

DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 7 de mayo de 2004

relativa al régimen de ayudas concedido por España a las industrias de aceite de orujo de aceituna —
Ayuda estatal C 21/02 (ex NN 14/02)

[notificada con el número C(2004) 1635]

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(2005/350/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

(6) Por carta de 15 de abril de 2002, España envió una serie de observaciones. Por carta de 2 de abril de 2004, España envió informaciones complementarias.

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

(7) La Comisión no ha recibido observaciones al respecto por parte de los interesados.

Después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, de conformidad con el citado artículo (1), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

II. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

Considerando lo siguiente:

(8) Denominación, régimen: régimen de ayudas a las industrias de aceite de orujo de aceituna.

I. PROCEDIMIENTO

(9) Presupuesto: El presupuesto máximo estimado es de 1 202 024,21 EUR.

(1) Por carta de 14 de diciembre de 2001, la Comisión solicitó a las autoridades españolas información respecto del régimen de ayudas concedido a las industrias de aceite de orujo de aceituna.

(10) Duración: un año.

(2) Por carta de 4 de enero de 2002, las autoridades españolas notificaron a la Comisión el régimen de ayudas concedido a las industrias de aceite de orujo de aceituna expuesto en la decisión de incoación del procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado.

(11) Beneficiarios: las industrias extractoras, refinerías y envasadoras de aceite de orujo de oliva.

(3) Puesto que el régimen de ayudas ya había sido adoptado, se trasladó al registro de ayudas no notificadas (ayuda nº NN 14/02).

(12) Objetivo de las medidas: financiar la adaptación de los procesos productivos de las industrias a las nuevas especificaciones previstas en la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 25 de julio de 2001, por la que se establecen límites de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en aceite de orujo de oliva (3), así como garantizar el funcionamiento normal de las almazaras durante la campaña 2001/02.

(4) Por carta de 12 de marzo de 2002, la Comisión informó a España de su decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88, apartado 2, del Tratado con respecto a este régimen de ayudas.

(13) Posibles repercusiones de las medidas: falseamiento de la competencia, favoreciendo a determinadas producciones de aceite de orujo, y violación de las disposiciones de la correspondiente organización común de mercado.

(5) La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* (2). La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre las medidas en cuestión.

(14) Intensidad de la ayuda, costes subvencionables, acumulación: bonificación de intereses de préstamos y bonificación para los avales sobre estos préstamos. El importe de los préstamos varía según los beneficiarios.

(1) DO C 93 de 18.4.2002, p. 2.

(2) Véase la nota 1.

(3) Boletín Oficial del Estado nº 178 de 26.7.2001, p. 27397.

