

«La Política Comunitaria sobre el Control de las Ayudas Públicas: Repercusiones en la Política Industrial del País Vasco»

En el marco de las políticas de la CEE necesarias para la realización del Mercado Interior de 1993, la Política de Competencia adquiere una importancia de primer orden. El mantenimiento de un clima donde impere la libre competencia, es una condición indispensable para que el objetivo «Gran Mercado» sea una realidad y pueda funcionar como tal. La política de control de las ayudas públicas constituye, en ese sentido, un instrumento esencial para la consecución de ese objetivo. La Comisión Europea ha puesto de manifiesto su intención de potenciar dicha política y otorgarle máxima transparencia para hacerla más eficaz. La industria del País Vasco atraviesa un período de crisis, acentuada por el declive de los sectores que han constituido, históricamente, el pilar básico en torno al cual se ha constituido un importante tejido industrial. La afectación de la crisis es general y requiere el desarrollo de una política de reestructuración, modernización y desarrollo tecnológico que se sustente en mecanismos de apoyo, fundamentalmente públicos. Los programas de ayudas que se adopten por parte de las instancias públicas, deberán respetar las exigencias prescritas por la Comisión europea en materia de competencia.

Europako Ekonomi Elkartean 1993ko Barne-Merkatua egiteko beharko diren politika desberdinen barnean lehen mailako garrantzia hartzen du Konkurrentziaren Politikak. Konkurrentzia librea nagusi izango deneko giro bai eustea, ezinbesteko baldintza da «Merkatu Handia»ren helburu hori errealitate bihurtzeko eta hala funtzionatu ahal izateko. Laguntza publikoak kontrolatzeko politika, zentzu honetan, funtsezko tresna gertatzen da helburu hori lortzeko. Europako Komisioak argi azaldu du politika hori bultzatzeko eta ahalik eta gardentasunik handiena emateko asmoa duela efikazagoa egiteko. Euskal Herriko industria krisialdian aurkitzen da, historikoki bere zutabe nagusia izan diren sektoreen gainbeherakoak areagotuta, izanez ere industrisare garrantzitsu bat bait zegoen eratua sektore horien inguruan. Horrela bada, krisiaren erasana orokorra da eta berregiturapen, modernizazio eta garapen teknologikoko politika bat eraman beharra eskatzen du, funtsean publikoak izango diren bermadurako mekanismoetan sostengatuta. Instantzia publikoen aldetik har daitezkeen laguntza-programek errespetatu egin beharko dituzte Europako Komisioak konkurrentziari buruz agindutako galdakizunak.

Within the framework of EEC policies required to create the Internal Market for 1993, the Competition Policy acquires a high level of importance. The maintenance of an environment which free competition prevails is an essential condition for the «Single Market» objective to be a reality and to operate as such. The policy of controlling public aids represents, in this sense, an indispensable instrument for achieving this aim. The European Commission has declared its intention of promoting this policy giving it maximum transparency to make it more effective. Industry in the Basque Country is undergoing a period of crisis, made worse by the decline in sectors which, historically, were the pillar on which an important industrial framework has been built. The effects of the crisis are widespread and require the development of a policy of reconstruction, modernisation and technological development backed by public supportive mechanisms. Aid programmes adopted by public institutions must respect the requirements prescribed by the European Commission in competition matters.

1. Las ayudas públicas y el mercado único.
2. El principio de incompatibilidad de las ayudas públicas.
3. Las ayudas compatibles con el tratado imperativamente.
4. Las ayudas compatibles con el tratado facultativamente. Las orientaciones de la Comisión Europea.
5. El procedimiento de control de las ayudas públicas.
6. La situación de las ayudas públicas a la industria del País Vasco.

Palabras clave: Control de ayudas públicas, política industrial.
Nº de clasificación JEL: H71, L4, L5

1. LAS AYUDAS PUBLICAS Y EL MERCADO ÚNICO

En la perspectiva de la realización del gran mercado único, la Comisión europea atribuye una importancia creciente a la transparencia de los regímenes de ayudas estatales, a la prohibición de las ayudas susceptibles de falsear la libre competencia y a la rapidez de los procedimientos administrativos que la permitan pronunciarse sobre los asuntos que le son notificados. La preocupación mostrada por la Comisión en el desempeño de su función de control, se ha visto acentuada por la falta de colaboración de los Estados miembros en el cumplimiento de las disposiciones que los tratados prevén en esta importante política comunitaria.

No es ninguna novedad, sin embargo, la realización del mercado único requiere

importantes modificaciones en esta materia. La Comisión europea es consciente de que las ayudas estatales concedidas deliberadamente, pueden suponer una traba susceptible de quebrar los objetivos perseguidos por el tratado y por el Acta Única Europea, particularmente en lo que respecta a la libre circulación de mercancías que, como es bien sabido, es una de las libertades fundamentales perseguidas por la Comunidad Europea desde su propio inicio.

El esfuerzo de la Comisión por instaurar una disciplina adecuada para el control de las ayudas públicas comenzó hace varios años, particularmente en sectores que presentaban una problemática a nivel comunitario. Posteriormente, a medida que se ha ido forjando una experiencia a través del análisis de las diferentes medidas de apoyo adoptadas por las

administraciones estatales, la Comisión ha elaborado una serie de códigos cuyo objeto es el de establecer una disciplina uniforme en el tratamiento de los diferentes tipos de ayudas públicas. A pesar del margen de discrecionalidad que el tratado atribuye a la Comisión en el control de las ayudas públicas, la práctica administrativa demuestra una clara voluntad del ejecutivo comunitario por establecer unas directrices cada vez más rígidas, que permitan alinear las políticas económicas de los Estados miembros, dentro de unos márgenes en los que los elementos regional y social constituyen las variables más importantes.

La obligación que recae sobre los Estados miembros, impuesta por el tratado, de notificar con carácter previo los proyectos de ayuda que pretendan conceder a sus empresas nacionales, públicas y privadas, adquiere cada vez más importancia. La Comisión aplica sistemáticamente la regla según la cual una ayuda que se encuentre en una fase del procedimiento de examen no podrá ser puesta en práctica hasta que finalice dicho procedimiento. En aquellos casos en los cuales los Estados miembros han violado esta regla, la Comisión ha reclamado la restitución de las ayudas, dado su carácter ilegal.

La Comisión desea conceder a esta acción un carácter cada vez más abierto en coordinación con los Estados miembros. En este sentido, se han adoptado recientemente algunas iniciativas cuyo punto de partida ha sido el primer inventario de ayudas publicado en el mes de mayo de 1989.

El primer inventario de ayudas de Estado en la Comunidad Europea es un documento de gran interés tanto para la Comisión como para los Estados y las empresas en general. La finalidad en la elaboración de este documento, cuya iniciativa corresponde al ex-comisario de

la Competencia. Sr. Sutherland, era la de establecer una transparencia en esta materia que permitiese a los actores de la vida política y económica conocer el estado y la evolución de las políticas económicas nacionales. En este inventario han sido plasmados los resultados de una encuesta elaborada por la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, sobre los regímenes de ayudas existentes en diez Estados miembros durante los años 1981-1986. Este inventario ha sido completado y puesto al día con los resultados de las encuestas que se han llevado a cabo en España y Portugal, en las cuales se reflejan las políticas de ayuda establecidas por ambos países durante los primeros años después de su adhesión a la CEE (1986-1989).

La publicación de estos inventarios fue acompañada de unas declaraciones del nuevo Comisario de la Competencia, el Sr. Leon Brittan, en las que subrayaba que «la creación del mercado único abre todo un nuevo mundo de oportunidades para la industria europea..., pero a medida que se desmantelan las barreras y la competencia es más intensa, los Estados miembros sufrirán fuertes presiones internas para que procedan a una mayor intervención protectora de sus empresas, industrias o sectores particulares, manteniendo regímenes de ayudas que podrían vaciar de contenido toda nueva iniciativa». A pesar de admitir que las ayudas estatales pueden ejercer un papel fundamental en pluralidad de casos (v.g. ayudas para el desarrollo regional, I + D, medio ambiente, etc.), el Sr. Brittan precisaba que «estas ayudas no deben ser utilizadas para mantener de forma artificial la viabilidad de ciertas sociedades, o bien para favorecer de forma desigual a sociedades nacionales particulares». «Estas subvenciones obstaculizan el proceso de cambio y a

menudo perjudican a las industrias que en justicia debieran ser protegidas. La salvaguardia del interés de todos los Estados miembros requiere un estricto control de su desarrollo por parte de la Comisión, cosa que estamos plenamente decididos a realizar».

Algunos Estados miembros han formulado fuertes críticas a los documentos de la Comisión reprochando, en general, ciertas imprecisiones o diferencias de evaluación de las medidas nacionales, según los países. Sin embargo, estas críticas no invalidan el trabajo de la taskforce de la Comisión que ha elaborado el trabajo. Globalmente, el volumen de ayudas concedidas por los Estados miembros ha sido evaluado durante el año 1987 en 82.300 millones de Ecus, lo que corresponde al 2,2% del PIB o a 770 Ecus por persona empleada en la Comunidad.

En los cuadros n.^{os} 1 y 2 se indican los montantes de ayudas concedidas en los Estados miembros por sectores y objetivos durante los años 1981/1988.

Resulta significativo observar que los cuatro grandes Estados de la CEE (Italia, Francia, R. Unido y Alemania) conceden a sus empresas más del 80% del total de las ayudas acordadas en toda la Comunidad. Ello pone de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por la CE para establecer un equilibrio entre las disparidades existentes en el índice económico de crecimiento de los Estados miembros, los países «ricos» seguirán dominando a los demás, puesto que sus empresas se benefician en mayor medida del apoyo público. La política de desarrollo regional comunitaria queda mermada, ya que su función de instrumento corrector de los desequilibrios regionales puede resultar ineficaz.

Sería necesario coordinar de forma más coherente los objetivos perseguidos por la política regional y la política de competencia para facilitar la cohesión económica, sin renunciar a la potenciación de la capacidad tecnológica de la empresa europea.

Actualmente, las orientaciones que guían a la Comisión en el desarrollo de la política del control de ayudas, tienden a establecer un sistema de comunicación más adecuado entre sus servicios y las administraciones nacionales. Prueba de ello son los numerosos contactos existentes entre los servicios de la Dirección General IV de la Comisión y los ministerios competentes de los países miembros, así como los encuentros cada vez más frecuentes entre Sir Leon Brittan y los Ministros de los Estados miembros, ya sea por casos particulares de importancia (como el asunto RENAULT o ROVER), o bien a propósito de la política general de la Comisión.

El principal objetivo de estas reuniones es informar a las autoridades nacionales sobre las consecuencias que seguirán a la realización de los Informes anuales. La Comisión ha indicado a los Estados miembros que los resultados de estas encuestas conducirían a intensificar más que en el pasado el examen de los regímenes de ayuda existentes, así como a analizar los efectos cruzados de las distintas ayudas.

Por otra parte, la Comisión expuso a las autoridades nacionales su intención de adoptar una actitud más estricta hacia los regímenes generales de ayudas a la inversión. También adoptará posturas más rígidas hacia regímenes de ayudas al salvamento de empresas, dando un tratamiento más favorable a las denominadas ayudas «de minimis» y ayudas de menor importancia.

Cuadro n.º 1. **Montante de Ayuda por sector y función.
Media 1986/88 (Media 1981/86)**

(En MEcus)

	BEL.	DINAM.	ALEM.	GRECIA	ESP.	FRANC.	IRLAN.	ITALIA	LUXEM.	P. BAJOS	PORT.	R. UNIDO	CEE 12 (10)
INDUSTRIA Y SERVICIOS. OBJETIVOS HORIZONTALES	714 (637)	200 (193)	2623 (2658)	429 (879)	366	2629 (3885)	193 (122)	3051 (3906)	15 (9)	840 (580)	299	1222 (1823)	12581 (16494)
— Innovación I+D	90 (126)	111 (86)	1300 (1486)	61 (90)	162	496 (253)	19 (11)	486 (302)	2 (1)	245 (106)	8	350 (623)	3330 (3035)
— Medio Ambiente	0 (0)	8 (7)	103 (92)	0 (0)	6	27 (6)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	17 (27)	0	16 (0)	177 (132)
— Pyme	258 (128)	3 (2)	614 (512)	39 (55)	36	289 (85)	24 (16)	885 (793)	7 (3)	371 (295)	11	301 (149)	2838 (2058)
— Comercio/Export.	133 (108)	48 (60)	132 (106)	329 (733)	28	1428 (2392)	150 (95)	645 (1090)	1 (1)	17 (35)	8	320 (860)	3239 (5514)
— Ahorro de Energía	25 (8)	30 (33)	215 (180)	0 (0)	12	43 (94)	0 (0)	56 (127)	0 (0)	53 (44)	5	14 (18)	453 (501)
— Inversión General	127 (152)	0 (5)	51 (105)	0 (0)	97	346 (1054)	0 (0)	278 (255)	5 (4)	135 (65)	262	207 (158)	1508 (1913)
— Otros Objetivos	81 (114)	0 (0)	208 (175)	0 (0)	25	0 (2)	0 (0)	701 (1339)	0 (0)	2 (9)	5	14 (14)	1036 (3338)
INDUSTRIA Y SERVICIOS. SECTORES ESPECIFICOS	94 (108)	1 (3)	320 (314)	207 (221)	1505	2110 (1463)	56 (138)	1014 (2313)	0 (0)	39 (227)	99	729 (614)	6174 (5802)
AYUDAS REGIONALES	215 (203)	17 (14)	4473 (3704)	406 (276)	65	443 (438)	159 (200)	4916 (4804)	19 (12)	161 (172)	23	1149 (1575)	12037 (13078)
— Regiones 92.3a)	—	—	—	406 (276)	—	161 (132)	159 (200)	4261 (4248)	—	—	23	242 (270)	5252 (6459)
— Otras Regiones	215 (203)	20 (14)	494 (427)	—	65*	273 (307)	—	655 (556)	19 (12)	161 (172)	—	904 (1305)	2806 (3344)
— Berlín y 92.3c)	—	—	3979 (3277)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3979 (3277)
TOTAL	1023 (948)	218 (210)	7416 (6676)	1042 (1376)	1936	5182 (5786)	408 (460)	8981 (11023)	34 (22)	1040 (978)	421	3100 (4012)	30792 (35373)

(*) No disponemos de datos diferenciados de las ayudas regionales entre regiones 92.3a) y las demás, en España.
Fuente: Segundo informe sobre las ayudas al Estado en el sector de Productos Manufacturados y otros sectores en la CEE.

