

El control de las ayudas públicas en la Unión Europea

El control de las ayudas estatales constituye una de las vertientes fundamentales de la política europea de Defensa de la competencia. La Comisión y el Tribunal de Justicia han sido los artífices e impulsores de esta política, debido a la escasa normativa en la materia durante más de cuarenta años, pero su eficacia debe mejorar. En la actualidad, esta política se encuentra en plena fase de transformación para adaptarla a los objetivos establecidos en la Cumbre de Lisboa y hacer frente a los desafíos de la Europa de veinticinco Estados.

Lehiaren inguruko Europako politikaren funtseko aldeetako bat estatuek ematen dituzten laguntzen kontrola da. Batzordeak eta Justizia Auzitegiak bultzatu dute politika hori, lehiaren arloa arau bidez garatu gabe egon baita berrogei urtean zehar. Gaur egun, politika hori guztia berrikuntza fasean dago, bete-betean, Lisboako Goi-bileran ezarri ziren helburuetara egokitu behar baita eta zabal-kuntza osteko Europak aurkezten dituen erronkei aurre egin behar baitie.

The control of State Helps constitutes one of the fundamental parts of Antitrust European policy. The Commission and the Court of justice have been the driving force of this policy, and this fact is due to the lack of regulative development in this field during forty years. Nowadays, this policy is in a reform stage in order to be adapted to the objectives established at Lisbon Summit, and to face the challenges of the broaden Europe.

ÍNDICE

1. Consideraciones previas
 2. El régimen jurídico aplicable a las ayudas estatales
 3. El procedimiento de control regulado por el Reglamento 659/1999 del Consejo
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: defensa de la competencia, ayudas públicas, procedimiento de control

N.º de clasificación JEL: K22, H25, L40, K21

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El control de las ayudas públicas constituye un elemento clave de la política de competencia de la Unión Europea. En efecto, el uso inadecuado de los fondos públicos utilizados para apoyar a empresas o sectores económicos de un estado puede constituir una fuente de conflictos para el buen funcionamiento del mercado por motivos de diversa índole. En principio, la concesión de un beneficio a una o varias empresas causa el correspondiente perjuicio a las competidoras, al encontrarse éstas en una situación de desventaja competitiva. En algunos casos, las ayudas pueden actuar como barreras a la entrada de nuevas empresas que quieran incorporarse al mercado, al tener que superar dificultades suplementarias para poder competir con

empresas que disfrutaban de ventajas provenientes de las arcas públicas. En otros supuestos, las ayudas pueden trasladar los problemas sectoriales de unas empresas al resto de los competidores, al mantener de forma artificial el *statu quo* de empresas no competitivas. Las ayudas de Estado pueden igualmente interferir negativamente en un sistema de competencia efectiva evitando una asignación eficiente de los recursos, al modificar de forma artificial el equilibrio entre la oferta y la demanda.

Los autores del Tratado establecieron un sistema de control de las ayudas para garantizar el funcionamiento de un régimen de competencia no falseada en el que la Comisión, a quien le fue reservado un papel exclusivo en la representación del interés comunitario en esta materia, es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas establecidas. Ha dispuesto para ello de un poder discrecional que le ha permitido a lo largo de los años perfilar determinadas políticas comunitarias (in-

¹ Presidente del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia. Las opiniones vertidas en este trabajo son totalmente personales y no pueden atribuirse en ningún caso al TVDC.

dustriales, sectoriales o regionales), y ello a pesar de la manifiesta falta de cooperación activa de los Estados miembros inicialmente prevista, debido fundamentalmente a su reticencia a dejar en manos de la Comisión este instrumento fundamental de su política económica².

La complejidad del régimen de control de ayudas ha sufrido una constante evolución en su aplicación, basada en actuaciones de la Comisión bajo el control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo. En efecto, las escasas referencias de las disposiciones previstas en el Tratado CE han exigido un desarrollo y una precisión jurídica de los diversos conceptos que aparecen en las mismas, muy especialmente por parte del Tribunal de Justicia que se ha convertido así en una instancia fundamental para equilibrar, suplir y completar las carencias e insuficiencias del régimen previsto en el Tratado.

Por otra parte, cabe subrayar que la falta de desarrollo legislativo en esta materia durante un periodo tiempo prolongado³ ha obligado a la Comisión a interpretar de forma flexible las disposiciones del Tratado para poder aprehender las diferentes formas de intervención estatal dirigidas a apoyar a las empresas y a facilitar su permanencia en el mercado⁴.

En efecto, el Tratado CE establece reglas genéricas para el control de las ayudas de Estado, que requieren una interpretación adecuada para que su aplicación sea eficaz.

El artículo 87 establece la regla general de prohibición de las ayudas públicas (apartado 1.º), así como las excepciones a la misma (apartados 2.º y 3.º). El artículo 88 diseña un sistema de control y análisis de compatibilidad, mediante un método de notificación previa de los proyectos de ayuda y de control permanente sobre su concesión. Finalmente, el artículo 89 regula el procedimiento a seguir para la adopción de normas de desarrollo por el Consejo de ministros.

En virtud de esta última disposición, en 1999, el Consejo adoptó la primera normativa que regula el procedimiento para la aplicación de los artículos 87 y 88⁵. Un año antes había otorgado poderes a la Comisión para legislar en materia de ayudas a través de la adopción de reglamentos de exención en bloque, aplicables a cierto tipo de ayudas (ayudas de mínimos, ayudas a la formación, al empleo, al medio ambiente, a las pymes y ayudas regionales)⁶. Esta normativa aporta pocas novedades ya que se basa en principios

² La falta de colaboración en esta materia provocó como reacción de la Comisión el establecimiento de unas reglas de procedimiento rigurosas que obligaban a la notificación previa de todas las ayudas y a la recuperación de las concedidas ilegalmente.

³ Hasta el año 1998, salvo en ámbitos concretos relativos a ciertos sectores (sector naval, agricultura y pesca, transportes, etc.), el Consejo no ha adoptado normativa alguna dirigida a precisar la aplicación y el alcance de las disposiciones del Tratado tanto en el plano formal como en el material.

⁴ En materia de ayudas la Comisión ha debido realizar múltiples precisiones sobre la aplicación de las disposiciones del Tratado, tanto en el plano ma-

terial como en el procedimiento, adoptando para ello una variedad de actos sin valor jurídico que, no obstante, en la práctica han servido para delimitar su poderes de control y para guiar a los poderes estatales en la puesta en práctica de sus políticas de apoyo a empresas.

⁵ Reglamento 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (actual artículo 88). DOCE L 83 de 27 de marzo de 1999.

⁶ Reglamento 994/98 del Consejo de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas horizontales. DOCE L 142 de 14 de mayo de 1998.

desarrollados durante años por la Comisión y el Tribunal de Justicia en sus resoluciones e institucionalizan los criterios interpretativos de las reglas del Tratado.

Actualmente, la Comisión ha iniciado un periodo de consulta pública sobre las modificaciones que pretende poner en práctica, con el fin de actualizar y adaptar la política de ayudas a los objetivos proclamados en la Cumbre de Lisboa y a la adhesión de los diez nuevos Estados miembros. En este sentido, el Ejecutivo comunitario ha publicado una serie de documentos relativos a las nuevas orientaciones en el control de ayudas públicas, que van a constituir la base de una nueva política en esta materia.

En este artículo analizaremos las reglas del Tratado aplicables a las ayudas estatales desde la perspectiva de la práctica administrativa de la Comisión europea y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Trataremos las disposiciones que regulan las ayudas, las condiciones que deben concurrir para su aplicación, los tipos de ayuda que pueden concederse y los criterios aplicados para realizar el análisis de compatibilidad. Finalmente, haremos mención a las reformas anunciadas por el Ejecutivo comunitario para los próximos años.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS AYUDAS ESTATALES

2.1. El principio de incompatibilidad de las ayudas públicas con el Tratado (artículo 87.1): requisitos para su aplicación

En materia de control de ayudas, el Tratado utiliza conceptos muy genéricos e indefinidos en las disposiciones que re-

gulan su ámbito de aplicación. Por ello, es necesario efectuar una interpretación de estas normas que haga eficaz la aplicación de la política de competencia para lograr sus objetivos (economía de mercado e integración económica), tomando en consideración los problemas estructurales de la Comunidad y estableciendo una seguridad jurídica entre los operadores económicos.

Noción de ayuda de Estado

La noción de ayuda ha sido desarrollada tanto por el Tribunal de Justicia como por la Comisión a través de sus resoluciones.

La noción de ayuda es amplia ya que acoge todo tipo de medida que suponga la obtención de un beneficio para una o varias empresas o sectores económicos, con cargo a fondos públicos. El ejercicio de poder público puede llevar a adscribir de forma directa a un beneficiario recursos públicos provenientes del presupuesto estatal o por vías indirectas, a través de medidas que conllevan una disminución de los recursos del Estado, produciéndose en ambos casos una reducción de los costes de explotación de la empresa beneficiaria.

Hasta 1993 se tomaban en consideración de forma alternativa las ayudas concedidas por el Estado o por medio de recursos del Estado. A partir de esa fecha, el elemento fundamental que determina si hay elementos de ayuda es el origen público del recurso atribuido⁷.

El órgano concedente puede ser una administración pública o bien entes públicos

⁷ Sentencia del TJCE de 17 de marzo de 1993 *Slooman Neptum C-73-1991*.

o privados que gestionen fondos públicos. Esto es, se considera que la intervención es estatal, aunque de forma indirecta, cuando un recurso de origen público queda, mediante el ejercicio legislativo o administrativo del poder público, afectado a una determinada producción o empresa⁸.

Forma que pueden adoptar las ayudas

Las ayudas de Estado no deben adoptar una forma predeterminada sino que cualquier tipo de medida que suponga la concesión de una ventaja económica (en dinero o especie) o bien una reducción de costes para la empresa es susceptible de constituir ayuda pública, cuando la afectación del recurso haya sido decidida o influida determinadamente por el ejercicio del poder público⁹.

Por otra parte, la aplicación del artículo 87 interviene, no sólo en los casos en que actúa el poder central, sino que, en particular, en Estados descentralizados, cualquier administración territorial es susceptible de conceder ayudas de Estado¹⁰.

⁸ Ver al respecto la Sentencia del TJCE de 22 de marzo de 1977, asunto 78/76. Rec. P. 595. En este asunto se trató la problemática concerniente a unas exacciones fiscales sobre determinadas transacciones privadas que alimentaban un Fondo público a través del cual un organismo privado promocionaba la comercialización de productos alemanes. En el mismo sentido, entre otras, Sentencia de 30 de enero de 1985 Comisión /Francia, asunto 290/83, Rec. p. 439.

⁹ En su sentencia de 21 de marzo de 1991(asunto C-303/88, Rec. p. I-1433) el Tribunal estableció que «...no cabe distinguir entre aquellos casos en los que el Estado concede directamente la ayuda y aquellos otros en los que la ayuda la conceden organismos públicos o privados que el Estado instituye o designa para gestionar la ayuda».