- (15) Se describen a continuación las razones que han motivado la incoación del procedimiento.
- (16) La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 14 de noviembre de 2001, por la que se establece una línea de apoyo a las industrias extractoras, refineras y envasadoras de aceite de orujo de oliva ⁽⁴⁾, prevé préstamos por un importe global máximo de 5 000 millones de pesetas españolas (ESP) (30 050 000 EUR), con una bonificación de intereses por parte del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en lo sucesivo denominado «el MAPA»), que puede también establecer una bonificación para los avales sobre dichos préstamos.
- (17) Los préstamos están destinados a financiar la adaptación de los procesos productivos de las industrias a las nuevas especificaciones previstas en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 25 de julio de 2001, y a garantizar el funcionamiento normal de las almazaras durante la campaña 2001/02.
- (18) Los importes máximos unitarios de los préstamos por beneficiario serán los que figuren en los reconocimientos de derechos por parte del MAPA, por medio de la Agencia para el Aceite de Oliva. A tal efecto, se tendrá en cuenta el volumen acreditado de existencias de aceite en todas las fases del procedimiento industrial, en cada industria, el 3 de julio de 2001, el volumen de aceite entregado a las industrias de embotellado para la distribución comercial desde esta fecha hasta la entrada en vigor de la Orden del MAPA de 14 de noviembre de 2001 y el precio tipo máximo de 125 ESP (0,761266 EUR) por kilogramo de existencias.
- (19) Los beneficiarios de las ayudas deberán haber ajustado o haber comenzado a ajustar sus procesos productivos a las nuevas especificaciones, antes del primer vencimiento de intereses, y el volumen de producción para la campaña 2001/02 deberá ser similar al de las tres campañas anteriores.
- (20) El volumen máximo de los préstamos para los distintos sectores es el siguiente:
- para las industrias de extracción: 22 537 953,91 EUR,
 - para las refineras: 4 507 590,78 EUR,
 - para las industrias de envasado: 3 005 060,52 EUR.
- (21) El Instituto de Crédito Oficial (ICO), con la intervención de las entidades financieras, ofrece una línea de préstamos en las siguientes condiciones:
- la duración de los préstamos es de un año,
 - el tipo de interés es el tipo de referencia ICO aplicado a las operaciones a un año, en vigor en el momento de concesión de los préstamos,
 - el margen de beneficios de las entidades financieras será de 0,75 puntos porcentuales,
 - el riesgo de estos préstamos recaerá en las entidades financieras,
 - la bonificación del MAPA es de tres puntos porcentuales; los beneficiarios deberán pagar un porcentaje mínimo de 1,5 %.
- (22) El MAPA puede también establecer bonificaciones para los avales que conceda, en su caso, la Sociedad Estatal de Caución Agraria, cuando sea necesario para la obtención de los préstamos. El importe de la bonificación del aval esta destinado a pagar el coste de gestión por un importe que no supere un 1 % del saldo pendiente del préstamo avalado.
- (23) En la incoación del procedimiento, la Comisión tuvo en cuenta las consideraciones que a continuación se exponen.
- (24) La bonificación de los intereses de los préstamos constituye una ayuda concedida por el Estado a las industrias de extracción, refinado y envasado de aceite de orujo de oliva. Además, determinadas industrias se benefician de otra ayuda concedida por el Estado, consistente en la bonificación de una parte del coste de gestión de los avales de estos préstamos bonificados.
- (25) Se prevé que los préstamos se destinen en parte a financiar la adaptación de los procesos productivos de las industrias a las nuevas normas y especificaciones previstas en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 25 de julio de 2001. No obstante, el importe de los préstamos bonificados y el importe de la ayuda no están vinculados al coste de adaptación de los procesos productivos. En efecto, los importes máximos unitarios de los préstamos por beneficiario serán los que figuran en los reconocimientos de los derechos expedidos por el MAPA, por medio de la Agencia para el Aceite de Oliva, que se basan en el volumen acreditado de existencias de aceite en todas las fases del procedimiento industrial para cada industria el 3 de julio de 2001 y en el volumen de aceite entregado a las industrias de embotellado para distribución comercial. La Comisión, en esta fase, no disponía de información en el sentido de que estas ayudas estuvieran vinculadas a inversiones relacionadas con los gastos subvencionables enumerados en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Boletín Oficial del Estado n° 278 de 20.11.2001, p. 42443.

⁽⁵⁾ DO C 28 de 1.2.2000, p. 2.

(26) Así pues, sobre la base de la información disponible, la Comisión consideró que las ayudas previstas en forma de bonificación de intereses de los préstamos y en forma de bonificación de una parte del coste de los avales parecían ser ayudas estatales destinadas a mejorar la situación financiera de los productores, pero sin contribuir en forma alguna al desarrollo del sector (punto 3.5 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario). Por lo tanto, en esta fase, las ayudas que hubieran podido concederse parecían ser ayudas de funcionamiento, incompatibles con el mercado común. Estas ayudas no tienen ningún efecto duradero para el desarrollo del sector y su efecto inmediato desaparece con la propia medida (véase la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1995, en el asunto T-459/93, Siemens SA/Comisión⁽⁶⁾). Estas ayudas tienen como consecuencia directa la mejora de las posibilidades de producción y comercialización de estos productos por parte de los operadores afectados respecto de otros operadores (en el territorio nacional y en otros Estados miembros) que no se benefician de ayudas comparables.