Cuadro n.º 2. **Porcentaje de Ayuda por sector y función.**
Media 1986/88 (Media 1981/86)

(En %)

	BEL.	DINAM.	ALEM.	GRECIA	ESP.	FRANC.	IRLAN.	ITALIA	LUXEM.	P. BAJOS	PORT.	R. UNIDO	CEE 12 (10)
INDUSTRIA Y SERVICIOS. OBJETIVOS HORIZONTALES	70 (67)	92 (92)	35 (40)	41 (64)	19	51 (67)	47 (26)	34 (35)	44 (43)	81 (59)	71	39 (45)	41 (47)
— Innovación I+D	9 (13)	51 (41)	18 (22)	6 (7)	8	10 (4)	5 (3)	5 (2)	6 (5)	24 (11)	2	11 (16)	11 (9)
— Medio Ambiente	0 (0)	4 (31)	1 (1)	0 (0)	0	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (3)	0	1 (0)	1 (0)
— Pyrne	25 (14)	1 (1)	8 (8)	4 (4)	2	6 (1)	6 (3)	10 (7)	21 (14)	36 (30)	3	10 (4)	9 (6)
— Comercio/Export.	13 (11)	22 (28)	2 (2)	32 (53)	1	28 (41)	37 (20)	7 (10)	3 (5)	2 (4)	2	10 (21)	11 (16)
— Ahorro de Energía	2 (1)	14 (16)	3 (3)	0 (0)	1	1 (2)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	5 (4)	1	0 (0)	1 (1)
— Inversión General	12 (16)	0 (2)	1 (2)	0 (0)	5	7 (18)	0 (0)	3 (2)	15 (19)	13 (7)	62	7 (4)	5 (5)
— Otros Objetivos	8 (12)	0 (0)	3 (3)	0 (0)	1	0 (0)	0 (0)	8 (12)	0 (0)	0 (1)	1	0 (0)	3 (9)
INDUSTRIA Y SERVICIOS. SECTORES ESPECIFICOS	9 (11)	0 (2)	4 (5)	20 (16)	78	41 (25)	14 (30)	11 (21)	0 (0)	4 (23)	24	24 (15)	20 (16)
AYUDAS REGIONALES	21 (21)	9 (7)	60 (55)	39 (20)	3*	9 (5)	39 (44)	55 (44)	56 (57)	15 (18)	5	37 (34)	39 (37)
— Regiones 92.3a)	—	—	—	39 (20)	—	3 (2)	39 (44)	47 (39)	—	—	5	8 (7)	17 (18)
— Otras Regiones	21 (21)	9 (7)	7 (6)	—	3	5 (3)	—	7 (5)	56 (57)	15 (18)	—	29 (33)	9 (10)
— Berlín y 92.3c)	—	—	54 (49)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13 (9)
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100 (100)

(*) No disponemos de datos diferenciados de las ayudas regionales entre regiones 92.3a) y las demás, en España.
Fuente: Segundo informe sobre las ayudas al Estado en el sector de Productos Manufacturados y otros sectores en la CEE.

La Comisión subraya la necesidad de establecer un diálogo más abierto con los Estados miembros, a fin de crear una mayor transparencia en el ámbito de las ayudas públicas. Para ello, la Comisión organizará reuniones regulares con los Estados miembros para discutir sobre cuestiones de política general en el marco multilateral y tratar de forma bilateral los asuntos particulares que se presenten.

El Parlamento Europeo, en su sesión plenaria de 19 de enero de 1990, puso de manifiesto su preocupación por el nivel de ayudas estatales existentes en la Comunidad. La opinión generalizada de los distintos miembros intervinientes fue la de llevar a la práctica un endurecimiento de la política de control de ayudas, teniendo en cuenta que la mayor parte de ellas han tenido como principales beneficiarios a sectores con problemas estructurales a nivel comunitario.

Las inquietudes que surgen de las instituciones europeas por las implicaciones que se derivan del intervencionismo estatal en el libre juego de la competencia, hacen prever un cambio de actitud de la Comisión (órgano encargado del control de las ayudas) en esta materia.

Gracias a los instrumentos de apoyo públicos en favor de las empresas o de los sectores de producción nacionales, se crea una situación competitiva más favorable en razón, no de factores que les son propios (como la capacidad tecnológica o humana) sino por la intervención del Estado en su favor. Esta intervención exterior modifica las reglas del juego, situando a las empresas o sectores beneficiarios en una situación más ventajosa que aquella que hubiese prevalecido si los mecanismos del libre juego de la competencia hubiesen actuado plenamente.

Si bien es preciso reconocer que en la actualidad resulta difícilmente concebible diseñar una política económica moderna, sin una estrategia de intervención de los poderes públicos en favor de sus empresas nacionales, la influencia que estos puedan ejercer debe estar condicionada a una serie de objetivos concretos, cada vez más selectivos que tiendan a favorecer el relanzamiento, la reestructuración, la protección del empleo y el desarrollo de nuevas tecnologías.

El País Vasco, como región industrial en declive, sufre actualmente una crisis acentuada por la recesión económica que transcurre en sectores claves de su tejido industrial. Ante esta situación, es necesario efectuar una política de reestructuración sólida, dirigida al saneamiento de sectores como la siderurgia, el papel, la industria de automoción y de otras empresas cuya situación financiera lo requiere.

En el presente artículo se realiza un análisis de la política comunitaria de competencia aplicable a las ayudas públicas. Nuestro objetivo es clarificar los diferentes conceptos que utiliza el tratado y la doctrina comunitaria en esta política, así como, hacer un balance de la situación actual, teniendo en cuenta para ello la evolución doctrinal y jurisprudencial habida hasta el momento.

Es también nuestro deseo, informar sobre la aplicación de la política comunitaria en lo que respecta a las medidas de apoyo concebidas por el Gobierno Vasco durante estos años y ofrecer una guía para la adecuación de las futuras medidas de apoyo financiero que puedan tener alguna repercusión en la citada política.

2. EL PRINCIPIO DE INCOMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS PUBLICAS

El tratado constitutivo de la CEE establece en su artículo 92, párrafo 1, lo siguiente:

«Salvo que el tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

Esta disposición impone un principio fundamental de incompatibilidad de las ayudas públicas, sometido a una serie de condiciones cuyo contenido examinaremos más adelante. El principio de incompatibilidad admite excepciones, ya que una prohibición total de las ayudas otorgadas por los Estados sería inconcebible, especialmente en un sistema de economía mixta. Sin embargo, el tratado atribuye a la Comisión la potestad de decidir en cada supuesto qué ayudas son compatibles con las disposiciones del tratado, en función de criterios que por norma general son establecidos por el propio ejecutivo comunitario bajo la tutela del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)(1).

2.1. La noción de ayuda pública

El párrafo 1 del artículo 92, no define el concepto de ayuda, limitándose a precisar únicamente el origen de las mismas

(1) El artículo 93 del Tratado CEE atribuye a la Comisión la potestad de aplicar las disposiciones previstas en el artículo 92 con carácter de exclusividad.

(otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales). No obstante, tanto la jurisprudencia del T.J.C.E. como la doctrina de la Comisión han permitido delimitar progresivamente el alcance de este concepto (2).

De acuerdo con esta jurisprudencia y esta doctrina, la ayuda puede definirse como una ventaja que obtienen ciertas empresas o producciones (se excluyen por lo tanto las medidas que se atribuyen a la generalidad), a través de una intervención de los poderes públicos responsables. Esta intervención puede materializarse a través de una norma legal, reglamentaria, en un acto administrativo o en una práctica administrativa de las autoridades públicas, tolerada o no por el Derecho nacional. La única condición que se impone es que exista un coste directo o indirecto para el presupuesto público, que beneficie a una o varias empresas sin contrapartida en favor del Estado (3).

Se tiene en cuenta, por lo tanto, los efectos de la ayuda, que deben tener por objetivo reducir los costes soportados por la empresa beneficiaria (4).

2.2. Las formas de ayuda

Las formas que puede revestir una ayuda pública son muy variadas. Todas

(2) Vid. Sentencia De Gezamenlijke, de 23 de febrero de 1961, asunto 30/59, Rec. 1961.

(3) El término Estado incluye a todo organismo público o privado que gestione fondos públicos, siendo indiferente el ámbito de actuación en el que desarrolla sus actividades. En la sentencia del TJCE, STEINIKE, del 22 de marzo de 1977, el Tribunal señala que «la prohibición del artículo 92.1 engloba el conjunto de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos públicos, sin que se pueda distinguir entre los supuestos en que la ayuda se concede directamente por el Estado o por organismos públicos o privados que crea o designa, con objeto de gestionar la ayuda». Asunto 78/76, Rec. 1977.

(4) Sentencia «subsídios familiares para los trabajadores del sector textil», de 2 de julio de 1974, Rec. 1974.

ellas responden a un mismo objetivo, esto es, reducir los costes a los que está sometida la empresa beneficiaría. En este sentido, se consideran ayudas:

- Las subvenciones financieras.
- La exoneración de impuestos y tributos.
- Las bonificaciones de interés bancario.
- Los préstamos a tipo preferencial.
- La desgravación de cargas sociales.
- Las primas en la adquisición de ciertos materiales.
- Las cesiones de inmuebles o de terrenos a título gratuito o en condiciones más favorables que las que marque el propio mercado.
- Las garantías o avales crediticios.
- Las garantías de dividendos.

Especial transcendencia revisten las ayudas concedidas en forma de participación en el capital de las empresas. Actualmente éstas constituyen una de las más importantes formas de intervención del Estado en la vida económica.

La doctrina generada en torno a esta problemática es abundante. Sin embargo, conviene señalar ciertos puntos que actualmente constituyen la base de un debate cuya resolución tiene ya asentados una serie de principios.

El problema que se plantea es el de delimitar las actuaciones que un Estado realiza en base al artículo 222 del Tratado CEE, para no vulnerar el principio de la libre competencia.

El artículo 222 establece que «El presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad en los Estados miembros». En otras palabras, el Tratado es neutral en cuanto a la elección que un Estado miembro pueda hacer entre la propiedad pública y privada y no

prejuzga el derecho de los Estados a mantener una economía mixta. No obstante, y ello es indiscutible, el ejercicio de este derecho no puede permitir a un Estado miembro eludir las obligaciones a que está sometido en virtud del artículo 92 del Tratado.

La doctrina desarrollada por la Comisión y confirmada por el Tribunal, ha permitido precisar las condiciones en las cuales las participaciones públicas en el capital de las empresas constituyen ayudas en el sentido del artículo 92.

La Comisión considera, que, para determinar si la intervención de los poderes públicos en el capital de una empresa puede constituir una ayuda de Estado, debe apreciarse si en circunstancias similares, un inversor privado de una talla comparable a la de los organismos gestores del sector público, hubiera procedido a realizar aportaciones de tal importancia.

Será preciso distinguir los supuestos en los cuales se encuentra la empresa, para determinar si el Estado actúa conforme a las leyes del beneficio, que motiva a todo inversor o empresario privado en las condiciones normales de una economía de mercado, o bien si la participación pública se limita a apoyar a una empresa enfrentada a situaciones financieras tan precarias, que no podría obtener en el mercado de capitales las cantidades imprescindibles para su supervivencia.

Evidentemente, cuando una empresa se enfrenta a una situación de crisis económica o financiera de una magnitud tal que descarta toda posibilidad de percibir una financiación privada, la participación pública reviste el carácter de una ayuda en el sentido del artículo 92, más que el de una aportación de capital riesgo.

Este es el criterio fundamental utilizado por la Comisión para determinar si la participación pública en el capital de una empresa constituye una ayuda pública en el sentido del artículo 92. El T.J.C.E. ha confirmado el carácter plenamente fundado de la doctrina de la Comisión (5).

A pesar de ello, quedan por resolver algunos interrogantes de gran trascendencia, que todavía no han sido planteados.

Por ejemplo, cabría la posibilidad de invertir en una empresa en dificultades, apostando por su retorno a una situación de rentabilidad. En este caso, resulta difícil predecir el carácter de la aportación (inversión o ayuda), a no ser que la situación de la empresa y del sector en el que actúe no dejen lugar a dudas.

Por otra parte, cabría la posibilidad de admitir una participación pública en el capital de una empresa, si su objetivo es colaborar a un saneamiento financiero y ello puede justificarse en base a una de las disposiciones del artículo 92.3 del Tratado CEE.

Finalmente, subsiste la duda de considerar como ayudas a las participaciones públicas en el capital de empresas cuando éstas no se encuentran en una situación de dificultad o crisis financiera. Es preciso considerar, haciendo una interpretación «a contrario» de esta doctrina, que toda participación pública en el capital de empresas en una situación financiera sana, no constituye ayuda en el sentido del artículo 92. Sería necesario, no obstante, establecer una diferenciación de los supuestos en los que el objetivo de la participación fuese fortalecer el estado financiero de la empresa, en perjuicio de otros

(5) Sentencia del 13 de marzo de 1985, asuntos 296 y 318/82 REC 1985. Sentencia del 10 de julio de 1986, 234/86 Rec. 1986.

otros competidores, sin buscar necesariamente una rentabilidad a la inversión.

Sin embargo, este es un supuesto que no se ha planteado y que por tanto no está afectado por las reglas de la libre competencia. La última Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la «Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de fabricación» confirma la tesis expuesta (6).

2.3. Las ayudas y las medidas de carácter general

La expresión «determinadas empresas o producciones», contemplada por el artículo 92.1, implica un requisito de selectividad o de discriminación que debe apreciarse para calificar a una medida de apoyo público, como de ayuda.

En otros términos, para que el artículo 92 sea aplicable a una ayuda pública, es necesario que beneficie tan solo a ciertas empresas o producciones. En este sentido, una ayuda dirigida con carácter general a todas las empresas del Estado o al conjunto de la economía nacional no sería incompatible con el artículo 92.

Cuando estas medidas generales falsean la competencia hasta el punto de que resulta imprescindible remediar tal situación, pueden considerarse comprendidas en el alcance de los artículos 101 y 102 del Tratado CEE (7). Por medida general se entiende cualquier

(6) DOCE C273, del 18 de octubre de 1991.

(7) Los artículos 101 y 102 conceden al Consejo la facultad de adoptar las directivas necesarias para evitar las distorsiones de competencia que se produzcan como consecuencia de la disparidad de reglamentaciones nacionales.

intervención estatal que repercuta de forma uniforme en todos los sectores económicos y cuyo objetivo no sea favorecer a determinadas empresas o producciones. Por ejemplo, el régimen fiscal o el régimen de contribución a la seguridad social, en términos globales, suelen constituir medidas de carácter general.

La fundamentación de la distinción entre las ayudas y medidas generales existente en el tratado y la mayor benevolencia con respecto a estas últimas, se basa asimismo en el reconocimiento por parte de la Comisión de que la política de competencia no debe dirigirse a eliminar las diferencias fundamentales existentes entre las estructuras de costes de los Estados miembros, que componen el marco socioeconómico en el que operan las empresas de estos últimos (nivel de infraestructuras, régimen fiscal, nivel general de formación, estabilidad política y económica, nivel del coste de los factores de producción y riqueza de los recursos naturales).

Si existen diferencias en el papel del Estado en la economía y el suministro de bienes públicos, existirán discrepancias en el régimen general impositivo. Incluso en aquellos países en los que la carga fiscal es similar, pueden existir diferencias significativas en la estructura impositiva debido a motivos históricos y políticos.

La Comisión es consciente de que pueden existir a nivel comunitario medidas de carácter general que pueden acarrear consecuencias negativas en el juego de la libre competencia. No obstante, la base jurídica que deberá fundamentar las medidas que sean adoptadas para evitar posibles obstáculos en el establecimiento del mercado común, deberán ser los artículos 100 a 102 del Tratado CEE.

2.4. La alteración de la competencia en los intercambios intracomunitarios

El tratado condiciona el principio de incompatibilidad de las ayudas públicas a la afectación de los intercambios intracomunitarios, que falseen la competencia actual o potencialmente. A este respecto, la Comisión considera tanto la eficacia actual de tales prácticas como su capacidad potencial con relación a las condiciones de la competencia (8).

