

# POLÍTICA COMUNITARIA DE AYUDAS PÚBLICAS. LA MODERNIZACIÓN PENDIENTE

Matilde CLIMENT GUIMERÁ

Coordinadora del Área de Ayudas Públicas  
Dirección General de Defensa de la Competencia  
Ministerio de Economía y Hacienda

## 1. INTRODUCCIÓN

El ambicioso programa de modernización de las normas y procedimientos comunitarios que regulan la competencia, diseñado por la Comisión Europea, se ha dirigido hasta ahora, fundamentalmente, hacia dos de los tres grandes pilares que constituyen este ámbito: el control de las concentraciones económicas y las conductas restrictivas.

Por ello, parece haber un amplio consenso en considerar que la reforma, tanto sustantiva como del procedimiento del tercer pilar, relativo al sistema comunitario de control de las ayudas públicas, está aún pendiente.

La entrada en vigor del Reglamento 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas de competencia previstas en los arts. 81 y 82 del Tratado<sup>1</sup>, así como la adopción de una serie de Comunicaciones relativas al nuevo sistema instaurado en el Reglamento, conocidas como «Paquete de modernización» han dado carta de naturaleza a dicho programa en el ámbito de las conductas restrictivas.

El nuevo sistema incorpora elementos importantes e innovadores, como la eliminación de la notificación obligatoria de los acuerdos por parte de las empresas que ahora son las que deben evaluar el efecto anti-competitivo o no de los mismos y la descentralización de la aplicación de las normas comunitarias de competencia.

La modernización de las concentraciones ha culminado con la publicación del Reglamento 139/2004, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas<sup>2</sup> que, sin establecer novedades relevantes

<sup>1</sup> DO, L 1, de 04 de enero de 2003.

<sup>2</sup> DO, L 24, de 29 de enero de 2004.

en el sistema actual, sí ha introducido cambios, tanto de carácter sustantivo como de procedimiento, que han permitido que, sin menoscabo de su actual flexibilidad, el control se refuerce y se adapte al nuevo entorno de una UE ampliada.

Desde la constitución de las Comunidades Europeas, se han ido sentando las bases de la estructura que configura el sistema de control de las ayudas públicas. Sin embargo, el gran proceso de modernización está a punto de acometerse.

## 2. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROL DE LAS AYUDAS PÚBLICAS

El control de las ayudas de Estado por parte de la Comisión Europea ha funcionado durante más de cuarenta años sobre la base de las disposiciones del Tratado CE y del Derecho derivado, constituido por numerosas disposiciones de diferente rango y naturaleza: reglamentos (los menos), directrices, encuadramientos, comunicaciones, cartas a los Estados miembros...

En los últimos años, se han adoptado importantes elementos que constituyen, a su vez, la estructura básica del sistema.

### A. REFORMAS DEL PROCEDIMIENTO

La larga experiencia acumulada por la Comisión Europea y la necesidad cada vez más palmaria de una recopilación y sistematización de todas esas disposiciones, condujo a la adopción del Reglamento 659/1999<sup>3</sup> del Consejo, de 22 de marzo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del art. 88 del Tratado CE, conocido como el «Reglamento de procedimiento».

La definición clara del procedimiento de control constituye uno de los elementos fundamentales para la consolidación del sistema, con lo que ello supone de incremento en la transparencia, en la seguridad jurídica y en el carácter predecible de las actuaciones de la Comisión, tanto para los operadores económicos como para los Estados miembros, así como mayor agilidad en la concesión y en la eficiencia en el empleo de los recursos disponibles.

El Reglamento 794/2004<sup>4</sup> de la Comisión, de 21 de abril, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 659/1999, co-

<sup>3</sup> DO, L 83, de 27 de marzo de 1999.

<sup>4</sup> DOUE, L 140, de 30 de abril de 2004.

nocido como «Reglamento de aplicación», desarrolla el procedimiento y recoge los diferentes formularios de notificación para cada tipo de ayuda con la información necesaria y, en principio, suficiente que debe ser suministrada a la Comisión Europea para que pueda pronunciarse sobre los proyectos notificados. De esta forma, se facilita el proceso de notificación por parte de los Estados miembros, se agiliza y abrevia el intercambio de información y, con ello, la adopción de la decisión final.

## B. LOS REGLAMENTOS DE EXENCIÓN

La necesidad de optimizar los recursos disponibles por parte de la Comisión Europea con el fin de dirigirlos hacia las ayudas más lesivas para el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado único ha tenido como consecuencia la aparición de un nuevo instrumento en el ámbito de las ayudas y, sin embargo, bien conocido en el de las conductas restrictivas: los reglamentos de exención.