(27) Además, estas ayudas a las industrias de extracción, refinado y envasado de aceite de orujo de oliva se refieren a un producto, el aceite de oliva, que está sujeto a una organización común de mercado, de conformidad con el Reglamento n° 136/66/CEE del Consejo, de 22 de septiembre de 1966, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de las materias grasas⁽⁷⁾, existiendo límites a la intervención de los Estados miembros en el funcionamiento de tal organización, que es competencia exclusiva de la Comunidad. La jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia (véase, entre otras, la sentencia de 26 de junio de 1979 en el asunto 177/78⁽⁸⁾, Pigs and Bacon Commission/McCarren and Company Limited) establece que las organizaciones comunes de mercado deben considerarse sistemas completos y exhaustivos que excluyen que los Estados miembros puedan adoptar medidas contrarias o perjudiciales para los mismos. Por lo tanto, en esta fase, parecía que estas ayudas debían considerarse infracciones a las organizaciones comunes de mercado, y, en consecuencia, a la normativa comunitaria.

(28) Atendiendo a ello, la Comisión consideró, en la fase de incoación del procedimiento, que las ayudas analizadas parecía que debían considerarse ayudas de funcionamiento incompatibles con el mercado común y no parecía que pudieran beneficiarse de ninguna de las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 3, del Tratado y, por consiguiente, decidió incoar con respecto a ellas el procedimiento establecido en el artículo 88, apartado 2, del Tratado.

⁽⁶⁾ Rec. 1995, p. II-1675.

⁽⁷⁾ DO 172 de 30.9.1966 p. 3025/66. Reglamento cuya última modificación la constituye el Acta de Adhesión de 2003.

⁽⁸⁾ Rec. 1979, p. 2161.

III. COMENTARIOS DE ESPAÑA

(29) Por carta de 15 de abril de 2002, España arguyó lo siguiente.

(30) El 3 de julio de 2001, el Gobierno español, a través del Ministerio de Sanidad y Consumo, decidió la inmovilización de todas las partidas de aceite de orujo de oliva que existían en el mercado español en aquel momento en los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria.

(31) La inmovilización y prohibición de la venta al público del aceite de oliva se decidió, única y exclusivamente, para proteger los intereses de los consumidores ya que, en los días anteriores, los diferentes controles de calidad realizados por los distintos estamentos con la obligación de velar por el cumplimiento de las exigencias sanitarias, habían revelado que, al menos, una parte del aceite de orujo de oliva presente en el mercado contenía determinados compuestos del grupo de hidrocarburos aromáticos policíclicos, en concentraciones que pudieran suponer un riesgo para el consumidor.

(32) Esto hizo que el Gobierno español, a través del Ministerio de la Presidencia, publicase la Orden de 25 de julio de 2001 por la que se establecen límites de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en los mencionados aceites, estando previsto, asimismo, el procedimiento normalizado de trabajo al que debe atenerse el proceso productivo para obtener aceite de orujo.

(33) Las existencias de aceite de orujo que se vieron afectadas por la medida se estimaron en 30 000 toneladas localizadas en las 56 industrias extractoras activas en España, 12 000 toneladas más se hallaban almacenadas en las 7 refinerías y otras 8 000 toneladas se encontraban en las 150 empresas envasadoras que existen en España.

(34) El MAPA valoró la gran dificultad que tendría para el sector las 50 000 toneladas inmovilizadas en plena campaña de producción de aceite de oliva, ya que, al calcularse para ese año una cosecha que iba a superar el millón de toneladas, el aceite de orujo que se obtendría estaría por encima de las 80 000 toneladas. Es decir, a principios del año 2002 podrían existir unas 130 000 toneladas de aceite de orujo, con escasas expectativas de aceptación en el mercado.

(35) Las extractoras de aceite de orujo en España son las encargadas de retirar de las almazaras los subproductos de la fabricación del aceite, orujos y alperujos, y dada la crisis sería dudoso que las extractoras procedieran a trasladar orujos y alperujos desde las almazaras a las instalaciones propias a fin de obtener aceite de orujo. Esto hubiera provocado un desastre ambiental de incalculables proporciones, pues las almazaras no estaban capacitadas para el almacenamiento indefinido de los subproductos, ni para proceder a su tratamiento descontaminante.

