



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 8.5.2012
COM(2012) 209 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Modernización de las ayudas estatales en la UE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO,
AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

Modernización de las ayudas estatales en la UE

(Texto pertinente a efectos del EEE)

1. INTRODUCCIÓN: CONTROL DE LAS AYUDAS ESTATALES EN EL ENTORNO ACTUAL

1. Europa 2020 es la estrategia de crecimiento para Europa en esta década. En un mundo en transformación, la Comisión Europea orienta sus políticas hacia medidas que hagan de Europa una economía inteligente, sostenible e integradora. Estos tres objetivos, que se refuerzan mutuamente, deberían ayudar a la UE y a sus Estados miembros a alcanzar altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.
2. En esta óptica, el mercado único es el mejor activo de Europa para generar crecimiento. Un mercado interno efectivo requiere el despliegue de dos instrumentos: el primero, una normativa para crear un mercado integrado sin fronteras nacionales y, el segundo, una política de competencia que incluya el control de las ayudas estatales para garantizar que el funcionamiento del mercado interior no se vea falseado por un comportamiento anticompetitivo por parte de empresas o Estados miembros que favorezcan a determinados actores en detrimento de otros. La competencia es un importante motor del crecimiento; incentiva a las empresas, incluidas las nuevas, a introducirse en los mercados y a innovar, mejorando la productividad y la competitividad en un contexto mundial. La política de competencia es también una política rentable, ya que puede aplicarse sin gasto público o privado. Por ello, como uno de los instrumentos de la política de competencia, el control de las ayudas estatales desempeña un papel fundamental a la hora de defender y fortalecer el mercado único.
3. La crisis económica y financiera ha amenazado la integridad del mercado único e incrementado la posibilidad de reacciones anticompetitivas. Al mismo tiempo, la crisis ha acrecentado la demanda de que el Estado desempeñe un mayor papel a la hora de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad y promover la recuperación económica. Pero también ha puesto en una situación difícil a los presupuestos de los Estados miembros, que reclaman una consolidación fiscal y un mejor uso de los escasos recursos. Por último, pero no menos importante, ha incrementado la disparidad de los márgenes de maniobra de los Estados miembros para financiar sus políticas.

4. El potencial de crecimiento de Europa puede incrementarse, centrando mejor el gasto público y creando las condiciones apropiadas para que se ponga en marcha una recuperación duradera. El gasto público, en concreto, debe incrementar su eficiencia¹ y su efectividad y estar dirigido a políticas que fomenten el crecimiento y que cumplan los objetivos comunes de Europa.
5. Una parte de este gasto público se hará en forma de ayudas estatales², ya sea como gasto directo, subsidios fiscales, garantías estatales u otro. Un control de las ayudas estatales más sólido y mejor orientado puede alentar que se diseñen unas políticas de crecimiento más efectivas, y garantizar que se limite el falseamiento de la competencia de forma que el mercado interior siga siendo abierto y competitivo. Puede contribuir también a mejorar la calidad de las finanzas públicas. **Un marco más específico permitirá a los Estados miembros contribuir mejor tanto a la ejecución de la estrategia Europa 2020 para el crecimiento como a la consolidación presupuestaria.**
6. La modernización del control de las ayudas estatales es necesaria para fortalecer la calidad de la vigilancia de la Comisión e integrar este instrumento en una herramienta que promueva un uso correcto de los recursos públicos destinados a las políticas orientadas hacia el crecimiento y limite el falseamiento de la competencia que perturbaría la igualdad de condiciones en el mercado interior. La actual complejidad de las normas fundamentales así como el marco de procedimiento, que se aplican tanto a los asuntos pequeños como a los grandes, constituye un reto para el control de las ayudas estatales.
7. Otros elementos sustentan también la necesidad de un amplio paquete de modernización de la política de ayudas estatales de la UE en su conjunto: la expiración de una serie de instrumentos clave de ayudas estatales antes de finales de 2013; la preparación del Marco Financiero Plurianual y las normas para los Fondos Estructurales de la UE para 2014-2020; e, igualmente importante, el fortalecimiento del sistema de vigilancia económica y presupuestaria dentro del semestre de la UE.
8. La modernización del control de las ayudas estatales persigue un triple objetivo: i) impulsar un crecimiento sostenible, inteligente e integrador en un mercado interior competitivo; ii) concentrar el examen *ex ante* de la Comisión en los asuntos que tengan mayor incidencia sobre el mercado interior reforzando al mismo tiempo la cooperación de los Estados miembros en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales; iii) racionalizar las normas y acelerar la toma de decisiones.