En ellos se declara que ciertas categorías de ayudas de Estado son compatibles con el mercado común, en determinadas condiciones, y no están sujetas a la obligación de notificación para su autorización.

El Reglamento 994/1998 del Consejo<sup>5</sup>, de 7 de mayo, faculta a la Comisión Europea para adoptar reglamentos de exención para ciertas categorías de ayudas de carácter horizontal: pequeñas y medianas empresas, formación, empleo, investigación y desarrollo y protección medioambiental.

En el ejercicio de esta facultad, la Comisión ha adoptado, en primer término, reglamentos de exención para las ayudas a pequeñas y medianas empresas<sup>6</sup>, a la formación<sup>7</sup>, al empleo<sup>8</sup>, así como un reglamento de ayudas *de minimis*<sup>9</sup> que exime de la notificación a las ayudas que no superen un determinado umbral por debajo del cual la Comisión entiende que no afectan a los intercambios comunitarios y/o no falsean la competencia y, por lo tanto, no entran en el ámbito de aplicación del art. 87 del Tratado CE.

Posteriormente, la Comisión, sobre la base de la aplicación de estos reglamentos y a la vista de los buenos resultados obtenidos, ha modifica-

<sup>5</sup> Reglamento de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los arts. 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas horizontales (DO, L 142, de 15 de mayo de 1998).

<sup>6</sup> Reglamento 70/2001, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales a las pequeñas y medianas empresas (DO, L 10, de 13 de enero de 2001).

<sup>7</sup> Reglamento 68/2001, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación (DO, L 10, de 13 de enero de 2001).

<sup>8</sup> Reglamento 2204/2002, de 12 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas al empleo (DO, L 330, de 13 de diciembre de 2002).

<sup>9</sup> Reglamento 69/2001, de 12 de enero de 2001, relativo a la aplicación de los arts. 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas *de minimis* (DO, L 10, de 13 de enero de 2001).

do el reglamento de exención de PYME para ampliar su ámbito de aplicación a las ayudas de investigación y desarrollo<sup>10</sup>.

Los sectores agrario y pesquero tampoco han sido ajenos al empleo de este nuevo instrumento. El Reglamento 1/2004<sup>11</sup>, de 23 de diciembre de 2003, establece la correspondiente exención para las ayudas a las PYME dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos agrarios y el Reglamento 1595/2004<sup>12</sup>, de 8 de septiembre de 2004, la establece para las PYME dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos de la pesca. Finalmente, el Reglamento 1869/2004<sup>13</sup>, de 6 de octubre de 2004, dispone la aplicación de la regla *de minimis* en estos dos sectores.

Además de optimizar los recursos de la Comisión, facilitar y agilizar la concesión de las ayudas menos lesivas para la competencia, aumentar la transparencia en el control y ofrecer una mayor seguridad jurídica, estos reglamentos pretenden redirigir las ayudas hacia objetivos horizontales, por lo que están en consonancia con los fines planteados por el Consejo en diversas ocasiones y, más concretamente, en Lisboa y Estocolmo.

Las conclusiones de ambos Consejos han sido uno de los principales elementos rectores del diseño de la futura reforma del sistema comunitario de control de las ayudas por lo que se analizan más adelante.

### 3. INTENTOS FALLIDOS DE FLEXIBILIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE AYUDAS

De estas primeras etapas del proceso de modernización habría que recordar los dos proyectos de Comunicación<sup>14</sup> que la Comisión presentó a finales de 2003, con el fin de mejorar el sistema al intentar priorizar la política de ayudas de Estado a través de la implantación de un test de impacto significativo.

La Comunicación sobre las ayudas estatales con efectos limitados en el comercio intracomunitario (LET)<sup>14</sup> buscaba establecer un marco simplificado para la evaluación de aquellas ayudas públicas que por su naturaleza tendrían efectos limitados en el comercio intracomunitario y, por tanto, poco relevantes desde un enfoque de defensa de la competencia. La Comisión pretendía identificar los factores que permitieran considerar

---

<sup>10</sup> Reglamento 364/2004, de 25 de febrero de 2004, por el que se modifica el Reglamento 70/2001 con vistas a ampliar su alcance a las ayudas de investigación y desarrollo (DO, L 63, de 28 de febrero de 2004).

<sup>11</sup> DO, L 1, de 3 de enero de 2004.

<sup>12</sup> DO, L 291, de 14 de septiembre de 2004.

<sup>13</sup> DO, L 325, de 28 de octubre de 2004.

<sup>14</sup> Communications LASA (*Lesser amounts State aid*) y LET (*State aid of Limited effects on Trade*).

que una ayuda tiene esos efectos, es decir, tipificar aquellas situaciones en las que el falseamiento de la competencia a nivel comunitario sea menos grave y declararlas compatibles con el mercado común.