- (36) Las extractoras de aceite de orujo, al retirar los subproductos de las almazaras, solucionan totalmente los problemas medioambientales originados en el proceso de obtención del aceite de oliva. Asimismo, la cadena extracción —refinado-ensado— distribución del aceite de orujo reviste una importancia decisiva en la actividad económica del sector (10 % de la producción final agraria española).
- (37) La inactividad de la cadena alimentaria del aceite de oliva, con la consiguiente paralización del sector, haría imposible la financiación de la nueva campaña, dado que las obligaciones de pago derivadas de la financiación de la anterior se incumplirían parcialmente, lo que haría que las entidades financieras no se mostrasen dispuestas a financiar la nueva campaña.
- (38) El objetivo del Gobierno era contribuir a que los afectados que no contaran con los ingresos provenientes de sus ventas habituales por la declaración de alerta sanitaria, pudieran afrontar los pagos correspondientes a la campaña anterior y recuperar capacidad de endeudamiento con las entidades de crédito ante la nueva campaña, así como fomentar los procesos productivos que comportaran total garantía sanitaria y recuperar la confianza del consumidor.
- (39) Se trataba de una situación excepcional derivada de la suspensión del mercado decretada por la administración española, por razones de seguridad alimentaria, aunque ni la legislación comunitaria ni la española establecían el nivel máximo de presencia de las sustancias detectadas. Es una medida paliativa de escasa entidad ante un hecho excepcional, como es la suspensión de un mercado, que podría tener consecuencias gravísimas para todo el sector oleícola español.
- (40) Estas ayudas se otorgan en el marco de unos compromisos adquiridos por los beneficiarios. Una primera exigencia es la de haber iniciado la adaptación de sus procesos productivos en orden a cumplir las nuevas disposiciones de la legislación española en cuanto a los límites de presencia de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aceite de orujo de oliva, que anteriormente no estaban regulados ni en las normas comunitarias ni en las españolas. Otra contrapartida es el compromiso de los beneficiarios de alcanzar una producción para la campaña 2001/2002 similar a la de las tres campañas precedentes. De este modo se garantiza el desarrollo del sector orujero y la retirada de residuos contaminantes.
- (41) El objetivo de estas ayudas no es simplemente el de mejorar la situación financiera del productor sin contribuir al desarrollo del sector. Las estas ayudas son compatibles con el mercado común por representar incentivos que exigen contrapartidas por parte de los beneficiarios. Además, es inexacto afirmar que se otorgan tomando como base para su concesión únicamente el precio, la cantidad, la unidad de producción o la unidad de los medios de producción. Se toman como base, además de un referente cuantitativo para determinar el valor de los préstamos, una serie de exigencias de obligado cumplimiento.
- (42) La Comunicación de la Comisión sobre ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario («créditos de gestión») ⁽⁹⁾ reconoce que la agricultura comunitaria se halla en una situación desfavorable respecto a otros sectores, tanto desde el punto de vista de la necesidad de obtener préstamos a corto plazo, como del de su capacidad para financiarlos. Estos préstamos no deben utilizarse para prestar ayudas en forma selectiva a determinados sectores u operadores económicos del sector agrario por motivos no exclusivamente relacionados con tales dificultades. No obstante, las ayudas de Estado para tales préstamos pueden excluir, según la apreciación del Estado miembro interesado, otras actividades u operadores económicos que tengan menores dificultades para obtener préstamos a corto plazo.
- (43) En conclusión, España considera lo siguiente:
- que se trata de un acontecimiento excepcional al que podría serle de aplicación la compatibilidad establecida en el artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado,
 - que la ayuda está dirigida a paliar las consecuencias de la suspensión del mercado por declaración de alerta sanitaria; no se dirige a situar en posición ventajosa a los beneficiarios sino a mantener una actividad productiva totalmente necesaria para la estabilidad medioambiental dentro de la cadena de producción oleícola,
 - que la ayuda constituye un incentivo cuya concesión exige contrapartidas por parte de los beneficiarios, contribuyendo al desarrollo del sector, por lo que también le es aplicable lo establecido en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado,
 - que la ausencia de ayudas a corto plazo impediría el normal desenvolvimiento de la actividad productiva del aceite de oliva, además de paralizar la cadena del aceite de oliva, con lo que se alterarían gravemente las condiciones de los intercambios y se añadirían insalvables daños medioambientales, en forma contraria al interés común,
 - que el sector afectado, ante esta situación excepcional de pérdida de mercado por desconfianza del consumidor, perdió también la confianza bancaria en su capacidad de endeudamiento para la financiación de las campañas y requería ayudas de la administración para facilitar la necesaria financiación.