El concepto de falseamiento de la competencia va íntimamente ligado al de afectación de los intercambios entre Estados. De hecho, en la práctica administrativa la Comisión los examina conjuntamente. No obstante, ambos conceptos deben ser motivados para que la aplicación del artículo 92 sea efectiva (9).

En la práctica, la motivación del cumplimiento de estas condiciones no presenta graves inconvenientes. A pesar de que la concurrencia de esta aplicación induce a pensar que la norma en cuestión no puede aplicarse en principio a las ayudas que limitan sus efectos al ámbito de un Estado, debe observarse que estas ayudas también pueden incidir sobre los intercambios entre los Estados miembros cuando se conceden en beneficio de una producción interna, pudiendo en este caso reducir la competitividad de los productos extranjeros análogos. Esta observación cabe tanto para una situación actual como potencial.

(8) Se entiende por falsear la competencia, influenciar sobre las corrientes económicas en beneficio de algunos sujetos y en detrimento de otros, alterando los costes y por lo tanto el precio de determinados productos.

(9) El Tribunal de Justicia europeo reprochó a la Comisión no haber motivado suficientemente la afectación de los intercambios en la decisión INTERMILLS. Sentencia del 14 de noviembre de 1984, asunto 323/82, Rec. 1980.

En la Sentencia Philip Morris, de 17 de diciembre de 1980, el Tribunal de Justicia Europeo proporcionó interesantes criterios de interpretación en la materia (10). Según el Tribunal, «cuando una ayuda financiera otorgada por el Estado, refuerza la posición de una empresa respecto de otras empresas competidoras en los intercambios intracomunitarios, éstos deben considerarse influidos por la ayuda». En este asunto, la afectación de la ayuda a los intercambios era clara puesto que la empresa beneficiaría (PHILIP MORRIS) tenía una clara vocación exportadora, por lo que los efectos de la ayuda era anticompensativos «per se». No obstante, la interpretación de esta condición ha sido extendida en posteriores sentencias. En la sentencia de 13 de julio de 1988, el Tribunal llegó a la conclusión de que «una ayuda a una empresa puede afectar a los intercambios entre Estados miembros y falsear la competencia, aun cuando dicha empresa compita con productos procedentes de otros Estados miembros, sin participar por su parte en las exportaciones, pudiéndose presentar una situación semejante aunque no haya exceso de capacidad de producción en el referido sector» (11).

Esta interpretación del Tribunal no deja lugar a dudas en cuanto a la aplicabilidad de esta condición. No se requiere que la empresa exporte sus productos a otros Estados miembros ni tan siquiera que el sector al que pertenece, presente problemas de sobrecapacidad.

La Comisión estima que la afectación de la competencia intracomunitaria no se verá falseada cuando la ayuda se ajuste

(10) Sentencia PHILIPS MORRIS, del 17 de diciembre de 1980, asunto 730/79 Rec. 1980.

(11) Sentencia del 13 de julio de 1988, asunto 102/87.

a las condiciones previstas en su Comunicación relativa a las ayudas de menor importancia, aunque ello no dispensa al Estado miembro concedente, de la obligación de notificación (12).

2.5. La aplicación de las normas a las empresas públicas

El tratado de la CEE se ha abstenido de ofrecer una definición de empresa pública, a causa de las diferentes nociones que predominan en los distintos Estados miembros. Es preciso remitirse, por tanto, a la Directiva 80/723 CEE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, adoptada en aplicación del artículo 90.3 del Tratado, que la define como «cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer directa o indirectamente una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen», entendiéndose por poderes públicos al Estado y las Administraciones públicas territoriales (13).

El concepto de empresa pública utilizado por la Directiva no debe extenderse a todos los ámbitos regulados por el tratado, especialmente al de las normas sobre la competencia. Debe entenderse esta definición como una referencia que admite variaciones en función del papel que en cada supuesto se atribuye a una entidad por parte del

(12) En un documento elaborado recientemente por la Comisión (no publicado), se prevé la posibilidad de eximir de la obligación de notificación a las ayudas «de minimis». Entran dentro de esta categoría, las ayudas que se conceden a pequeñas empresas cuando su cuantía no supere los 20.000 Ecus por empresa durante un período trienal.

(13) Directiva de la Comisión del 25 de junio de 1980, 80/723/CEE, DOCE, Ed. Especial 1985, cap. 8, vol. 2.

poder público. En este sentido, la doctrina se inclina por considerar, que a los fines de la aplicación de las normas sobre la competencia, la característica fundamental de la noción de empresa pública también radica en la posibilidad de los poderes públicos de ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante sobre la empresa (14). En cuanto al medio utilizado, éste varía de un caso a otro, pero en la práctica se estima que puede existir influencia cuando los poderes públicos: poseen la mayoría del capital suscrito, disponen de la mayoría de los votos o pueden designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración de dirección o de vigilancia (artículo 2, directiva sobre transparencia).

En lo que concierne a la aplicación de las normas sobre la competencia a las empresas públicas, el Tribunal de Justicia ha declarado que «el artículo 92 del Tratado abarca al conjunto de empresas privadas o públicas y al conjunto de las producciones de dichas empresas, bajo la única reserva del artículo 90.2» (15).

La inclusión del artículo 90 dentro del tratado tenía como objetivo reforzar la idea de igualdad de trato de empresas públicas y privadas, evitando que los Estados miembros intentasen aprovecharse de sus particulares relaciones con las empresas públicas al objeto de sustraerse de los deberes establecidos en la normativa comunitaria.

(14) Vid. Michael Waelbroeck en «le Droit de la Communauté Economique Européene, vol. 4, éditions de L'Université Libre de Bruxelles, 1972, pág. 85.

(15) Sentencia del 22 de marzo de 1977, asunto 78/76, ec. 1977. El artículo 90.2 TCEE admite restricciones a la libre competencia por parte de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, en tanto en cuanto estas restricciones sean necesarias para el cumplimiento de la misión particular que les ha sido encomendada.

La Directiva 80/723 dispone en su artículo 5 que «los Estados miembros garantizarán la transparencia, poniendo de relieve las puestas a disposición de fondos públicos efectuadas por poderes públicos a las empresas públicas, la utilización efectiva de esos fondos públicos, y adoptarán las medidas necesarias para que los datos relativos a dichas relaciones financieras permanezcan a disposición de la Comisión durante cinco años» (16).

A petición de la Comisión, los Estados miembros le deberán transmitir los datos indicados, así como los elementos de apreciación que fuesen necesarios y, en particular, los objetivos que se persiguen.

El Tribunal de Justicia ha confirmado que el objetivo esencial de la Directiva 80/723 es promover la aplicación eficaz a las empresas públicas, de las disposiciones de los artículos 92 y 93 del Tratado relativas a las ayudas estatales.

No obstante, los Estados miembros omiten su obligación de notificación y de información a la Comisión de las ayudas acordadas a las empresas públicas. En este sentido, con la finalidad de impulsar esta política, la Comisión ha publicado recientemente una Comunicación relativa a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE a las empresas públicas del sector de fabricación (17).

Según la Comisión, «se precisa una mayor transparencia y debe profundizarse en la normativa correspondiente, puesto que las empresas públicas no están suficientemente reguladas por las normas sobre ayudas estatales».

(16) Vid. nota 13.

(17) Vid. nota 6.

Es constatable una gran falta de transparencia, ya que normalmente estas ayudas no son notificadas a la Comisión, siendo su objetivo mantener en el mercado a empresas con pérdidas.

La Comunicación tiene por objeto subsanar esta situación. En primer lugar explica el contexto jurídico del Tratado y se esboza la política y jurisprudencia establecidas por el Consejo, Parlamento, Comisión y Tribunal de Justicia, sobre las empresas públicas. Se examina igualmente la Directiva 80/723/CEE sobre transparencia de las relaciones entre las empresas públicas y el Estado, desarrollando el principio de que «cuando el Estado facilita fondos a una empresa en condiciones que no serían aceptables para un inversor privado que operase en las condiciones normales de una economía de mercado, existe Ayuda estatal». Finalmente, se establece un sistema de control a través de la obligación de enviar informes anuales «a posteriori» sobre las intervenciones públicas, de conformidad con el artículo 5 de la Directiva mencionada anteriormente.

La Comunicación, a pesar de limitarse al sector de fabricación, no excluye que la Comisión adopte este mismo enfoque en casos concretos u otros sectores en la medida en que lo considere oportuno.

3. LAS AYUDAS COMPATIBLES CON EL TRATADO IMPERATIVAMENTE

El artículo 92.2 del Tratado CEE contempla las excepciones de pleno derecho al principio de incompatibilidad. Según esta disposición «serán compatibles con el mercado común:

- a) Las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se

otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos.

- b) Las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros procedimientos de carácter excepcional.
- c) Las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la R.F.A., afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.»

La primera categoría de ayudas prevista en la excepción se refiere a ayudas sociales cuyos beneficios son los consumidores y no las empresas. Quedan excluidas por tanto las ayudas a la adquisición de productos que no se destinan al consumo. Estas ayudas no influyen en la competencia, dado su carácter social.

La condición de no discriminación prevista en la letra a) establece un límite cuyo objetivo es impedir la obstaculización del comercio intracomunitario. En el supuesto de que las ayudas se limiten al consumo de productos nacionales, la excepción a la aplicación del artículo 92.1 sería aplicable. No obstante, sería preciso examinar la ayuda a la luz del artículo 30, que establece la prohibición a los Estados miembros de obstaculizar la libre circulación de mercancías. En este sentido, toda medida adoptada por las administraciones públicas tendentes a favorecer el consumo de productos nacionales, en perjuicio de los productos importados de otros Estados miembros, es susceptible de violar las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías.

Con buen criterio, los autores del Tratado dispusieron que las ayudas

destinadas a paliar los daños provocados por calamidades naturales o por otros acontecimientos excepcionales, no deberían considerarse como perjudiciales para el juego normal de la competencia y por lo tanto, no deberían estimarse incluidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 92.1 del Tratado CEE.

Sin embargo, la ayuda debe limitarse a reestablecer la situación de la empresa dañada o afectada por el acontecimiento en cuestión. Cualquier ayuda que rebase el criterio expuesto, no podrá beneficiarse de la excepción prevista. En consecuencia, la ayuda debe tener un carácter temporal y debe ser proporcional al daño sufrido.

En lo que respecta a las regiones alemanas previstas en la letra c), esta disposición carece de sentido después de la unificación. Actualmente, la Comisión y el gobierno alemán están negociando el calendario de supresión de estas ayudas.

A pesar de la presumida compatibilidad de que gozan estas ayudas, el Tratado no dispensa a los Estados miembros de su obligación de notificación previa a la Comisión, ya que es esta institución la que debe comprobar que las ayudas entran efectivamente en uno de los supuestos mencionados y que la excepción se aplica dentro de los límites establecidos por el Tratado.

4. LAS AYUDAS COMPATIBLES CON EL TRATADO FACULTATIVAMENTE. LAS ORIENTACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA

El artículo 92.3 del Tratado dispone:

«Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo.
- b) Las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo, o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro.
- c) 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.
- d) Las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.»

La característica fundamental a tener en cuenta para comprender el alcance de las disposiciones previstas en este artículo, es que constituyen excepciones a la regla general de incompatibilidad de las ayudas y, como tales, su aplicación es restrictiva (18).

La Comisión, a efectos de aplicar las excepciones mencionadas, goza de una potestad discrecional cuyo ejercicio implica apreciaciones de orden económico y social que deben ser efectuadas en un contexto comunitario.

En la práctica, la Comisión aplica en sus decisiones los principios, reglas y límites máximos de ayudas comunicadas

(18) El principio fundamental de aplicación restrictiva de las excepciones a las reglas generales, es admitido por una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia.

previamente a los Estados miembros, respecto de las diferentes categorías de ayudas en función de su finalidad. Estas comunicaciones reflejan la voluntad de la Comisión a la hora de analizar la compatibilidad de las ayudas con el Tratado. Son emitidas sin base jurídica explícita, y por lo tanto carecen de valor normativo, ya que de ellas no se derivan derechos ni obligaciones para los Estados, ni para los demás sujetos de derecho. Sin embargo, es preciso reconocer que contribuyen a la interpretación del Derecho comunitario, debiendo reconocerles un alcance jurídico indirecto a través de la ejecución de la responsabilidad de la Comunidad, por el principio general de confianza legítima de los administrados (19). Las orientaciones que la Comisión expresa en estas Comunicaciones, cartas o códigos, pueden alcanzar un valor normativo y, por lo tanto, eficacia jurídica por la vía de la imposición de condiciones en las decisiones de la Comisión. Generalmente la aplicación de las excepciones previstas en el artículo 92.3 queda supeditada al cumplimiento de las directrices que para cada tipo de ayuda se establecen en estas orientaciones publicadas por la Comisión, cuya potestad de apreciación discrecional de las ayudas ha sido reconocida reiteradamente por el Tribunal de Justicia.

La potestad atribuida al Ejecutivo Comunitario supone una competencia que no quiere ser dejada a merced del Consejo, aunque el artículo 94 del Tratado prevé la posibilidad de que este órgano adopte, por mayoría cualificada y

(19) El Tribunal de Justicia ha admitido que un código en materia de ayudas de estado, está integrado por normas indicativas que definen líneas de actuación que la Comisión se compromete a seguir, pero que no pueden afectar al contenido de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE. Sentencia del 24 de febrero de 1987, asunto 310/85 Rec. 1987.

a propuesta de la Comisión, las decisiones pertinentes para la aplicación de las categorías de ayuda que se determinan.

Evidentemente, la Comisión es consciente del carácter vulnerable que presenta la situación económica de ciertos sectores y empresas, a nivel comunitario. Esta razón le incita a aplicar en esta materia una política que debe ajustarse constantemente a cada situación. Para ello es preciso poner en juego diversos parámetros (tamaño de las empresas, grado de competitividad, situación geográfica, capacidad productiva, objetivo de la ayuda, efectos sobre la competencia), que en definitiva serán los que determinen la compatibilidad de las ayudas con las reglas del Tratado, caso por caso.

Si las orientaciones de la Comisión formasen parte de textos normativos de obligado cumplimiento (adoptados por el Consejo a través de la facultad otorgada por el artículo 94, su potestad discrecional quedaría reglada y su libertad de interpretación en esta materia se verá limitada a aplicar las disposiciones adoptadas.

La situación expuesta da lugar a una carencia importante de seguridad jurídica en el ámbito del control comunitario de las ayudas públicas. Ello se debe a una falta de transparencia en la política de control que quiere ser colmada por la Comisión a través de la publicación de sus orientaciones. No obstante, es preciso estimar que la constante variabilidad de esta política, como requisito indispensable para hacerla efectiva y eficaz en la práctica, justifica, en cierto modo, su falta de transparencia.

Diversos Estados miembros, entre ellos España, han expresado la opinión de que el artículo 94 del Tratado debería ser utilizado especialmente en materia de

procedimiento (20). El Servicio Jurídico de la Comisión ha entendido que no es necesario tal desarrollo reglamentario, bastando con las normas de procedimiento establecidas y confirmadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En definitiva, la Comisión, aprovechando las facultades otorgadas por el Tratado, utiliza la política de control de las ayudas públicas para intervenir en la definición de las políticas industriales de los Estados miembros.