La Comunicación para la evaluación de las ayudas estatales de pequeña cuantía (LASA)<sup>14</sup> tenía como principal objetivo flexibilizar la evaluación de ese tipo de ayudas y agilizar su aprobación.

A pesar de las posibilidades que ofrecen los reglamentos *de minimis*, la Comisión entendió, en su día, que aún existía cierto margen para tratar de forma más laxa las ayudas que sobrepasan el umbral pero que no llegan a ser relevantes para las condiciones de competencia en el mercado único.

Ambas Comunicaciones tuvieron una acogida favorable por parte de los Estados miembros por entender que les permitiría mayor flexibilidad para diseñar y aplicar las medidas de ayudas públicas que no suponen un riesgo para el comercio o la competencia. Sin embargo, finalmente fueron consideradas por la Comisión como una opción no viable, debido a la inseguridad jurídica que generaban y a los problemas de aplicación que planteaban.

#### 4. LA REFORMA ANUNCIADA

La política de competencia debe ser un instrumento en constante evolución con el fin de dar respuesta a los acontecimientos de índole, especialmente, económica o política, que ocurren tanto en la esfera comunitaria como en la internacional.

De la misma forma, la política comunitaria de ayudas públicas está sometida a ese proceso evolutivo y requiere ajustes para poder afrontar los cambios económicos, legales e institucionales que afecten a su correcto funcionamiento y permitan su adaptación a la realidad económica de los mercados en los que incide.

La Estrategia de Lisboa planteada por el Consejo en el año 2000 señalaba como su principal objetivo «convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» en un plazo que finalizaría en 2010. Para ello, se considera necesario un incremento de la competitividad de las economías europeas y el fomento del desarrollo sostenible y el crecimiento del empleo mediante una combinación equilibrada de objetivos económicos, sociales y medioambientales. Dentro de esta estrategia, el Consejo lanzó el proceso de reducción del volumen global de las ayudas de Estado y su reorientación hacia objetivos horizontales. El Consejo de Estocolmo de 2001 recogió, a su vez, un mandato más concreto a los Estados miembros, reiterado en el Consejo de Barcelona de 2002, consistente en lograr una reducción del volumen total de las ayudas en relación con el PIB en 2003.

La Comunicación de la Comisión de 2004 «Una política de competencia proactiva para una Europa competitiva»<sup>15</sup> plantea un desarrollo de la competencia como complemento y refuerzo de las políticas comunitarias que contribuyen a la Estrategia de Lisboa. En ella ya se habla de las reformas en curso en el ámbito de las ayudas públicas hacia un planteamiento más económico de las mismas que permita identificar y eliminar las más perjudiciales para las condiciones de competencia y, por otra parte, amplíe el margen y facilite la actuación de los Estados miembros para la adopción de medidas de carácter horizontal dirigidas a la consecución de los objetivos de Lisboa.

La nueva Comisaria de Competencia, Neelie Kroes, ha realizado numerosas declaraciones e intervenciones en diferentes foros, para explicar los puntos principales de su actuación. Entre ellas, destaca la reforma, tanto sustantiva como de procedimiento, del sistema de ayudas públicas.

Las líneas directrices y el desarrollo de la misma están recogidas en la Comunicación de la Comisión, presentada en junio de 2005, acerca del futuro de la política de ayudas de Estado en el contexto de la ampliación y el ímpetu renovado de la Estrategia de Lisboa. El desarrollo se concreta en el «Plan de Acción de Ayudas Estatales» que tiene como uno de sus principales objetivos: «Menos ayudas y mejor orientadas» e incluye una hoja de ruta para la reforma que cubre el período 2005-2009<sup>16</sup>.

## 5. LA REFORMA NECESARIA

Actualmente, existe una serie de factores que por sí mismos justificarían una reforma del sistema de ayudas. La conjunción de todos ellos hace más patente la necesidad de la reforma y marcan claramente, a su vez, las líneas rectoras de la misma.

En primer lugar, el funcionamiento durante tanto tiempo del actual sistema ha permitido acumular una experiencia especialmente valiosa para diseñar la gran reforma, ya que ha permitido identificar sus principales carencias y, a su vez, los aspectos positivos que, por tanto, deben ser mantenidos e incluso reforzados en el nuevo sistema.

En segundo lugar, la Unión Europea ha sufrido un proceso de ampliación sin precedentes con la incorporación de diez nuevos miembros con lo que ello conlleva de incremento de la carga de trabajo, especialmente de la Comisión Europea, tanto administrativa como de gestión y control, así como de esfuerzo en la adaptación, coordinación y coherencia en la actuación, en este caso tanto por parte de la Comisión como de los Estados miembros, especialmente de los recién llegados.