⁽⁹⁾ DO C 44 de 16.2.1996, p. 2.

- (44) Por carta de 2 de abril 2004, España envió informaciones complementarias. Según estas informaciones, la suspensión del mercado por declaración de alerta sanitaria y la adopción de nuevas reglas por las autoridades públicas obligaron a la retirada del aceite de orujo de oliva del mercado. El sector procedió a su envío a las envasadoras con objeto de ser refinado nuevamente, eliminando su contenido en hidrocarburos policíclicos aromáticos, y envasado y etiquetado de nuevo para su puesta en el mercado.
- (45) Las existencias de aceite de orujo que se vieron afectadas por la medida pública se estimaron en 50 000 toneladas. Como el presupuesto máximo estimado es de 1 202 024,21 EUR, la ayuda por tonelada sería de 24 EUR. Como el coste de una tonelada de aceite de orujo es de 600 EUR, el importe de la ayuda corresponde al 4 % del coste del aceite.
- (46) El coste para el sector de proceder a la retirada del aceite, desensarlo, reprocesarlo y envasarlo de nuevo para su comercialización ha sido muy importante y ha ocasionado a las industrias del sector unas pérdidas importantes. Estos costes son muy superiores al importe de las ayudas concedidas.

IV. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

Artículo 87, apartado 1, del Tratado

- (47) La bonificación del tipo de interés de los préstamos comporta una ayuda estatal a las industrias extractoras, refinerías y envasadoras de aceite de orujo. Además, algunas de estas industrias recibirán una ayuda del Estado en forma de bonificación de una parte de los gastos de gestión de las garantías de esos préstamos bonificados. Por consiguiente, la Comisión considera que estas medidas deben considerarse ayudas selectivas concedidas por el Estado.
- (48) Los artículos 87 y 88 del Tratado se aplican a todos los productos agrícolas de su anexo I que están sujetos a una organización común de mercado. Las industrias de extracción, refinado y envasado de aceite de orujo de oliva se refieren a un producto, el aceite de oliva, que está sujeto a una organización común de mercado. Los artículos 87 y 88 se aplican, por tanto, a estas ayudas.
- (49) Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 1, son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.
- (50) En este caso, las ayudas confieren a sus beneficiarios una ventaja que reduce las cargas que pesan normalmente sobre su presupuesto. Son concedidas por el Estado o mediante recursos estatales. Son específicas o selectivas en el sentido de que favorecen a determinadas empresas o producciones, en concreto a las industrias de extracción, refinado y envasado de aceite de orujo de oliva.
- (51) Para que entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1, las ayudas deben afectar además a la competencia y al comercio entre Estados miembros. Este criterio implica que el beneficiario de la medida ejerza una actividad económica. Según la jurisprudencia reiterada sobre esta disposición, se considera que los intercambios comerciales se ven afectados cuando la empresa beneficiaria ejerce una actividad económica objeto de intercambios comerciales entre los Estados miembros. El mero hecho de que la ayuda refuerce la posición de la empresa con relación a otras empresas de la competencia en el comercio intracomunitario permite considerar que los intercambios comerciales resultan afectados.
- (52) En el presente caso, los beneficiarios ejercen una actividad económica, la extracción, refinería y envasado del aceite de orujo de oliva, que es objeto de intercambios entre los Estados miembros. Los envíos de aceite de orujo de oliva de España a la Comunidad en 2000 representaron un valor de 7 160 250 EUR, siendo el de las entradas de 2 941 310 EUR ⁽¹⁰⁾.
- (53) En efecto, las empresas beneficiarias operan en un sector especialmente expuesto a la competencia. Resulta obligado señalar que en el sector del aceite de oliva existe una competencia intensa entre los productores de los Estados miembros cuyos productos son objeto de intercambios intracomunitarios. Los productores españoles participan plenamente en esta competencia suministrando cantidades sustanciales de productos agrícolas a otros Estados miembros.
- (54) En consecuencia, estas ayudas pueden afectar a los intercambios comerciales de aceite de oliva entre los Estados miembros, lo cual ocurre cuando las ayudas favorecen a operadores activos en un Estado miembro en detrimento de los de otros Estados miembros. Las medidas en cuestión tienen una repercusión directa e inmediata en los costes de producción del aceite de orujo de aceituna en España. Por consiguiente, proporcionan una ventaja económica en relación con las industrias de otros Estados miembros que no tienen acceso a ayudas comparables. Así pues, falsean o amenazan falsear la competencia.
- (55) Habida cuenta de cuanto precede, las ayudas en cuestión deben ser consideradas ayudas estatales que cumplen los criterios del artículo 87, apartado 1. No obstante, el principio de incompatibilidad consagrado en el artículo 87, apartado 1, admite excepciones.