Ello queda reflejado en la Comunicación de la Comisión «La Política Industrial en un entorno abierto y competitivo: orientaciones para un enfoque comunitario» (21), en la cual se especifica como tarea esencial, la necesidad de mantener un clima de competencia.

En este sentido, la Comisión subraya la necesidad de «examinar y controlar de forma rigurosa las ayudas financieras de las autoridades públicas».

Tradicionalmente, la Comisión ha establecido, a nivel interno, una estructura de control de las ayudas públicas, en función de su finalidad regional, sectorial o general. De esta forma el examen de cada ayuda será condicionado a diferentes criterios de apreciación (de carácter geográfico, sectorial, tecnológico, etc.). Obviamente, existen ciertos condicionantes comunes a todo tipo de ayuda, independientemente de su finalidad u objetivo, que constituyen criterios generales que en todo caso deben ser tenidos en cuenta (22):

(20) El artículo 94 estipula que el Consejo podrá adoptar los reglamentos apropiados para la aplicación de los artículos 92 y 93 y determinar, en particular, las condiciones para la aplicación del apartado 3 del artículo 93 y las categorías de ayudas que quedan excluidas de tal procedimiento.

(21) COM. 556(90).

(22) Estos criterios han sido establecidos por el TJCE en su sentencia PHILIP MORRIS, vid. nota 10.

- i. La compatibilidad de una ayuda con el Tratado debe ser determinada en el ámbito de la Comunidad y no exclusivamente en el de un Estado miembro.
- ii. Las excepciones se deben interpretar restrictivamente.
- iii. La ayuda debe servir para que su beneficiario pueda adoptar una actitud que contribuya a la consecución de uno de los objetivos comprendidos en esas excepciones.

En este capítulo examinaremos cuáles son los criterios que la Comisión utiliza habitualmente para autorizar o, en su caso, prohibir la concesión de ayudas, siguiendo los criterios anteriormente expuestos y las orientaciones que progresivamente se han establecido para determinar la legalidad de las ayudas públicas, teniendo en cuenta su finalidad regional, sectorial, general u horizontal.

4.1. Las ayudas regionales: criterios de apreciación

Las ayudas regionales constituyen un instrumento esencial de los Estados miembros en el marco de sus políticas económicas, dirigido a promover el desarrollo de las regiones que se encuentran en una situación económica crítica, o de declive industrial. El objeto de estas ayudas es favorecer la canalización de nuevas inversiones y proyectos productivos hacia estas regiones y compensar las cargas suplementarias que se derivan para una empresa, de su situación periférica.

El criterio que determina la calificación de regional a una ayuda pública radica en que su concesión debe estar condicionada a la situación geográfica del beneficiario (sector o empresas).

En el supuesto de un régimen de ayudas aplicable a todo un Estado, en el que existen regiones o zonas con divergencias de nivel económico, la aplicación de diferentes niveles de ayuda en función de la situación económica de cada zona o región, determinará la atribución del carácter de ayuda regional a dicho régimen.

Este es un aspecto importante, puesto que la Comisión aplica criterios menos restrictivos a este tipo de ayudas cuyo objetivo es el desarrollo de una política regional. La consecuencia fundamental estriba en que a través de un programa de desarrollo regional, la Comisión admite la concesión de todo tipo de ayudas a empresas y sectores, sin limitación en cuanto al tipo de inversión que realicen (exceptuando los sectores sensibles que serán expuestos en el punto 4.2.2). La única limitación que se impone es el umbral o «techo» máximo de ayuda que podrá concederse en una región o zona determinada.

Jurídicamente, la posibilidad de conceder ayudas de carácter regional, como excepción al principio de incompatibilidad del artículo 92.1 del Tratado, se desprende claramente del artículo 92.3 a) «favorecer el desarrollo económico de las regiones» y 92.3 c) «facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas».

En la práctica, estas ayudas pueden plantear problemas de índole sectorial, dado que pueden comportar efectos gravemente perturbadores para la libertad de los intercambios. En particular, esto sucede cuando estos regímenes llevan a otorgar, a veces, formas de apoyo desproporcionadas en relación con la gravedad de la situación, en la medida en que favorecen a empresas o sectores estructuralmente insanos, cuya viabilidad

y capacidad para afrontar en el futuro el libre juego de la competencia, están comprometidas.

En el Primer Informe sobre la política de Competencia, la Comisión analizó con gran precisión la situación:

«Los regímenes regionales de ayudas tienen un carácter muy general que difícilmente permite determinar «a priori» su incidencia y, por lo tanto, su compatibilidad. Todos los sectores industriales pueden beneficiarse de estos regímenes. Para atraer las inversiones, las ventajas concedidas van, a menudo, más allá de la compensación de los inconvenientes materiales impuestos a las empresas beneficiarias, por el hecho de tener que establecerse en el lugar que se pretende promover. Bajo la cobertura de objetivos regionales, pueden producirse desarrollos sectoriales artificiales, susceptibles, en ciertos casos, de tener efectos nocivos desde el punto de vista del interés común.»

Para corregir esta situación, la Comisión ha establecido un método de coordinación de las ayudas regionales que, progresivamente, se ha ido matizando y perfeccionando. En la Comunicación de 23 de junio de 1971 la Comisión estableció el primer método de coordinación de las ayudas de carácter regional, utilizando como criterio básico la división del mapa regional comunitario en grupos de regiones que en función de su situación económica podrían recibir ayudas hasta un límite o umbral máximo.

La Comunidad fue dividida en cuatro grupos de regiones a las cuales se atribuía un límite máximo de ayudas para la inversión, o un montante de Ecus por puesto de trabajo creado.

El porcentaje de la ayuda variaba en función de la clasificación de la región considerada. Así, por ejemplo, en la primera categoría de regiones, que integraba a las regiones de la Comunidad menos favorecidas (Mezzogiorno italiano, Irlanda, Berlín Oeste e Irlanda del Norte), los niveles máximos autorizados eran del 75% de ayudas a la inversión o de 13.000 Ecus por puesto de trabajo creado.

En 1979, la Comisión introdujo un nuevo criterio para la concesión de ayudas públicas que se denominó criterio de «especificidad regional» (23). La Comisión estableció una serie de principios a tener en cuenta:

1. Las ayudas regionales no deben extenderse al conjunto del territorio nacional, con excepción de Irlanda y Luxemburgo (Grecia, Portugal y España no eran todavía Estados miembros).
2. Deben indicar claramente la delimitación de las regiones o dentro de éstas las zonas que se benefician de las ayudas.
3. Salvo en el caso de polos de desarrollo, las ayudas regionales no deben otorgarse de forma concreta, es decir, a puntos aislados geográficamente que, prácticamente no ejercen influencia alguna en el desarrollo de una región.

A partir de 1988, en su Comunicación del 12 de agosto de 1988, la Comisión ha publicado un método que establece una diferenciación entre regiones a las cuales se aplica el artículo 92.3 a) y regiones a las que se aplica la excepción del artículo 92.3 c).

(23) DOCE C31, del 3 de febrero de 1979.

Las primeras son las regiones o zonas de la Comunidad cuyo Producto Interior Bruto (P.I.B.) por habitante no exceda del 75% de la media comunitaria (aproximadamente un 20% de la población). El límite de ayuda autorizado para estas regiones es del 75% de subvención neta equivalente, esto es, subvención menos impuestos aplicados (SNE).

Las regiones que se benefician del artículo 92.3 c) son seleccionadas por la Comisión a propuesta de los Estados miembros, a partir de criterios en los que se tiene en cuenta la situación socioeconómica de una región, en sus contextos nacional y comunitario.

Los límites de ayuda autorizados en estas zonas difiere en función de la naturaleza, gravedad o urgencia de los problemas regionales (30, 25 ó 20% SNE).

Así, por ejemplo, en lo que respecta al País Vasco, la Comunidad determinó (a propuesta del Gobierno Central) la autorización de ayudas regionales hasta un máximo del 30% en la parte de Bizkaia y Álava, que conforman la margen izquierda del Nervión, y del 20% en Gipuzkoa y partes de la provincia de Bizkaia. Posteriormente, en 1989, tras sendas negociaciones, estos límites fueron elevados al 40 y 30%, respectivamente.

La calificación de zona elegible desde el punto de vista de la política de competencia permite a las empresas situadas en dicha zona percibir ayudas con finalidad regional hasta el límite que marca la Comisión. La calificación de las zonas la realiza la Comisión a propuesta de los Estados miembros. Sin embargo, esta política, seguida por la Dirección General IV (Competencia) discrepa con la política comunitaria de desarrollo regional (D.G. XVI-Política regional) en lo relativo

a los criterios utilizados para la calificación de regiones o zonas elegibles susceptibles de recibir ayudas nacionales con finalidad regional, y aquellas que entran dentro del objetivo n.º 2 de los Fondos Estructurales (regiones industriales en declive).

El motivo fundamental de este problema estriba en el método de calificación de las regiones beneficiarias del artículo 92.3 c); se basa en criterios nacionales (criterio de competencia). Mientras que, por contra, el principio de selección de regiones industriales en declive (objetivo n.º 2) se basa en criterios comunitarios.

De esta divergencia resulta que existen ciertas regiones o zonas europeas que no pueden recibir ayudas nacionales regionales, puesto que su índice económico las sitúa en una posición ventajosa con respecto a las otras regiones de su propio Estado, mientras que sí pueden recibir ayudas regionales comunitarias, dado que desde el punto de vista de la Comunidad su situación es de declive industrial. En nuestro caso, la provincia de Álava es un ejemplo de esta discordancia de criterios, ya que ha sido calificada región objetivo n.º 2 y, sin embargo, no pueden concederse en la provincia ayudas nacionales con finalidad regional, salvo en la zona lindante con el río Nervión.

La Comisión ha decidido que en estas regiones, que representan el 5,5% de la población de la Comunidad, se podrán autorizar determinadas ayudas nacionales para infraestructuras, formación, turismo y actividades agrícolas dentro del marco de los programas operativos presentados por los Estados miembros. Las ayudas a inversiones en el sector industrial serán admitidas cuando se limiten a financiar regímenes notificados y aprobados, cuyos principales destinatarios sean las Pymes.

4.2. Las ayudas sectoriales

4.2.1. Criterios Generales

Desde el punto de vista del derecho de la competencia, las denominadas ayudas sectoriales son las que por su finalidad y sus efectos reciben un tratamiento más estricto en el control de ayudas. La Comisión examina este tipo de ayudas con más detenimiento, pues sus efectos sobre la competencia son más previsibles y por lo tanto fiscalizables.

Las ayudas sectoriales son aquellas que van destinadas a favorecer a uno o varios sectores determinados, o una o varias empresas determinadas. Los criterios que sigue la Comisión son pues, específicamente sectoriales, con independencia de su situación geográfica o del objetivo de la ayuda, aunque estos criterios se tienen en cuenta de forma subsidiaria.

Generalmente, las ayudas sectoriales pretenden remediar dos situaciones muy específicas:

- * La incapacidad de un sector o de una empresa a hacer frente con sus propios medios a una evolución desfavorable del consumo interno.
- * La incapacidad de un sector o de una empresa para afrontar la competencia o para adaptarse a los cambios de la demanda.

Como observaremos en ese capítulo, la Comisión ha basado su análisis no sólo en criterios generales sino también en criterios específicos aplicados a sectores determinados, que ha precisado en encuadramientos o sistemas marco.

Con respecto a las orientaciones generales, la comisión hizo públicos en su Octavo Informe sobre la competencia los criterios que seguirían en el examen de las ayudas con finalidad sectorial.

La Comisión subraya que «si bien las ayudas estatales tienen un papel que jugar garantizando una orientación adecuada hacia nuevas estructuras viables a largo plazo y en el plano mundial, su utilización para preservar el «status quo», sólo puede dificultar los ajustes a los que necesariamente deben proceder las industrias comunitarias para garantizar el futuro económico y social de la Comunidad».

Estas ayudas, si bien se consideran necesarias para reponer la situación de empresas que a causa de circunstancias coyunturales han perdido su posición competitiva en un mercado, no pueden provocar una deriva hacia el proteccionismo y cuestionar, por lo tanto, la cohesión económica y social de la Comunidad. Tal sería el caso, si las ayudas van dirigidas a mantener en un mercado, de forma artificial, a empresas que por su capacidad (financiera, tecnológica, humana, etc.) no presentan una viabilidad a medio o largo plazo.

En este sentido, la Comisión considera que deben autorizarse las ayudas cuando son necesarias:

- «Para corregir desequilibrios regionales graves.
- Para facilitar o acelerar ciertas adaptaciones o desarrollos indispensables para ciertas industrias.
- Para permitir, por razones sociales, el repliegue sin dificultades de ciertas actividades o para neutralizar, al menos temporalmente, ciertas distorsiones de la competencia debidas a acciones externas.»

La Comisión considera, no obstante, que estas ayudas deberán cumplir una serie de condiciones, para asegurar que

no restringen la competencia en forma contraria a los objetivos del mercado común. Los criterios que tendrá en cuenta para la aprobación de estas ayudas se resumen en el Octavo Informe de la siguiente manera:

- «Las ayudas sectoriales deben limitarse a los casos en que la situación de la industria exija este tipo de actuación.
- Las ayudas deben restablecer la viabilidad a largo plazo, resolviendo los problemas estructurales de la industria, y no tender a preservar el «status quo» y a diferir las decisiones y los cambios inevitables.
- Las ayudas deben limitarse en el tiempo para efectuar los ajustes, para aliviar los costes sociales y económicos del cambio.
- Salvo que se concedan por un período relativamente corto, las ayudas deben ser decrecientes y estar claramente ligadas a la reestructuración del sector afectado.
- La intensidad de las ayudas debe ser proporcionada a la gravedad del problema que se pretende resolver, de modo que se reduzcan al mínimo las distorsiones que provocan en el juego de la competencia. Y,
- no deben transferirse de un Estado miembro a otro, ni los problemas industriales, ni el paro.»

En base a estos criterios generales y específicos desarrollados por la Comisión para el examen de las ayudas de carácter sectorial, podríamos diferenciar dos tipos de objetivos a los que normalmente se dirigen estas ayudas y que reciben un tratamiento diferenciado por parte del Ejecutivo comunitario.

4.2.1.1. Las ayudas al funcionamiento

La Comisión considera ayudas al funcionamiento, aquellas dirigidas a reducir los costes variables o fijos normales de una empresa (P.e. bonificaciones de impuestos y cargas de la seguridad social, las ayudas a la exportación y a la comercialización, la reducción de tarifas del suministro de energía, las ayudas a los gastos de transporte, etc.).

La Comisión ha señalado reiteradamente que las ayudas al funcionamiento son incompatibles con el Tratado, porque proporcionan una ventaja directa y continua a una empresa respecto a sus competidores. Sin embargo, pueden admitirse dichas ayudas aplicando la excepción de la letra a) del artículo 92.3 o en virtud de la letra b) del artículo 92.3. En este caso se deberá justificar que la ayuda es concedida para remediar una perturbación grave en la economía de un Estado.

