letra e), de las DAR.

6.4.4. *Requisitos mínimos*

6.4.4.1. Contribución al objetivo regional y necesidad de la intervención estatal

(120) Conforme a lo establecido en la sección 3.3.4.1, letra a), de la Decisión de incoación, la ayuda contribuye al objetivo de desarrollo regional y se considera justificada dado que la región de Nitra está incluida en el mapa de ayuda de finalidad regional como zona que puede acogerse a ayudas de finalidad regional en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE, hasta el límite máximo normal del 25 % aplicable a las ayudas a la inversión concedidas a grandes empresas.

6.4.4.2. Adecuación de la ayuda de finalidad regional y del instrumento de ayuda

(121) En la sección 3.3.4.1, letra b), de la Decisión de incoación, la Comisión ya había concluido que la subvención directa notificada constituye en principio un instrumento de ayuda adecuado para subsanar las diferencias en cuanto a la viabilidad mediante la reducción de los costes de inversión. Los incentivos fiscales no eran la opción preferida debido a su complejidad administrativa.

6.4.4.3. Efecto incentivador

(122) Con arreglo a la sección 3.5 de las DAR, la ayuda de finalidad regional solo puede considerarse compatible con el mercado interior si conlleva un efecto incentivador. Existe un efecto incentivador cuando la ayuda cambia el comportamiento de una empresa de modo que esta emprende una actividad adicional que contribuye al desarrollo de una zona, actividad que no habría realizado sin la ayuda, o que solo habría emprendido de una manera limitada o diferente o en otro lugar. La ayuda no debe subvencionar los costes de una actividad que la empresa habría soportado en cualquier caso, ni debe compensar el riesgo empresarial normal de una actividad económica.

(123) Los apartados 64 y 65 de las DAR recogen los requisitos formales del efecto incentivador que estipulan que los trabajos relativos a una inversión individual solo pueden comenzar después de presentar oficialmente el formulario de solicitud de ayuda. La Comisión ya había establecido, en el apartado 166 de la Decisión de incoación, que se había cumplido el requisito formal del efecto incentivador para la subvención, ya que la ayuda se había solicitado oficialmente antes de que comenzasen los trabajos del proyecto de inversión. La Comisión confirma dicha opinión a efectos de la presente Decisión.

(124) Además del requisito formal del efecto incentivador, el apartado 61 de las DAR exige la presencia de un efecto incentivador sustantivo que puede demostrarse de dos maneras posibles; a saber: que sin la ayuda la inversión no sería suficientemente rentable (situación 1) o se efectuaría en otra localización (situación 2).

(125) En un caso de la situación 2, el Estado miembro debe demostrar que la ayuda ofrece un incentivo al beneficiario para localizar la inversión prevista en la región seleccionada en vez de hacerlo en otro lugar donde la inversión habría sido más rentable y podría haberse aplicado si no hubiese ayuda, porque la ayuda notificada compensa al beneficiario por las desventajas netas relacionadas con la ejecución del proyecto en la región que va a recibir la ayuda, en comparación con la región «contrafáctica» alternativa más viable.

(126) Tal como se establece en la sección 3.5.2 de las DAR, el Estado miembro tiene que aportar pruebas claras de que la ayuda tiene un impacto real en la elección de la inversión o de la localización. Para tal fin, el Estado miembro debe proporcionar una descripción completa de la situación contrafáctica, suponiendo que no se concediera ninguna ayuda al beneficiario.

(127) Eslovaquia presentó como situación contrafáctica el caso de la situación 2, donde su alternativa a localizar la inversión en Nitra habría sido localizarla en H[…] en el Estado de Puebla (México). Según la notificación, el VAN que podría alcanzarse localizando el proyecto de inversión aprobado con una capacidad de 150 000 vehículos al año en H[…] supera en 413 millones EUR al VAN calculado para Nitra, en caso de que no hubiese ayuda y con una duración prevista del proyecto de 20 años.

(128) El apartado 71 de las DAR indica que, para la situación 2, el Estado miembro podría proporcionar la prueba exigida del efecto incentivador de la ayuda presentando documentos recientes de la empresa que muestren que se ha hecho una comparación entre los costes y beneficios de la localización de la inversión en la región asistida seleccionada y los de localizaciones alternativas. Para tal fin, con arreglo al apartado 72 de las DAR, se invita al Estado miembro a basarse en documentos oficiales del consejo de administración, evaluaciones de riesgo, informes financieros, planes internos de empresa, dictámenes de expertos, otros estudios y documentos que desarrollen varias hipótesis de inversión.

(129) Tal como ya se indicaba en la Decisión de incoación, las autoridades eslovacas presentaron dicha información en forma de explicación del proceso de selección de la localización sobre la base de documentos recientes que habían presentado. Dichos documentos describen el proceso de toma de decisiones del beneficiario en relación con la inversión y las decisiones de localización. Durante el procedimiento de investigación formal, las autoridades eslovacas proporcionaron más explicaciones y documentos recientes complementarios.

(130) En la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, se acordó que se promovería la opción de Nitra como emplazamiento recomendado, sujeto a la aprobación del consejo de administración. En el consejo de administración de JLR celebrado el 3 de agosto de 2015, se aprobó que Nitra fuese el emplazamiento recomendado, se aprobó firmar una carta de intención no vinculante para confirmar el avance de las conversaciones exclusivas con Eslovaquia y se aprobó la creación de una nueva entidad de JLR en Eslovaquia, supeditada al escrutinio del portal de aprobación de empresas ([34]) y a una revisión detallada del plan de empresa de JLR en la tercera semana de septiembre de 2015. El acta del consejo de administración de Tata Motors Limited de 7 de agosto de 2015 también hacía referencia a una presentación detallada que el director financiero de JLR realizaría en la próxima reunión sobre los aspectos financieros del proyecto. En el mes de julio o agosto de 2015, el alcance del proyecto seguía haciendo referencia a una planta con una capacidad de 300 000 vehículos al año. El proyecto superó el procedimiento de aprobación empresarial en la reunión del Comité Ejecutivo de JLR celebrada el 3 de septiembre de 2015. En la reunión del consejo de administración de Tata Motors de 18 de septiembre de 2015, JLR informó al consejo sobre el proyecto Darwin, incluidos los principales argumentos financieros y comerciales. La ayuda estatal revisada total de [150-200] millones GBP ([35]) era suficiente para impulsar la opción de Nitra por encima de la opción de México, y el proyecto se dividiría en dos fases. En el Foro sobre Globalización de 21 de octubre de 2015, se acordó redefinir el proyecto de inversión inicial a efectos de la solicitud de ayuda solo para la fase 1, ya que no había suficiente información disponible sobre la grama exacta de productos de la fase 2, por lo que no había un plan de empresa consolidado y establecido para contraer un compromiso con las autoridades eslovacas respecto de toda la inversión. En la reunión del consejo de administración de JLR de 18 de noviembre de 2015, se aprobó el plan de empresa modificado y se confirmó que Eslovaquia era la localización preferida, con la condición de recibir el importe total de la ayuda estatal para el proyecto redefinido. El VAN tanto para Eslovaquia como para México se basaba en la última estrategia de producto y se habían vuelto a calcular los supuestos ya modificados, eliminando la fase 2. La diferencia de VAN ascendía a 413 millones EUR y se había recalculado la ayuda estatal, estableciéndose en el importe nominal de 129 812 750 EUR.