<sup>15</sup> COM (2004) 293 final, de 20 de abril de 2004.

<sup>16</sup> COM (2005) 107 final.

Finalmente, la Unión Europea quiere dar nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa, iniciada hace cuatro años sobre la base de reformas económicas y estructurales y que no parece haber dado los resultados esperados. Ello podría deberse, especialmente, a las grandes diferencias existentes entre los Estados miembros en los ámbitos de la sociedad de la información, la investigación, el desarrollo y la innovación y el clima empresarial. Factores todos ellos básicos para el logro del incremento de competitividad buscado.

En consecuencia, la reforma debería estar basada en las siguientes líneas de actuación:

- Codificación, simplificación, actualización y clarificación de las normas y procedimientos que controlan las ayudas.

- Mejora de la eficiencia en la aplicación de las normas comunitarias sobre ayudas públicas, así como en la gestión de las ayudas, tanto por parte de la Comisión como de los Estados miembros. Supondría subsanar las deficiencias detectadas en el sistema actual y reforzar los mecanismos que permiten una actuación eficiente.

- Dotar a la Comisión de los instrumentos adecuados para que pueda realizar correctamente su función en una UE ampliada. Sus actuaciones deberían dirigirse hacia las ayudas más lesivas para la competencia, sin menoscabo de su función general de control y supervisión. Todo ello exige una mejora en la gestión que asegure un control eficaz en la UE ampliada.

- Revisión de las normas actuales de forma que se potencie la consecución de los objetivos de Lisboa. La competencia se debe concebir como un instrumento básico para el funcionamiento de los mercados de una forma económicamente eficiente. El marco normativo debe adaptarse a la realidad económica actual y plantear una valoración de las ayudas desde un enfoque con un componente económico más profundo. Deben articularse como un instrumento dirigido a paliar fallos del mercado claramente identificados.

En cualquier caso, resulta evidente que cualquier cambio debe abordarse desde un enfoque global que permita que el proceso se lleve a cabo de una forma sistemática, coherente y omnicomprendensiva.

## 6. LA REFORMA QUE PLANTEA LA COMISIÓN EUROPEA

Con el fin de abordar la modernización pendiente de las ayudas de Estado, la Comisión ha presentado su «Plan de Acción en Ayudas de Estado» para el período 2005-2009, que plantea como un documento de consulta en el que expone su programa de trabajo para los próximos años. Además de explicar las razones que obligan a la reforma y las bases sobre las que se va a desarrollar, anuncia los diferentes documentos que

van ser sometidos a revisión así como el objeto de la misma. Además, incluye la hoja de ruta que marcará las diferentes etapas.

#### A. TIPO DE REFORMA

La Comisión se decanta por una modernización de la política de ayudas, tanto sustantiva como de procedimiento, desde un enfoque global y por la revisión de los distintos instrumentos mediante la aplicación de principios claros y sobre la base de un adecuado análisis económico y de mejora en la gestión.

Este enfoque más ambicioso permitiría una revisión más coherente en sí misma y con el resto de las políticas comunes. Por otra parte, permitiría racionalizar, optimizar y simplificar el empleo de instrumentos como los reglamentos de exención y la simplificación del sistema por la desaparición o sustitución de otros como encuadramientos o directrices.

#### B. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA REFORMA

La reforma debería ser coherente con los principios por los que se ha regido hasta ahora la Comisión Europea en el desarrollo de la política de ayudas de Estado y su evolución, así como con los retos a los que actualmente se enfrenta esa política.

De acuerdo con el Plan de Acción, la reforma se va a articular alrededor de los siguientes elementos:

- Menos ayudas públicas y mejor orientadas, acorde con el mandato de Estocolmo.
- Un planteamiento económico más profundo, con el fin de mejorar la eficiencia en el mercado y así lograr el incremento del desarrollo sostenible y del empleo, planteado en el Consejo de Lisboa.
- Procedimientos más eficientes; mejor cumplimiento, incremento del carácter predecible de las actuaciones de la Comisión y de la transparencia.
- Responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros. La eficacia en el control de las ayudas de Estado necesita el apoyo de los Estados miembros y su compromiso con la correcta aplicación de las normas, especialmente, la obligación de notificar las ayudas.

El ingreso de los nuevos Estados miembros ha exigido previamente la sistematización, análisis y modificación de todas sus ayudas existentes, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado CE. Para ello, han creado autoridades de control de las ayudas. Esta experiencia sugiere la posibilidad de que autoridades independientes pudieran jugar un papel importante en



la aplicación y el seguimiento de las ayudas y, así, mejorar el cumplimiento de las normas que las regulan. En este sentido, es importante recordar la reciente creación en el seno de la Dirección General de Competencia de una nueva unidad encargada del seguimiento y control de la recuperación de las ayudas que se está mostrando especialmente activa.