En la Comunicación de la Comisión sobre el «método de aplicación de las letras a) y c) del artículo 92.3 a las ayudas regionales», se dispone que las ayudas al funcionamiento podrían ser autorizadas en las regiones menos favorecidas (con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria) cuando concurren las siguientes condiciones:

- Que la ayuda quede limitada en el tiempo y esté proyectada para superar las deficiencias estructurales de empresas.
- Que la ayuda vaya encaminada a promover un desarrollo duradero y equilibrado de la actividad económica y que no dé lugar a una sobrecapacidad sectorial dentro de la Comunidad, de forma que el problema sectorial producido en la Comunidad resulte más grave que el

problema regional original.

- Que no se concedan tales ayudas contraviniendo la normativa específica sobre ayudas concedidas a empresas en dificultades.
- Que se envíe un informe anual sobre su aplicación a la Comisión, indicando el gasto total por tipo de ayuda) y mencionando los sectores afectados.
- Que queden excluidas las ayudas destinadas a promover la exportación a otros Estados miembros.

La aplicación de la excepción de la letra b) del artículo 92.3 se limita a supuestos específicos, puesto que debe tratarse de proyectos de interés común europeo. En este sentido podemos mencionar el caso de ayudas destinadas a empresas que desarrollaban el proyecto de fabricación del AIRBUS, y también ciertos proyectos de inversión en materia de medio ambiente.

4.2.1.2. Las ayudas a empresas en dificultades: ayuda al salvamento y ayudas al mantenimiento

Las empresas en dificultades, o en crisis financiera o productiva tienen un tratamiento muy específico en el control de las ayudas públicas.

Generalmente, estas empresas deben someterse a un proceso de reestructuración financiera, para poder afrontar las condiciones de competencia a la que están sometidas.

Las ayudas a la reestructuración de empresas, para ser compatibles con el Tratado, han de estar vinculadas a un

plan que permita a la empresa, en un plazo razonable, alcanzar una situación más equilibrada a restaurar su viabilidad y que resulte beneficioso desde el punto de vista del interés del correspondiente sector comunitario. Si no son previsibles estos efectos, aunque se prevean o realicen reducciones de capacidades de producción o de plantillas, o esfuerzos para reducir pérdidas de explotación, difícilmente podrá ser autorizada una ayuda pública que vaya dirigida a respaldar un plan de reestructuración.

Los planes de reestructuración suelen incluir tres facetas de saneamiento: estructuras productiva, financiera y laboral.

La Comisión admite las ayudas destinadas a realizar ajustes de plantilla (en parte), sin embargo, exige que existan compromisos previsibles objetivamente de reducción de las capacidades de producción. Ahora bien, si la reestructuración comprende una remodelación de la gama productiva en beneficio de la fabricación de productos con mayor valor añadido, deben admitirse incrementos de la capacidad de producción medida en valor, no en número de unidades físicas.

En cuanto al saneamiento productivo, el plan debe incluir un programa detallado de inversiones y los cierres previstos, así como las reevaluaciones idóneas de activos industriales y financieros y los ingresos procedentes de las desinversiones proyectadas (cesiones de activos o de empresas).

En la determinación del saneamiento financiero susceptible de ser objeto de ayuda pública, la Comisión excluye aquellas partidas que no pueden considerarse auténtico endeudamiento financiero sino capital circulante (gastos normales, ordinarios y deudas comerciales).

En cualquier caso, la Comisión examinará las ayudas a la reestructuración, aplicando principios fundamentales: la ayuda debe ser necesaria y proporcional para el desarrollo del sector desde el punto de vista comunitario y la ayuda no debe alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común (24).

La intensidad de la ayuda (porcentaje de subvención, medida en términos en SNE) debe aproximarse al porcentaje de reducción de capacidad de producción previsto en el plan de reestructuración. La finalidad de la Comisión es desarrollar una política comunitaria de ordenación industrial sectorial, haciendo uso del Derecho de la competencia. En este sentido, la Comisión ha enviado recientemente un proyecto de programa marco que modifica su política de control de las ayudas a empresas en crisis, en el que expone su voluntad de intensificar su poder de control hacia estas ayudas, obligando a los Estados miembros a notificar todos los casos individuales en los que intervengan a través de la concesión de ayudas públicas. Con ello, la Comisión pretende intervenir en todos los planes de reestructuración que, dentro de las perspectivas creadas por el mercado interior, sean necesarios llevar a buen fin. Se trata de un proyecto que ha creado una gran polémica en los Estados miembros, ya que en el caso de ser definitivo, los Estados perderán incluso el poder de realizar una política industrial de saneamiento de sus sectores industriales en crisis, independientemente de la finalidad que se atribuya al régimen de ayudas que vaya a financiar el plan y del sector al que pertenezca la empresa beneficiaria.

(24) Decisión de la Comisión 87/506/CEE, DOCE L290/1987.

Finalmente, es importante señalar que con carácter previo al desarrollo de un plan de reestructuración, la Comisión admite la concesión de ayudas para permitir a la empresa subsistir durante un período limitado en el tiempo (seis meses como máximo).

Se trata de ayudas al rescate de empresas, que la Comisión autoriza con ciertas cautelas y sometiéndolas a ciertas condiciones (25):

- Debe tratarse de ayudas en efectivo y en forma de garantías de préstamo o préstamos con interés al tipo de mercado.
- Deberán ser abonadas durante el tiempo preciso para elaborar las medidas de recuperación necesarias y factibles (máximo de seis meses, salvo autorización expresa de la Comisión).
- No deben producir efectos negativos en las industrias de otros Estados miembros.
- Deben notificarse previamente a la Comisión.

Estas ayudas no deben servir para mantener a la empresa en un mercado, de forma artificial, sino para permitir que pueda afrontar una reestructuración, que de otra manera no podría realizar.

4.2.2. La regulación de los sectores sensibles a nivel comunitario

Los criterios examinados en el epígrafe anterior son de aplicación general a todos

(25) Estas condiciones figuran en la carta de la Comisión a los Estados miembros del 23 del enero de 1979. Su contenido ha sido reproducido en el documento de la Comisión «Regles de Concurrence dans la CEE et CECA applicables aux aides d'état».

los sectores de la Comunidad. No obstante, existen ciertos sectores que por sus condiciones de capacidad y de desajuste con respecto a la demanda, han entrado en un proceso de reajuste estructural. Para estos sectores la Comisión ha establecido una serie de criterios de aplicación, cuyo objetivo es limitar las ayudas públicas a objetivos susceptibles de facilitar una adaptación ordenada de los mismos a las condiciones del mercado, ya sea consiguiendo que sean nuevamente competitivos, ya sea por medio de una reducción o estabilización de sus capacidades de producción.

Los sectores que actualmente se encuentran regulados, en relación a la concesión de ayudas públicas, son el textil, fibras sintéticas, construcción naval, siderurgia y construcción de vehículos automóviles.

- La concesión de ayudas públicas al *sector textil* se encuentra limitada, a causa del exceso de capacidad de producción que sufre el sector. Desde 1971 (Comunicación a los Estados miembros de julio de 1971, SEC(71) 363 final), la Comisión ha considerado las ayudas al sector textil, perjudiciales para el funcionamiento del Mercado Común. No obstante, la Comisión las permite cuando se dirigen a facilitar las siguientes actividades:

- * El desarrollo de la investigación básica y aplicada.
- * La mejora de las previsiones a corto plazo destinadas a paliar las fluctuaciones cíclicas de actividad, particularmente pronunciadas en el mercado textil.
- * La adaptación de las estructuras textiles (excedentes, conversión,

mejora de la estructura industrial y comercial, etc.).

Las ayudas deberán cubrir un período corto de duración y limitarse a las operaciones previstas. Su examen se realizará desde el punto de vista del interés comunitario.

- El sector de la *fibra sintética* ha sido también «regulado» de manera específica, ya que constituye un sector que produce productos sustitutivos del textil y, por lo tanto, contribuye al aumento de los excedentes en este sector. La Comisión ha establecido sus orientaciones sobre el examen de estas ayudas en su Comunicación de 8 de julio de 1989 (DOCE C 173).
- En el sector de la *construcción naval*, tras la expiración el 31 de diciembre de 1990 de la sexta directiva del Consejo, de 26 de enero de 1987, el Consejo ha aprobado por unanimidad, el 21 de diciembre de 1990, una séptima directiva que retoma en lo esencial la estrategia seguida hasta el momento.

La séptima directiva será aplicable durante un período de tres años, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 31 de diciembre de 1993. En el contexto de esta directiva, la Comisión fijó el límite máximo de las ayudas de producción en un 13% para el año 1991. Para los buques de pequeñas dimensiones, el tipo máximo de la ayuda es del 9%.

Se ha previsto una prórroga de un año para España, en lo relativo al período transitorio para la concesión de ayudas al funcionamiento (hasta el 31/12/91).

- El diciembre de 1988, la Comisión adoptó el marco comunitario de las

ayudas públicas para el *sector del automóvil*, que entró en vigor el 1 de enero de 1989 (DOCE C 123 de 18/05/1989). El marco establece, en primer lugar, y para un período de dos años, la notificación previa de todos los proyectos de ayuda a los fabricantes de vehículos automóviles y de motores siempre que el proyecto beneficiario de la ayuda sea superior a 12 millones de Ecus. Por otra parte, los Estados miembros deberán elaborar anualmente un informe sobre la totalidad de las ayudas concedidas a este sector, que deberá ser comunicado a la Comisión.

La Comisión ha prorrogado este marco por un período de dos años en vista de la situación que atraviesa el sector. Actualmente, todos los proyectos de ayuda a empresas del sector deben notificarse previamente a su concesión.

- Por lo que respecta a la *siderurgia*, en el Diario Oficial de las CE de 31/12/91, la Comisión ha establecido una nueva prórroga del régimen de ayudas a través de la Decisión 3855/91/CECA. El nuevo régimen retoma en lo esencial las líneas ya establecidas en anteriores decisiones (Decisión 3484/85 y Decisión 322/89/CECA, cuya validez expiró el 31 de diciembre de 1991), que reconocen de forma muy limitada la validez de algunas ayudas a la siderurgia.

En este sentido, la Comisión autoriza las ayudas a este sector en los siguientes supuestos:

- * Para actividades de I + D, hasta un 50% en actividades de investigación básica y hasta un 25% para el desarrollo de la investigación.

- * Para inversiones de medio ambiente, hasta un 15% de la inversión.
- * Para el cierre de empresas o instalaciones (cobertura de los costes sociales).

4.3. Las ayudas generales

Los regímenes de ayuda de carácter general son aquellos cuyos beneficiarios no dependen, ni de su ubicación geográfica, ni de su pertenencia a un sector determinado. Por su propia naturaleza, estos regímenes de ayuda van destinados al conjunto de las empresas o de la economía de un Estado (modernización, expansión económica o reconversión).

Desde el punto de vista de la política de la competencia, estas ayudas no son admisibles salvo en casos excepcionales, ya que la Comisión las considera especialmente nocivas para el funcionamiento del mercado común. Ello se justifica por tres razones:

- Jurídicamente, por su falta de especificidad sectorial o regional, no puede acogerse, en principio, a las excepciones previstas en el artículo 92.3 TCEE.
- La Comisión se halla en la imposibilidad de valorar sus efectos sobre la competencia y los intercambios, no puede analizar su impacto regional o sectorial.
- Pueden cuestionar las disciplinas comunitarias elaboradas para las ayudas con finalidad regional o sectorial.

Aun manifestando su oposición de principio a la puesta en práctica de este tipo de ayuda, la Comisión ha reconocido

que en ciertas circunstancias, los Estados miembros pueden sentir la necesidad de disponer de medios que les permitan intervenir en la vida económica, sin limitaciones de orden sectorial o geográfico.

En la práctica, la Comisión autoriza los regímenes de ayuda general cuando sus destinatarios son PYMES y la intensidad de las ayudas son de escasa consideración. La autorización de la Comisión suele condicionarse a la exclusión de las empresas pertenecientes a sectores en declive industrial (sectores sensibles).

La Comisión ha establecido un control de los casos de aplicación específicos en estos regímenes, en una carta de 14 de septiembre de 1979 enviada a los Estados miembros, en los siguientes supuestos:

- Cuando la ayuda supere el 15% SNE de las inversiones realizables.
- Cuando la ayuda supere el 10% SNE en inversiones de una cuantía superior a tres millones de Ecus.
- Cuando la ayuda supere el 5% SNE en inversiones superiores a seis millones de Ecus.
- Cuando la ayuda sea superior o igual al 5% SNE en inversiones que superen los nueve millones de Ecus.

Como hemos mencionado, estos regímenes son autorizados excepcionalmente por la Comisión, salvo en los regímenes notificados por España y Portugal durante los primeros años de la adhesión, en los que se ha mostrado menos intransigente.

En su último Informe (XX) sobre la política de competencia, la Comisión incide sobre la necesidad de prohibir los regímenes de ayudas generales. Según la Comisión «la concesión de estas ayudas tiene repercusiones contrarias a la

cohesión económica y social y a la política regional de la Comunidad. En efecto, estas ayudas no solo permiten a las empresas beneficiarías invertir en condiciones más favorables que sus competidores de otros Estados miembros, sino que, además atraen al Estado afectado inversiones que hubieran podido realizarse en otro punto de la Comunidad. Además la concesión de ayudas generales anula el efecto de atracción de las ayudas con finalidad regional concedidas en otros Estados miembros o en sus zonas de desarrollo.

Habida cuenta de estas consideraciones y de los efectos de estas ayudas, una vez realizado el mercado interior, la Comisión tiene la obligación de adoptar respecto de tales ayudas una actitud cada vez más restrictiva.

4.4. Las ayudas horizontales

Las ayudas horizontales tienen como característica fundamental la persecución de ciertos objetivos, o la aportación de ciertas soluciones que son comunes a todos los sectores productivos. Se trata de una categoría de ayudas surgidas recientemente y que se ha impuesto a nivel comunitario.

Actualmente, son dos los objetivos más perseguidos y apoyados por los Estados por su importancia en el entorno empresarial: las actividades de investigación y desarrollo (I+D), y las inversiones para la protección del medio ambiente.

4.4.1. *Las ayudas a la investigación y desarrollo*

Las actividades de I + D han adquirido una importancia creciente, dada la necesidad de innovación en la que se ven

inmersas las empresas. Las ayudas públicas a estas actividades forman parte de una estrategia político-económica que constituye una de las formas de intervención más utilizada por los Estados miembros en favor de su industria.

La Comisión ha manifestado abiertamente su actitud benevolente respecto de las ayudas a la I+D. Con el fin de ofrecer a los Estados miembros orientaciones claras y precisas sobre la materia, la Comisión elaboró un «Encuadramiento comunitario de las ayudas otorgadas por los Estados a la investigación y al desarrollo» (26). La Comisión justifica su posición hacia este tipo de incentivos al considerar que:

«La potenciación de la I + D en la Comunidad constituye un elemento decisivo, capaz de detener la tendencia constatada desde hace una decena de años y que materializa un crecimiento más lento en Europa que en Estados Unidos o en Japón, en lo que se refiere a la producción de bienes de alta tecnología.»

En consecuencia, la Comisión estima necesaria la inversión en estas actividades por parte de las empresas y autoriza la concesión de ayudas públicas.

Los criterios elaborados para valorar las ayudas existentes y previstas, pretenden, ante todo, garantizar la mayor transparencia en este ámbito.