¹⁰ Así lo ha determinado el Tribunal de Justicia en diversas sentencias, entre las que cabe destacar la Sentencia de 14 de octubre de 1987 (asunto 248/84. Rec. p. 4013), donde establece que «... el hecho de

En la práctica, los ejemplos de nuevos supuestos de ayuda son ilimitados y la capacidad innovadora de los Estados miembros es ilustrativa a este respecto, por lo que el concepto comunitario de ayuda resulta cada vez más amplio, a fin de abarcar a todos los tipos de intervención estatal. Al respecto, especial relevancia revisten las medidas públicas de intervención en determinadas empresas o sectores económicos a través de la participación en su capital social bien directamente o a través de organismos o holdings públicos, así como las acciones a favor de empresas públicas.

La problemática surge ante la necesidad de deslindar lo que es ayuda de lo que es la normal actividad del Estado como inversor, ante la igualdad que debe imperar en el trato a las empresas sin diferenciar su carácter público o privado¹¹. El criterio aceptado para lograr este discernimiento es el aplicado a la práctica normal en una economía de mercado, comparando la medida en cuestión con el comportamiento que supuestamente adoptaría un empresario privado en una situación semejante, en una razonable búsqueda de rentabilidad, haciendo abstracción de cualquier otra consideración. Si una vez aplicado el criterio la medida adoptada tuviera una justificación en términos de rentabilidad económica, se ex-

que este programa de ayudas haya sido adoptado por un Estado federado o por una colectividad territorial y no por el poder federal o central no impide la aplicación del apartado 1.º del artículo 92 del Tratado, si se cumplen los requisitos de este artículo... De ello se deduce que las ayudas concedidas por las entidades regionales y locales de los Estados miembros cualesquiera que sean su estatuto y denominación deben también ser examinadas en el sentido del artículo 92 del Tratado».

¹¹ Dicha igualdad ha sido puesta de manifiesto en diversas ocasiones. Ver al respecto, Sentencia de 21 de marzo de 1991, asunto 305/89, Rec. p. I-1603.

cluiría la aplicación del régimen de control de ayudas.

La forma que pueden adoptar las ayudas es, por tanto, muy variada: subvenciones, préstamos bonificados o a un interés mas bajo que el de mercado, bonificaciones o exoneraciones de impuestos (incentivos fiscales), etc. En algunos tipos de ayuda la Comisión ha publicado comunicaciones dirigidas a precisar los supuestos en que ciertas medidas estatales pueden ser constitutivas de ayuda pública en el sentido del Tratado y consecuentemente deben ser notificadas previamente a su concesión¹².

Carácter selectivo de la ayuda

Además de cumplir los requisitos propios de la ayuda (carga a fondos públicos,

afectación a la competencia y a los intercambios), la medida debe ser selectiva, esto es, debe favorecer a determinadas empresas o producciones.

El carácter selectivo puede darse de diversas formas. Por un lado, existirá ayuda de Estado si su concesión se sujeta al respeto de condiciones no superables por todos los operadores económicos (por limitar el acceso a la misma en función del sector, talla de la empresa, fecha de constitución, montante mínimo de la inversión, creación de puestos de trabajo, etc.) También se considera que existe ayuda, en el sentido previsto en el Tratado, cuando se trata de medidas en cuya concesión el órgano concedente dispone de un poder discrecional, salvo cuando este poder discrecional se derive de la naturaleza o economía del sistema.

Tanto la Comisión como el Tribunal de justicia europeo han interpretado de una forma amplia el requisito de selectividad¹³. Sin embargo, se trata de un requisito que genera discrepancias en el ámbito fiscal. A título de ejemplo, el carácter selectivo de algunas medidas tributarias forales ha sido y continúa siendo objeto de discusión entre las instituciones vascas y las del Estado, en particular, como resultado de la polémica interpretación de las reglas del Tratado realizada por el Tribunal Supremo con respecto a ciertas medidas fiscales adoptadas por las diputaciones

¹² En concreto cabe señalar los siguientes comunicados:

- Participación pública en el capital de empresas públicas o privadas (directiva 80/723/cee de la Comisión).
- Ayudas en forma de garantía (Comunicación de la Comisión, DO C 71 de 11 de marzo de 2000) para prestatario o prestamista.
- Ayudas en las ventas de terrenos y construcciones (Comunicación de la Comisión, DOCE C 209 de 10 de julio de 1997).
- Ayudas en la fiscalidad directa a empresas (DOCE C 384 de 10 de diciembre de 1998).
- Las ayudas a servicios de interés económico general (DOCE C 17 de 19 de enero de 2001).

En el caso de la financiación de servicios públicos, la intervención estatal puede ser considerada ayuda cuando supone una ventaja que la beneficiaria no la hubiera obtenido en condiciones normales de mercado. En la sentencia de 23 de julio de 2003 (Almark, asunto C-280/00) el Tribunal de Justicia señaló que «no existe ventaja si la intervención financiera pública corresponde al pago de una contraprestación por la ejecución de un servicio público». Las recientes comunicaciones de la Comisión dejan entrever que durante esta legislatura va a poner especial atención en el gasto público para la financiación de ciertos servicios (transporte, salud pública, educación, etc.).

¹³ La Comisión ha puesto de manifiesto su punto de vista en varios Informes anuales. En particular cabe señalar el 25.º Informe sobre la Política de Competencia, punto n.º 160 y el 26.º Informe sobre la Política de Competencia, punto 172.

El Tribunal confirmó la doctrina de la Comisión en el Asunto Kimberly Clark. Sentencia de 26 de septiembre de 1996. Asunto C-241/94 Rec. I-4551.

forales en aplicación del Concierto económico.

En cualquier caso, si la medida es calificada como ayuda, su compatibilidad con el Tratado deberá apreciarse en el marco de los artículos 87.2 u 87.3.

Los efectos de las ayudas: distorsión de la competencia

La aplicación del artículo 87.1 exige que la ayuda sea susceptible de falsear la competencia. Para ello, debe causar un perjuicio que sea perceptible en el mercado (dificultar el acceso de competidores, aumentar la capacidad productiva, trasladar problemas estructurales, etc.).

La Comisión ha sostenido de forma reiterada una interpretación amplia de la expresión distorsión de la competencia, de manera que, en principio, las ayudas de Estado distorsionan la competencia *per se*¹⁴.

El Tribunal, sin embargo, se ha mostrado muy prudente cuando ha interpretado esta condición. Así, en su jurisprudencia

¹⁴ En la primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea la Comisión afirmaba lo siguiente: «... la Comisión considera que las ayudas repercuten de forma directa e inmediata sobre la competencia ya que, según la definición de su especificidad, se dirigen a determinados objetivos de forma muchas veces selectiva y discriminatoria. Así para favorecer a las empresas beneficiarias de las ayudas es preciso gravar con impuestos al resto de los sectores económicos. Por tanto, no sólo son las empresas de los demás Estados miembros las que quedan en desventaja competitiva porque las ayudas que favorecen a las empresas beneficiarias son instrumentos ajenos a los regímenes fiscal y de Seguridad Social que contribuyen a mantener el equilibrio entre Estados miembros, sino que también se perjudica a las empresas del mismo Estado miembro que no reciben ayuda alguna, pues han de pagar mayores impuestos directa o indirectamente».

siempre ha exigido a la Comisión que, en la valoración de la compatibilidad de una ayuda con el Tratado, examine cuáles son sus efectos probables en la competencia y exprese el resultado de dicho examen junto a los motivos que le han llevado a una conclusión¹⁵. No obstante, en la práctica es realmente excepcional que una ayuda pública concedida a una empresa no conlleve un falseamiento de la competencia o una afectación de los intercambios comerciales, ya que una ayuda normalmente reforzará la posición de la empresa beneficiaria con relación a las demás empresas competidoras¹⁶.

La Comisión ha determinado que ciertas ayudas, de poca cuantía económica, no son susceptibles de restringir la competencia al no producir un efecto sensible en los intercambios. Así, desde el año 1992, la Comisión ha admitido el carácter irrelevante de las denominadas *ayudas de minimis* cuando se cumplen ciertas

¹⁵ En la Sentencia de 14 de noviembre de 1984, Intermills/Comisión (323/84, Rep. 3809), el Tribunal indicó que la Comisión no se puede limitar a realizar afirmaciones generales en sus decisiones acerca de la compatibilidad de las ayudas, sino que tiene que acompañarlas de los datos e informaciones concretas que avalen dichas afirmaciones.

En aplicación de esta jurisprudencia, en la Sentencia de Leeuwarder Papierwarenfabriek (asuntos 296 y 318/82) el Tribunal anuló una decisión de la Comisión por falta de motivación suficiente.

¹⁶ El examen de compatibilidad de la ayuda se realiza tomando en consideración varios parámetros. En particular, la ayuda debe ir dirigida a compensar un fallo o deficiencia del mercado (objetivo), debe ser proporcional y no causar un perjuicio en la competencia. En el asunto Steinike (Asunto 78/76), el Tribunal afirmó que las ayudas dirigidas a compensar las desventajas que experimenta una empresa como consecuencia de las ayudas recibidas por empresas competidoras situadas en otros Estados miembros distorsionan la competencia, ya que los efectos perjudiciales de estas medidas no se compensan sino que, por el contrario, se acumulan, con las consiguientes consecuencias para el mercado común.

condiciones en su concesión¹⁷. En 2001, la Comisión las eximió de la obligación de notificación previa tras la adopción de un Reglamento de exención en bloque relativo a dichas ayudas¹⁸.

Afectación de los intercambios entre Estados miembros

Otra condición esencial exigida para la aplicación del artículo 87 se refiere a la afectación del comercio entre Estados miembros.

Los efectos de las ayudas sobre los intercambios comerciales pueden ser actuales o potenciales¹⁹. El beneficiario de la ayuda no tiene porqué ser exportador, ya que su efecto puede repercutir negativamente en las empresas de otros Estados miembros que quieran introducirse en el mercado en el que actúa la empresa nacional²⁰. Por otra parte, resulta indiferente el tamaño o el sector al que pertenece la empresa a los efectos de la aplicación de esta disposición.

En la práctica, aunque la afectación del comercio se produce incluso en supuestos

en los que la empresa no es exportadora²¹, el Tribunal de Justicia exige a la Comisión la prueba que acredite la concurrencia de la condición de afectación de los intercambios entre Estados miembros²².

2.2. Las ayudas compatibles con el Tratado *per se*

El Tratado prevé tres tipos de ayuda que son compatibles de forma imperativa, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en el artículo 87.2.

En particular, los supuestos previstos en esta disposición son los siguientes:

- Las ayudas de carácter social destinadas a los consumidores individuales, concedidas sin discriminación en cuanto al origen de los productos (art. 87.2 a). El programa Renove, destinado a particulares, constituye un ejemplo del tipo de ayuda permitida por esta disposición.
- Las ayudas concedidas para reparar perjuicios por desastres naturales u otros acontecimientos de carácter excepcional (art. 87.2 b). Estas ayudas deben ser proporcionales a los daños producidos.
- Las ayudas para compensar las desventajas de la división de Alemania (art. 87.2 c). Esta disposición hoy en día es anacrónica, sin embargo el

¹⁷ Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DOCE C 213 de 19 de agosto de 1992, punto 3.2). Estas directrices fueron modificadas y actualizadas en 1996 (DOCE C 68 del 6 de marzo de 1996). Ver p. 19.

¹⁸ Reglamento 69/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001. DOCE L10 de 13 de enero de 2001, p. 30. El 20 de septiembre de 2006 la Comisión ha aprobado un proyecto de Reglamento que modifica el anterior y eleva a 200.000 € el montante de ayuda entregada.