¹ Ello supondrá también la desaparición progresiva de las subvenciones que conduzcan a un uso ineficiente de recursos o que provoquen daños medioambientales, en consonancia con la Comunicación de la Comisión «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos», COM(2011)571 final, p. 10.

² Un panorama general del gasto público en ayuda estatal figura en el «Marcador de ayudas estatales – Informe sobre las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros de la UE», COM(2011) 848 final.

9. La presente Comunicación expone una estrategia integrada para lograr esos objetivos, que están estrechamente ligados entre sí y que deben contemplarse como elementos integrados de un único paquete de reformas.

2. OBJETIVOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS AYUDAS ESTATALES E INSTRUMENTOS PARA ALCANZARLOS

2.1. Impulso al crecimiento en un mercado interno reforzado, dinámico y competitivo

10. La estrategia de crecimiento Europa 2020 reconoce el papel de las ayudas estatales para el crecimiento y su capacidad para «contribuir activa y positivamente a los objetivos de Europa 2020 impulsando y apoyando iniciativas para unas tecnologías más innovadoras, eficaces y verdes, pero al mismo tiempo facilitando el acceso de las inversiones al apoyo público, al capital de riesgo y a la financiación para investigación y desarrollo»³.
11. Las políticas para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020 pueden aportar una importante contribución para cerrar la crisis y reiniciar el crecimiento sostenible. Los Estados miembros y la Unión darán prioridad a desembolsos presupuestarios a tal efecto y algunos de ellos contendrán ayudas estatales.
12. Un control modernizado de las ayudas estatales debería facilitar el tratamiento de la ayuda bien diseñada, destinada a cubrir deficiencias del mercado identificadas y a objetivos de interés común y que genere menos falseamientos («ayuda apropiada»). De esta forma deberá quedar garantizado que la ayuda pública estimula la innovación, las tecnologías verdes, el desarrollo del capital humano, que evita daños medioambientales y, en última instancia, fomenta el crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE. Esta ayuda contribuirá especialmente al crecimiento cuando vaya enfocada a una deficiencia del mercado y complemente, y no sustituya, al gasto privado. Las ayudas estatales serán efectivas a la hora de alcanzar el objetivo de política pública deseado solo si tienen un efecto incentivador, es decir, si animan al beneficiario de la ayuda a desarrollar actividades que no habría llevado a cabo sin la ayuda. Y su mayor impacto sobre el crecimiento se dará si está concebida de forma que limite el falseamiento de la competencia y conserve la competitividad y la apertura del mercado interior. Por ello, el control de las ayudas estatales es crucial para mejorar la eficiencia y la eficacia del gasto público en forma de ayuda estatal, con el objetivo principal de estimular el crecimiento en el mercado interior, para lo que una condición necesaria es desarrollar la competencia. Las ayudas estatales que no estén destinadas a resolver deficiencias del mercado y no tengan efecto incentivador no solo derrochan recursos públicos sino que también frenan el crecimiento al deteriorar las condiciones competitivas del mercado interior.

³ Comunicación de la Comisión "Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador", COM (2010) 2020 final de 3.3.2010, p. 20.