La Comisión estima que el nivel de ayuda a la investigación industrial básica, no debe superar el 50% del coste bruto del proyecto o programa, debiendo la empresa beneficiarías dedicar al proyecto un volumen sustancial de recursos propios.

A medida que la actividad subvencionada se aproxime al mercado,

(26) DOCE, del 11 de abril de 1986, C83.

es decir, se extienda a los ámbitos de la investigación aplicada y del desarrollo, la Comisión exigirá niveles de ayuda progresivamente más bajos, hasta un 25% para el desarrollo del producto resultado de la investigación.

4.4.2. Las ayudas al medio ambiente

En el año 1974 la Comisión adoptó el primer Marco comunitario de las ayudas de Estado en cuestiones relativas al medio ambiente. La evolución observada durante los años transcurridos desde 1974 ha modificado el contexto de la política de medio ambiente, particularmente con las disposiciones de medio ambiente recogidas en el Acta Unida Europea, que establecen que la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios de acción preventiva, de corrección de los ataques al medio ambiente y de que quien contamina paga.

En vista del nuevo contexto de la política sobre medio ambiente que se ha descrito antes, la Comisión inició un examen de la aplicación del principio según el cual «quien contamina, paga». En el curso de este examen, la Comisión decidió, el 17 de diciembre de 1986, seguir aplicando, durante el período cubierto por el Cuarto Programa de Acción sobre el medio ambiente (1987/92), el marco comunitario existente sobre ayudas de Estado a la protección del medio ambiente. Los criterios aplicados son los existentes desde 1974, con ciertas modificaciones incluidas en el memorándum de la Comisión de 1980 para su aplicación en los años 1980/1986.

De acuerdo con los criterios que tiene en cuenta la Comisión, los proyectos de

ayudas a la protección del medio ambiente podrán acogerse a la exención prevista en la letra b) del artículo 92.3 TCEE, cuando cumplan las siguientes condiciones:

- La ayuda esté encaminada a facilitar la implantación de nuevas normas ambientales.
- La ayuda no excede del 15% SNE del valor de la inversión.
- Sólo las empresas con instalaciones que hayan estado en funcionamiento durante por lo menos dos años antes de la entrada en vigor de las referidas normas, podrán percibir ayudas.
- La empresa que reúna las condiciones necesarias para percibir ayudas debe soportar todo el coste de las inversiones normales de reposición y los costes de explotación.

Las propuestas de ayuda que no satisfagan estas condiciones pueden ser autorizadas con arreglo a otras exenciones previstas en las letras a) y c) del artículo 92.3 TCEE, en función de los objetivos que persigan.

En este punto resulta necesario señalar que las ayudas al medio ambiente constituyen un instrumento indispensable para poder hacer frente a las exigencias que se están desarrollando desde el punto de vista normativo en la CEE. Los Estados miembros han gozado de la posibilidad de conceder ayudas de hasta un 50% en esta materia, durante los primeros años de aplicación del marco comunitario. Desde 1974, se han realizado inversiones de gran magnitud, tanto en el sector público como en el sector privado y se puede estimar que el nivel de protección en ciertos Estados de la CEE es mucho más avanzado con respecto a los nuevos Estados

miembros. España no negoció en el momento de la adhesión esta política de control de ayudas al medio ambiente, por ello, desde su entrada en la CEE ha debido ajustar su política de acción a las normas impuestas para todos los Estados miembros, sin disponer, por lo tanto, de un período transitorio para avanzar en esta materia.

4.5. Las ayudas de menor importancia

La PYME ha gozado durante los últimos años de un tratamiento preferencial dentro de las diferentes políticas comunitarias. Ello se debe a dos motivos básicos. Por un lado la estructura de pequeña dimensión permite una adecuación constante a las variaciones del mercado y a la evolución tecnológica, que hoy en día es cada vez más variable. Por otro lado, la PYME se ha convertido en el verdadero motor del desarrollo económico e industrial de la Comunidad y, por lo tanto, en el instrumento privilegiado para la creación de puestos de trabajo.

Desde el punto de vista de la política de competencia, la Comisión considera que las ayudas dirigidas a actividades de PYMES sean examinadas con gran benevolencia.

En este sentido, la experiencia de la Comisión ha permitido desarrollar una política de permisibilidad a las actuaciones de apoyo dirigidas a las PYMEs, que derivó en la adopción en 1984 de un «encuadramiento de ayudas de menor importancia». Esta comunicación ha sido modificada en el año 1990 (27).

La Comisión indica que no se opondrá a aquellos proyectos de menor

(27) DOCE, del 20 de febrero de 1990, C40.

importancia comunicados con arreglo al artículo 93.3 TCEE, que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Para los nuevos programas de ayuda siempre que:
 - La empresa beneficiaría no tenga más de 150 empleados y un volumen de negocios inferior a 15 millones de Ecus.
 - La intensidad de la ayuda no sea superior al 7,5% SNE.
 - Cuando la ayuda tenga como objetivo la creación de empleo, no supere los 3.000 Ecus por puesto de trabajo creado.
 - Cuando no existiendo objetivos de inversión específica o creación de empleo, el volumen total de la ayuda que pueda recibir un beneficiario no sea superior a 20.000 Ecus.

Quedan excluidas las empresas que pertenezcan al sector agrícola, pesquero, transporte, carbón y los sectores para los cuales existen políticas específicas (siderurgia, naval, fibra sintética, textil y vehículos automóviles).

- b) Para los programas de ayuda existentes, aprobados previamente por la Comisión, cuando se proponga:
 - Una prórroga temporal sin incremento de los recursos presupuestarios.
 - Un incremento presupuestario como máximo del 20%, sin prórroga.
 - Una prórroga temporal con un incremento presupuestario del 20%.

- Siempre que el Estado que concede la ayuda proponga modificaciones que restrinjan los criterios de aplicación.

Para estos supuestos, la Comisión ha previsto un formulario de notificación específico, comprometiéndose a decidir sobre las propuestas en un plazo de 20 días.

5. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS AYUDAS PUBLICAS

El procedimiento de control de las ayudas públicas es la materia más afectada por la situación de inseguridad jurídica. El Consejo no ha hecho uso de las facultades que le otorga el artículo 94 del Tratado CEE y el procedimiento ha sido establecido en base a reglas impuestas por la Comisión con el control del TJCE.

El Tribunal de Justicia europeo ha recortado los poderes discrecionales de la Comisión, para conceder a las administraciones y empresas la confianza legítima necesaria al establecer sus programas de actuación. No obstante, en esta materia existen grandes lagunas susceptibles de perjudicar el normal desenvolvimiento de las actuaciones públicas, particularmente en aquellos supuestos en los que la urgencia prima sobre el cumplimiento de las formalidades burocráticas.

5.1. La obligación de notificación previa

Tanto la obligación de notificación de los proyectos de ayuda como el procedimiento de examen ante la Comisión, están regulados por las disposiciones del artículo 93 TCEE.

El texto del artículo 93 es oscuro y ambiguo. Las distintas fases del procedimiento que establece, no se exponen en su sucesión cronológica sino en un orden invertido.

Intentaremos dar un enfoque simplificado de las obligaciones del Tratado que se imponen a los Estados miembros, y de las pautas que el TJCE ha marcado en el procedimiento de control.

La obligación de notificación de todo proyecto de ayuda que constituya una nueva ayuda o una modificación de ayuda existente, se deriva del artículo 93.3 del Tratado CEE.

5.1.1. La fase previa

La obligación de notificación previa constituye la única garantía verdadera para evitar la concesión de ayudas que puedan falsear el funcionamiento del Mercado Común, lesionando los intereses legítimos de las empresas competidoras.

El Tribunal de Justicia ha confirmado la necesidad de cumplir esta obligación de notificación previa. Los Estados miembros deben informara la Comisión con un plazo suficiente de antelación, todo proyecto de ayuda que pretendan conceder.

Los Estados no pueden sustraerse a esta obligación en ningún caso, so pena de incumplir las disposiciones del artículo 93.3 TCEE y provocar la nulidad de la ayuda concedida.

La notificación de los proyectos de ayuda es un requisito formal necesario para su concesión. Este deber de los Estados es cada vez más respetado tal y como se demuestra en el cuadro n.º 3.

Cuadro n.º 3. Actividades en el ámbito del control de las Ayudas Estatales, excluidas las ayudas a la Agricultura, la Pesca y el Transporte

AÑO	NUMERO DE PROYECTOS NOTIFICADOS	POSTURAS ADOPTADAS POR LA COMISION				PROYECTOS NOTIFICADOS Y POSTERIORMENTE RETIRADOS POR LOS ESTADOS MIEMBROS
		Sin objeciones	Inicio del procedimiento en virtud del apartado 2 del artículo 93 CEE o del apartado 3 del artículo 8 de la decisión n.º 2320/81/CECA	Cierre del procedimiento en virtud del apartado 2 del artículo 93 CEE o del apartado 3 del artículo 8 de la decisión n.º 2320/81/CECA	Decisiones finales a tenor del apartado 2 del artículo 93 CEE o del apartado 3 del artículo 8 de la decisión n.º 2320/81/CECA	
1981	92 (incluido acero = 16)	79 (incluido acero = 11)	30 (incluido acero = 9)	19 (incluido acero = 9)	14	
1982	200 (incluido acero = 81)	104 (incluido acero = 25)	86 (incluido acero = 56)	30 (incluido acero = 13)	13 (incluido acero = 1)	
1983	174 (incluido acero = 4)	101 (incluido acero = 18)	55	18	21 (incluido acero = 9)	9
1984	162 (incluido acero = 10)	201 (incluido acero = 66)	58 (incluido acero = 1)	34	21	6
1985	133 (incluido acero = 7)	102 (incluido acero = 21)	38 (incluido acero = 1)	31	7	11
1986	124	98	47	26	10	5
1987	326	205	27	32	10	1
1988	375	311	31	32	13	
1989	296	254	37	27	16	7
1990	429	352	33	24	12	2

Nota: Las cifras de la primera columna no representan el total de las cuatro columnas siguientes debido a los traspasos de un año a otro y al hecho de que la Comisión, al recurrir al procedimiento establecido en el apartado 2 del artículo 93 del TCEE o el apartado 3 del artículo 8 de la decisión n.º 2320/81/CECA, tiene que adoptar dos decisiones; primero una de inicio del procedimiento y, a continuación una decisión final para concluirlo

Fuente: XX Informe sobre la política de competencia. Comunidades Europeas Bruselas, Luxemburgo, 1991

Las ventajas de la notificación son evidentes. Más del 80% de los proyectos notificados son autorizados por la Comisión en la fase previa. Por otra parte, cualquier particular o empresa que se vea perjudicado por la concesión de una ayuda no notificada puede solicitar su nulidad ante las jurisdicciones nacionales,

ya que el artículo 93.3 TCEE goza de efecto directo. Esta es una diferencia fundamental con respecto al artículo 92, cuya aplicación es una competencia exclusiva de la Comisión (no puede ser invocado ante un juez nacional).

Según la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Lorenz, el objetivo perseguido por el artículo 93.3 TCEE, es prevenir la entrada en vigor de ayudas contrarias al Tratado dando a la Comisión un plazo de reflexión y de investigación. Este plazo, calculado por el Tribunal en dos meses, constituye la fase preliminar del procedimiento y ha de permitir a la Comisión formarse una opinión acerca de la conformidad, parcial o total, con el Tratado de los proyectos de ayudas notificadas (28). La Comisión se ha autolimitado este plazo, reduciéndolo a 30 días hábiles para los casos de aplicación de regímenes previamente aprobados y para los que se solicita una prórroga.

Sin embargo, en la práctica la Comisión determina el comienzo del plazo, solamente si la notificación es completa y va acompañada de toda la información necesaria. Generalmente, y sobre todo cuando el tiempo apremia, la Comisión interrumpe el plazo artificioamente, solicitando informaciones complementarias sin importancia sustancial para el examen del caso. Mediante este tipo de solicitudes el expediente de ayuda más sencillo puede tardar en aprobarse un plazo muy superior al establecido.

En el caso de España el plazo se alarga aún más, pues las Comunidades Autónomas y otras autoridades regionales, deben a su vez notificar los proyectos de ayuda a través de la Secretaría de Estado para las relaciones con la CEE (29).

(28) En su sentencia Lorenz, de 11 de diciembre de 1973, asunto 120/73, el TJCE consideró que «la prohibición de ejecución consagrada por la última frase del artículo 93, tienen efecto directo y engendra, en favor de los particulares, derechos que las jurisdicciones nacionales deben salvaguardar».

(29) El Real Decreto 1755/87, de 23 de diciembre de 1987, regula el procedimiento interno en España, de notificación de las ayudas públicas a la Comisión Europea.

Este órgano remite los proyectos a la Comisión interministerial para asuntos europeos, que se reúne una vez por semana dictaminando sobre la compatibilidad de estas ayudas con las normas del Tratado. Posteriormente la notificación se tramita a Bruselas, vía Representación Permanente española.

Por tanto, en lo que se refiere a autoridades regionales, los plazos a los que se hacen mención son todavía superiores. Ello hace prácticamente imposible para una administración, el cumplimiento de las obligaciones de una forma ortodoxa.

Transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de recepción del proyecto por parte de la Comisión Europea (fecha de acuse de recibo) sin que adopte una decisión expresa, el Estado miembro puede ejecutar el proyecto de ayuda, dando un preaviso a la Comisión.

Si la Comisión estima que el proyecto de ayuda es incompatible con las disposiciones del Tratado, iniciará el procedimiento previsto en el artículo 93.2 del Tratado CEE.

5.1.2. *El procedimiento del artículo 93.2 del Tratado CEE*

El procedimiento formal se inicia mediante un requerimiento por el cual la Comisión invita al Estado miembro interesado a formular sus observaciones.

La Comisión debe solicitar a los demás Estados miembros que presenten sus observaciones, para lo cual les remite una copia del requerimiento.

Finalmente, la Comisión publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (D.O.C.E.) una comunicación sobre la apertura del procedimiento, para

ceder a los terceros interesados que presenten un interés legítimo (en el mantenimiento o en la supresión de la ayuda), la posibilidad de presentar sus observaciones.

La apertura del procedimiento da lugar al inicio de las discusiones, escritas u orales, entre la Comisión y el Estado miembro, con el fin de lograr una solución conforme al Derecho comunitario.

El procedimiento no está sujeto a ningún plazo, según el Tratado. No obstante, en Tribunal de Justicia ha decidido que la Comisión debe disponer de un plazo razonable para finalizarlo. En la práctica, el plazo admitido suele rondar los seis meses desde la fecha de apertura. Un retraso injustificado puede crear en el interesado una confianza legítima, que impida ordenar la restitución de la ayuda incompatible con el mercado común y, en definitiva, determinar la nulidad de la decisión de la Comisión (30).

El procedimiento ante la Comisión puede finalizar de tres formas:

- * Una decisión positiva autorizando la adopción del régimen de ayudas y la concesión de las mismas.
- * Una decisión positiva condicionada, que autorice la puesta en vigor de la ayuda con ciertas modificaciones.
- * Una decisión negativa que prohíba la concesión de las ayudas previstas.

La Comisión suele publicar sus decisiones denegatorias en el DOCE sección L, para dar la posibilidad a los interesados (Estados o empresas), de presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia, apoyándose en el artículo 173 TCEE.