¹⁹ En el asunto Heracles (asuntos T-447/93, T-448/93 y T-449/93) el Tribunal puso de manifiesto que en el análisis de compatibilidad la Comisión debe tener en cuenta los efectos potenciales de la ayuda analizando la evolución previsible de la competencia y los intercambios.

²⁰ Sentencia Philip Morris de 17 de septiembre de 1980, 730/79.

²¹ En el asunto Leuna-Werke la Comisión entendió que, a pesar de que la empresa beneficiaria no exportaba a otros Estados miembros, cabía la posibilidad de que incrementara su producción en el mercado nacional y consecuentemente que los importadores verían sus ventas reducidas. Ver 25.º Informe anual de la Política de Competencia, punto 162.

²² El Tribunal ha confirmado esta doctrina en diversas sentencias, entre las que destacamos la Sentencia Intermills de 14-11-84.

Estado alemán no ha permitido que se proceda a su supresión.

Las ayudas concedidas por los Estados, previstas en esta disposición, deben ser notificadas a la Comisión de la misma forma que el resto de las ayudas. Sin embargo, en estos casos, la Comisión no dispone de un poder discrecional para poder oponerse a la ayuda en función de sus efectos. La Comisión se limitará, por tanto, a verificar si la ayuda cumple las condiciones de aplicación de esta disposición y si son proporcionales al objetivo perseguido.

2.3. **Las ayudas que pueden ser compatibles facultativamente a criterio de la Comisión**

El artículo 87.3 del Tratado establece las excepciones que de forma discrecional se pueden aplicar a la regla de prohibición establecida en el artículo 87.1²³. Su aplicación para cada supuesto corresponde a la Comisión, en exclusiva.

²³ El artículo 87.3 dispone: «Podrán considerarse compatibles con el Mercado común:

- a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo;
- 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 ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Comunidad en contra del interés común;
- e) las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión.

Los motivos de excepción fueron redactados de forma genérica, por lo que son susceptibles de ser interpretados en función del interés que se quiere proteger. En cualquier caso, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación para declarar compatibles con el Mercado común las categorías de ayudas previstas en esta disposición²⁴.

El examen de compatibilidad se realiza conforme a criterios comunitarios, de forma que, para considerarla compatible con el Tratado, una ayuda tiene que ofrecer una justificación adicional, que exige la prueba que acredite que sin la ayuda no se hubiesen obtenido los objetivos compensatorios previstos en alguna de las excepciones a la prohibición. En todo caso, la ayuda debe ser indispensable y proporcional para la obtención del objetivo perseguido.

Ante un eventual recurso contra una decisión de la Comisión, el Tribunal de Justicia, normalmente, no pone en duda las valoraciones económicas de la Comisión sobre los efectos de las ayudas en el mercado, debido a la complejidad de los datos que se utilizan para efectuar estos análisis económicos.

La mayor parte de las ayudas concedidas por los Estados miembros encuentran su justificación en la letra c) del artículo 87.3., que permite la concesión de ayudas para facilitar el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas, siempre que no alteren los intercambios en una medida contraria al interés común. El resto de las excepciones

²⁴ Así lo ha mantenido el Tribunal de Justicia desde la Sentencia Philip Morris (Asunto 730/79).

previstas hacen referencia a ayudas específicas²⁵.

Históricamente, debido a que durante muchos años el Consejo de ministros no ha legislado en esta materia, a pesar de la necesidad existente, la Comisión ha debido interpretar estas normas y establecer las pautas y criterios de actuación a través de actos generales sin fuerza vinculante (encuadramientos, directrices, comunicaciones o cartas a los Estados miembros) que posteriormente se han formalizado en decisiones individuales reafirmadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Estos actos contribuyen a garantizar la seguridad jurídica, guían la actividad de las administraciones y suponen un instrumento válido para las empresas que se ven perjudicadas por la concesión de ayudas públicas ilegales a sus competidores.

La Comisión clasifica las ayudas en función de sus objetivos. A partir de los años setenta las ordenó en tres categorías: ayudas regionales, sectoriales y generales. Posteriormente, a medida que la experiencia lo ha permitido, estas categorías de ayudas de tipo vertical se han ido completando con otras de carácter horizontal:

²⁵ A través de la letra a) sólo se pueden justificar las ayudas a regiones con un nivel económico anormalmente bajo en comparación con el resto de las regiones europeas. A este respecto, la referencia clave a tener en consideración a estos efectos es el PIB de la región, que debe ser inferior al 75% de la media comunitaria. La excepción prevista en la letra b) tiene una aplicación muy limitada en la práctica, ya que hace referencia a proyectos de interés común europeo o a una grave perturbación de la economía de un Estado. La letra d) se refiere a ayudas para promover la cultura y la conservación del patrimonio y por tanto tienen un carácter sectorial específico. Finalmente, la letra e) se refiere a las categorías determinadas por el Consejo por mayoría cualificada, que trataremos en el siguiente capítulo.

pymes, I+D+i, medio ambiente, formación, empleo etc. Actualmente, la Comisión trata de limitar y encauzar el uso de las ayudas públicas hacia estos objetivos horizontales, mejor definidos y más acordes con el desarrollo de objetivos de interés común.

En cuanto a su elaboración, el Ejecutivo comunitario está obligado a negociar las directrices con los Estados miembros antes de su adopción, sobre todo cuando suponen la modificación de otras directrices en virtud de las cuales se han aprobado programas de ayudas todavía en vigor (artículo 88.1)²⁶.

En 1998, el Consejo adoptó el Reglamento 994/98 que permite a la Comisión adoptar reglamentos de exención en bloque para las ayudas horizontales y regionales²⁷. Hasta entonces, el Consejo apenas había hecho uso de la facultad que le concede el Tratado para legislar en esta materia²⁸. Este reglamento ha permitido a la Comisión adoptar, hasta el momento, cuatro reglamentos de exención por categorías de ayuda²⁹.

²⁶ En la sentencia del Tribunal de Justicia de 29-6-95 España/Com c-135/93 y de 15-4-97 España/Com (rep.1997 1-1949), se hace referencia al método a seguir para la adopción de directrices en esta materia. La Comisión en todo caso esta vinculada por el contenido de estas directrices (sentencia Deufil de 24-2-87, asunto C 310/85) y ello en garantía del principio de seguridad jurídica.

²⁷ El Reglamento 994/98 permite a la Comisión la adopción de Reglamentos de exención para ayudas a pymes, medio ambiente, investigación y desarrollo, formación, empleo y desarrollo regional.

²⁸ Reglamento 994/98 del Consejo de 7 de mayo de 1998. DOCE L 142 de 14 de mayo de 1998. Cabe señalar, no obstante, que el Consejo ha legislado en materia de ayudas al sector naval y también en materia de ayudas al sector del transporte y a la agricultura.

²⁹ — Reglamento 69/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 sobre ayudas de minimis. DOCE L10 de 13 de enero de 2001.

En adelante, los Estados miembros podrán poner en vigor programas de ayuda sin notificarlos previamente a la Comisión cuando dichos programas respeten las disposiciones establecidas en los reglamentos de exención. En caso contrario, las ayudas estatales deberán ser notificadas a la Comisión previamente a su concesión para obtener su autorización, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 88.3 del Tratado.

Desde el punto de vista de la práctica administrativa, la Comisión establece una clasificación de las ayudas en función de su finalidad, distinguiendo las ayudas regionales, sectoriales y horizontales.

Las ayudas de carácter regional

Se consideran ayudas regionales a aquellas en cuya concesión se da prioridad a la localización geográfica de la empresa o empresas beneficiarias, de manera que su objetivo fundamental es favorecer el desarrollo de una región, comarca o zona determinada.

Para acordar su autorización, estas ayudas deben dirigirse a favorecer el desarrollo de regiones económicamente poco desarrolladas con respecto a la media comunitaria, o bien de zonas castigadas por el declive industrial y el desempleo. Para

determinar las zonas susceptibles de poder beneficiarse de las ayudas regionales, la Comisión ha elaborado diferentes documentos en los que explica los criterios aplicables a estas ayudas y establece la lista de regiones que pueden recibir este tipo de ayudas, teniendo en cuenta su situación económica con respecto a la media comunitaria³⁰.

A partir de 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, la cohesión económica y social se incluyó como uno de los objetivos a alcanzar para la realización del mercado interior único. La Comisión procedió a modificar la política de control de ayudas con finalidad regional para mejorar su eficiencia y hacerla compatible con la política regional comunitaria, ya que en aquella época las divergencias dentro de la Comisión, entre las políticas desarrolladas por las direcciones generales de Competencia y de Política regional eran perceptibles.

Actualmente, la concesión de estas ayudas debe ajustarse a las Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional de 1998, cuya aplicación se prevé

— Reglamento 68/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 sobre ayudas a la formación. DOCE L10 de 13 de enero de 2001. Modificado por el Reglamento 363/2004 de 25 de febrero de 2004. DOCE L 63 de 28 de febrero de 2004.

— Reglamento 70/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 sobre ayudas a Pymes. DOCE L 10 de 13 de enero de 2001. Modificado por Reglamento 364/2004 de 25 de febrero de 2004. DOCE L 63 de 28 de febrero de 2004.

— Reglamento 2204/2002 de la Comisión de 12 de diciembre de 2002 sobre ayudas al empleo. DOCE L 337 de 13 de diciembre de 2002.

³⁰ En materia de ayudas regionales, hasta la entrada en vigor del AUE la Comisión publicó diferentes documentos en los que expresaba los criterios aplicables a este tipo de ayudas:

Comunicación de 1971: en ella la Comisión establecía un límite máximo único para las regiones centrales (20%).

Comunicación de 1973: tras la entrada de los nuevos estados (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca) se aprecian mayores disparidades económicas entre las regiones y se comienza a establecer diferentes límites.

Comunicación de 1978: se limita el volumen y la cuantía de las ayudas en función de la región a la que se destinan. Se conforman cuatro grupos de regiones a las que se pueden conceder ayudas y se elabora un sistema de cálculo para poder comparar y coordinar los diferentes tipos de ayuda en términos de subvención neta equivalente (SNE).

hasta finales de 2006³¹. Se trata de un documento de gran interés porque ha introducido varias novedades que facilitan la labor de control y otorgan mayor transparencia a esta política³². El País Vasco está considerado como una zona susceptible de poder recibir estas ayudas según la letra c) del artículo 87.3³³.

De manera complementaria, la Comunicación sobre la política regional y la política de competencia fue adoptada para evitar las divergencias que habían sido fuente de conflictos entre las Direcciones generales competentes en las respectivas políticas³⁴. Esta Comunicación trata de dar coherencia a la política regional con respecto a la de competencia, delimitando las zonas susceptibles de recibir ayudas nacionales con finalidad regional (art. 87.3 a y c) y ayudas regionales comunitarias de los fondos estructurales³⁵.

³¹ DOCE C 74 de 10-3-98, p. 9. Modificadas parcialmente mediante Comunicación publicada en el DOCE C 258 de 9 de septiembre de 2000, p. 5.

³² Las características de esta comunicación son las siguientes:

- Transparencia, actualización y simplificación.
- Delimitación de regiones elegibles de la letra a) y c) en función de su nivel económico y reducción de los niveles de ayuda.
- Criterios de elegibilidad: situación económica, nivel de desempleo, situación geográfica, densidad de población.
- El objeto de las ayudas: inversión productiva, creación de empleo y ayudas al funcionamiento (87.3 letra a).
- Periodo aplicable: 2000-2006.