(131) Para tener un efecto incentivador, la ayuda debe constituir un factor decisivo en la decisión de localizar la inversión en Nitra en lugar de en H[…]. Puesto que la decisión de inversión final se tomó en octubre o noviembre de 2015, cuando se redefinió el proyecto de inversión inicial y se redujo a la fase 1 solamente, y cuando el consejo de administración de JLR había vuelto a confirmar explícitamente que Eslovaquia era la localización preferente, la Comisión considera que los meses de octubre y noviembre de 2015 son momentos de relevancia para comprobar la presencia del efecto incentivador. Sin embargo, dado que la recomendación de localización de 10 de julio de 2015 ya había sido ratificada por los consejos de administración de JLR y Tata Motors a comienzos de agosto de 2015, se había firmado una carta de intención no vinculante con Eslovaquia el 10 de agosto de 2015 y se había anunciado públicamente el 11 de agosto de 2015, la Comisión considera también que los meses de julio y agosto de 2015 son de especial relevancia para evaluar la presencia del efecto incentivador.

([34]) En el portal de aprobación de empresas se acuerdan las estrategias empresariales, se añade el proyecto al plan de empresa y al plan cíclico y se aprueba toda la inversión del proyecto.

([35]) Corresponde a un coste subvencionable de [1 700-2 100] millones GBP, que era un importe inferior al de [2 100-2 500] millones GBP indicado en el borrador del formulario de solicitud de ayuda de 25 de junio de 2015.

Credibilidad de la alternativa de México

(132) Como observación preliminar, la Comisión señala que el argumento de Eslovaquia de que México constituía una alternativa creíble para JLR porque era una localización de inversión realista para otros fabricantes de vehículos no puede considerarse suficiente, ya que no ofrece una prueba auténtica de que sin la ayuda JLR hubiese localizado la inversión en México. Con arreglo al apartado 68 de las DAR, una situación contrafáctica es creíble si es auténtica y guarda relación con los factores decisorios imperantes en el momento de la decisión del beneficiario sobre la inversión.

(133) Las autoridades eslovacas proporcionaron durante el procedimiento de investigación formal más documentos de la empresa que muestran que se ha hecho una comparación entre los costes y beneficios de la localización en Nitra y los de la localización en H[…] (México). El apartado 71 de las DAR exige que la Comisión compruebe si esta comparación es realista.

(134) En el apartado 181 de la Decisión de incoación, la Comisión expuso tres razones principales para expresar dudas sobre la credibilidad de la alternativa mexicana.

(135) En primer lugar, la Comisión no podía descartar que la información presentada hiciese referencia a dos proyectos independientes. La Comisión considera que el argumento de las autoridades eslovacas, tal como se recoge en los considerandos 61 a 66 de la presente Decisión, basta para concluir que el proyecto Oak y el proyecto Darwin se concebían como estudios de viabilidad para un solo proyecto, tal como también se menciona explícitamente en la presentación realizada en el consejo de administración de Tata Motors el 7 de agosto de 2015, y que no se abandonó la alternativa mexicana hasta la decisión final que tomó el consejo de administración de JLR el 18 de noviembre de 2015 de firmar un Acuerdo de inversión con Eslovaquia.

(136) Incluso antes de que el proyecto Darwin se iniciase oficialmente, había indicios de que Europa Oriental y el TLCAN serían objeto de una evaluación comparativa. Uno de los puntos de acción recogidos en el acta del Consejo Estratégico de 10 de noviembre de 2014 era, por ejemplo, «Elaborar un estudio analítico internacional sobre competitividad en materia de manufacturación que incluyera las evaluaciones comparativas entre Europa Oriental y el TLCAN».

(137) Tanto el proyecto Oak como el proyecto Darwin analizaban la viabilidad de una planta de fabricación de 300 000 vehículos con una fecha de inicio de la producción prevista para junio de 2018 y un terreno de 400 a 600 hectáreas. Las cifras sobre la capacidad adicional necesaria confirman la respuesta de Eslovaquia y JLR a la Decisión de incoación de que no era necesario construir dos plantas independientes, cada una de ellas con una capacidad de 300 000 vehículos. Esta afirmación también se ilustra, por ejemplo, en el documento «*Expansión de la capacidad de producción a escala mundial*» de 15 de diciembre de 2014.

(138) En la reunión de los miembros del Comité Ejecutivo celebrada el 21 de enero de 2015, se hizo referencia a una segunda planta. Las autoridades eslovacas explicaron que los miembros del Comité Ejecutivo consideraron brevemente que tras la construcción del primer emplazamiento, con una capacidad de 300 000 vehículos, podría considerarse la posibilidad de construir un futuro emplazamiento, en un plazo de cinco a diez años después de que hubiesen finalizado los trabajos relativos a la primera inversión, si hubiese suficiente demanda. Para esta segunda planta, se considerarían las opciones de Estados Unidos y México, lo que podría explicar por qué en diciembre de 2015 JLR confirmó al Gobernador del Estado de Puebla (México) que deseaba seguir consolidando sus relaciones, dado que sus planes de expansión a escala mundial seguían en marcha y Puebla y México seguían ocupando un lugar destacado en los pensamientos de JLR.