13. El control de las ayudas estatales apoya ya las iniciativas insignia de Europa 2020. Por ejemplo, las directrices sobre banda ancha crean condiciones que contribuyen a la eficiencia del apoyo de los Estados al despliegue de la banda ancha, al apoyar que se alcancen los objetivos de la «Agenda Digital para Europa». Las ayudas públicas al desarrollo de infraestructuras contribuyen también a la configuración de redes de transporte y de energía inteligentes, modernas y totalmente interconectadas tal como se prevé en «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». El marco de las ayudas estatales a la investigación, el desarrollo y la innovación facilita que se alcancen los objetivos de la «Unión por la innovación» y de «Una política industrial para la era de la mundialización». La aplicación del principio de «quién contamina paga» así como la posibilidad de conceder ayudas para animar a las empresas a superar las normas medioambientales obligatorias de la UE o promover la eficiencia energética tal como prevén las directrices sobre ayuda medioambiental, son una de las herramientas previstas para aplicar la iniciativa insignia «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». La posibilidad de apoyar la formación mediante fondos estatales contribuye a alcanzar los objetivos de la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». Las directrices sobre ayudas de salvamento y de reestructuración permiten ayudar a las empresas en crisis en condiciones muy estrictas y si ello les permite restablecer la viabilidad a largo plazo, fomentando así la desaparición de las que sean ineficaces y preparándolas a una competencia mundial contribuyendo a «Una política industrial para la era de la mundialización». El vínculo entre los objetivos de Europa 2020 y las iniciativas insignia, por una parte, y las normas sobre ayudas estatales, por otra, debería desarrollarse aún más para racionalizar los instrumentos de la Comisión y animar a los estados miembros a destinar los escasos recursos hacia prioridades comunes.
14. Al hacer hincapié en la calidad y la eficacia de la ayuda pública, el control de las ayudas estatales también puede ayudar a los Estados miembros a reforzar la disciplina presupuestaria y mejorar la calidad de las finanzas públicas, lo que se traduciría en un mejor uso del dinero de los contribuyentes. Este control adquiere especial importancia para lograr una consolidación fiscal inteligente, reconciliar el papel del gasto público focalizado para generar crecimiento con la necesidad de tener bajo control los presupuestos. Por ello es importante también integrar el control de las ayudas estatales y los problemas de competencia más generales en el procedimiento del semestre de la UE.
15. **Un sólido control de las ayudas estatales es también esencial para garantizar un mercado único que funcione correctamente.** Ese control va ligado a la aplicación efectiva de las normas del mercado interior de la UE y es particularmente importante en los mercados que se han abierto hace poco y en los que grandes empresas históricas subvencionadas por el Estado aún desempeñan un papel importante, como es el caso del transporte, los servicios de correos o, en menor medida, la energía. La modernización de las ayudas estatales puede mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante una política más efectiva, destinada a limitar el falseamiento de la competencia, preservar la igualdad y luchar contra el proteccionismo. Este papel de las ayudas estatales se vuelve más importante ahora que es necesario movilizar todo el potencial del mercado interior para el crecimiento.

16. El entorno mundial genera retos y oportunidades para las empresas europeas. En el mundo existen diferentes sistemas de normas de competencia. En comparación, las normas sobre ayudas estatales de la UE ofrecen un marco más transparente, coherente y orientado al crecimiento, permitiendo al mismo tiempo niveles similares de ayuda⁴. La modernización del marco de ayudas estatales de la UE al centrarse en objetivos que fortalecen el crecimiento, garantizando al mismo tiempo el buen funcionamiento del mercado interior, debería mejorar la competitividad de las empresas de la UE, incluso fuera de la Unión.
17. En las circunstancias específicas en que las subvenciones concedidas por un tercer país provocaran un falseamiento de la competencia, las normas de la OMC ofrecen un marco básico para solucionar las consecuencias específicas de las subvenciones ilegales extranjeras para los operadores de la UE. Además, los acuerdos bilaterales de libre comercio celebrados por la UE con terceros países pueden incluir también normas sobre subvenciones para tratar cuestiones específicas no cubiertas por el marco de la OMC (p. ej. el acuerdo de libre comercio con Corea). Pueden utilizarse los instrumentos de política comercial para aplicar esas disciplinas.
18. Las propuestas de modernización de las ayudas estatales que contribuyen al objetivo de crecimiento son:
- (a) Identificación y definición de **principios comunes** aplicables a la evaluación de la compatibilidad de todas las medidas de ayuda llevadas a cabo por la Comisión; estos principios horizontales aclararían la forma en que la Comisión evaluaría características comunes que actualmente no se tratan de la misma forma en las distintas directrices y marcos; estos principios tendrían que ser los más operativos posible y podrían abordar la definición y evaluación de las auténticas deficiencias del mercado, el efecto incentivador de la ayuda y los efectos negativos de las intervenciones públicas, incluyendo, en su caso, consideraciones sobre el impacto general de la ayuda.
 - (b) **Revisión y racionalización de las directrices sobre ayudas estatales**, para que sean coherentes con estos principios comunes. La revisión seguirá un enfoque general basado en el fortalecimiento del mercado interior, fomentando una mayor eficacia en el gasto público (uso de ayudas estatales solo cuando representen un verdadero valor añadido); una definición más clara de las deficiencias del mercado a las que hay que hacer frente y un examen más profundo del efecto incentivador desempeñarán un importante papel en este contexto para garantizar un mejor uso de los fondos públicos y evitar falseamientos. Habrá que seguir evaluando de