³³ El umbral de ayuda permitido es de hasta un 20% sobre el total de la inversión.

³⁴ Comunicación sobre la política regional y la política de competencia: concentración y coherencia (DOCE 90 de 26 de marzo de 1998).

³⁵ Como es bien sabido, las regiones del obj. n.º 1 (aquellas con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria, territorios ultraperiféricos y de baja densidad demográfica) reciben ayudas que encuentran su justificación en el art 87.3 a). Las regiones del obj. n.º 2 (zonas en reconversión económica, rural, transformación, barrios urbanos marginados, etc.)

Finalmente, cabe mencionar que a finales del pasado año, la Comisión hizo públicas las grandes líneas de actuación en materia de ayuda regional para el periodo 2007-2013³⁶.

Con arreglo a las nuevas Directrices, la cobertura global de población que puede obtener ayuda regional se fija en el 43,1% de la población de la UE-25. Se incluye aquí una red de seguridad que garantiza que ningún Estado miembro pierda más del 50% de la ayuda a la que tiene derecho actualmente.

Las regiones con un PIB *per cápita* inferior al 75% de la media de la UE-25 (es decir, desfavorecidas) pueden optar a los tipos de ayuda más elevados, así como a las ayudas de funcionamiento (ayuda regional dirigida a reducir los gastos corrientes de una empresa). Estas regiones representan un 27,7% de la población de la UE-25. Dada la disparidad enorme de la riqueza existente entre estas regiones, que oscila entre el 32,2% y el 74,9% de la media comunitaria, éstas se dividen en tres categorías, lo que significa que cuando se concede ayuda a grandes empresas situadas en estas regiones, los tipos máximos de ayuda son los que se recogen en el cuadro n.º 1.

reciben ayudas que pueden ser compatibles al amparo del art. 87.3 c).

La comunicación propone una nueva definición de subdivisión de zonas de intervención para los fondos estructurales y las ayudas estatales. La Comisión fijó en el 42,75% el porcentaje de población susceptible de poder recibir ayudas estatales de finalidad regional (art. 87.3 a y c). La población cubierta por los obj. n.º 1 y 2 corresponde al 40% (22% letra a y 18% letra c), consecuentemente los estados disponen del 2,7% para conceder ayudas estatales con finalidad regional en zonas donde no se perciben ayudas de los fondos estructurales.

³⁶ Comunicación de la Comisión de 21 de diciembre de 2005 (IP/05/1653).

Cuadro n.º 1

**Datos previstos en la nueva Comunicación
sobre ayudas públicas de carácter regional**

PIB regional en % del PIB de la UE-25	% de la población UE-25	Tipos máximos de ayuda para grandes empresas
<75%	14,05%	30%
<60%	6,30%	40%
<45%	7,37%	50%

Fuente: Elaboración propia.

Debido a sus desventajas específicas, las regiones ultraperiféricas se considerarán desfavorecidas, en el sentido del artículo 87.3.a), con independencia de su PIB relativo.

Las llamadas «regiones del efecto estadístico» —cuyo PIB es inferior al 75% de la UE-15 pero superior al 75% de la UE-25 (3,6% de la población de la UE-25)— serán consideradas transitoriamente «desfavorecidas» y pueden optar a los tipos más bajos de ayuda con arreglo al artículo 87.3.a) del Tratado, con un tipo de ayuda del 30% para las grandes empresas hasta el 2010. La situación de estas regiones se revisará en dicho año.

Por lo que se refiere a las regiones con un PIB *per cápita* superior al 75% de la media de la UE-25, los Estados miembros podrán conceder ayuda regional con unos tipos más bajos (entre el 10% y el 15%) de conformidad con el artículo 87.3.c) del Tratado en unas zonas que podrán definir ellos mismos según la política nacional de desarrollo regional, con un máximo de cobertura de población y unas

condiciones mínimas destinadas a evitar fraudes.

Se prevén unas disposiciones transitorias que estarán vigentes hasta 2010 para aquellas regiones que experimenten mayores recortes de los tipos de ayuda, y hasta 2008 para las regiones que dejan de ser subvencionables con arreglo a las nuevas Directrices.

En todas las zonas subvencionadas, los tipos de ayuda pueden incrementarse un 20% si la ayuda se concede a pequeñas empresas y un 10% si se concede a empresas medianas.

Se permitirá una nueva forma de ayuda, destinada a fomentar la creación de empresas en las zonas subvencionadas, que se aplicará a las fases de lanzamiento y expansión de las pequeñas empresas durante los primeros cinco años.

Recientemente, en base a la facultad otorgada por el Reglamento 994/98 del Consejo, la Comisión ha publicado un proyecto de Reglamento relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 a ayudas

regionales a la inversión que se prevé entre en vigor el 1 de enero de 2007³⁷. Los Estados miembros que pongan en vigor programas de ayuda regional, respetando el mapa de ayudas regional aprobado por la Comisión y las disposiciones previstas en el reglamento, quedarán exentos del deber de notificación previa prevista en el artículo 88.3 del Tratado.

Ayudas de carácter sectorial

Son aquellas que se conceden tomando en consideración de forma prioritaria el sector al que pertenece una empresa. Así mismo, las ayudas individuales se analizan preferentemente desde una perspectiva sectorial.

En la práctica, la evolución del control de ayudas sectoriales ha dependido en gran medida de los periodos de crisis que han afectado a algunos sectores industriales, debido a la sobrecapacidad de producción y a la competencia proveniente de países terceros³⁸. La Comisión ha sido muy rigurosa en el control de las ayudas a empresas de sectores en crisis, permitiendo únicamente la concesión de ayudas para el cierre de instalaciones o, en ciertos supuestos, para la realización de inversiones en I+D o en materia medioambiental.

En los últimos años, la Comisión ha adoptado un marco multisectorial para regular la concesión de ayudas (sectoriales o regionales), aplicable a todos los sectores. Así mismo, en este apartado

cabe mencionar el marco de ayudas a empresas en dificultades, que constituye una referencia importante en la política de control de ayudas sectoriales debido a sus efectos perniciosos en la competencia.

a) Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión³⁹

Su adopción responde a la necesidad de efectuar un control más férreo en este tipo de ayudas, las cuales, a pesar de cumplir una función de equilibrar la situación de desventaja económica de ciertas regiones, pueden distorsionar gravemente la competencia. Así pues, pretenden evitar efectos sectoriales negativos.

La adopción de este marco va a suponer la supresión progresiva de las directrices sectoriales existentes⁴⁰, a fin de analizar las ayudas con un único enfoque, independientemente del sector de actividad al que pertenezca la empresa.

En su examen, la Comisión tendrá en cuenta tres factores: los efectos en la competencia dentro del sector, la relación entre la inversión y la creación de

³⁷ DOUE C120 de 20 de mayo de 2006.

³⁸ Los sectores en crisis a los que se limitaba la posibilidad de conceder ayudas a partir de los años ochenta fueron los siguientes: siderurgia, naval, textil, fibra sintética y vehículos automóviles.

³⁹ Aprobadas por la Comisión el 16 de septiembre de 1997, su aplicación finalizó el 31 de diciembre de 2002. No obstante, el 19 de marzo de 2002 se prorrogó su vigencia con algunas modificaciones (DOCE C70 de 19 de marzo de 2002, p. 8). Las nuevas directrices entraron en vigor el 1 de enero de 2004, salvo en el sector siderúrgico (entraron en vigor el 24-07-2002) y en el sector de vehículos a motor y fibras sintéticas (entraron en vigor el 1-01-03).

⁴⁰ Actualmente los sectores regulados son el sector naval (Rto. 1590/98 I202 de 18 de julio de 1998) el sector automóvil (DOCE C 279 de 15 de septiembre de 1997) y el sector aéreo (DOCE C 350 de 10 de diciembre de 1994).

puestos de trabajo, y la incidencia en el desarrollo regional.

Según lo establecido en las directrices, las ayudas (regionales o sectoriales) que se pretendan conceder deberán ser notificadas individualmente, a pesar de formar parte de un régimen general previamente autorizado, cuando sobrepasen ciertos umbrales⁴¹.

b) Directrices comunitarias para las ayudas al salvamento y a la reestructuración de empresas con dificultades

Las ayudas dirigidas a empresas con dificultades deben ajustarse a las condiciones establecidas en la nueva comunicación para ser autorizadas⁴².

La Comisión se reserva la aprobación de estas ayudas teniendo en cuenta las condiciones siguientes:

- que la empresa se encuentre al menos en situación de suspensión de pagos (al no existir una definición uniforme de empresa en dificultades),

⁴¹ Los Estados miembros están obligados a notificar los proyectos de ayuda cuando superan los siguientes umbrales:

- Hasta 50 millones de inversión (gastos subvencionables) si la ayuda llega al 100% del umbral regional permitido.
- Entre 50 y 100 millones, si la ayuda supera el 50% del límite regional.
- Más de 100 millones, si supera el 34% del límite regional.
- Si la ayuda supera los 100 millones.
- Los proyectos no serán subvencionables si el beneficiario tiene una cuota de ventas superior al 25% o si la obtendrá tras realizar la inversión.

Las directrices permanecerán en vigor hasta el 31-12-2009.

⁴² Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis. DOCE C 244 de 1 de octubre de 2004.

- que las empresas de nueva creación (con menos de tres años de antigüedad) no puedan beneficiarse de estas ayudas,
- que las empresas beneficiarias de estas ayudas no puedan percibir otro tipo de ayuda, y
- así mismo, no podrán acceder a estas ayudas las empresas que no hayan reembolsado previamente ayudas que hayan sido declaradas ilegales.

La Comisión distingue dos tipos de ayuda: las de salvamento y las de reestructuración.

Las ayudas al salvamento deben dirigirse a resolver problemas de tesorería y consistirán en préstamos o garantía de los mismos durante un periodo de seis meses (con prórroga de otros seis) o, excepcionalmente, durante el tiempo necesario para realizar el plan de viabilidad⁴³.

Las ayudas a la reestructuración son susceptibles de perjudicar gravemente a la competencia ya que si no se utilizan de forma adecuada pueden trasladar los problemas económicos y sociales del sector a otras empresas y a otros Estados miembros. Por tanto, sólo serán autorizadas si su concesión no es contraria al interés de la Comunidad, esto es, si conlleva ventajas que compensen el efecto negativo de la

⁴³ En las ayudas al salvamento rigen los principios siguientes:

- Se conceden en forma de préstamos reembolsables.
- Las directrices de 2004 admiten la posibilidad de conceder ayudas a la reestructuración en el mismo periodo.
- Se establece un periodo de examen acelerado (1 mes) a fin de permitir la concesión de estas ayudas siempre que no sobrepasen una cantidad determinada que en ningún caso podrá superar los 10 millones de euros.

ayuda (desde el punto de vista social, local, sectorial o competencial).

La Comisión condiciona la autorización de estas ayudas a que se trate de empresas con dificultades que dispongan de un plan de reestructuración validado por la Comisión, que permita restablecer la viabilidad de la empresa a largo plazo, según hipótesis realistas con respecto a un mercado de referencia del que debe adjuntarse el correspondiente estudio de mercado⁴⁴.