(139) Las pruebas presentadas por Eslovaquia sugieren que ambos estudios de viabilidad (proyectos Oak y Darwin) se realizaron teniendo en consideración una sola planta. El Consejo Estratégico de 27 de abril aprobó la opción de Puebla como la alternativa fuera de la Unión dentro del orden del día sobre el proyecto Darwin, y decidió abandonar la evaluación de Turquía y otros países no seleccionados. La carta al Gobernador del Estado de Puebla de 25 de junio de 2015, tras la visita del Departamento de Expansión Internacional de JLR realizada ese mismo mes a los emplazamientos de Puebla, anunciaba que la opción de H[…] «había sido seleccionada junto con varios emplazamientos preseleccionados que se seguían barajando de cara a la inversión, entre los que se incluían las localizaciones de Europa Central y Oriental». En el acta de la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, se indica que «el objetivo de la reunión era decidir el emplazamiento preferido de los proyectos Darwin y Oak […]». También indica que «se demostró que Nitra (emplazamiento preferido en el proceso Darwin) se encontraba con respecto a Puebla (emplazamiento preferido en el proceso Oak) en una situación de considerable desventaja en materia de costes». En el acta de la reunión del consejo de administración de JLR de 18 de noviembre de 2015, se indica que «el VAN tanto para Eslovaquia como para México, basado en la última estrategia de producto y en las hipótesis actualizadas, se ha vuelto a calcular, eliminando la fase 2».

(140) Por tanto, la Comisión considera verosímil que toda la información que presentaron las autoridades sobre el proyecto Oak y el proyecto Darwin hiciese referencia a un único proyecto.

(141) En segundo lugar, en su Decisión de incoación, la Comisión justificaba sus dudas en cuanto a la credibilidad de la opción contrafáctica de México, poniendo de manifiesto los distintos niveles de evaluación detallada que se observan entre las localizaciones de México y de Europa. Para rebatir este argumento, Eslovaquia presentó pruebas y explicaciones adicionales que se resumen en el considerando 59, letra b), de la presente Decisión. Las autoridades eslovacas también han documentado su posición proporcionando además la correspondencia mantenida recientemente entre las autoridades de Puebla y JLR, la nota informativa sobre las visitas a los emplazamientos y las actas de dichas visitas. Sobre la base de esta información adicional, la Comisión acepta que el nivel de análisis del proyecto Oak y el proyecto Darwin era comparable. Para realizar la comparación final entre la alternativa preferente del proyecto Oak (H[…]) y la del proyecto Darwin (Nitra), ambas opciones ofrecían el mismo nivel de detalle y ambos emplazamientos fueron incluidos de manera idéntica en la elaboración de modelos financieros.

(142) En ese contexto, la Comisión observa que a finales de 2014 se contrataron los servicios de Ernst & Young para ayudar a JLR a avanzar con el proyecto Oak. JLR elaboró, con la ayuda de Ernst & Young, un conjunto detallado de criterios de selección del emplazamiento más conveniente, que más tarde se emplearían durante el proceso de selección del proyecto Oak y del proyecto Darwin. Dado que JLR deseaba impulsar su evaluación de los emplazamientos de Europea Oriental, el 16 de febrero de 2015 contrató los servicios de Price Waterhouse Coopers (en lo sucesivo, «PwC») para que, entre otras cosas, le ayudase a perfeccionar estos criterios de selección del emplazamiento más conveniente. El modelo resultante se basaba en la experiencia de JLR, así como la experiencia de PwC en cuanto a los procesos de filtrado y selección de emplazamientos en Europa Oriental con los de otros fabricantes de equipos originales. Las autoridades eslovacas indicaron que este perfeccionamiento de los criterios era el motivo de que hubiese una diferencia en cuanto al análisis y los criterios de selección del emplazamiento más conveniente en los proyectos Oak y Darwin. Sin embargo, en el momento de realizar la comparación final entre la alternativa preferida del proyecto Oak y la alternativa preferida del proyecto Darwin, había información disponible de ambos emplazamientos con un nivel de detalle comparable.

(143) Aunque las autoridades eslovacas confirmaron que se ofrecía el mismo nivel de detalle para las alternativas de los proyectos Oak y Darwin, en el momento en que se adoptó la recomendación de localización, el 10 de julio de 2015, la presentación en el Foro sobre Globalización contenía menos información detallada sobre la alternativa del proyecto Oak que sobre la alternativa del proyecto Darwin, tal como se indica en el apartado 181 de la Decisión de incoación. Las autoridades eslovacas explicaron que los asistentes al Foro sobre Globalización ya habían visto información sobre México y Puebla. La selección de México como opción más prometedora de América del Norte y del Estado de Puebla como opción más prometedora de México ya se habían concluido en una etapa anterior. Para la selección de los emplazamientos europeos, el análisis se llevó a cabo en un plazo de tiempo más corto, puesto que no comenzó hasta febrero de 2015. Por tanto, los procesos de selección del país y de los emplazamientos no fueron consecutivos. En el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015 aún permanecían dos países del proyecto Darwin -Polonia y Eslovaquia-, pero solo siguió adelante la opción de Nitra (Eslovaquia).

(144) En tercer lugar, tal como menciona la Comisión en el apartado 181 de la Decisión de incoación, el hecho de que la alternativa mexicana pareciese tener un retraso significativo contribuyó a las dudas expresadas en cuanto a la credibilidad de México como alternativa real. La Comisión acepta la opinión de las autoridades eslovacas, tal como se indica en el considerando 68 de la presente Decisión, de que se tuvo en cuenta un plazo más largo para comenzar la producción cuando, en el Foro sobre Globalización de 10 de julio, se hizo la comparación cualitativa y cuantitativa entre Puebla y Eslovaquia. Este plazo más largo se cuantificó de manera independiente con un impacto en términos de VAN comprendido entre [80-130] millones GBP —esto es, [96-156] millones EUR— y una demora de seis meses, y [110-180] millones GBP —esto es, [132-216] millones EUR— y una demora de nueve meses. En las cifras del plan de empresa modificado relativas al período octubre-noviembre de 2015 también se tuvo en cuenta explícitamente este riesgo y su correspondiente impacto financiero.

(145) Por consiguiente, la Comisión concluye que cuando se realizó la confirmación final de la decisión de localización, H[…] era una alternativa a Nitra auténtica y creíble, por lo que puede considerarse una situación contrafáctica creíble a tenor del apartado 68 de las DAR.