(30) Sentencia de 24 de noviembre de 1987, asunto 223/85.

El artículo 93.2 ofrece a la Comisión la posibilidad de acudir al Tribunal de Justicia, si el Estado miembro infractor no cumple la decisión.

5.2. Las ayudas no notificadas

Una ayuda o régimen de ayuda ejecutado sin haber sido notificado previamente a su concesión es ilícito «ex tunc». El artículo 93.3 TCEE dispone de efecto directo y puede ser invocado ante cualquier jurisdicción nacional.

En su sentencia de 21 de noviembre de 1991 (asunto 354/90), el TJCE ha señalado que los órganos jurisdiccionales nacionales deberán declarar la ilegalidad de cualesquiera medidas adoptadas por un Estado miembro contraviniendo el artículo 93.3 del Tratado (las que no reúnen los requisitos de la notificación).

Pero lo más importante de la sentencia es el establecimiento de un nuevo principio cuyas consecuencias son absolutamente revolucionarias. Según el Tribunal, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 93.3 afecta a la validez de los actos de ejecución de las medidas de ayuda, y la posterior adopción de una decisión definitiva de la Comisión, que declare dichas medidas compatibles con el mercado común, no produce la consecuencia de legalizar a posteriori los actos invalidados.

Dicho en otros términos, la no notificación de una ayuda o su concesión sin esperar la decisión final de la Comisión, otorga a los competidores de la empresa beneficiaría el derecho a solicitar ante los jueces nacionales la anulación del acto, con carácter definitivo. En adelante, ni tan siquiera una decisión de compatibilidad de la ayuda con el Tratado,

adoptada por la Comisión, podrá subsanar la decisión judicial que declara su invalidez.

Por otra parte, cuando la Comisión comprueba que una ayuda ha sido concedida o modificada sin haber sido notificada, o sin esperar la decisión final, tiene la obligación de solicitar su supresión o modificación, sin que tenga por ello que fijar un plazo a su destinatario (31).

Ante una ayuda no notificada, la Comisión puede acudir al Tribunal de Justicia por incumplimiento formal del Estado miembro del artículo 93.3 TCEE. Sin embargo, la Comisión después de invitar al Estado miembro a suprimir la ayuda, inicia un procedimiento de investigación y examen de la compatibilidad de la ayuda con las disposiciones del Tratado.

A diferencia del procedimiento utilizado para el examen de compatibilidad de las ayudas notificadas, la Comisión no está sujeta a ningún plazo (de dos meses en el caso de las notificadas), para iniciar el procedimiento previsto en el artículo 93.2 TCEE.

Es preciso indicar que si el Estado no suprime la ayuda en respuesta a la petición de la Comisión, ésta se encuentra facultada para adoptar una decisión provisional, obligando al Estado miembro concedente a suprimirla, hasta que se pronuncie sobre el fondo.

En el supuesto en que la Comisión adopte una decisión negativa, el Estado miembro deberá proceder a la recuperación de la ayuda.

(31) El Tribunal de Justicia determinó esta facultad en la sentencia de 2 de julio de 1974, asunto 173/73, Rec. 1974.

5.3. El control de las ayudas existentes

El artículo 93.1 TCEE dispone que la Comisión procederá, junto con los Estados miembros, al examen permanente de los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados.

Esta disposición permite a la Comisión, por un lado, examinar la compatibilidad de las ayudas existentes en los nuevos Estados que se adhieren a la CEE. Por otra parte, en base a esta disposición, la Comisión puede revisar en cada momento, si las condiciones lo requieren, los regímenes de ayuda que han sido autorizados, para proponer las modificaciones que estime convenientes.

La Comisión utiliza esta vía de control cuando observa una modificación de las condiciones que le indujeron a aprobar una ayuda o bien, cuando tiene conocimiento de que el Estado miembro que la concede lo hace de manera abusiva, sin respetar las condiciones que, eventualmente, le fueron impuestas.

5.4. La recuperación de las ayudas ilegales

A partir del año 1983, la Comisión comenzó a requerir sistemáticamente la recuperación de las ayudas consideradas incompatibles con el Tratado.

En su Comunicación de 24 de noviembre de 1983, se recoge la posibilidad de solicitar a los Estados miembros que procedan a la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente a los beneficiarios, para otorgar más eficacia a las obligaciones impuestas por el artículo 93.3 TCEE. Esta facultad ha sido reconocida explícitamente por el Tribunal de Justicia en la Sentencia

«Ayudas a la reconversión de las regiones mineras», de 12 de julio de 1973(32).

En la práctica, esta materia presenta diversas dificultades materiales y jurídicas. A pesar de las decisiones que imponen la obligación de proceder a la recuperación de las ayudas, son escasos los supuestos en que las ayudas han sido restituidas efectivamente por las empresas beneficiarias.

Si la decisión de la Comisión es incumplida por el Estado que debe proceder a la recuperación, empleando los procedimientos que le ofrece su propio ordenamiento jurídico interno, la Comisión puede interponer un recurso por la vía del artículo 93.2 TCEE.

La sentencia mencionada ha reiterado que frente a un recurso de incumplimiento de la decisión, la única defensa que puede alegar un Estado es la imposibilidad absoluta de ejecutar correctamente la decisión. Las disposiciones que regulen el procedimiento interno para la recuperación de las ayudas, deben aplicarse de forma efectiva. El Tribunal ha declarado que la situación financiera de la empresa no constituye un motivo para justificar la imposibilidad de ejecución, ya que el objetivo de la decisión podría lograrse mediante la liquidación de la sociedad beneficiaria de la ayuda.

(32) Sentencia de 12 de julio de 1973, asunto 70/72, Rec. 1973. En la sentencia de 14 de febrero de 1990 (asunto 301/87), el Tribunal ha establecido una diferenciación entre ayudas notificadas y no notificadas. Hasta entonces la Comisión estimaba ilegales las ayudas no notificadas e incompatibles las ayudas contrarias al artículo 92.1. En esta sentencia el Tribunal ha decidido que el calificativo de ilegal corresponde a una ayuda que no es compatible con el Tratado en cuanto al fondo. Las ayudas no notificadas serán denominadas ayudas irregularmente establecidas.

Por otra parte, el Tribunal ha excluido el riesgo de que la empresa beneficiaria, una vez restituida la ayuda, pueda exigir en el orden interno, al Estado miembro, la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la pérdida de la ayuda. En este sentido, el Tribunal estima que la empresa debe conocer las repercusiones de obtener una ayuda no notificada o concedida incumpliendo las disposiciones del Tratado sobre la política de competencia.

Obviamente, esta afirmación atiende a razones de eficacia jurídica. No obstante, estimamos que su aplicación efectiva puede verse obstaculizada por el derecho interno de algunos Estados miembros.

5.5. La falta de transparencia en la práctica administrativa de la Comisión

Los procedimientos de control de las ayudas públicas se caracterizan por la falta de una normativa dirigida a precisar los poderes de la Comisión. Ante la carencia de normativa, la Comisión ha establecido un procedimiento sibilino, que se puede calificar de complejo y poco transparente, a pesar de las clarificaciones que ha realizado el Tribunal de Justicia en ciertos aspectos.

El Tribunal de Justicia ha establecido una serie de principios para permitir a las empresas defenderse ante las decisiones de la Comisión que pueden producirles algún perjuicio. No obstante, en esta materia la Comisión ha establecido un sistema que ofrece pocas garantías, particularmente en los casos en los que la Comisión adopta decisiones positivas (decisiones de autorización de ayudas).

En lo que se refiere a las decisiones negativas adoptadas por la Comisión en contra de una ayuda estatal, las empresas directamente afectadas por la decisión tienen legitimidad para presentar un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia Europeo.

El problema se plantea ante la posibilidad para las empresas terceras, competidoras de las beneficiarias, de presentar un recurso contra las decisiones de la Comisión que autorizan la concesión de una ayuda. En estos casos que, por otra parte, constituyen la gran mayoría de los proyectos notificados, la falta de publicación de las decisiones de la Comisión dificulta el establecimiento de una transparencia adecuada para el mantenimiento de un sistema que garantice los derechos de la defensa de las empresas.

En este sentido, existen dos causas determinantes que limitan las facultades de las empresas terceras: la falta de publicidad de las ayudas notificadas y aprobadas por la Comisión en la fase previa (durante los dos primeros meses desde la notificación), y la falta de legitimidad de las empresas terceras para recurrir una decisión de la Comisión ante el Tribunal de Justicia.

En el primer supuesto, la inexistencia de publicación de la notificación de la ayuda no permite a las empresas terceras la posibilidad de poder presentar sus observaciones ante la Comisión. Por otra parte, la decisión positiva (de no objeción a la puesta en práctica de la ayuda), no es publicada. En este sentido, a partir de 1990 la Comisión ha iniciado la publicación de los programas de ayuda aprobados en la fase previa, de forma muy sintética y con varios meses de retraso. Es preciso considerar que este

avance, en una política que se pretende sea transparente, no es suficiente para salvaguardar los derechos de las empresas.

En lo que se refiere a la legitimidad de las empresas terceras para interponer un recurso de anulación de una decisión positiva de la Comisión en base a la sentencia COFAZ del Tribunal de Justicia Europeo, tendrán legitimidad para interponer recursos, las terceras empresas que hayan intervenido activamente en la fase precontenciosa ante la Comisión (a través de una denuncia o de la presentación de sus observaciones), justificando un interés legítimo en el asunto (33).

La falta de transparencia resta eficacia a la política de control de las ayudas públicas. Es necesario que la Comisión establezca un sistema que permita a las empresas poder acceder a la información imprescindible para poder conocer los sistemas de ayuda que establecen los Estados. El Tribunal de Justicia Europeo ha establecido en esta materia ciertas facultades en favor de las empresas que, suponemos, seguirán ampliándose para colmar el vacío jurídico que se desprende de la práctica administrativa de la Comisión.

6. LAS AYUDAS PÚBLICAS A LA INDUSTRIA EN EL PAÍS VASCO

La política industrial de la región del País Vasco está sometida al control de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado. Desde 1986, fecha en que tuvo lugar la adhesión de España a la CEE, la Administración autónoma ha debido ajustar sus programas de ayuda a los principios que rigen la política comunitaria de competencia.

(33) Sentencia de 28 de enero de 1986, asunto 169/84, Rec. 1986.

En el momento de la adhesión, España hubo de notificar los programas de ayudas vigentes en todo el territorio, sin diferenciación en cuanto al órgano que las concediese. De esta forma, fueron notificados algunos de los regímenes existentes en la CAPV. Estos regímenes fueron aprobados por la Comisión sin ninguna objeción.

Posteriormente, la Administración vasca ha sido respetuosa con las obligaciones del Tratado, cumpliendo con la notificación de los programas generales de ayudas a las empresas (inversión, I + D, reestructuración), salvo en supuestos excepcionales cuya urgencia excluía la posibilidad de respetar los plazos impuestos por la Comisión.

A nivel estatal, hasta el año 1988 no ha existido una concienciación dentro de las administraciones de las Comunidades Autónomas sobre la necesidad de notificar los proyectos de ayuda. En 1988, España notificó 41 proyectos de ayuda, en 1989 se notificaron 67 proyectos y en 1990 el número de notificaciones creció considerablemente, hasta 170.

El Ejecutivo vasco notificó sus programas de ayudas tradicionales a la industria en 1987. Desde entonces la Comisión ha seguido aprobando las prórrogas de estos programas sin mayor dificultad. Sin embargo, la Comisión ha iniciado durante estos años algunos procedimientos en contra de ciertas ayudas concedidas a determinadas empresas. En la mayor parte, se trata de ayudas concedidas con carácter excepcional a empresas que requerían una asistencia financiera urgente. En todos los casos resueltos, salvo en uno, la Comisión decidió cerrar el procedimiento del artículo 93.2 TCEE.

6.1. **Asuntos en los que la Comisión ha iniciado el procedimiento del artículo 93.2 TCEE**

La Comisión ha iniciado diversos procedimientos en contra de ayudas individuales concedidas por el ejecutivo vasco. La característica común a todas las ayudas es que en ningún caso éstas habían sido previamente notificadas.

- En 1988, la Comisión inició un procedimiento en contra de las ayudas concedidas por el Gobierno Vasco a la empresa *Patricio Echeverría, S.A.*, consistentes en una bonificación de interés sobre un préstamo solicitado en base al Convenio firmado entre el Gobierno Vasco y algunas entidades financieras del País Vasco (Convenio Pymes). La ayuda iba destinada a facilitar un proyecto de inversión de gran envergadura que la empresa debía realizar.

Tras el procedimiento de examen la Comisión decidió considerar la ayuda compatible con el Tratado, ya que su objetivo era contribuir a la modernización de ciertas estructuras de la empresa y su cuantía no era susceptible de restringir la competencia en una medida contraria al interés común (Decisión de 21 de marzo de 1989).

En 1989, la Comisión inició dos procedimientos en contra de ayudas concedidas por el ejecutivo vasco a dos empresas del País Vasco y un procedimiento para modificar un programa de ayudas del ejecutivo autónomo:

- Por decisión del 13 de marzo de 1990, la Comisión clausuró un procedimiento en contra de una ayuda concedida a la empresa *Altos*

Hornos de Vizcaya, para la realización de inversiones en materia de medio ambiente. La ayuda concedida no fue notificada, violando las disposiciones de la decisión 3484/85/CECA, del 27 de noviembre de 1985. La apertura del procedimiento fue seguida de un detallado estudio de la inversión realizada por parte de la Comisión, que decidió considerar como inversión subvencionable en materia de medio ambiente una parte de la inversión total realizada. En particular, la Comisión estimaba que parte de la inversión realizada por la empresa no tenía por objetivo la mejora del medio ambiente, sino la producción de energía (actividad no contemplada en el marco de ayudas a la siderurgia). A pesar de ello, puesto que la ayuda no superaba el 15% previsto en la decisión 3484/85, la Comisión decidió cerrar el procedimiento, autorizando la ayuda concedida.

- Más problemático resultó el procedimiento abierto por la Comisión en contra de las ayudas concedidas a la empresa *Magefesa* por diversas Comunidades Autónomas (País Vasco, Cantabria y Andalucía) y por el Gobierno Central.

Magefesa percibió más de 7.000 millones de pesetas durante los años 86 y 87 para hacer frente a las deudas contraídas por la empresa y a todo un proceso de reestructuración de plantilla necesario para hacer viable la continuidad de la empresa. Sin embargo, en su decisión de 20 de diciembre de 1989, la Comisión conceptuó las ayudas a la empresa *Magefesa* como de funcionamiento, de la categoría de ayudas a

empresas en dificultades. Declaró su incompatibilidad con el Mercado Común por no atenerse a las condiciones básicas que, según indica la Comisión, deben respetar las ayudas de esta categoría: circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para mantener la empresa operativa, hasta que sean puestas en práctica las 129 medidas precisas para establecer su viabilidad y estar estrictamente condicionadas a la ejecución de un plan sólido de reestructuración.

Las ayudas a *Magefesa* fueron concedidas sin prestar consideración a la viabilidad y reestructuración futura del grupo y con el propósito aparente de mantener sus compañías artificialmente en funcionamiento.

Únicamente, los subsidios concedidos a favor de los trabajadores excedentes, no constituyen ayuda de Estado porque tuvieron lugar una vez que los trabajadores involucrados hubieron rescindido sus vínculos laborales con la empresa.