⁽¹⁰⁾ Fuente: Eurostat.

Artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado

- (56) El artículo 87, apartado 2, letra b), prevé que son compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. España ha justificado estas ayudas aduciendo que estaban destinadas a reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional.
- (57) Según España se trata de un acontecimiento excepcional derivado de la suspensión del mercado decretada por la administración española, por razones de seguridad alimentaria, al que podría serle de aplicación la compatibilidad establecida en el artículo 87, apartado 2, letra b).
- (58) En lo que atañe a las excepciones al principio general de incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común, establecido en el artículo 87, apartado 1, la Comisión considera que debe hacerse una interpretación estricta del concepto de «acontecimiento de carácter excepcional» que figura en el artículo 87, apartado 2, letra b). Hasta ahora, la Comisión ha aceptado como acontecimientos de carácter excepcional las guerras, los desórdenes interiores o las huelgas y, con reservas y en función de su alcance, los accidentes nucleares o industriales graves o los incendios que hayan originado grandes pérdidas. Dadas las dificultades que entrañan las previsiones en la materia, la Comisión determina si estas ayudas son compatibles analizándolas caso por caso y teniendo presente su práctica anterior en el ámbito considerado (punto 11.2.1 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario).
- (59) En el presente caso, el motivo de la concesión de las ayudas es, según las autoridades españolas, la suspensión del mercado del aceite de orujo de oliva decretada por la administración española, por razones de seguridad alimentaria, después de la intervención de las autoridades públicas. No obstante, España no ha probado que la suspensión del mercado constituya un acontecimiento de carácter excepcional a efectos del artículo 87, apartado 2, letra b), del Tratado.
- (60) Por consiguiente, estas ayudas no pueden beneficiarse de la excepción prevista en el artículo 87, apartado 2, letra b), como ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por un acontecimiento de carácter excepcional.
- (62) La Comisión considera que las ayudas en cuestión no fueron concebidas como ayudas regionales para la realización de nuevas inversiones o para la creación de empleo, ni para compensar de forma horizontal desventajas en materia de infraestructura del conjunto de productores de la región, sino como ayudas al sector agrícola. Por consiguiente, se trata de ayudas de carácter eminentemente sectorial que deben evaluarse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 87, apartado 3, letra c).
- (63) El artículo 87, apartado 3, letra c), prevé que pueden considerarse compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.
- (64) La adaptación de los procesos productivos de las industrias a las nuevas normas y especificaciones previstas en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 25 de julio de 2001 es una condición para ser beneficiario de estas ayudas. No obstante, ni el importe de los préstamos bonificados ni el importe de la ayuda están vinculados al coste de adaptación de los procesos productivos. En efecto, los importes máximos unitarios de los préstamos por beneficiario serán los que figuran en los reconocimientos de los derechos expedidos por el MAPA, por medio de la Agencia para el Aceite de Oliva, que se basan en el volumen acreditado de existencias de aceite en todas las fases del procedimiento industrial para cada industria el 3 de julio de 2001 y en el volumen de aceite entregado a las industrias de embotellado para distribución comercial. Las autoridades españolas no han facilitado información que muestre que las ayudas estén vinculadas a inversiones relacionadas con los gastos subvencionables enumerados en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario. Además, y aun suponiendo que estas ayudas estuvieran vinculadas a inversiones, España tampoco ha facilitado información alguna que permita comprobar si esas ayudas de inversión cumplen las condiciones previstas en las citadas Directrices.
- (65) España, en sus observaciones, se refiere a la Comunicación de la Comisión sobre ayudas de Estado en forma de préstamos a corto plazo con bonificaciones de intereses en el sector agrario («créditos de gestión»), pero tampoco ha facilitado información alguna que permita comprobar si estas ayudas cumplen las condiciones previstas en dicha Comunicación.