Estas ayudas deben concederse una sola vez (*one time, last time*) a una empresa, de manera que no se podrá otorgar una nueva ayuda por el mismo motivo salvo en casos excepcionales y por causas no imputables a la empresa (por circunstancias imprevisibles). Cuando la empresa es vendida a un tercero el principio de

ayuda única no se aplicará si el nuevo empresario no tiene relación con el anterior, si adquirió la empresa a precio de mercado y si la venta no se realizó para evitar la aplicación del principio de ayuda única.

En las regiones asistidas (donde se pueden conceder ayudas regionales), la aplicación de las directrices será similar, si bien en la concesión de la ayuda se tomará en consideración el factor regional. No obstante, no sería admisible mantener artificialmente una empresa en el mercado gracias a la concesión de ayudas públicas. Para las pymes se aplicarán las mismas reglas, aunque las compensaciones o contrapartidas que impondrá la Comisión serán más reducidas.

En empresas pertenecientes a sectores en crisis, el plan de reestructuración deberá implicar una reducción drástica de la producción (normalmente una media del 16%).

⁴⁴ Las condiciones que se deben cumplir son las siguientes:

- El plan debe hacer un diagnóstico de las causas que han llevado a la empresa a la situación de dificultad y describir las medidas tendentes a superarlas para garantizar su viabilidad a largo plazo.
- También deben adoptarse medidas para atenuar el efecto negativo en los competidores para que no sea contrario al interés común (perder presencia en el mercado, disminuir la capacidad de producción).
- La ayuda debe limitarse al mínimo indispensable en función de las disponibilidades económicas (aportaciones de los socios, aportaciones financieras, etc.) y debe ser destinada íntegramente a resolver los problemas de la empresa y no a otros objetivos que pueden tener efectos negativos sobre la competencia.
- Se exige una contribución real al coste de la reestructuración por parte del beneficiario. Esta contribución debe ser del 25% en pymes, el 40% en medianas empresas y el 50% en grandes empresas.
- La Comisión puede supeditar la concesión de la ayuda al cumplimiento de otras condiciones: abrir el mercado a otros competidores, no conceder otro tipo de ayudas, cumplimentar la decisión, etc.

Las ayudas horizontales: I+D, medio ambiente, formación, pymes, empleo y mínimis

a) Las ayudas a la I+D

En 1986 la Comisión hizo público el primer marco de ayudas a la investigación y desarrollo (I+D), en el cual se exponían los criterios de aplicación del artículo 87 a inversiones en materia de I+D tecnológico, así como los porcentajes de ayuda que podían concederse para las mismas. En 1996, tras un periodo de diez años de experiencia, la Comisión adoptó el segundo encuadramiento de ayudas I+D que actualmente está en vigor y que es mucho más explícito en lo que se refiere al tipo de inversiones incluidas bajo los

conceptos de investigación tecnológica y desarrollo industrial⁴⁵.

En el documento se distingue la investigación básica (susceptible de poder ser subvencionada hasta el 100%), industrial (subvencionable del 25% al 50%) y la fase de desarrollo (que incluye diferentes niveles de ayuda). Se prevé la posibilidad de conceder un 10% suplementario para pymes.

No serán consideradas ayudas de Estado, si las medidas van dirigidas a apoyar inversiones realizadas por centros o entidades sin ánimo de lucro y se respetan ciertas condiciones relativas a su posterior explotación.

La naturaleza del proyecto y los riesgos de distorsión de la competencia constituyen factores relevantes a la hora de analizar la compatibilidad de las medidas.

En cuanto a la base jurídica para admitir este tipo de ayuda, son aplicables las excepciones del artículo 87.3 letra b), si se trata de proyectos de interés común europeo, o de la letra c), si la ayuda no altera los intercambios en una medida contraria al interés común. Las directrices adoptadas por la Comisión establecen los criterios que los Estados miembros deben respetar en la concesión de estas ayudas, para beneficiarse de estas excepciones.

Recientemente, tras efectuar una consulta pública acerca de los nuevos planteamientos previstos para estas ayudas, la Comisión ha publicado un borrador del nuevo marco comunitario sobre ayudas a la investigación, desarrollo e innovación a fin de ajustar la política de control de

estas ayudas a los principios marcados en el Plan de Acción 2005-2009.

El objetivo del nuevo marco es aumentar mediante ayudas estatales la eficiencia económica y contribuir de ese modo al crecimiento sostenible y el empleo. En consecuencia, las ayudas estatales de I+D serán compatibles cuando quepa esperar que contribuirán a una mayor I+D y el falseamiento de la competencia no se considere contrario al interés común, lo cual, para la Comisión equivale a eficiencia económica. El nuevo Marco pretende facilitar que los Estados miembros orienten mejor las ayudas a la corrección de las posibles deficiencias del mercado. Su aplicación se prevé para principios de 2007. La Comisión hizo público el 8 de septiembre de 2006 el borrador del marco comunitario sobre ayudas estatales de I+D+i.

b) Las ayudas al medio ambiente

La Comisión adoptó las primeras directrices relativas a las ayudas a inversiones en materia medioambiental en 1974. Posteriormente, se modificaron en 1980 y 1986.

En 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, la protección del medio ambiente se instituyó como un nuevo objetivo de las políticas comunitarias. Durante ese mismo año se publicaron unas nuevas directrices en las que se introdujo como fundamento de la política medio ambiental el principio de que «quien contamina paga»⁴⁶.

⁴⁶ Los principios enunciados son los siguientes:

- Se aplican a todos los sectores y prevé tres tipos de ayuda: inversión, medidas de apoyo y ayudas al funcionamiento.
- Las ayudas pueden alcanzar desde el 15% (para la adaptación de instalaciones ya existentes) hasta el 30% (nuevas instalaciones que mejoran el nivel de protección exigido por las normas).
- 10% suplementario para pymes.

⁴⁵ Diario Oficial C45 de 17/02/1996 p. 0005 - 0016. En 2002 la Comisión publicó una comunicación para prorrogar la vigencia del encuadramiento I+D (DOCE c 111 de 8-5-2002) hasta el 31 de diciembre de 2005.

En 1994 se adaptaron las directrices y en ellas la Comisión estableció que solo los costes ambientales no integrados en los costes productivos podrían ser suplidos por las ayudas públicas⁴⁷.

En 2001, la Comisión publicó nuevas directrices⁴⁸, actualmente en vigor, con las siguientes características:

- Sigue en vigor el principio «quien contamina paga» para conseguir un desarrollo sostenible (desde 1993-5.º programa de acción)
- La política de control de ayudas tiene una doble exigencia: garantizar el funcionamiento competitivo de los mercados e integrar las exigencias de la política medioambiental.
- Todos los costes ambientales deben ser integrados en los productivos.
- No cabe conceder ayudas dirigidas a la adaptación de instalaciones para cumplir las normas (en el marco anterior era posible), salvo para las pymes (hasta el 15%).
- La cuantía de las ayudas se puede incrementar si las inversiones implican superar las exigencias medioambientales exigidas por la normativa (hasta el 30%).

Las directrices prevén la concesión de ayudas en el sector energético con unos porcentajes máximos, dependientes del tipo de inversión⁴⁹.

⁴⁷ DOCE C 72 de 10 de marzo de 1994.

⁴⁸ DOCE C 37 de 3 de febrero de 2001.

⁴⁹ Las ayudas en el sector energético pueden llegar a los siguientes porcentajes:

- En inversiones para ahorro energético hasta el 40%.
- En inversiones a favor de inversiones renovables hasta el 40%.

Estas directrices estarán en vigor hasta finales de 2007. La Comisión ha iniciado en esta materia un proceso de consulta pública para dar a conocer sus propuestas y estudiar las reacciones que presenten las empresas, administraciones y ciudadanos en general. Los resultados de la consulta fueron hechos públicos en junio de 2006, no obstante, de momento la Comisión no ha presentado propuestas relativas al nuevo marco que se aplicará a partir de 2008.

c) Las ayudas a la formación

La Comisión admite sin problemas este tipo de ayudas porque desempeñan una labor importante en la estrategia de creación de empleo y fortalecen la competitividad de la empresa europea.

Estas ayudas contribuyen a corregir la falta de formación en las empresas, sobre

-
- En inversiones para el establecimiento de instalaciones renovables que permitan el autoabastecimiento a toda una comunidad, hasta el 50%.
 - Bonificación suplementaria: 5% regiones asistidas de la letra c), 10% regiones asistidas de la letra a) y pymes. Estas son acumulables, pero lógicamente la ayuda nunca podrá superar el 100%.
 - En inversiones para el saneamiento de instalaciones industriales contaminadas (deterioro de suelos y aguas sub. o sup.) hasta el 100% de los costes subvencionables y 15% de las obras.
 - En inversiones para el traslado de empresas: si el traslado se justifica por razones de medio ambiente, cumpliendo la normativa medio ambiental (30%+bonificación).
 - Asesoramiento a pymes (previsto en el Reglamento 70/2001).
 - Ayudas al funcionamiento: se admiten si se limitan a compensar los costes de producción adicionales en gestión de recursos o ahorro energético (temporales 5 años y decrecientes o no- 50%).
 - Exenciones de impuestos medioambientales (hasta 10 años con una reducción gradual).

todo en las pymes. Para facilitar la concesión de estas ayudas, la Comisión adoptó en 1998 la primera comunicación sobre las ayudas a la formación, en la que establecía los criterios de concesión⁵⁰.

En 2001 se adoptó un nuevo marco normativo a través de un reglamento específico de exención en bloque⁵¹. Se distingue la formación general y la específica, excluyendo del ámbito de aplicación las que superen 1 millón de euros⁵². Las ayudas que cumplan todas las condiciones del reglamento quedarán exentas de notificación. El Reglamento estará en vigor hasta el 31 de diciembre de 2006.

d) Las ayudas a las pequeñas y medianas empresas

Las ayudas a pymes siempre han recibido un trato preferencial por parte de la Comisión. Hasta 1992 no había una definición uniforme de pyme, ni en los Estados miembros, ni en la propia Comunidad

europ⁵³. La Comisión puso de manifiesto el problema planteado por la aplicación de diversidad de definiciones en el desarrollo de un sistema de competencia no falseado y adoptó una comunicación sobre ayudas a pymes, en la que exponía los criterios de aplicación de las normas sobre ayudas de Estado⁵⁴.

En 1996 la Comisión hizo pública una recomendación a los Estados miembros sobre la definición de pyme⁵⁵ y asimismo adoptó unas nuevas directrices sobre ayudas a pymes. En 2003 publicó otra recomendación que acoge también la definición de microempresa y en la que se invita a todas las instituciones comunitarias y a los Estados miembros a adoptar la misma definición⁵⁶:

- Mediana empresa: menos de 250 personas, facturación inferior a 50 millones de euros o balance general anual inferior a 43 millones de euros.
- Pequeña empresa: menos de 50 personas y facturación o balance anual inferior a 10 millones de euros.

⁵⁰ DOCE C 343 de 11-11-1998.

⁵¹ En 2001, en virtud de los poderes conferidos por el Reglamento 994/98 del Consejo, la Comisión adoptó el Reglamento 2204/2002 de 22 de diciembre, sobre la aplicación del art. 87 del Tratado a las ayudas a la formación. DOCE L 10 de 13-1-2001. Este Reglamento fue posteriormente modificado por el Reglamento (CE) n.º 363/2004 de la Comisión, de 25 de febrero de 2004. *Diario Oficial n.º L 063 de 28/02/2004 p. 0020 - 0021*.