Consideraciones estratégicas

(146) Nitra, cuando se comparó con H[…] en el momento de la decisión final, en noviembre de 2015, se encontraba en una importante situación de desventaja desde el punto de vista del VAN. JLR había calculado que la diferencia de VAN ascendía a 344 millones GBP (413 millones EUR). En el análisis del VAN no se incluía el riesgo específico derivado de una demora prevista de seis a nueve meses a la hora de ejecutar la inversión en Puebla. Se

calculaba que oscilaba entre [80-130] millones GBP —[96-156] millones EUR— y [110-180] millones GBP —[132-216] millones EUR—, expresado en valor actual. La diferencia de VAN restante - comprendida entre [164-234] millones GBP, [197-281] millones EUR, y [214-264] millones GBP, [257-317] millones EUR- solo se subsana de forma parcial, entre el 33 % y el 43 %, mediante la ayuda estatal notificada. JLR actualizó la ayuda estatal notificada de 108 millones GBP (130 millones EUR) aplicando una tasa de actualización del coste de capital del […] %, que era la tasa que JLR había utilizado para elaborar su plan de empresa. Así pues, una duración del proyecto de 20 años, JLR valoró la ayuda estatal en 76 millones GBP (91 millones EUR). Sin embargo, como resultado de la presentación en el consejo de administración de 18 de noviembre de 2015, otros muchos factores cualitativos influyeron en el proceso de toma de decisiones. Se ratificó la presencia e importancia de estos factores, que ya se habían debatido y analizado durante la visita al emplazamiento de Puebla de junio de 2015 y durante la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015.

(147) El hecho de que, pese a la ayuda, Nitra seguía encontrándose en situación de desventaja en cuanto al VAN en comparación con H[…] planteó una serie de preguntas de relevancia a la hora de evaluar el efecto incentivador y la proporcionalidad de la ayuda: a) ¿podrían los factores estratégicos por sí mismos no hacer inclinar la balanza en favor de Eslovaquia en lugar de México? b) ¿por qué la ayuda era suficiente para que la decisión de localización se inclinase en favor de Eslovaquia en lugar de México? y c) ¿era necesario el importe total de la ayuda para hacer inclinar la balanza en favor de Eslovaquia en lugar de México? Las preguntas a) y b) forman parte de la evaluación del efecto incentivador, mientras que la pregunta c) se evalúa en el análisis de la proporcionalidad de la presente Decisión.

(148) La Comisión evalúa en primer lugar si los factores estratégicos por sí mismos podrían hacer inclinar la balanza en favor de Eslovaquia en lugar de México. Entre las principales consideraciones para la evaluación, tal como se recoge en el acta del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, se incluían la proximidad a un polo automovilístico, los aspectos fundamentales del emplazamiento, la disponibilidad de mano de obra, el calendario, los costes de explotación, el requisito de pago inicial en efectivo y la capacidad de ejecución del proyecto. Los miembros del Comité Ejecutivo presentes en la reunión del Foro sobre Globalización concedieron especial importancia al impacto del calendario, la distancia desde la sede de JLR y el riesgo relativamente más elevado de daños a la reputación asociado a México. Entre el resto de factores se incluían el riesgo de catástrofes naturales, la estabilidad política, la eficacia del Gobierno y los riesgos de corrupción y la inversión en la Unión como protección frente al Brexit. El impacto de la demora de ejecución en México se cuantificó de manera independiente. A excepción de varios efectos de cobertura del riesgo de cambio, los factores cualitativos tendían a favorecer la inversión en Eslovaquia con respecto a México.

(149) Las autoridades eslovacas proporcionaron pruebas con el fin de demostrar y defender que la ayuda estatal de Eslovaquia era necesaria para hacer inclinar la decisión de localización en favor de Eslovaquia en lugar de México, y que las ventajas cualitativas por sí mismas no bastaban para escoger a Nitra frente a H[…].

(150) La visita al emplazamiento de Puebla del 16 de junio de 2015 permitió tener una idea más completa sobre una serie de factores estratégicos que desempeñarían un papel importante en la recomendación de localización que haría el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015. El expediente de información para dicha visita al emplazamiento demuestra que la ejecución puntual del proyecto representaba un riesgo tanto para Europa Central y Oriental como para México. Asimismo, había otros factores estratégicos y riesgos asociados a la opción de México que debían ser analizados en mayor profundidad como parte de la visita al emplazamiento. En el acta de la visita figura una lista de las otras preocupaciones, relacionadas con: la saturación de fabricantes de equipos originales (concretamente el hecho de que pudiese haber espacio para un tercer fabricante de equipos originales y, en tal caso, cómo encajaría JLR en un país que durante décadas ha sido del dominio de Volkswagen), la proximidad a puertos, la protección, la seguridad, la corrupción, las diferencias culturales, la distancia desde la base de operaciones y el riesgo de catástrofes naturales. Sin embargo, en el acta también se indica que la visita al emplazamiento dio garantías sobre algunos de los factores que inicialmente se percibían como cuestiones muy preocupantes. Se ofrecieron garantías de que el emplazamiento seleccionado de Puebla se ubicaba en una zona con bajo riesgo de catástrofes naturales. El equipo de Puebla también causó una impresión muy positiva a los representantes de JLR.

(151) Las autoridades eslovacas también hicieron especial referencia al acta de la reunión del Foro sobre Globalización celebrada el 10 de julio de 2015. En el Foro sobre Globalización se aceptó, en una evaluación «muy equilibrada», que la diferencia de VAN entre Eslovaquia y México se abordaría junto con las cuestiones cualitativas, aunque solo después de considerar la ayuda estatal. En el acta se advierte explícitamente que «la decisión estaba muy equilibrada y suscitaba particular preocupación el hecho de que el VAN de la localización eslovaca fuese sustancialmente inferior al de la localización mexicana y, además, que el VAN del emplazamiento eslovaco dependiese de la concesión de una subvención que se encontraba en el nivel máximo permitido por las normas de la Unión». Asimismo, «se observaba que en la valoración del proyecto destacaba que el Gobierno de Eslovaquia estaba preparado y tenía capacidad para defender su decisión ante la Comisión Europea. También se observaba que Eslovaquia tenía argumentos coherentes en cuanto a por qué dicha aprobación debía adoptarse próximamente». A la luz de los riesgos detectados en relación con la localización mexicana, y solo después de considerar la ayuda eslovaca, se aceptó la opción de Nitra como localización recomendada en julio de 2015. La Comisión observa que la necesidad de recibir ayuda estatal ya se había establecido anteriormente en el proceso de análisis de la viabilidad. Por ejemplo, se mencionaba en la presentación en el Consejo de JLR de 21 de mayo de 2015 que «la dirección examinará todas las oportunidades para garantizar que los incentivos del Gobierno en Europa Central y Oriental compensen la ventaja financiera de México».