Artículo 87, apartado 3, del Tratado

- (61) Las excepciones previstas en el artículo 87, apartado 3, sólo pueden concederse cuando la Comisión determine que la ayuda es necesaria para la realización de alguno de los objetivos considerados. Conceder el beneficio de dichas excepciones a ayudas que no cumpliesen esta condición equivaldría a permitir infracciones de los intercambios comerciales entre Estados miembros y falseamientos de la competencia carentes de justificación a la luz del interés comunitario y, consiguientemente, supondría otorgar ventajas indebidas a los operadores de determinados Estados miembros.
- (66) En particular, estas ayudas deben ofrecerse a todos los operadores económicos del sector agrario de forma indiscriminada. Si se excluyen determinadas actividades u operadores, el Estado miembro ha de demostrar que todos los casos de exclusión están debidamente justificados. España no ha facilitado ninguna información al respecto. La ayuda debe limitarse a la cuantía estrictamente necesaria para compensar la desventaja, que ha de ser cuantificada por el Estado miembro. España no ha facilitado información alguna al respecto. Por consiguiente, estas ayudas no cumplen las condiciones previstas en la citada Comunicación.

- (67) España, en su carta de 2 de abril 2004, explicó que la suspensión del mercado por declaración de alerta sanitaria fue decretada por la administración española el 3 de julio de 2001 por razones de seguridad alimentaria. Esto obligó a los productores a la retirada del aceite de orujo de oliva del mercado y a su envío a las envasadoras con objeto de ser refinado nuevamente, eliminando su contenido en hidrocarburos policíclicos aromáticos, y envasado y etiquetado de nuevo para su puesta en el mercado.
- (68) El coste para las industrias del sector de proceder a la retirada del aceite, desensado, refinado, envasado y etiquetado de nuevo para su comercialización fue muy superior al importe de las ayudas concedidas.
- (69) La declaración de alerta sanitaria fue declarada después de que los análisis realizados en varios controles revelaran la existencia en los aceites de orujo de un alto contenido en hidrocarburos policíclicos aromáticos, entre ellos el benzopireno, que es un producto carcinógeno según establece la Organización Mundial de la Salud. A falta de legislación específica en la materia, el Ministerio de la Presidencia aprobó una Orden ministerial por la que se establecen los límites de determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en aceite de orujo de oliva.
- (70) Como regla general, la Comisión considera que la responsabilidad de cumplir con los requisitos previstos en la legislación comunitaria o nacional, a fin de asegurar la calidad y la seguridad del aceite, corresponde a las empresas afectadas. Las pérdidas resultantes de la necesidad de volver a refinar el aceite de orujo de oliva para volverlo a poner en el mercado, porque no cumple los requisitos legales en vigor, debe considerarse que entra dentro del margen de riesgo empresarial asumido por las empresas en el sector afectado. La Comisión no podría, por tanto, normalmente considerar que el pago de una ayuda para compensar estas pérdidas se realice en aras del interés común.
- (71) Sin embargo, en el presente caso, la Comisión ha tomado en consideración el hecho de que hasta julio de 2001 no se había fijado, ni en la legislación comunitaria ni en la nacional, un límite para determinados hidrocarburos policíclicos aromáticos en el aceite de orujo de oliva. En estas circunstancias, los controles de la presencia de hidrocarburos policíclicos aromáticos no se realizaban de forma rutinaria como parte de los controles normales empleados por el sector afectado. El hecho de que las pérdidas resultantes de la retirada, desensado, refinado, envasado y etiquetado de nuevo del aceite para su comercialización, afectaran a la mayor parte de las empresas del sector sugiere que en el presente caso las pérdidas incurridas quedan fuera del margen normal de riesgo empresarial.