⁵² Las intensidades de ayuda admitidas para la formación son las siguientes:

- Formación específica: hasta el 25% o 35% (pymes).
- Formación general: hasta el 50% o 70% (pymes).
- En ambos casos estas intensidades pueden aumentar: 5 puntos en regiones letra c, art. 87.3; 10 puntos en regiones de la letra a, art. 87.3; 10% trabajadores desfavorecidos.
- Establece una obligación a los estados miembros de información permanente a la Comisión (anexos ii y iii del formulario previsto al efecto).

⁵³ La definición de pyme del Banco Europeo de Inversiones, o de la Dirección General de Investigación en nuevas tecnologías era divergente a la de la Dirección General de Competencia (más restrictiva). La Comunicación fue publicada en el DOCE C 213 de 19 de agosto de 1992.

⁵⁴ En un primer informe presentado al Consejo en 1992 a petición del Consejo «Industria» de 28 de mayo de 1990, la Comisión proponía ya que se limitase la proliferación de las definiciones utilizadas en el ámbito comunitario; en particular proponía la utilización de los cuatro criterios siguientes: número de empleados, volumen de negocio, balance general e independencia, así como unos umbrales de 50 y 250 empleados para las empresas pequeñas y medianas respectivamente.

⁵⁵ DOCE L 107 de 30-4-96.

⁵⁶ Recomendación de la Comisión de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. DOCE L 124 de 5 de mayo de 2003.

—Microempresa: menos de 10 personas y facturación o balance anual inferior a 2 millones de euros.

En 2001, la Comisión adoptó un Reglamento de exención para las ayudas a pymes⁵⁷. Su aplicación afecta a todos los sectores, salvo a las ayudas a la exportación o a las que impliquen una discriminación de los productos importados. En adelante, quedarán exentas de notificación previa las ayudas a la inversión y a la creación empleo que se ajusten a lo dispuesto en el Reglamento⁵⁸.

En 2004 se modificó este Reglamento para ampliar su ámbito de aplicación a las ayudas a la investigación y desarrollo⁵⁹.

Finalmente, otra novedad importante en esta materia, dentro de los objetivos que se ha marcado la Comisión para

⁵⁷ Reglamento 70/2001 de 12 de enero de 2001. DOCE L 10 de 13 de enero de 2001.

⁵⁸ Las ayudas a pymes autorizadas son las siguientes:

—Ayudas a la inversión:

- Intensidad bruta: 15% pequeñas y 7,5% medianas empresas.
- Posibilidad de aumentar la intensidad: 10 puntos a empresas de regiones de la letra c, art. 87.3 (máximo de 30%) y 15% en regiones de la letra a del art.87.3 (máximo de 75%).
- Las ayudas se aplican si la inversión se mantiene al menos 5 años y la financiación con fondos propios es del 25%.

—Ayuda a la creación de empleo: deberán crear los puestos en un plazo de tres años, con incremento neto de plantilla y mantenerse durante 5 años como mínimo.

—Ayudas para gastos de consultoría:

- Hasta el 50% para consultores externos.
- Hasta el 50% para participar en ferias.

⁵⁹ Reglamento (CE) n.º 364/2004 de la Comisión, de 25 de febrero de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 70/2001 con vistas a ampliar su alcance a las ayudas de investigación y desarrollo. *Diario Oficial n.º L 063 de 28/02/2004 p. 0022 - 0029.*

aumentar las fuentes de financiación de inversiones para pymes, es el relativo al fomento de las actividades de capital-riesgo. Se trata de una actividad de gran interés para facilitar el acceso de la pyme a una financiación con garantías, pero que no cuenta con mucha tradición en nuestro entorno. Para ello, en julio de 2006 la Comisión ha hecho pública una Comunicación sobre las líneas directrices aplicables a las ayudas de Estado dirigidas a promover las actividades de financiación a riesgo, en pequeñas y medianas empresas⁶⁰.

e) Las ayudas al empleo

La Comisión adoptó un reglamento de exención en bloque para las ayudas dirigidas a promover la creación de empleo⁶¹. Esta normativa facilita la concesión de determinadas ayudas destinadas a la creación de empleo y a favorecer la contratación de minusválidos y de otros colectivos de personas *desfavorecidas*.

Su aplicación se limita a regiones asistidas (regiones que pueden percibir ayudas regionales) y a las pymes, teniendo en cuenta la normativa aplicable a las mismas.

Las ayudas individuales y las que no generan un aumento efectivo de plantilla deberán ser notificadas a la Comisión siguiendo el procedimiento formal. Por otra parte, esta normativa no se aplica al sector del carbón, transportes y construcción

⁶⁰ Texto todavía no publicado en el DOUE, pero al que se puede acceder a través de la página Web de la Comisión.

⁶¹ Rto. 2204/2002 de la Comisión. *DOCE L 337 de 13 de diciembre de 2002.*

naval, ya que son sectores sometidos a normativas específicas.

El Reglamento exime de la obligación de notificación previa a las ayudas que se ajusten a sus prescripciones⁶².

f) Las ayudas de *mínimis*

Son ayudas que, por su volumen, no tienen una incidencia negativa relevante en la libre competencia. La Comisión adoptó en 2001 el Reglamento de exención en bloque sobre la ayudas de *mínimis*, aplicable a todos los sectores salvo a los del transporte, agricultura, acuicultura y pesca⁶³. Asimismo, se excluyen las actividades relacionadas con la exportación y aquellas que discriminen a productos importados.

La ayuda autorizada podrá alcanzar los 100.000 euros por empresa durante un periodo de tres años, con independencia del objetivo y de la forma que adopte (subvención, préstamo, aval, etc.).

⁶² La intensidad de la ayuda permitida por el Rto. es la siguiente:

- Fuera de zonas asistidas: ayudas a pymes 15 y 7,5%.
- En zonas asistidas: deben ajustarse a las intensidades máximas admitidas en función del mapa regional, así como, en su caso, al marco multi-sectorial.
- La concesión de la ayuda prevé una duración máxima de dos años: si hay aumento neto de asalariados durante al menos 3 años (2 en pymes) y benefician a jóvenes o parados.
- Personas desfavorecidas: 50% costes y cotizaciones en 1 año.
- Personas minusválidas: 60% costes y cotizaciones en 1 año.
- Estas ayudas pueden acumularse con otras hasta el 100% de los costes.
- Transparencia y control: los estados deben informar sobre la aplicación del Rto. (utilizando los anexos).

⁶³ Rto. n.º 69/2001 de la Comisión de 12 de enero. DOCE L 10 de 13 de enero de 2001.

Se establece un sistema de control que exige a los Estados miembros el mantenimiento de un registro con toda la información relativa al otorgamiento de ayudas en aplicación del Reglamento.

En setiembre de 2006, la Comisión ha hecho público un proyecto de reglamento que sustituirá al actual a partir de 2007, en el que se propone un aumento del montante de ayuda permitido hasta 200.000 euros para el mismo periodo de tres años.

Las ayudas para la promoción de la cultura y la conservación del patrimonio

Esta excepción fue introducida en 1992, en el Tratado de Maastricht⁶⁴.

Con la inclusión del nuevo apartado d) se confirma la aplicación de los artículos 87 a 89 a este tipo de ayudas y así mismo se reconoce su especificidad. Normalmente las ayudas más frecuentes afectan a políticas de promoción del sector cinematográfico, televisivo y del libro. La aplicación de la excepción no suele plantear problemas cuando las ayudas son proporcionales y no establecen discriminaciones por razón de la nacionalidad.

2.4. La reforma prevista en el Plan de Acción 2005-2009

Durante el año 2005, la Comisión ha publicado una serie de documentos de consulta sobre las propuestas de reforma que prevé llevar a cabo durante los próxi-

⁶⁴ Hasta entonces su compatibilidad con el Tratado se analizaba en el marco de la letra c) del artículo 87.3.

mos cinco años en el ámbito del control de ayudas estatales. El Plan de Acción de Ayudas Estatales 2005-2009 constituye un documento de consulta importante que establece la necesidad de proceder a una reforma exhaustiva de la política de ayudas estatales, con el fin de adecuarla a los desafíos marcados en la Cumbre de Lisboa y a las nuevas condiciones surgidas tras la adhesión de diez nuevos Estados miembros⁶⁵.

A estos efectos, el objetivo general que se ha marcado con esta iniciativa es contribuir más eficazmente al crecimiento sostenible, a la competitividad, a la cohesión social y regional y a la protección del medio ambiente. Para ello, se presenta un conjunto de reformas basado en los siguientes elementos:

- Diseñar una política que restrinja la concesión de ayudas a objetivos mejor definidos.
- Aplicar un enfoque económico reajustado.
- Establecer unos procedimientos más eficaces para mejorar la aplicación y dar mayor transparencia y,
- Compartir la responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Tratado entre la Comisión y los Estados miembros.

Las medidas propuestas por la Comisión en el citado Plan van a tener una incidencia importante en el desarrollo de las políticas de apoyo a la empresa gestionadas por los Estados miembros, puesto que van a condicionar su contenido y alcance en un futuro próximo.

Menos ayudas con objetivos mejor definidos

La voluntad mostrada en las cumbres de Jefes de Estado de reducir el número de ayudas estatales y enfocarlas hacia la consecución de objetivos concretos de interés común, se llevará a efecto teniendo en consideración la evolución de las empresas, sectores y regiones económicas de la Unión. Esta evolución será analizada de forma objetiva, de manera que las propuestas sean eficaces para hacer frente a las deficiencias que presente el mercado.

La Comisión propone que las ayudas estatales otorguen prioridad a varios objetivos fundamentales: fomento de la innovación, investigación y desarrollo, apoyo a las pymes, formación y empleo, protección del medio ambiente y desarrollo regional (de forma más restrictiva que en la actualidad).

— En las ayudas a pymes, la Comisión es consciente de la importancia de la pyme como motor del desarrollo económico de la Unión Europea. Además de potenciar objetivos horizontales, se prevé ampliar el montante de ayudas de mínimos (100.000 euros para tres años) actualmente permitido. De esta manera, la mayoría de las ayudas concedidas a pymes estarían exentas de notificación y las administraciones podrían actuar con mayor celeridad y eficacia en sus políticas de apoyo empresarial.

— La innovación, investigación y desarrollo tecnológico constituyen, así mismo, objetivos prioritarios de protección en la Unión europea. La Comisión ha hecho pública una Comunicación en la que se anuncia una reforma importante de su política dirigida a promover tres objetivos:

⁶⁵ Publicado en julio de 2005 por la Dirección General de la Competencia de la Comisión europea.

- Promover la creación y el crecimiento de empresas innovadoras en fase de arranque (menos de cinco años).
- Incrementar las aportaciones de capital riesgo.
- Apoyar los riesgos inherentes al lanzamiento de productos novedosos.

Se prevé que las ayudas dirigidas a promover estas actividades se concentren en pymes ya que las grandes empresas tienen más medios para desarrollar estas actividades sin necesidad de recibir fondos públicos.

— Las inversiones en capital humano son imprescindibles para lograr y mantener un nivel elevado de empleo, un crecimiento duradero y una cohesión económica y social. En consecuencia, la Comisión continuará permitiendo la concesión de las ayudas dirigidas a financiar las inversiones en formación y empleo, en los términos que actualmente se utilizan y con los mismos niveles de ayuda.