### C. PRINCIPIOS QUE SUBYACEN A LA REFORMA

Las medidas de ayuda pública pueden constituir un instrumento eficaz para la consecución de objetivos de interés común. La reforma, por tanto, se dirige a:

- La corrección de fallos del mercado claramente delimitados.
- La mejora del mercado único mediante el incremento de la competitividad.
- Promover la cohesión social y regional así como la diversidad cultural.

Todo ello, teniendo siempre presente que la utilización de las ayudas debe hacerse siempre que no haya otro tipo de medida más adecuada para lograr el objetivo propuesto; sean proporcionales al fallo que pretende subsanarse; distorsionen las condiciones de competencia en la menor medida posible y que la distorsión se vea compensada por los beneficios obtenidos desde el punto de vista del interés común.

### D. HOJA DE RUTA PARA 2005-2009

La Comisión Europea va a abordar la reforma en tres etapas claramente diferenciadas. Si bien concede especial prioridad a las medidas relacionadas con la Estrategia de Lisboa.

#### a) *2005-2006: Reforma de las normas relacionadas con los objetivos de Lisboa*

En esta primera fase se incluyen muchas normas que hubieran tenido que ser revisadas igualmente debido a su caducidad a lo largo de este período. En cualquier caso, de las medidas de reforma anunciadas destacan:

- Integración de los actuales reglamentos de exención en uno general, de forma que se consolidaría y simplificaría la aplicación de este instrumento. Se incluirían las categorías ya exentas y se podrían incorporar otras nuevas como las ayudas a la protección medioambiental, las regionales y las de salvamento de empresas en crisis.

— La adopción en 2005 de una Comunicación sobre ayudas de Estado a la innovación para la creación del marco adecuado para el fomento de los procesos innovadores. Se podría reformar el vigente reglamento de exención de ayudas a I+D para PYME para incluir ciertos tipos de ayudas a la innovación. Antes de finales de 2005 hay que revisar el encuadramiento de ayudas a I+D. Se ha sugerido la posible adopción de uno nuevo en el que quedarán englobadas las ayudas a I+D y a la innovación.

— La revisión de la Comunicación sobre ayudas de Estado y capital riesgo con el fin de facilitar la implantación de pequeñas y medianas empresas jóvenes e innovadoras y de flexibilizar el empleo de este instrumento financiero de fomento a la inversión.

— Las Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a la protección medioambiental están vigentes hasta 2007. Sin embargo, se revisarían en este período con el fin de dirigirlas hacia las estrategias de desarrollo sostenible y fomentar, especialmente, la eco-innovación y los procesos eco-eficientes.

#### b) 2007-2008: Reforma de normas de procedimiento

La reducción de la carga administrativa de la Comisión obliga a reformar el procedimiento actual. Para ello se plantea:

— La posible reforma del Reglamento 659/1999, de procedimiento. Como posibles opciones se podrían considerar: a) el ahorro de tiempo y el incremento de la transparencia, incluso, mediante un mayor empleo de Internet; los procedimientos se podrían cerrar en plazos más breves con la cooperación de los Estados miembros y la remisión de la información necesaria en el plazo adecuado; b) garantizar la correcta notificación de las ayudas; se baraja la posibilidad de la recuperación transitoria de las ayudas no notificadas como mecanismo disuasorio, así como el envío de un dictamen motivado al Estado miembro que ha incumplido la obligación de notificación y, en caso necesario, recurrir al Tribunal de Justicia CE; c) formalizar la aplicación de las medidas apropiadas dirigidas a compatibilizar con el Tratado CE las ayudas existentes, mediante un diseño más formal de las decisiones adoptadas, con mayor participación de los operadores en el mercado y mayor información sectorial.

— La posible ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento 994/1998 que habilita a la Comisión para la adopción de reglamentos de exención, de forma que se pudieran aplicar a las ayudas a la cultura y a la conservación del patrimonio.

— Revisión del resto de las normas relativas a ayudas públicas con el fin de dar coherencia y unidad a la reforma. En concreto, la Comunicación sobre los seguros de crédito a la exportación a corto plazo; la metodología de cálculo de los intereses para la recuperación de las ayudas; la Comunicación sobre las ayudas a los servicios públicos de radiodifusión

con el fin de incorporar los avances tecnológicos en este ámbito; la Comunicación sobre la industria cinematográfica y audiovisual, para valorar la conveniencia de incluirla en un reglamento de exención.