(152) El acta de la reunión del consejo de administración de Tata Motors de 18 de septiembre de 2015 indicaba que «teniendo en cuenta los elementos cualitativos y de riesgo, la ayuda estatal total revisada de [150-200] millones GBP ([36]) en efectivo bastó para seguir adelante con la opción de Nitra y abandonar la de México. Basado en la ayuda financiera estatal, el Acuerdo de inversión con Eslovaquia se estaba negociando, con la firma a finales de septiembre de 2015 y la creación de una nueva entidad jurídica».

(153) En la presentación en el consejo de administración de JLR de 18 de noviembre de 2015, se hace referencia explícita a la presencia de factores cualitativos que se debatieron en el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, y que ratificaron los consejos de administración de JLR y Tata Motors a comienzos de agosto de 2015. El diferencial de VAN restante, después de considerar el impacto cuantificado de la demora de la alternativa mexicana y después de considerar la ayuda estatal, «[…] se compensa mediante otros factores más cualitativos según lo acordado en el consejo de administración[…]».

(154) Por tanto, la Comisión concluye que, con arreglo al considerando 147, letra a), las consideraciones estratégicas solo permitían subsanar el diferencial de flujo de tesorería restante entre Nitra y H[…] después de haber tenido en consideración el VAN de la ayuda estatal eslovaca y el impacto sobre el VAN de la demora en la ejecución en México. En consecuencia, la Comisión descarta que las consideraciones estratégicas por sí mismas pudiesen subsanar la diferencia total de VAN entre Nitra y H[…].

(155) Por lo que respecta al considerando 147, letra b), a que se refiere también el apartado 172 de la Decisión de incoación, la Comisión tuvo en consideración las cifras de VAN aprobadas en noviembre de 2015 por el consejo de administración de JLR. La ayuda estatal de 76 millones GBP (91 millones EUR) mencionada en el considerando 146 podría cubrir entre el 33 % y el 43 % de la diferencia de VAN, teniendo en cuenta la cuantificación de la demora prevista en México. Los documentos relativos a la decisión proporcionados dejan claro que se tuvo en cuenta el importe total y máximo de la ayuda en todo el proceso de toma de decisiones. Los responsables de la toma de decisiones llegaron a un diferencial de flujo de tesorería restante, después de considerar el importe máximo de la ayuda, y evaluaron si este diferencial de flujo de tesorería era asumible a la luz de otras consideraciones no cuantificables. En la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, tras un largo debate, se acordó finalmente aceptar la diferencia restante. Sin embargo, en el acta de la reunión también se indicaba que, incluso teniendo en cuenta el importe máximo de la ayuda estatal disponible en Eslovaquia, la decisión en favor de Nitra frente a H[…] estaba muy equilibrada. Por tanto, la Comisión concluye que otros factores cualitativos y de riesgo desempeñaron un papel importante en el proceso de toma de decisiones, lo que explica por qué pudo aceptarse dicho diferencial de flujo de tesorería.

Conclusión sobre el efecto incentivador

(156) Por consiguiente, la Comisión concluye que la ayuda ofreció claramente un incentivo para localizar la inversión prevista en Nitra en lugar de en H[…], ya que dicha ayuda, junto con ciertas consideraciones estratégicas, compensa las desventajas relativas a los costes netos asociados a la construcción de la planta en Nitra. Así pues, existe el efecto incentivador necesario según lo establecido en la sección 3.5 de las DAR.

6.4.4.4. Proporcionalidad de la ayuda

(157) La Comisión debe evaluar la proporcionalidad del paquete de ayuda. Con arreglo a la sección 3.6 de las DAR, el importe de la ayuda debe pasar una prueba de proporcionalidad, que tiene dos componentes. En primer lugar, debe limitarse al mínimo necesario para inducir una inversión o actividad adicional en la zona afectada. En segundo lugar, puesto que la Comisión aplica intensidades máximas de ayuda a la ayuda a la inversión, dichas intensidades máximas de ayuda se utilizan como tope en el marco del enfoque basado en los «costes netos adicionales».

(158) Con arreglo al apartado 78 de las DAR, la ayuda notificada individualmente se considerará que está limitada al mínimo si el importe de la ayuda corresponde a los costes netos adicionales derivados de ejecutar la inversión en la zona en cuestión, frente a la situación contrafáctica en la que no hay ayuda. Con arreglo al apartado 80 de las DAR, en los escenarios de la situación 2 (incentivos a la localización), la ayuda no debe superar la diferencia entre el VAN de la inversión para la zona en cuestión y el VAN de la inversión en la localización alternativa, teniendo en cuenta todos los costes y beneficios relevantes.

([36]) Valor nominal de [180-240] millones EUR.

(159) Las cifras del VAN relevantes que deben tenerse en cuenta al evaluar la proporcionalidad de la ayuda notificada de 129 812 750 EUR en valor nominal son aquellas relacionadas con el alcance reducido del proyecto, es decir, 150 000 vehículos. El consejo de administración de JLR aprobó las cifras del VAN en los meses de octubre y noviembre de 2015. El diferencial del VAN antes de tener en cuenta la demora en la ejecución en México ascendía a 344 millones GBP (413 millones EUR). Cualquier importe de ayuda superior a 413 millones EUR sería desproporcionado. En su Decisión de incoación, la Comisión hizo referencia en particular a la posible ayuda a la infraestructura y a la exención de la tasa de TTA que, al sumarse al importe de ayuda notificada, podría haber resultado en un importe total de la ayuda superior al umbral máximo.

(160) Tal como se indica en el considerando 113, la Comisión no considera que la venta del terreno del Parque, los correspondientes trabajos de infraestructura o la exención de la tasa de TTA sean medidas de ayuda en favor de JLR. Por tanto, la evaluación de proporcionalidad está limitada al importe de la ayuda notificada.