— Especial importancia para las regiones europeas reviste la modificación que se ha adoptado por la Comisión en sus nuevas directrices de ayuda regional para 2007-2013, cuyas grandes líneas han sido expuestas anteriormente. La entrada de diez nuevos estados en la Unión ha hecho que los datos estadísticos regionales se hayan alterado sustancialmente, de forma que gran parte de las regiones que entraban dentro de la letra a) del artículo 87.3 quedarán fuera de la misma cuando transcurra el periodo transitorio concedido. Para regiones susceptibles de percibir ayudas según la letra c), la Comisión propone una serie de modificaciones tendentes a reducirlas progresivamente y reconducirlas hacia la consecución de los objetivos de la agenda de Lisboa.

La modernización de las prácticas y de los procedimientos de control

En el plan de acción se pone de manifiesto que las formalidades administrativas que los Estados miembros deben respetar en el procedimiento de notificación previa a la Comisión, constituyen una rémora importante para las administraciones públicas por los dilatados plazos que conlleva su análisis. En efecto, las notificaciones previas y su tramitación ante la Comisión implican una ralentización de la actividad de las administraciones nacionales que en muchas ocasiones obstaculiza la eficiencia de las políticas de apoyo empresarial. El periodo de examen previo, unido a la solicitud de informaciones complementarias que paralizan el procedimiento y los plazos de análisis de compatibilidad de la ayuda previstos en el Reglamento 659/1999 del Consejo, muchas veces son difíciles de respetar, si atendemos a las obligaciones presupuestarias que deben cumplir las administraciones nacionales.

En el caso del Estado español, los plazos previstos se amplían aún más dado que el interlocutor ante la Comisión a efectos de notificaciones es el Gobierno central y ello obliga a los órganos autonómicos a notificar sus expedientes siguiendo un procedimiento interno a través del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Para garantizar el cumplimiento del Tratado y agilizar los trámites exigidos en la concesión de ayudas públicas, la Comisión considera necesario delegar a organismos o a autoridades independientes situadas en los Estados miembros parte de la gestión del control. Para ello, tomará en consideración los beneficios que ha aportado la experiencia adquirida en los

nuevos Estados miembros, gracias al sistema de colaboración establecido con autoridades independientes.

En particular, las funciones a efectuar por los organismos designados podrían ser: consultivas (labor de promoción, concienciación y comprensión de la política europea de control de las ayudas públicas en un entorno geográfico determinado), de control (controlar la correcta aplicación de las normas de procedimiento en cada territorio), de colaboración con la Comisión (comprobar y hacer un seguimiento de la ejecución de las decisiones de la Comisión) y de auxilio a las jurisdicciones nacionales (tomar parte en procedimientos ante los tribunales nacionales en los que se planteen incumplimientos del procedimiento).

Finalmente, la Comisión prevé la adopción de un reglamento general de exención por categorías de ayuda, para eximir a algunas de ellas de la obligación de notificación previa. Este es un aspecto esencial que será desarrollado con el fin de simplificar la normativa existente, facilitar la actuación de las administraciones nacionales y garantizar una mayor seguridad jurídica a las empresas. Por otra parte, la reducción de notificaciones que conllevaría la adopción del citado reglamento permitiría a la Comisión, concentrarse en otro tipo de actividades menos transparentes tales como la financiación de los servicios de interés económico general.

Revisión de otros documentos de la Comisión

La Comisión procederá a modificar varios documentos, actualmente en vigor, con el fin de facilitar la comprensión de

su política y otorgar mayor coherencia al nuevo sistema de control.

A este respecto, cabe mencionar la necesidad de respetar las decisiones que imponen a los Estados miembros la recuperación de las ayudas ilegales. Se trata de una cuestión de gran trascendencia para la proveer de eficacia a la política de competencia y sin embargo continua siendo una asignatura pendiente debido a las dificultades que entraña la recuperación de ayudas en algunos Estados miembros. La recuperación se debe llevar a efecto a través de procedimientos regulados por el Derecho interno, pero no se descarta que en un futuro se establezca, a escala comunitaria, un sistema que garantice la coherencia y la uniformidad en la aplicación y el cumplimiento de las decisiones de la Comisión para evitar las divergencias existentes en los Estados miembros y otorgar una mayor eficacia a la política de la Comisión.

Por otra parte, cabe mencionar, por sus repercusiones en el País Vasco, la Comunicación relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas, publicada en 1998. Este texto establece las pautas y criterios a tener en cuenta para la aplicación de las normas de competencia a las medidas de fiscalidad directa de las empresas. Como es conocido, en el Estado español coexisten cinco regímenes fiscales complementarios y excluyentes. La existencia de varios regímenes fiscales dentro de un mismo Estado miembro no tiene parangón en la Unión europea. Por motivos de seguridad jurídica, sería conveniente que en una futura Comunicación, la Comisión tomara en consideración, de forma expresa, las consecuencias de esta diferenciación, con el fin de evitar las discordancias que se ma-

nifiestan en la aplicación de las normas de competencia a las políticas fiscales nacionales. Cabe manifestar que tras la adopción de la sentencia relativa a la fiscalidad de las Islas Azores (sentencia de 6 de setiembre de 2004, Asunto C-88/03) la Comisión dispone de un precedente jurisprudencial de gran valor jurídico para complementar la Comunicación sobre fiscalidad.

3. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL REGULADO POR EL REGLAMENTO 659/1999 DEL CONSEJO

El Reglamento 659/1999 del Consejo establece las normas de procedimiento para el control de las ayudas públicas⁶⁶. El texto es innovador, ya que introduce una mayor certidumbre jurídica. Así, aporta nuevas reglas en el procedimiento (prescripción, posibilidad de controles *in situ*, nuevos plazos, recuperación provisional de ayudas, etc.) y otorga mayor transparencia y seguridad jurídica. Fundamentalmente, consolida una práctica desarrollada sobre los procedimientos de notificación y de análisis de compatibilidad, con alguna variante, mediante su inclusión en un texto de derecho positivo.

⁶⁶ El texto desarrolla las disposiciones previstas en el artículo 88 del Tratado, siguiendo fielmente los criterios desarrollados en la práctica, por la Comisión y el Tribunal de Justicia. Durante este periodo, el ejecutivo comunitario ha debido establecer las pautas de actuación en el procedimiento a seguir para el control de las ayudas concedidas en los Estados miembros. La falta de regulación durante un periodo tan prolongado ha permitido a la Comisión, con el refrendo del Tribunal de Justicia, establecer mecanismos de control con un amplio margen de maniobra. Vid. Ernesto GARCÍA-TREVIJANO GARNICA: *Los procedimientos comunitarios de control de ayudas de Estado*. Ed. Civitas, 2002.

En el texto se regulan los procedimientos aplicables a las ayudas notificadas, las ayudas ilegales (concedidas sin respetar el procedimiento de notificación previa), las abusivas y las ayudas existentes.

3.1. Las ayudas notificadas

La notificación previa

Los artículos 2 y siguientes del Reglamento se aplican a las ayudas nuevas o a la modificación de ayudas existentes y obligan a los Estados miembros a notificar a la Comisión con suficiente antelación toda la información necesaria sobre los proyectos de ayuda que pretenden conceder.

El procedimiento aplicable a las ayudas nuevas se desarrolla en dos fases sucesivas: una fase preliminar denominada de examen previo y otra posterior de investigación formal. No obstante, en muchas ocasiones, cuando la medida no constituye una ayuda o bien no plantea dudas de compatibilidad con el Tratado, el procedimiento puede finalizar en la fase de examen previo sin entrar en la segunda fase de investigación formal.

El examen previo tiene lugar en el plazo de dos meses después de la notificación, a partir de la recepción de toda la información necesaria⁶⁷. En dicho plazo, la Comisión adoptará una decisión de autorización de la ayuda (de no formular objeciones) o,

⁶⁷ La Comisión debe estar en posesión de toda la información necesaria para poder adoptar una decisión. En caso de que la información enviada por el Estado no sea suficiente, la Comisión le remitirá una solicitud de información adicional. En caso de que el Estado no responda a esta solicitud en el plazo concedido, se considerará que desiste tácitamente de la notificación y por tanto la Comisión lo comunicará al Estado miembro (artículo 5 del Reglamento).

en caso de duda, adoptará una decisión de apertura del procedimiento de investigación formal del artículo 88.2⁶⁸.

Si al cabo de los dos meses, tras haber recibido toda la información necesaria, la Comisión no adopta una decisión, se entenderá que el Estado miembro en cuestión puede ejecutar la ayuda. No obstante, deberá dar un preaviso a la Comisión.

La apertura del procedimiento de investigación formal

Cuando la Comisión decide iniciar el procedimiento de investigación formal lo publica en el Diario Oficial, para que el Estado miembro y los terceros interesados puedan enviar sus observaciones en el plazo dispuesto.

La Comisión procurará adoptar una decisión en el plazo de 18 meses desde la apertura del procedimiento. Si expira este plazo sin que la Comisión haya adoptado una decisión, el Estado interesado podrá solicitarle que adopte una decisión en un plazo de dos meses, a partir de la fecha del requerimiento⁶⁹.

El procedimiento finalizará con una decisión de la Comisión en la que podrá declarar la compatibilidad, la compatibilidad condicionada o la incompatibilidad de la medida con el Tratado.

⁶⁸ Según el artículo 4.5, «el plazo podrá prorrogarse con el consentimiento tanto de la Comisión como del Estado miembro interesado».

⁶⁹ El artículo 7.7 deja en manos de los Estados miembros este recurso para evitar demoras en la toma de decisiones. No obstante, si transcurridos los dos meses la Comisión no se pronuncia, el Estado no podrá poner en práctica la ayuda ya que en este caso no cabe la aplicación de la técnica del silencio positivo. El único remedio que tendría el Estado interesado en ese caso sería el de presentar un recurso por omisión (artículo 232) ante el Tribunal de Justicia.

Cabe la posibilidad de que la Comisión, tras dar la posibilidad al Estado miembro de presentar sus observaciones, revoque una decisión de autorización, si comprueba que la adoptó basándose en informaciones incorrectas. En este supuesto abrirá el procedimiento formal de investigación antes de adoptar una nueva decisión⁷⁰.

3.2. Las ayudas no notificadas (ayudas ilegales)

La ayuda es ilegal cuando se concede sin respetar el procedimiento previsto, esto es, sin haberla notificado previamente o sin esperar a la decisión de la Comisión, en contra de lo dispuesto en el artículo 88.3 del Tratado⁷¹.

La Comisión incoará el procedimiento de investigación formal tan pronto tenga conocimiento de la existencia de la ayuda.

Tras ofrecer al Estado miembro la posibilidad de presentar sus observaciones, podrá requerirle que suspenda la concesión de la ayuda⁷².

También es posible que antes de adoptar una decisión final le requiera para que

⁷⁰ El artículo 9 del Reglamento 659/1999 establece una auténtica vía de revisión de oficio de las decisiones cuando se basan en datos incorrectos aportados por el Estado miembro.

⁷¹ Artículo 1 f) del Reglamento 659/1999.