⁴ De un estudio comparativo efectuado por la OMC en 2006 se desprende que el nivel de ayudas concedido por los Estados miembros de la UE es comparable a los niveles concedidos por los principales socios comerciales de la UE (subvenciones como porcentaje del PIB). Véase el Informe de la Organización Mundial de Comercio de 2006 «Análisis de los vínculos entre las subvenciones, el comercio y la OMC». http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report06_s.pdf Véase la sección II «Las subvenciones, el comercio y la OMC», capítulo E «Incidencia de las subvenciones».

forma más sistemática los posibles efectos negativos de la ayuda estatal, especialmente en lo que se refiere a las distorsiones de la eficiencia distributiva y dinámica, las carreras por las subvenciones y el peso en el mercado. Así, por ejemplo, las directrices revisadas sobre salvamento y reestructuración de empresas no financieras serán un instrumento muy importante para controlar este tipo de ayuda que falsea enormemente la competencia, con el fin de garantizar que el proceso de salida del mercado solo se vea interrumpido por la intervención del Estado cuando esté realmente justificado. De igual forma, cuando las condiciones del mercado lo permitan, se creará un nuevo conjunto de normas relativas al salvamento y la reestructuración de instituciones financieras para un entorno posterior a la crisis, coherente con las futuras propuestas para la gestión y resolución de la crisis de la UE. Por último, identificar las mejores prácticas respecto a las prioridades de gasto de Europa 2020 debería permitir que se autorizaran con rapidez las ayudas rentables y destinadas a reforzar el crecimiento. En lo que se refiere a la racionalización, en una primera fase se podrán ir alineando con los principios comunes, y posiblemente para finales de 2013 se hayan consolidado, varias directrices, entre las que se incluyen las Directrices sobre ayudas regionales; investigación y desarrollo e innovación; medio ambiente; capital riesgo; y banda ancha (tipos de ayuda que suponen más de dos tercios de la ayuda concedida en la UE). Ello podrá permitir también que se busquen sinergias entre diferentes regímenes de ayuda y que se satisfagan objetivos múltiples. La adopción individual de cada una de las directrices se irá haciendo progresivamente y sin demora en ese periodo. Posteriormente, se irán alineando y consolidando progresivamente otras directrices.

2.2. **Concentración de los controles en los asuntos con mayor incidencia en el mercado interior**