### c) *Evaluación del proceso de reforma*

Una última fase tiene como objetivo la evaluación de los resultados obtenidos.

## 7. ÁMBITOS QUE MERECEN UN ANÁLISIS MÁS DETALLADO

Las ayudas públicas de carácter regional y la financiación pública de los servicios de interés económico general (SIEG) constituyen elementos importantes de la política comunitaria de ayudas públicas. Debido a su especial incidencia, además, en otras políticas comunes como la de cohesión y a la problemática concreta que plantean, merecen un análisis singular.

El debate de ambos temas ha comenzado antes de la presentación del Plan de Acción por parte de la Comisión Europea.

### A. LAS AYUDAS REGIONALES

En el marco de la Estrategia de Lisboa, la reducción de las disparidades entre las regiones de Europa se considera un factor de estabilidad y un gran potencial de crecimiento.

La política comunitaria de ayudas regionales debe ser revisada y actualizada para que pueda hacer frente a los cambios y nuevos enfoques provocados, especialmente, por la ampliación.

De esta forma, se evitarían las rivalidades entre regiones en la concesión de ayudas, mediante la creación de los incentivos adecuados para el crecimiento y la creación de empleo, no sólo en las regiones más desfavorecidas, sino en el conjunto de la UE.

La Comisión Europea plantea la revisión teniendo en cuenta el Tercer Informe de Cohesión en el que se fijan tres objetivos claros que, a su vez, subyacen en las propuestas de la Comisión sobre fondos estructurales: convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación territorial europea.

Las actuales Directrices están vigentes hasta 2006. Tras la discusión con los Estados miembros de un documento no oficial, la Comisión

anunció la elaboración de un proyecto de directrices para adoptarlas, en principio, en septiembre de 2005.

a) *Modificaciones más relevantes planteadas por la Comisión Europea*

En el documento discutido con los Estados miembros se hacía una serie de propuestas basadas en dos principios fundamentales: una concentración muy estricta de las regiones subvencionables por ese tipo de ayudas en las más pobres y una reducción sustancial de las intensidades de las ayudas.

Ello se traduce en una serie de cambios en relación con el sistema actual, entre los que destacan:

a) Un descenso generalizado de los techos máximos de ayuda, modulando la intensidad de la ayuda según el tamaño de la empresa.

b) Las nuevas regiones 87.3.a)<sup>17</sup> serían aquellas cuyo PIB/habitante < 75 por 100 de la UE-25, además de las regiones ultraperiféricas. La llegada de los diez nuevos Estados miembros ha conllevado un descenso de la media del PIB/habitante en la UE. Ciertas regiones que en la UE-15 estarían consideradas como 87.3.a) dejarían de serlo por el denominado efecto estadístico y pasarían a ser 87.3.c)<sup>18</sup>

c) Se diferencian tres tipos de regiones dentro de la categoría 87.3.c): i) las regiones de «desarrollo económico» que superan el 75 por 100 del PIB/habitante de la UE-15; ii) las regiones de «efecto estadístico» en las que tras la ampliación su PIB/habitante es inferior al de la UE-15 pero superior al de la UE-25 y, por último, iii) las regiones de baja densidad de población<sup>19</sup>.

d) La posible inclusión en las Directrices de las ayudas a la inversión de sustitución y su distinción respecto de las ayudas a la inversión inicial.

e) Las ayudas a la inversión a las grandes empresas se dirigen fundamentalmente hacia las regiones menos desarrolladas y se limita su cantidad a la necesaria para compensar las deficiencias de la región en la que se conceden.

Las ayudas públicas de finalidad regional son las que estarían más justificadas desde un punto de vista tanto económico como de defensa de la competencia. Tienen como principal objetivo subsanar situaciones estructurales y fallos del mercado, con un carácter claramente horizontal. Por otra parte, son coherentes y complementarias con la política comunitaria de cohesión.

<sup>17</sup> Ayudas que pueden considerarse compatibles por estar destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo.

<sup>18</sup> Ayudas que pueden ser consideradas compatibles por estar destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas.

<sup>19</sup> Menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>.

Desde ese enfoque, se podrían considerar positivos ciertos aspectos de los puntos planteados en el documento de la Comisión, como:

— La disminución general de las intensidades máximas de ayuda estaría en línea con los acuerdos del Consejo de Estocolmo de reducir el volumen global de las ayudas de Estado en el conjunto de la UE.

— El tratamiento más favorable a las inversiones de sustitución introduciría un mecanismo más flexible para la concesión de ayudas a este tipo de inversiones y, por tanto, supondría una mejora innovadora importante para el desarrollo de la región.