- (72) Se puede hacer una analogía con el punto 11.4 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario. De conformidad con el mismo, la Comisión autoriza las ayudas, hasta el 100 % de los gastos reales, en favor de la lucha contra las enfermedades animales y vegetales, como parte de un programa apropiado instaurado a nivel comunitario, nacional o regional, destinado a prevenir, controlar o erradicar la enfermedad. Para ello debe existir una disposición de carácter legal, reglamentario o administrativo que contemple la participación de las autoridades nacionales competentes en la lucha contra la enfermedad. Sólo pueden ser objeto de medidas de ayuda las enfermedades que constituyan una fuente de preocupación para las autoridades públicas, y no las medidas cuya responsabilidad puedan asumir razonablemente los propios agricultores. Las ayudas pueden tener como objetivo la prevención, la indemnización o una combinación de ambas. En el presente caso, cuando surgió el problema no existía disposición nacional o comunitaria alguna, pero la rápida adopción en julio de 2001 de reglas que fijan los límites para determinados hidrocarburos aromáticos policíclicos en el aceite de orujo de oliva, demostró claramente la preocupación del público por este problema.
- (73) En este contexto, la Comisión autorizó, con base en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, una ayuda para la destrucción de pienso para animales contaminado con dioxina (ayuda nº NN 105/1998). Esta ayuda se limitaba a los costes de transporte y destrucción de bolas de cítricos contaminadas y pienso para animales de una forma que tenía en cuenta consideraciones medioambientales y de salud. Hasta esa fecha no se había fijado un límite superior en la legislación comunitaria para la presencia de dioxina en materiales utilizados para la preparación de piensos para animales.
- (74) Atendiendo a lo anteriormente expuesto, la Comisión estima que esta ayuda facilita el desarrollo de las actividades económicas en el sector del aceite de orujo de oliva. Además, siempre que el coste para las industrias del sector de proceder a la retirada del aceite de orujo de oliva del mercado y a su envío a las envasadoras con objeto de ser refinado nuevamente, eliminando su contenido en hidrocarburos policíclicos aromáticos, y envasado y etiquetado de nuevo para su puesta en el mercado, haya sido superior al importe de la ayuda concedida, la Comisión considera que la concesión de la ayuda no alterará las condiciones de los intercambios comerciales en forma contraria al interés común.

V. CONCLUSIONES

- (75) La Comisión concluye que España ha concedido ilegalmente las ayudas consideradas, en infracción de lo dispuesto en el artículo 88, apartado 3, del Tratado. Su concesión fue ilegal, puesto que se llevó a cabo antes de que la Comisión se pronunciase sobre su compatibilidad con el mercado común. No obstante, estas ayudas son compatibles con el mercado común y pueden acogerse a la excepción prevista en el artículo 87, apartado 3, letra c), del Tratado, en su calidad de medidas destinadas al desarrollo del sector.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 2

Artículo 1

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Las ayudas estatales concedidas por España en favor de las industrias extractoras, refineras y envasadoras de aceite de orujo en forma de bonificación de intereses de préstamos y del coste de gestión de las garantías, previstas en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de 14 de noviembre de 2001, por la que se establece una línea de apoyo a las industrias extractoras, refineras y envasadoras de aceite de orujo de oliva, son compatibles con el mercado común.

Hecho en Bruselas, el 7 de mayo de 2004.

Por la Comisión
Franz FISCHLER
Miembro de la Comisión