(161) Eslovaquia presentó la documentación necesaria y demostró sobre la base de dicha documentación que se cumple el primer criterio de la prueba de proporcionalidad, ya que la ayuda notificada no supera la diferencia de VAN entre Nitra y H[…] de 344 millones GBP (413 millones EUR). El importe nominal de la ayuda de 108 millones GBP (130 millones EUR) correspondía a 76 millones GBP (91 millones EUR) en valor actual, usando la tasa de actualización de JLR del […] %.

(162) La Comisión observa que incluso si se concediese la ayuda, Nitra seguiría teniendo una desventaja en cuanto al VAN de 268 millones GBP (322 millones EUR). El análisis del efecto incentivador demostró que JLR podía aceptar la desventaja restante desde el punto de vista del VAN debido a la demora prevista en la ejecución en México y a otros factores cualitativos y de riesgo. Dichos factores se debatieron extensamente en la reunión del Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, y las conclusiones del análisis de riesgos se confirmaron en noviembre de 2015 durante la presentación en el consejo de administración de JLR, donde se mencionaban específicamente el entorno político y empresarial, los factores económicos, la distancia desde la sede de JLR, el riesgo de catástrofes naturales y la probabilidad de que surgiera un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea y los Estados Unidos. Sobre la base del análisis de riesgos, se tomó la decisión por la que se confirmaba que Nitra era la localización preferida.

(163) Puesto que no se ha superado el tope establecido en el enfoque basado en los costes netos adicionales, la Comisión considera que la ayuda es conforme con el primer criterio de la prueba de proporcionalidad.

(164) Con respecto al segundo criterio de la prueba de proporcionalidad, la Comisión aplica, además del enfoque basado en los costes netos adicionales, intensidades de ayuda máximas reducidas en aplicación del apartado 20, letra c), de las DAR para grandes proyectos de inversión.

(165) En su Decisión de incoación, la Comisión observó que el importe de la ayuda notificada de 129 812 750 EUR en valor nominal -y 125 046 543 EUR en valor actual, sobre la base de una inversión subvencionable de 1 369 295 298 EUR en valor actual- presenta una intensidad de ayuda del 9,13 % que, a primera vista, está por debajo de la intensidad de ayuda máxima reducida admisible del 9,24 % para una inversión en la región de Nitra, con un límite máximo de ayuda de finalidad regional aplicable del 25 %. Asimismo, la Comisión estableció que el coste subvencionable cumple con las condiciones de la sección 3.6.1.1. de las DAR, lo que es relevante el para la evaluación de la base de los costes subvencionables.

(166) En las secciones 3.6.1.1 y 3.6.1.2 de las DAR se explica qué costes de inversión pueden tenerse en cuenta como costes subvencionables. En este caso, se aplica la sección 3.6.1.1 dado que los costes subvencionables para la ayuda a la inversión propuesta se calculan en función de los costes de inversión. La Comisión observa que los costes subvencionables se establecen según lo dispuesto en dichas secciones ya que: los activos adquiridos serán nuevos, la inversión conlleva una inversión inicial en forma de un nuevo establecimiento, no se tienen en cuenta los costes de arrendamiento y los activos inmateriales ascienden a casi el […] % de los costes subvencionables totales, cifra inferior a la proporción máxima permitida del 50 %. Eslovaquia confirmó que se cumplirán todas las demás condiciones que se aplican a los activos inmateriales.

(167) En su Decisión de incoación, la Comisión concluyó que el importe de la ayuda notificada se reduciría en caso de que el «exceso de gasto» que asciende a [60-85] millones GBP —[72-102] millones EUR— resultase ser no subvencionable.

(168) En el considerando 119 de la presente Decisión, la Comisión estimó que la inversión subvencionable asciende a 1 460 620 591 EUR, por lo que el importe de la ayuda notificada sigue estando por debajo de la intensidad de ayuda máxima reducida admisible del 9,24 %. Por tanto, se respeta la condición de doble límite máximo, establecida en el apartado 83 de las DAR y que resulta de combinar el enfoque basado en los costes netos adicionales, es decir, una ayuda limitada al mínimo necesario, y los límites permitidos. Así, la Comisión considera que el importe de la ayuda notificada es proporcional.

6.4.4.5. Conclusión con respecto a los requisitos mínimos

(169) Con arreglo a la evaluación a que hacen referencia los considerandos 120 a 168 de la presente Decisión, se puede concluir que se cumplen todos los requisitos mínimos establecidos en las secciones 3.2 a 3.6 de las DAR.

6.4.5. *Prevención de efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio*

(170) En su Decisión de incoación, la Comisión indicó, en la sección 3.3.4.2, que la ayuda notificada no tiene efectos negativos indebidos sobre la competencia a través del incremento o mantenimiento del poder de mercado o un exceso de capacidad de creación en un mercado en declive. La Comisión confirma su conclusión a efectos de la presente Decisión.

(171) Sin embargo, los efectos de localización de la ayuda de finalidad regional siguen falseando el comercio. En la sección 3.7.2 de las DAR se enumera una serie de situaciones en las que los efectos negativos sobre el comercio superan manifiestamente cualesquiera efectos positivos y en las que la ayuda de finalidad regional está prohibida.

6.4.5.1. Efectos negativos manifiestos sobre el comercio: superación del límite ajustado de intensidad de la ayuda estatal

(172) Existiría un efecto negativo manifiesto con arreglo al apartado 119 de las DAR si la cuantía de ayuda propuesta superase, en comparación con los gastos de inversión subvencionables normalizados ([37]), el límite máximo ajustado de intensidad de la ayuda aplicable a un proyecto de una determinada magnitud, teniendo en cuenta la «reducción progresiva» necesaria ([38]).

(173) Puesto que la presente Decisión establece, en el considerando 113 que JLR no se beneficia de otras ayudas además de la ayuda notificada y, en el considerando 168, que no se supera el límite máximo ajustado de ayuda de finalidad regional aplicable, no se observan efectos negativos manifiestos sobre el comercio a tenor del apartado 119 de las DAR.