⁷² El artículo 88.3 del Tratado obliga a los Estados miembros a notificar los proyectos de ayuda a la Comisión y a esperar la decisión de ésta, antes de proceder a su concesión. Esta disposición dispone de efecto directo, por lo que puede ser invocada ante las jurisdicciones nacionales por cualquier competidor de la empresa beneficiaria para solicitarle la anulación de la ayuda. En tal caso, la ayuda quedaría anulada y su concesión suspendida, no pudiendo con posterioridad ser concedida, ni tan siquiera en el caso de que tras efectuar el examen de compatibilidad, la Comisión decida positivamente sobre la misma.

recupere la ayuda provisionalmente. Ello podrá ocurrir cuando:

- no existan dudas sobre la existencia de la ayuda,
- sea urgente actuar y
- exista un grave riesgo de causar un perjuicio considerable e irreparable a un competidor.

Si el Estado miembro hace caso omiso, la Comisión podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia.

En el examen formal de estas ayudas, la Comisión no tiene porqué atenerse a los plazos establecidos para analizar las ayudas notificadas.

Cuando la Comisión adopta una decisión que obliga a la recuperación de la ayuda concedida, el Estado miembro destinatario deberá tomar las medidas necesarias para recuperar la ayuda junto con los intereses devengados (desde la concesión hasta la recuperación) en un plazo razonable. Para ello, el Estado seguirá el procedimiento establecido por su normativa interna. En materia de recuperación de ayudas, la falta de colaboración de algunos Estados miembros resta eficacia a la política de control de ayudas. La Comisión es consciente de este problema y ha manifestado su preocupación en el Plan de Acción 2005-09, advirtiendo que de poco vale adoptar decisiones en esta materia si los Estados no ejecutan debidamente las decisiones que exigen la recuperación de las ayudas ilegalmente concedidas.

El reglamento establece un plazo de 10 años para la prescripción de la ayuda.

Finalmente, el Reglamento prevé la posibilidad de realizar controles *in situ*, si la Comisión lo estima oportuno, tras avisar al Estado interesado. En la práctica, por el

momento, la Comisión no ha hecho uso de esta facultad, que puede servir para comprobar la veracidad de las informaciones que le remiten los Estados miembros.

3.3. Las ayudas existentes

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 88.1 del Tratado, el Reglamento, en los artículos 17 a 19, prevé la posibilidad de que la Comisión revise los programas de ayuda existentes⁷³.

En caso de que la Comisión estime que el régimen de ayuda en cuestión debe ser modificado o suprimido, enviará una Recomendación al Estado interesado, para adecuar el régimen a los cambios que la Comisión proponga. En caso de incumplimiento, la Comisión podrá iniciar el procedimiento de examen para analizar la compatibilidad de la ayuda con el Tratado, si bien, en estos casos no podrá adoptar medidas cautelares de suspensión y de recuperación provisional.

3.4. El procedimiento de notificación de proyectos de ayuda en el Estado español

Oficialmente, el Gobierno central es el único interlocutor válido ante las instituciones de la UE.

⁷³ El artículo 1 b) del Reglamento considera ayuda existente la que existe antes de la entrada en vigor del Tratado en el Estado miembro respectivo, la ayuda autorizada, la que deba considerarse autorizada en virtud de silencio administrativo, la que deba considerarse como tal por haber transcurrido el plazo de prescripción y la que en el momento que se llevó a efecto no era ayuda pero con posterioridad, debido a la evolución del mercado común, pasó a ser ayuda sin haber sido previamente autorizada.

En materia de ayudas de Estado, desde 1987 se instituyó un organismo encargado de la coordinación de las relaciones con la Comisión en esta materia. Así, mediante el RD 1755/1987 de 23 de diciembre, se instauró el procedimiento a seguir para la comunicación de los proyectos de ayuda de todas las administraciones o entes públicos a la Comisión Europea.

En su virtud, los órganos competentes de las distintas administraciones públicas deberán enviar sus proyectos de ayuda a la Secretaría de la Comisión interministerial para asuntos económicos relacionados con la UE para su notificación oficial.

La Comisión interministerial actúa como canal de notificaciones y vigila el cumplimiento de las formalidades exigidas en el procedimiento.

4. CONCLUSIONES

Las ayudas estatales contienen elementos que pueden distorsionar gravemente la libre competencia en el mercado europeo. Por ello, su concesión queda supeditada a una autorización previa que debe ser otorgada por la Comisión Europea, de manera que aquellas ayudas que se concedan sin cumplir este requisito serán consideradas ilegales y susceptibles de ser devueltas por sus beneficiarios.

A lo largo de los más de cuarenta años de funcionamiento de la Comunidad Europea, la Comisión ha gestionado esta política de manera autónoma, sin la colaboración del Consejo de ministros ni de los Estados miembros y sometida al control del Tribunal de Justicia. En general, su labor ha sido positiva ya que ha conseguido encauzar en gran medida la utili-

zación de los fondos públicos hacia objetivos de interés general, sin embargo, no se pueden ignorar una serie de carencias y debilidades que han restado eficacia y credibilidad a su política.

La Comisaria de Competencia, Nellie Kroes, que tomó posesión de su cargo a principios de 2005, es consciente de los problemas que subsisten en este ámbito de la política europea y por ello se ha propuesto llevar a cabo una profunda reforma durante su mandato. Para ello, tomando como referencia fundamental el objetivo marcado por los Jefes de Estado en la Cumbre de Lisboa, de reducir progresivamente las ayudas estatales y reconducirlas hacia objetivos de interés común, ha hecho pública una serie de documentos de consulta en los que se pueden vislumbrar los objetivos de la nueva política que entrará en vigor a partir del próximo año.

La reforma va dirigida a simplificar los procedimientos de control y a aumentar su eficacia. Para ello, es necesario que la Comisión concentre sus esfuerzos en el control de las ayudas más perjudiciales y facilite la concesión de ayudas a objetivos horizontales (I+D, medio ambiente, formación y empleo). También, se prevé establecer un sistema de colaboración con organismos de los Estados miembros, para mejorar y agilizar la puesta en marcha de su nueva política y conseguir un eficaz cumplimiento de sus decisiones, sobre todo en lo que respecta a la recuperación de las ayudas ilegales.

La tarea no es sencilla, si nos atenemos a la experiencia adquirida hasta el momento, en particular, en el cumplimiento efectivo de las decisiones de la Comisión, que obligan a los Estados miembros

a proceder a la recuperación de las ayudas concedidas ilegalmente. Por otra parte, la adhesión de diez nuevos Estados miembros tendrá como resultado un considerable aumento de las notificaciones y de procedimientos administrativos para analizar ayudas concedidas sin notificación previa.

Sin duda, la capacidad de la Comisión puede verse desbordada si no se adoptan medidas tendentes a aligerar la carga administrativa que supone la instrucción de los procedimientos. Por otra parte, la

colaboración de los Estados miembros resulta esencial en el cumplimiento de las decisiones de la Comisión para no privar de *efecto útil* a su política. Aunque, en este momento resulte precipitado proponer una descentralización del control de las ayudas de Estado, como ha ocurrido en el ámbito de la política *antitrust*, es preciso adoptar mecanismos que conlleven la delegación de competencias de control a entes situados en los Estados miembros, para preservar la eficacia de esta política y adaptarla a los objetivos proclamados en la cumbre de Lisboa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros

- SOUTY, François (1999): *Le droit de la concurrence de l'Union européenne*. Clefs. Politique.
- ALLENDESALAZAR CORCHO, Rafael (1999): *Código de Derecho de la Competencia*. EINSA, Madrid.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos (1993): *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Editorial Civitas.
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto (2002): *Los procedimientos comunitarios de control de ayudas de Estado*. Cuadernos Civitas.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego (1999): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Civitas, Madrid.
- DÍEZ MORENO, J. (2001): *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Ed. Civitas.
- GUY, Isaac (1997): *Manual de Derecho Comunitario General*. Ed. Ariel.
- SCHINA, D. (1987): *State Aids under EEC Treaty- Articles 92 to 94*. ESC Publishing Ltd. Oxford.
- DUTHEIL DE LA ROCHERE, J.; VANDAMME, J. (1988): *Interventions Publiques et Droit Communautaire*. Ed. Pedone, Paris.
- CALVO CARAVACA, Alfonso Luis (2001). *Intervenciones del Estado y libre competencia en la Unión Europea*. Colex, Madrid.

Artículos

- WINTER, Jan A.: «Redefining the notion of State aid in Article 87(1) of the EC Treaty». *Common market law review*, Vol. 41 N.º 2 (2004).
- MARCOS MARTÍN, M.^a Teresa (2004): «Comentario al reglamento de procedimiento en materia de ayudas de estado a los cinco años de su adopción». *Boletín europeo de la Universidad de la Rioja*. sup, n.º 12/13 mayo.
- BRACQ, Stéphane (2004): «Droit communautaire matériel et qualification juridique: le financement des obligations de service public au coeur de la tourmente (à propos de la décision: CJCE 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00)». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, N.º 1.
- PADRÓS REIG, Carlos (2004): «La articulación de la excepción cultural en el ordenamiento comunitario de defensa de la competencia». *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, N.º 231.
- CASTILLO DE LA TORRE, Fernando (2004): «Ayudas estatales: jurisprudencia comunitaria en 2003». *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, N.º 231.
- FOUQUET, Thierry (2004): «Chronique des aides publiques (deuxième semestre 2003)». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N.º 478 mai.

- KEKELEKIS, Michael (2004): «L'obligation des autorités nationales de recouvrer les aides d'Etat versées illégalement: défenses et implications». *Eiposcope*, N.º 2.
- RODRÍGUEZ MIGUEZ, José Antonio (2004): «Las ayudas estatales en forma de garantía a la luz de la reciente práctica de la Comisión». *Gaceta jurídica de la CE y de la competencia*, N.º 232 julio / agosto.
- SAMANIEGO BORDIU, Gonzalo (2004): «Reflexiones sobre las medidas fiscales que pueden ser consideradas como ayudas de Estado encubiertas y las ayudas que fomentan el traslado de empresas en la Unión Europea». *Noticias de la Unión Europea*, N.º 235 / 236 agosto / septiembre.
- ALEXIS, Alain (2004): «Droits exclusifs ou spéciaux et aides d'Etat ». *Revue du droit de l'Union Européenne*, N.º 2.
- RIVAS, Andrés y GUTIÉRREZ, Gisbert (2000): «Un comentario crítico al reglamento procedimental en materia de ayudas de Estado, Reglamento n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE». *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 209.
- HEREDIA BENOT (2001): «Reglamento 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo, normas de procedimiento en materia de ayudas públicas». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 196.
- LÜBBIG, Thomas (2003): «L'application de l'article 87 du traité de Rome aux aides fiscales: un coup d'Etat communautaire?». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 465.
- FOUQUET, Thierry (2002): «Les critères spécifiques d'identification des aides d'Etat aux entreprises en difficulté». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n.º 461.
- SCHUTTERLE, P. (2002): «State aid control - An accession criterion». *Common Market Law Review*, n.º 3.
- HEREDIA BENOT, Déboráh (2001): «El Reglamento 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo, normas de procedimiento en materia de ayudas públicas». *Noticias de la Unión Europea* n.º 196.
- KARPENSCHIF, Michaël (2001): «La récupération des aides nationales versées en violation du droit communautaire à l'aune du règlement n.º 659/1999: du mythe à la réalité?». *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, N.º 3.