Como aspecto negativo podría destacarse que las regiones de efecto estadístico pasan a ser consideradas «más ricas» por el simple hecho de cambiar el patrón de comparación. Parece necesario establecer un adecuado período de adaptación a esta nueva situación. No hay que olvidar que ciertas regiones españolas podrían entrar en la categoría de regiones de efecto estadístico.

## B. LOS SERVICIOS DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

Los Servicios de Interés General (SIG) constituyen un factor vital en el desarrollo del modelo de la sociedad europea. Consciente del papel crucial del buen funcionamiento, accesibilidad, asequibilidad y alta calidad de los mismos en el bienestar de los ciudadanos, el medio ambiente y la competitividad de las empresas, la Comisión Europea publicó en mayo de 2004 el *Libro Blanco sobre los Servicios de Interés General*<sup>20</sup>. En el mismo, se considera que el suministro de unos servicios de interés económico general (SIEG) de calidad es un elemento básico y esencial para garantizar la cohesión territorial y social y para el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

En el debate del Libro blanco, suscitó especial controversia la financiación de los SIEG, las compensaciones por su prestación y su posible consideración como ayuda de Estado. Por ello, la Comisión anunció la adopción de una serie de textos legales dirigidos a clarificarlas y a exponer sus criterios de actuación en este ámbito.

El Plan de Acción de las ayudas de Estado recoge este compromiso que deberá plasmarse en:

— Una decisión de la Comisión Europea para que las empresas encargadas de la gestión de SIEG queden sometidas al Tratado CE. Se podría analizar la pertinencia de conceder una exención a las compensaciones de escasa cuantía.

<sup>20</sup> COM (2003) 270, de 2 de abril de 2003.

— Unas directrices en las que se especifiquen las condiciones en las que las compensaciones de servicio público que se consideran ayudas públicas son compatibles con el Tratado.

— Una comunicación en la que se reconozca plenamente el interés general en los servicios sociales y sanitarios y se facilite la cooperación entre los Estados miembros para garantizar un alto nivel de protección de la salud en toda la UE.

— La modificación de la Directiva de transparencia en las relaciones financieras entre el Estado y las empresas públicas, con el fin de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE. En particular, la Sentencia Altmark, de 24 de julio de 2003<sup>21</sup>, en la que se consideró que las subvenciones públicas dirigidas a permitir la explotación de servicios públicos no son ayudas de Estado, según art. 87 TCE, en la medida en que supongan una compensación como contrapartida a las prestaciones realizadas por las empresas beneficiarias para el cumplimiento de obligaciones de servicio público. Siempre que cumplan los siguientes requisitos:

La empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de ejecutar obligaciones de servicio público que deben estar, a su vez, definidas claramente.

Los parámetros para el cálculo de la compensación se deben establecer previamente de forma objetiva y transparente.

La compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos generados por las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la prestación del servicio.

Cuando la elección de la empresa encargada del servicio público no se haya realizado mediante un proceso de contratación pública, la compensación se debe calcular sobre la base de un análisis de los costes que habría soportado una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para satisfacer las obligaciones de servicio público, considerando igualmente los ingresos y un beneficio razonable.

## 8. CUMPLIMIENTO POR ESPAÑA DEL MANDATO DE ESTOCOLMO

Uno de los principales objetivos de la reforma se centra en diseñar una política de ayudas públicas que tenga como resultado «menos y mejores ayudas».

El cumplimiento por parte de los Estados miembros del mandato del Consejo de Estocolmo se ha ido registrando en los marcadores de ayudas

---

<sup>21</sup> Caso C-280/00, Altmark Trans and Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark [2003] ECR I-7747.

públicas que la Comisión Europea publica todos los años<sup>22</sup>, con el fin de informar acerca de la evolución de las ayudas de Estado en el conjunto de la UE.

El Marcador de primavera de 2005 recoge el comportamiento de la UE-15 en relación con la reducción del volumen total de las ayudas en el año 2003, expresado como porcentaje del PIB en el «Indicador de reducción de Estocolmo», así como en relación con la reorientación de las ayudas hacia objetivos horizontales y de interés común como el de la cohesión en el «Indicador de reorientación».

El conjunto de la UE-15 presenta un descenso del volumen total de ayudas de Estado como porcentaje del PIB<sup>23</sup> para el período 1999-2003 de 0,02 puntos porcentuales<sup>24</sup>. La Comisión concluye que, a pesar del pequeño descenso registrado, la UE-15 ha mostrado un comportamiento estable en relación con el «Indicador de reducción». En el período 2001-2003, el indicador no ha mantenido una tendencia descendente, sino que ha presentado oscilaciones.