19. Los esfuerzos realizados para lograr una mayor eficiencia del gasto no deben traducirse en un microcontrol de todo el gasto público sino más bien en **establecer prioridades y un examen más minucioso de la ayuda cuyos efectos sobre el mercado único sean más importantes**, como las medidas que cubran ayudas con importes elevados y que puedan suponer un falseamiento de la competencia, incluidas las ayudas fiscales. Al mismo tiempo, habría que simplificar el análisis de los casos de carácter más local y con pocas consecuencias sobre el comercio. Para ello habría que definir unas normas más proporcionadas y diferenciadas y modernizar los procedimientos de control de las ayudas estatales, responsabilizando cada vez más a los Estados miembros del diseño y la ejecución de las medidas de ayuda. Para ello habrá que definir más claramente las normas y reforzar el seguimiento *ex post* por la Comisión para garantizar que se respeten adecuadamente esas normas. Esto permitirá también aliviar la carga administrativa de las autoridades públicas y de los beneficiarios cuando los importes de las ayudas sean pequeños.
20. Las propuestas de modernización de las ayudas estatales que contribuyen al objetivo de priorización son:

- (a) Una posible revisión del **Reglamento de minimis**, sobre la base de una evaluación detallada del impacto, teniendo en cuenta la situación de todos los Estados miembros y del mercado interior en su conjunto, así como las implicaciones presupuestarias de esa revisión, para examinar si el actual umbral todavía corresponde a las condiciones del mercado.
- (b) Posibles modificaciones del **Reglamento de habilitación** del Consejo para permitir a la Comisión declarar que determinadas categorías de ayuda son compatibles con el mercado interior y que por ello están exentas de una notificación *ex ante*. Esto permitiría, a su vez, incrementar los tipos de ayuda que, según la experiencia de la Comisión, podrían beneficiarse de ese control simplificado sin perjudicar la eficiencia de la supervisión por parte de la Comisión y el seguimiento *ex post*. Estos nuevos tipos de ayuda que podría cubrir el Reglamento de habilitación podrían incluir, por ejemplo: las ayudas concedidas a la cultura; la ayuda destinada a reparar los perjuicios causados por desastres naturales; y la ayuda destinada a proyectos financiados (parcialmente) por la UE como JESSICA; y otros.
- (c) Una revisión y posible ampliación del **Reglamento general de exención por categorías** a las categorías de ayuda cubiertas por el Reglamento de habilitación revisado, con el fin de contribuir a canalizar mejor los fondos públicos hacia determinados objetivos bien establecidos simplificando a la vez el tratamiento administrativo de medidas bien diseñadas con importes de ayuda relativamente bajos.

21. Si la Comisión decidiera incrementar el volumen y el alcance de las medidas de ayuda exentas de la obligación de notificación, **se incrementaría la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar la correcta aplicación de las normas sobre ayudas estatales**. Al haber más medidas exentas de la obligación de notificación, los Estados miembros deberán garantizar *ex ante* que las medidas *de minimis* y los regímenes y ayudas exentos por categorías respetan las normas sobre ayudas estatales, en estrecha coordinación con la Comisión, que seguirá ejerciendo el control *ex post* de esas medidas. La Comisión espera de los Estados miembros mejor cooperación respecto a la calidad y plazos de la información que le suministren y a la preparación de las notificaciones, así como mediante unos sistemas nacionales efectivos (incluida la aplicación privada) para garantizar que las medidas de ayudas estatales exentas de la obligación de notificación *ex ante* cumplan la legislación de la Unión. Unas cargas administrativas más bajas gracias a menos obligaciones de notificación solo pueden ser viables si van acompañadas de un mayor compromiso y resultados por parte de las autoridades nacionales en términos de cumplimiento de las normas. Por consiguiente, la Comisión deberá incrementar el control *ex post*, debido también a que los actuales resultados del seguimiento de la aplicación de las medidas de exención por categorías por parte de los Estados miembros muestran frecuentemente falta de cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales. De esta forma, se podrá garantizar la eficacia de los controles.