En la decisión, la Comisión decidió la restitución de las ayudas concedidas en una parte considerable (más de 5.000 millones).

- Durante este mismo año, la Comisión inició un procedimiento de examen contra el régimen de *ayudas al transporte público* notificado por el Gobierno Vasco, pero finalmente, tras solicitar algunas modificaciones, la Comisión aprobó el programa.

En materia de transportes públicos, sector regulado específicamente por el reglamento 1107/70, de 4 de junio de 1970, La Comisión no permite la concesión de ayudas destinadas a aumentar la

capacidad del sector. En el régimen de ayudas notificado, se preveía la concesión de préstamos bonificados para la compra de camiones. La Comisión exigió que estas ayudas solo podrían considerarse compatibles si su concesión era condicionada a la obligación de desguace del camión que con la compra del nuevo se debería sustituir. El decreto que regulaba el régimen de ayudas fue modificado en este sentido.

- En julio de 1990, la Comisión inició el procedimiento del artículo 93.2, respecto de la concesión por las autoridades españolas de ayudas destinadas al salvamento de un grupo de fabricantes privados de material eléctrico constituido por las sociedades *Cenemesa*, *Conelec* y *Cademesa*, que percibieron ayudas por valor de 229 millones de Ecus.

La Comisión considera en su decisión de apertura del procedimiento que la intervención pública estaba destinada a permitir la venta de las sociedades al grupo técnico sueco *Asea Brown Boveri (ABB)*. Tras un primer análisis la Comisión considera que las ayudas pueden ser incompatibles con el Mercado Común, ya que falsean la competencia y perturban los intercambios intracomunitarios.

El Gobierno español ha introducido un recurso de anulación de la decisión de la Comisión ante el T.J.C.E., al considerar que se ha incumplido el plazo de dos meses para iniciar el procedimiento previsto en el artículo 92.3. Es la primera vez que se introduce un recurso por esta causa, aunque estimamos que

difícilmente pueda prosperar, teniendo en cuenta que la ayuda no fue notificada y que, por lo tanto, la Comisión no está obligada a respetar el plazo mencionado.

- Durante el año 1991, la Comisión ha iniciado dos procedimientos de investigación para ayudas a la industria del País Vasco.

El primer procedimiento va dirigido al examen de una ayuda del Gobierno Vasco a la empresa *Victorio Luzuriaga*, para facilitar la realización de un plan de reestructuración de la empresa. El asunto se encuentra en fase de estudio por la Comisión, que adoptará una decisión próximamente. Sin embargo, cabe la posibilidad de que la Comisión no pueda pronunciarse sobre la compatibilidad de esta ayuda, ya que fue concedida antes de 1986. Si tal es el caso, la ayuda no entra dentro del ámbito de aplicación del Tratado pues en ese momento España no era miembro de la CEE.

El segundo asunto concierne a la compatibilidad de los regímenes de *incentivos fiscales a la inversión*, establecidos por las Diputaciones Forales del País Vasco en virtud de las atribuciones que les confiere el Concierto Económico entre el País Vasco y el Estado.

6.2. El sistema de Incentivos Fiscales a la Inversión: su compatibilidad con el Tratado CEE

El 20 de julio de 1991, el DOCE publicaba la apertura del procedimiento previsto en el artículo 93.2 TCEE, contra

el sistema de incentivos fiscales a la inversión instituido por las Normas Forales 28/ 1988 de Álava, 8/1988 de Bizkaia y 6/1988 de Gipuzkoa, al considerarlas ayudas públicas que falsean la competencia y restringen la libertad de establecimiento.

La primera carta de la Comisión solicitando información acerca del funcionamiento del sistema de incentivos fiscales del País Vasco fue formulada en febrero de 1988. Desde esta fecha la Comisión ha realizado un análisis detallado del sistema de incentivos en relación con el Concierto Económico entre el País Vasco y el Estado.

La Comisión no adoptó una decisión oficial de apertura hasta julio de 1991. El sistema establecido por las Diputaciones Forales difiere del sistema del resto del Estado. No obstante, la existencia del Concierto Económico justifica este trato diferencial. La Comisión considera al sistema de incentivos fiscales del País Vasco como uno más, en relación con los sistemas existentes en los Estados miembros. Se trata de la única excepción respecto al resto de los Estados miembros, que mantienen un solo régimen fiscal para todo su territorio.

En una primera fase de examen, la Comisión consideró que teniendo en cuenta el carácter excepcional del sistema, los incentivos fiscales deberían ser considerados como medidas generales, ya que a ellos se pueden acoger todas las empresas que realicen inversiones durante el año fiscal, sin discriminación alguna.

El expediente de los incentivos fiscales fue examinado por otras direcciones generales de la Comisión. El problema ha surgido cuando el Servicio Jurídico ha considerado que el sistema de incentivos fiscales es susceptible de violar el artículo

52 TCEE (restricciones a la libertad de establecimiento), ya que su aplicación se limita a aquellas sociedades situadas físicamente en el territorio de la Comunidad Autónoma. Las sociedades que realicen inversiones en el País Vasco sin acogerse a su régimen fiscal no pueden beneficiarse de los incentivos en la medida en que lo hacen las demás empresas. Ello constituye un tratamiento discriminatorio, a juicio de la Comisión.

Aunque la aplicación del régimen no hace una distinción en razón de la nacionalidad de la empresa, sí lo hace en razón a su operatividad. El Concierto Económico exige en su artículo 17, que las sociedades que pueden acogerse al régimen fiscal previsto por las normas forales, deben operar exclusivamente en el territorio vasco. Esta condición es considerada una discriminación contraria al artículo 52 TCEE, ya que condiciona la concesión del beneficio, al lugar en que se ubica y en el que la empresa opera. En este sentido, es preciso indicar que a partir del 1 de enero de 1991, este artículo ha sido modificado. A partir de esta fecha el Concierto Económico subordina el acceso de las empresas a dos condiciones: la empresa debe tener su domicilio fiscal en el País Vasco y su facturación en territorio común (fuera de la CAPV), no debe exceder del 75% en su conjunto.

Un problema adicional que se plantea, resulta de la naturaleza del Concierto Económico que regula una situación específica de un territorio perteneciente a un solo Estado miembro, y que comprende zonas que no pueden percibir ayudas con finalidad regional (parte de Álava y de Bizkaia).

En lo referente a la calificación de ayuda de estado a los incentivos fiscales, el artículo 92.1 TCEE sería aplicable si la decisión final considerase que existe

discriminación. El elemento fundamental que distingue a las ayudas de estado en las medidas generales, es el carácter discriminatorio que califica a la ayuda. En este sentido, la aplicación del artículo 52 puede condicionar la calificación de ayuda de estado a los incentivos fiscales y, por lo tanto, la aplicación del artículo 92.

En el supuesto que la decisión fuera negativa, sería necesario justificar el sistema de incentivos en su conjunto, esto es, tanto los incentivos generales a la inversión como los específicos para inversiones de especial interés tecnológico, en base a las excepciones previstas en el artículo 92.3 c) del Tratado.

Por otra parte, debería justificarse que en aquellos supuestos en los cuales la empresa ha percibido ayudas de otros regímenes, no se superan los techos máximos de ayuda admitidos por la Comisión en el interior del País Vasco.

La decisión que sea adoptada por la Comisión deberá ser cumplida por sus destinatarios en todos sus elementos, ya que tiene efecto directo.

En cualquier caso, la decisión de la Comisión puede ser recurrida ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para conseguir su anulación (artículo 173 TCEE).

6.3. Perspectivas de las Nuevas medidas de Apoyo: Adaptaciones convenientes

La actual situación del tejido industrial del País Vasco requiere un fuerte apoyo de las instituciones públicas para poder hacer frente al reto del mercado único. El Gobierno es consciente de ello, tal y como

se refleja en el marco general de actuación para la política industrial en el período 1991-1995.

Se trata de un plan muy ambicioso que deberá respetar las directrices comunitarias sobre la política de competencia.

Actualmente, se ha previsto un plan de actuaciones extraordinario para empresas industriales en dificultades (plan 3R). Este programa, dotado con un presupuesto de 30.000 millones de pesetas, prevé una serie de actuaciones dirigidas al saneamiento de empresas que se enfrentan con graves dificultades financieras.

El programa va dirigido a empresas en crisis y ha sido notificado oficialmente a la Comisión. La estructura del programa y las condiciones de su aplicación respetan el marco comunitario de ayudas a las empresas en crisis: ayudas regresivas, limitadas en el tiempo, proporcionadas a los objetivos y justificadas por un plan que garantice la viabilidad de las empresas a largo plazo.

Estimamos que este programa podría beneficiarse de una autorización de la Comisión, a pesar de que su posición hacia estas ayudas es cada vez más restrictiva. En cualquier caso, la autorización de la Comisión estará condicionada a la comunicación de los datos imprescindibles que garanticen la debida aplicación del plan.

En concreto, la Comisión ha condicionado la aprobación del programa a la notificación previa de los casos individuales de aplicación del programa en empresas con más de 250 trabajadores. Esta obligación puede alterar el normal funcionamiento de la gestión del Plan 3R ya que la Comisión debe aprobar no sólo las ayudas que se prevén conceder, sino incluso

los planes de viabilidad en que éstas se sustentan.

En cuanto a los programas de ayuda que sean adoptados en los próximos años, deberán tener en cuenta los diferentes marcos comunitarios. A este respecto, sería conveniente tener en cuenta ciertos aspectos que podrían facilitar la autorización de las ayudas:

- La puesta en vigor de programas de ayudas con finalidad regional es permitida por la Comisión cuando se respetan los techos máximos autorizados. Actualmente, gran parte de la provincia de Álava y parte de Bizkaia no pueden recibir ayudas con finalidad regional, ya que no cumplen los principios impuestos por la Comisión. Sería conveniente iniciar los trámites necesarios para su inclusión, solicitando unos límites de ayuda autorizados razonables (20%). Teniendo en cuenta que la ZID del País Vasco no ha sido prorrogada y que la situación socio-económica de Álava ha empeorado en los últimos años, esta solicitud podría prosperar ante la Comisión. De esta forma, en todo el territorio del País Vasco se podrían conceder ayudas con finalidad regional.
- De ciertas declaraciones realizadas por el diputado de Economía de Gipuzkoa, se desprende la posibilidad de solicitar a la Comunidad la declaración de «zona de empresa» a la zona fronteriza de Irún. Las ventajas de las que se pueden beneficiar las empresas que se sitúan en estas zonas consisten, generalmente, en una exención del impuesto sobre sociedades durante

un período de diez años.

Esta solicitud podría encontrar obstáculos si se tramita en estos momentos, ya que actualmente se encuentra en tela de juicio el sistema de incentivos fiscales del País Vasco. Sería más conveniente esperar a la decisión de la Comisión para proceder a dicha solicitud. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que las zonas de empresa que existen actualmente en la Comunidad se han autorizado por razones estrictamente sectoriales (debidas a fuertes procesos de reestructuración). Justificar la solicitud de una «zona de empresa» por razones de la desaparición de una frontera podría crear un precedente para el resto de los territorios fronterizos. En este sentido, la Comisión puede mostrarse reticente a su concesión.

- Es conveniente adoptar los programas de ayuda a objetivos legítimos dentro de la perspectiva comunitaria: programas de ayuda a la PYME (hasta 250 trabajadores), I+D y Medio Ambiente.
- Finalmente, es recomendable que exista una mayor propensión tanto por parte de las empresas como de las administraciones a formular observaciones en los procedimientos precontenciosos de la Comisión y a intervenir en los sustanciados ante el Tribunal de Justicia europeo. Son frecuentes tales intervenciones por parte de los otros Estados miembros y de sus empresas en asuntos que se refieren a nuestros propios programas de ayuda.

El reto de 1993 nos obliga a acelerar y agilizar la política de ajuste y relanzamiento industrial, para facilitar a la empresa vasca los medios necesarios para afrontar la competencia internacional con garantías de éxito. No obstante, la política europea sobre competencia limita la actuación de los poderes públicos a objetivos legítimos tanto cualitativa como cuantitativamente. Esta política debe ser considerada y utilizada como un estímulo tanto para las administraciones, al fijar los objetivos incentivables, como para las propias empresas, que

deben proyectar sus inversiones asegurando su viabilidad y rentabilidad. El objetivo de la política de libre competencia es fomentar el desarrollo armonioso de la economía comunitaria, a través de la libre actuación de las empresas en un mercado donde impere el principio de la ley de la oferta y la demanda. La concesión de las ayudas públicas debe circunscribirse a objetivos que contribuyan al desarrollo de un sistema industrial económicamente sano. Este es el reto de los poderes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCE EUROPE, núms. 5089, 5094, 5114, 5132, 5156, 5171, 5179. Bulletin quotidien Europe. Luxembourg.
- COMISIÓN DE LAS CE. Informes anuales sobre la Política de Competencia (1985/1991). Oficina de las Publicaciones de las CE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE (1987). Primera Encuesta sobre las ayudas al Estado en la CEE. Oficina de Publicaciones de la CE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE (1987). Regles de Concurrence dans la CEE et la CECA applicables aux aides d'Etat. Documento 1987. OPOCE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE (1990). Segunda Encuesta sobre las ayudas al Estado en el sector de los productos manufacturados y otros sectores de la CEE. Oficina de Publicaciones de las CE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE (1990). «Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas. Vol. II: Normas aplicables a las ayudas al Estado». OPOCE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE (1991). La política industrial en un entorno abierto y competitivo. Suplemento al Boletín de la Comisión de las Comunidades Europeas. OPOCE. Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS CE. Boletín Oficial de la Comisión de las Comunidades Europeas (mensual). OPOCE. Luxemburgo.
- DE ROUX, X. y VOILLEMONT, D. (1986). «Les aides accordées par les Etats». Dictionnaire du Marché Commun. Vol. 2, págs. 209-327.
- FERNANDEZ FARRERES, G. (1986). «El control de las ayudas financieras nacionales». Tratado de Derecho Comunitario. Tomo II, Ci-vitas, Madrid.
- GOLMAN, B. y LYON-CAEN, A. (1983). Droit Commercial Européen. Dalloz, París.
- LANDABASO ALVAREZ, N. y MARCO-GARDOQUI, E. (1987). «La promoción industrial en Europa: instrumentos, métodos y experiencias». Revista EKONOMIAZ, núms. 7-8, 1987. Gobierno Vasco.
- MATTERA, A. (1991). «El Mercado Único Europeo: sus reglas de procedimiento». Ed. Cívitas, Madrid.
- MONTALTO, Oreste (1991). «Aides d'Etat et moyens de défense des entreprises». Revue du Marche Interieur, n.º 4. París.
- Revista CONFEBASK, Sep.-Oct. 1991. Bilbao.
- RODRÍGUEZ CURIEL, J.W. (1990). «Ayudas del Estado a empresas públicas». Ministerio de Industria y Energía. Madrid.

SAMANIEGO BORDIU, G. (1991). «Cinco años de experiencia en materia de ayudas de Estado». Revista Noticias CEE, n.º 75, abril 1991.

WALBROECK, M. (1972). «Les aides accordées par les Etats», Le droit de la Communauté Economique Européenne. Vol. 4. Bruselas.