España muestra mejor comportamiento que la UE-15 en este aspecto, ya que en el período 1999-2003 se registra un descenso del Indicador de reducción de 0,08 puntos porcentuales. Aunque la reducción en el caso de España es más patente, ambos valores todavía son superiores a los de la UE-15<sup>25</sup>.

En relación con el «Indicador de reorientación», tanto la UE-15 como España muestran un buen comportamiento.

La UE-15 presenta una proporción de ayudas dirigidas a objetivos horizontales en relación con el total de las ayudas, para el período 2001-2003, del 76 por 100, lo que representa un incremento en la redirección de las ayudas hacia dichos objetivos de 5 puntos porcentuales, en relación con el valor registrado para 1999-2001, que alcanza el 71 por 100.

España ha logrado un traslado de las ayudas de 10 puntos porcentuales entre los dos períodos considerados. En 1999-2001 presentaba un valor del 49 por 100 frente al 59 por 100 que corresponde a 2001-2003.

En relación con este Indicador, España ha hecho un mayor esfuerzo de reorientación que la UE-15 aunque todavía la proporción de ayudas horizontales presenta valores inferiores a ésta. Sin embargo, es importante destacar que se ha logrado invertir la distribución registrada en el primer período, de forma que, actualmente, las ayudas horizontales superan ya a las de carácter sectorial.

<sup>22</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/register](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/register).

<sup>23</sup> El volumen total de ayudas considerado excluye las ayudas al transporte.

<sup>24</sup> La UE-15 presenta para el período 1999-2001 un valor de 0,61 por 100 y para 2001-2003 un valor de 0,59 por 100.

<sup>25</sup> España presenta para el período 1999-2001 un valor de 0,74 por 100 y para 2001-2003 un valor de 0,66 por 100.

En conclusión, la Unión Europea sigue gastando lo mismo en ayudas de Estado, aunque en otro tipo de ayudas. España está reduciendo su gasto en ayudas públicas en mayor medida que el conjunto de la UE y también las está dirigiendo hacia objetivos horizontales con mayor intensidad que esta última.

La adopción de reglamentos de exención para ayudas de carácter horizontal y su progresiva aplicación han contribuido en gran medida a la obtención de unos resultados positivos, desde el punto de vista de la reforma de la política de ayudas públicas y, por tanto, de la Estrategia de Lisboa.

Cabe esperar que el desarrollo y consolidación de este instrumento, así como el resto de las medidas propuestas en el Plan de acción 2005-2009 de la Comisión Europea, se traduzcan en España en el diseño de políticas de ayudas públicas eficientes, eficaces y dirigidas a lograr la mayor competitividad para nuestra economía.

## 9. FUTURA REFORMA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE AYUDAS PÚBLICAS

El sistema de competencia español, basado en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, también debe ser revisado con el fin de incorporar las modificaciones, tanto sustantivas como procedimentales, acaecidas en el entorno comunitario, así como para seguir siendo el mejor instrumento para la lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia, para controlar los cambios estructurales derivados de las concentraciones económicas y para analizar el impacto de la actuación del sector público en los mercados.

En enero de 2005, se ha presentado el «Libro blanco para la reforma del sistema español de defensa de la competencia».

En el ámbito concreto de las ayudas públicas se plantea la reforma de los instrumentos de seguimiento y control de las ayudas actualmente existentes a nivel nacional.

El objetivo fundamental sería incrementar la eficiencia de las ayudas, tratar de identificar y minimizar las posibles distorsiones causadas y redirigir las ayudas hacia objetivos horizontales que, compatibles con el mantenimiento de la competencia, coadyuvaran al incremento de la productividad interna.

Para ello, se proponen una serie de medidas dirigidas a aumentar el papel de análisis y evaluación de los efectos de las ayudas públicas sobre la competencia, por parte de la futura Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, cuya creación como órgano independiente se propone y articula en dicho Libro.



## 10. CONCLUSIÓN

El gran proceso de reforma de las normas y procedimientos comunitarios relativos a la defensa de la competencia, acometido por la Comisión Europea quedará cerrado cuando se realice la correspondiente al pilar de las ayudas públicas.

Después de largos años de funcionamiento del sistema comunitario de ayudas públicas, la reforma es necesaria y debe dirigirse a:

- Revisión de las normas hacia la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa.
- La modernización, simplificación, codificación y clarificación de la actual normativa.
- Mejorar la eficiencia en la aplicación de las normas y en la gestión y el control de las ayudas.
- Dotar al sistema de los instrumentos necesarios para que ejerza su función de forma efectiva y eficaz en una Unión Europea recientemente ampliada.

La reforma debe ser global, omnicomprensiva y coherente en sí misma y con otras políticas comunes.