2.3. Normas racionalizadas y decisiones más rápidas

22. Con el tiempo, las normas sobre ayudas estatales se han convertido en un marco jurídico complejo. Existe margen para aclararlas y simplificarlas, reforzar su coherencia y racionalizar el proceso de evaluación. Es necesario explicar mejor los conceptos de ayuda estatal y consolidar nuestras normas horizontales y sustantivas.
23. La Comisión está obligada a examinar todas las denuncias relativas a posibles ayudas, sin que en la práctica pueda establecer prioridades para su tratamiento. Además, la Comisión no siempre está en posición de obtener información completa y correcta de las partes, lo que puede prolongar los procedimientos. Por ello, es necesario racionalizar y reformar los procedimientos, a fin de poder adoptar decisiones en plazos adecuados para las empresas, en estrecha cooperación con los Estados miembros. Los elementos del paquete que contribuirán a ese objetivo son:
- (a) Clarificación y mejor explicación de la **noción de ayuda estatal**: la noción de ayuda es un concepto objetivo definido directamente por el Tratado en su artículo 107 como una medida resultante de una intervención del Estado o mediante fondos estatales en la medida en que afecte a los intercambios comerciales entre Estados miembros, confiera una ventaja a su beneficiario y falsee o amenace falsear la competencia. El papel de la Comisión a este respecto se limita a precisar cómo entiende y aplica las disposiciones del Tratado, tal como las interpreta el Tribunal de Justicia. Dentro de esos límites, la Comisión precisará con más detalle los conceptos clave relativos a la noción de ayuda, con el fin de contribuir a una aplicación más sencilla.
 - (b) Modernización del **Reglamento de procedimiento en materia de ayudas estatales** en lo que se refiere a las herramientas de gestión de denuncias e información del mercado, a fin de permitir a la Comisión centrar su acción más eficazmente en los asuntos más importantes para el mercado interior. Para ello se debe permitir a la Comisión que fije prioridades para el tratamiento de las denuncias, con el fin de que puedan tratarse antes las de las posibles ayudas con amplios efectos sobre la competencia y sobre los intercambios comerciales en el mercado interior. Al mismo tiempo, para que la Comisión pueda investigar las ayudas que tengan un impacto importante, se le deberá dotar de herramientas más eficientes para obtener de los participantes en el mercado, con el tiempo suficiente, toda la información necesaria para así poder adoptar las decisiones en plazos adaptados a las empresas. Esta modernización de los procedimientos permitiría también a la Comisión efectuar más investigaciones de oficio sobre falseamientos importantes de la competencia que obstaculicen el funcionamiento del mercado interior. Debería permitir también una rápida verificación de los efectos negativos de las medidas de ayudas en el mercado lo que facilitaría una rápida toma de decisiones.

3. CAMINO A SEGUIR

24. La modernización de las ayudas estatales, tal como se ha descrito, deberá desembocar en una arquitectura más clara y coherente del control de las ayudas estatales. Las posibles medidas indicadas más arriba constituyen bloques integrados de un único paquete de reformas.
25. Estas posibles medidas contribuirían a alcanzar los ambiciosos objetivos, pues son complementarias e interdependientes. Por ejemplo, las posibles medidas de procedimiento que se acaban de sugerir permitirían adoptar decisiones más rápidamente y que la Comisión pudiera centrar mejor su ejecución en los aspectos más importantes a escala de la UE. Una lógica similar es pertinente a la ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías a través de una modificación del Reglamento de habilitación.
26. Habida cuenta de esta interdependencia entre objetivos y elementos del paquete y para aprovechar al máximo los resultados de la modernización de las ayudas estatales, sería deseable que los principales elementos de la reforma entraran en vigor al mismo tiempo. En consecuencia, los diferentes procesos se iniciarán en el momento de la adopción de la presente Comunicación y los principales instrumentos del paquete, incluidos los actos del Consejo, deberán adoptarse antes de finales de 2013.
27. Para alcanzar este objetivo, las propuestas de la Comisión sobre los reglamentos de procedimiento y habilitación deberán adoptarse en otoño de 2012. La Comisión se esforzará por desarrollar el resto de las medidas a lo largo de los próximos meses, con el fin de que vaya concluyendo progresivamente la revisión y la racionalización de sus principales actos y directrices antes de finales de 2013. La Comisión tiene intención de consultar a los Estados miembros y de mantener un diálogo abierto con el Parlamento Europeo y las demás partes interesadas con el fin de recoger información con vistas a un debate sobre las propuestas de modernización de las ayudas estatales.