6.4.5.2. Efectos negativos manifiestos: efectos contrarios a la cohesión

(174) En el apartado 121 de las DAR se establece que cuando, en un escenario de la situación 2, sin la ayuda, la inversión se habría ubicado en una región con una intensidad de ayuda de finalidad regional más elevada o igual que la región que se considera, ello constituiría un efecto negativo que difícilmente se vería compensado por cualesquiera efectos positivos de la ayuda, al contraponerse a la propia lógica de cohesión de las ayudas de finalidad regional.

(175) La Comisión considera que esta disposición se aplica a un escenario de la situación 2 en que ambas localizaciones alternativas se encuentran en el Espacio Económico Europeo («EEE»). El emplazamiento de Jawor (Polonia), que se ha tenido en cuenta en el proceso de decisión de la localización hasta el 10 de julio de 2015, se encuentra en una región que tiene el mismo límite de intensidad de ayuda que Nitra ([39]).

(176) Tal como se indica en la Decisión de incoación, los documentos internos de JLR revelaban que la inversión, en comparación con Eslovaquia y en ausencia de los incentivos que ofrecía este país, podría haber sido más rentable en Jawor.

([37]) Los gastos subvencionables normalizados para los proyectos de inversión de las grandes empresas se describen en detalle en las secciones 3.6.1.1 y 3.6.1.2 de las DAR.
([38]) Véanse el apartado 86 y el apartado 20, letra c), de las DAR.
([39]) SA.37485 – Mapa de ayudas de finalidad regional de Polonia (DO C 210 de 4.7.2014, p. 1).

(177) En el Foro sobre Globalización de 10 de julio de 2015, se presentó un análisis dividido en dos etapas: en la primera se escogía la localización entre Jawor y Nitra y en la segunda etapa se escogía entre Nitra y México. Pese a que Jawor habría sido una opción más rentable, JLR detectó una serie de desventajas que presentaba dicho emplazamiento en relación con aspectos fundamentales, el calendario de pagos iniciales en efectivo y la capacidad para cumplir los plazos fijados. El emplazamiento polaco suscitó alertas en relación con aspectos fundamentales debido a que se ubica en terrenos agrícolas que deben ser recalificados y, tal como explicó JLR, a la existencia de una carretera que atraviesa el emplazamiento de Jawor, y también debido a que se cuestionaba expresamente la capacidad de ejecución del proyecto de […]. En el acta de la reunión se registró que los miembros del Comité Ejecutivo acordaron la recomendación de paralizar el emplazamiento polaco por los motivos mencionados anteriormente. Debido a dichas alarmas, el emplazamiento polaco no se tuvo en consideración en el consejo de administración de JLR como alternativa viable.

(178) La Comisión no ha encontrado pruebas que pusieran en entredicho la falta de idoneidad de Jawor por las razones que identificó JLR, y señala que no hubo ninguna observación por parte de terceros. Asimismo, tal como se explica en la sección 6.4.4.3 de la presente Decisión, el emplazamiento mexicano se había elegido como localización alternativa de inversión en caso de que no se concediese la ayuda estatal. Por tanto, la Comisión concluye que la ayuda no tiene efectos contrarios a la cohesión en detrimento de Jawor a tenor del apartado 121 de las DAR.

6.4.5.3. Efectos negativos manifiestos: cese de las actividades o deslocalización

(179) Con arreglo al apartado 122 de las DAR, cuando el beneficiario tenga planes concretos de cesar o bien cese en la misma actividad o en una actividad similar en otra zona del EEE y deslocalice esa actividad a la zona objetivo, si existe un nexo causal entre la ayuda y la deslocalización, ello implicará un efecto negativo que difícilmente se verá compensado por elementos positivos.

(180) Con arreglo a la confirmación por parte de las autoridades eslovacas de que JLR no había cerrado la misma actividad o una actividad similar en el EEE en los dos años previos a la solicitud de la ayuda, y no tenía planes concretos de hacerlo en un período de dos años después de terminada la inversión, la Comisión había concluido en su Decisión de incoación que la ayuda estatal no ocasiona el cese de las actividades ni la deslocalización de las actividades.

(181) No obstante, varios artículos de prensa de abril de 2018 informaban sobre una medida de recorte de plantilla de cerca de 1 000 empleos en la misma actividad o en una actividad similar aplicada en el Reino Unido.

(182) Las autoridades eslovacas explicaron que dicha medida de recorte de plantilla no guardaba relación con la decisión de inversión en Nitra. Volvieron a confirmar, con el respaldo de pruebas fehacientes, que JLR no tenía planes concretos de recortes de plantilla en su planta del Reino Unido ni en ninguna otra planta en el momento de solicitar la ayuda en Eslovaquia. Las autoridades eslovacas también proporcionaron una copia del «acuerdo de garantía» que firmaron JLR y los sindicatos que representaban a los trabajadores de JLR en el Reino Unido el 30 de abril de 2016. En el acuerdo de garantía se describe el plan cíclico, es decir, los vehículos que se iban a producir en la planta del Reino Unido. Las autoridades eslovacas explicaron que en 2016 JLR y los sindicatos del Reino Unido acordaron por escrito que la inversión en Eslovaquia, contando con la producción del vehículo […] de la planta de Solihull, no supondría la deslocalización de ningún empleo en el Reino Unido ni el cierre de ninguna capacidad del Reino Unido. El acuerdo de garantía también establecía las circunstancias en que sería necesario hacer recortes de empleo en el Reino Unido y las medidas que se adoptarían, aunque dichas circunstancias se describieron como «grandes cambios económicos, como otra recesión mundial, que puedan reducir la demanda o afectar de otro modo al plan cíclico previamente acordado».

(183) La reasignación del vehículo […] de Solihull a Nitra se supo en el momento de solicitar la ayuda, pero JLR tenía previsto ampliar la capacidad de producción global y permitir que Solihull atendiese el aumento de demanda de otros vehículos, en particular […] y […], lo que daría lugar a un aumento de la producción. Los planes indicaban que la capacidad de producción de […] en Castle Bromwich sería la misma.

(184) Tal como explicaron las autoridades eslovacas, con el respaldo de la información pública disponible, los recortes de empleo anunciados en 2018 fueron el resultado de una reducción de la demanda de vehículos diésel, en parte debido a la política fiscal sobre el gasóleo del Reino Unido, y a las incertidumbres generadas en torno al Brexit. JLR decidió […], lo que tuvo un impacto directo en la capacidad de Solihull. Dichos factores no guardan relación con la inversión de JLR en Eslovaquia y se produjeron años después de que JLR decidiese invertir en la construcción de una planta en Nitra.

(185) Por tanto, la Comisión vuelve a confirmar su conclusión de que no existe ningún nexo causal entre la medida de ayuda eslovaca y el cese de las actividades en el Reino Unido.

6.4.5.4. Conclusión con respecto a la existencia de efectos negativos manifiestos sobre la competencia y el comercio

(186) Conforme a la evaluación a que se refieren los apartados 170 a 185 de la presente Decisión, es posible concluir que la ayuda no tiene efectos negativos manifiestos sobre la competencia y el comercio a tenor de la sección 3.7.2. de las DAR.

6.4.6. *Equilibrio entre los efectos positivos y negativos de la ayuda*

(187) En el apartado 112 de las DAR se indica que, para que la ayuda sea compatible, los efectos negativos de la ayuda en términos de falseamiento de la competencia e impacto en el comercio entre los Estados miembros deben ser limitados y ser superados por los efectos positivos en cuanto a contribución al objetivo de interés común. Existen algunas situaciones en las que los efectos negativos superan manifiestamente cualesquiera efectos positivos, lo que significa que las ayudas no pueden ser consideradas compatibles con el mercado interior.

(188) La evaluación de la Comisión de los requisitos mínimos reveló que la ayuda es apropiada, que la situación contrafáctica presentada es creíble y realista, que la ayuda tiene un efecto incentivador y que se limita al importe necesario para cambiar la decisión de localización de JLR. Al hacer inclinar la balanza en favor de la localización de la inversión en la región asistida, la ayuda contribuye al desarrollo regional de la zona de Nitra. Asimismo, la evaluación mostró que la ayuda no tiene efectos negativos manifiestos en el sentido de que no da lugar a la creación o el mantenimiento de un exceso de capacidad en un mercado en declive absoluto, ni da lugar a efectos excesivos sobre el comercio, respeta el límite máximo de ayuda de finalidad regional aplicable, no tiene efectos contrarios a la cohesión y no ocasiona el cese de actividades en ningún otro lugar ni su deslocalización a Nitra. Además, la ayuda no conlleva de manera indisociable una infracción de la legislación de la Unión ([40]).

(189) Los efectos negativos indebidos sobre la competencia que deben tenerse en consideración en el resto de la evaluación se determinan en los apartados 114, 115 y 132 de las DAR y afectan a la creación o la consolidación de una posición de mercado dominante o bien a la creación o la consolidación del exceso de capacidad en un mercado poco productivo, incluso si el mercado no estuviese en declive absoluto.

(190) La Comisión, conforme al análisis incluido en su Decisión de incoación y que confirma mediante la presente Decisión considera, que la ayuda no da lugar, ni refuerza, una posición de mercado dominante del beneficiario de la ayuda en el mercado de producto y el mercado geográfico en cuestión, ni tampoco da lugar a la creación de un exceso de capacidad en un mercado en declive. Por tanto, la Comisión concluye que la ayuda tiene efectos negativos limitados sobre la competencia.

(191) El efecto de la ayuda sobre el comercio es limitado, ya que se respeta el límite máximo ajustado de las ayudas de finalidad regional y la medida no tiene ningún efecto contrario a la cohesión o la deslocalización.

(192) Puesto que la ayuda cumple todos los requisitos mínimos, no tiene efectos negativos manifiestos, y el análisis a que se refieren los considerandos 190 y 191 de la presente Decisión muestran que tiene efectos negativos limitados sobre la competencia y el comercio, la Comisión concluye que los efectos positivos sustanciales de la ayuda sobre el desarrollo regional de la región de Nitra, en particular los efectos sobre el empleo y sobre la generación de ingresos procedentes de la inversión a que se refiere la Decisión de incoación, compensan con creces los efectos negativos limitados.

6.5. **Transparencia**

(193) A la luz del apartado II.2 de la Comunicación sobre transparencia de la Comisión ([41]), los Estados miembros deberán publicar la siguiente información en un sitio de internet único, a escala nacional o regional: el texto completo del régimen de ayudas aprobado o de la decisión individual de concesión de la ayuda y sus disposiciones de aplicación, o un enlace al mismo; la identidad de la autoridad o autoridades otorgantes; el nombre de cada uno de los beneficiarios, la forma e importe de las ayudas otorgadas a cada beneficiario, la fecha de la

([40]) Apartado 28 de las DAR.

([41]) Comunicación de la Comisión, de 6 de junio de 2014-2020, por la que se modifican las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha, las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, las Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, y las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (DO C 198 de 27.6.2014, p. 30).

concesión, el tipo de empresa, la región en la que está situado el beneficiario (a nivel NUTS 2) y el principal sector económico (a nivel de grupo NACE). Dicha información deberá publicarse tras la adopción de la decisión de otorgar las ayudas, deberá conservarse como mínimo durante diez años y ser accesible para el público en general sin restricciones. Los Estados miembros están obligados a publicar la información a que hace referencia el presente considerando a partir del 1 de julio de 2016.

(194) En la Decisión de incoación, la Comisión observó que Eslovaquia había confirmado que cumpliría con todos los requisitos relativos a la transparencia establecidos en el apartado II.2 de la Comunicación sobre transparencia.

7. **CONCLUSIÓN**

(195) La Comisión concluye que la ayuda a la inversión de finalidad regional notificada en favor de Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. cumple todas las condiciones establecidas en las DAR 2014-2020, por lo que puede considerarse compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE.

(196) En vista de que las autoridades eslovacas han acordado de manera excepcional renunciar a los derechos derivados del artículo 342 del TFUE, en relación con el artículo 3 del Reglamento n.º 1 ([42]), aceptando que la Decisión prevista con arreglo al artículo 297 del TFUE sea notificada en lengua inglesa, la presente Decisión debe ser adoptada en lengua inglesa.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal que Eslovaquia tiene previsto otorgar a Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o., por un importe máximo de 125 046 543 EUR en valor actual y una intensidad máxima de ayuda del 9,13 % en equivalente en subvención bruta, es compatible con el mercado interior a tenor del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por consiguiente, se autoriza la concesión de esta ayuda.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la República Eslovaca.

Hecho en Bruselas, el 4 de octubre de 2018.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión

([42]) Reglamento n.º 1, de 15 de abril de 1958, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea (DO 17 de 6.10.1958, p. 385/58).