

Dictamen del Comité de las Regiones — Directrices de la UE sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis

(2013/C 139/04)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- coincide en que las ayudas estatales de salvamento y reestructuración no deben impedir el cierre de empresas sin perspectivas de futuro, produciendo así efectos contrarios a los principios de una «economía social de mercado altamente competitiva», que son perjudiciales tanto para la libre competencia como para los consumidores y los contribuyentes. En cambio, sí pueden resultar útiles si persiguen el objetivo de ayudar a las empresas estructuralmente rentables a superar un periodo de inestabilidad, a defender el empleo y su tecnología industrial, a mantener el tejido económico de un territorio;
- propone que se introduzcan unos umbrales *de minimis* para la notificación de ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas;
- propone que el periodo máximo para las medidas de ayuda de salvamento se amplíe a seis meses, prorrogable una vez por otros seis meses;
- se declara partidario de la fijación de contrapartidas específicas a las contribuciones excepcionales de los entes públicos, en particular, la prohibición de pagar dividendos durante el periodo de reestructuración;
- sugiere que se aplique, por analogía, a las ayudas estatales la cláusula de invariabilidad de las operaciones recogida en el artículo 57 del actual Reglamento General sobre los Fondos Estructurales, que dispone que las ayudas se recuperarán cuando la inversión no se haya mantenido durante un periodo de cinco años, o tres para las pymes;
- considera que convendría aumentar el importe máximo de la ayuda para la concesión combinada de ayudas de salvamento y reestructuración a una misma empresa, que se fijó en 2007 en 10 millones de euros, fijándolo ahora en 15 millones de euros, para tener en cuenta la inflación y otros factores relevantes (por ejemplo, las repercusiones en el PIB y en el desempleo).

Ponente

Christophe ROUILLON (FR/PSE), Alcalde de Coullaines

Documento de referenciaComunicación de la Comisión –
Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 244 de 1.10.2004, p. 2)**I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

Observaciones generales

1. subraya que la revisión de las directrices sobre las ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis se inscribe dentro de la reforma general para modernizar la política de la UE en materia de ayudas estatales. En este contexto, las reivindicaciones formuladas en su dictamen sobre la reforma general⁽¹⁾ se aplican por analogía, a saber, prioritariamente: una simplificación significativa de las normas, una mejora de su aplicación práctica y una agilización o reducción de los procedimientos, así como una concentración en los casos que tengan un impacto significativo en el mercado interior;

2. destaca la importancia de las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de las empresas en crisis para los entes territoriales, tanto debido a lo que representan dichas ayudas para la cohesión territorial, económica y social como porque los entes territoriales son los principales proveedores de este tipo de ayudas;

3. en consecuencia, y a pesar de que las normas aplicables en materia de ayudas estatales son de la competencia exclusiva de la Unión Europea y que, por tanto, no se les aplica el principio de subsidiariedad, la participación de los entes territoriales en la revisión de estas directrices sí es útil, teniendo en cuenta las realidades económicas y sociales, la legitimidad democrática y los principios de la gobernanza multinivel;

4. recuerda, efectivamente, que como responsables de la política de empleo y el apoyo a las empresas en reestructuración, los entes territoriales también participan activamente en los esfuerzos en materia de educación, formación profesional, seguridad de las trayectorias profesionales y revitalización de las cuencas de empleo que cumplen criterios de anticipación y acompañamiento de las reestructuraciones;

5. acoge favorablemente la decisión de la Comisión Europea del 28 de septiembre de 2012 de prorrogar por segunda vez las directrices de 2004 y de proceder en la primavera de 2013 a una segunda consulta sobre su revisión. La prórroga y la nueva consulta contribuirán, efectivamente, a difundir los principios de la reforma general de las ayudas estatales y mejorar la participación de las partes interesadas en la revisión. En efecto, la primera consulta se realizó en un plazo de tiempo muy breve, entre diciembre de 2010 y febrero de 2011⁽²⁾, y solo recabó respuestas de diecinueve Estados miembros, nueve organizaciones y ningún ente territorial. Por lo tanto, el Comité pide que se consulte formalmente, para poder participar en la segunda consulta, prevista para la primavera de 2013, y presentar así una posición concertada de los entes territoriales europeos;

6. considera, por otra parte, que prorrogar las orientaciones actuales permitirá extraer las enseñanzas del impacto de la crisis en materia de políticas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis. En este contexto, manifiesta su sorpresa por el hecho de que el informe de la Comisión sobre la Actualización de 2012 del Marcador de ayudas estatales⁽³⁾ no presente claramente la evolución del volumen de las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis y que el análisis del impacto que está teniendo la crisis en las ayudas estatales se limite a las ayudas en favor del sector financiero. Cabe recordar que la Comisión distingue las ayudas no vinculadas a la crisis, que en 2011 alcanzaron 64 300 millones de euros (es decir, el 0,5 % del PIB de la UE), de las ayudas en favor del sector financiero, que en 2011 representaron 714 700 millones de euros (el 5,7 % del PIB de la UE);

7. considera sin embargo, que en cualquier caso la posibilidad de que las autoridades públicas intervengan en favor de las empresas con dificultades no debería limitarse a los periodos de crisis. Las directrices relativas al salvamento y la reestructuración han demostrado su eficacia desde 1994 en diferentes contextos económicos, persiguiendo el objetivo de definir un marco europeo que permita, en condiciones estrictamente determinadas, proteger el empleo y la cohesión económica, social y territorial. Los objetivos de las directrices enunciados en 1994 y reiterados en 1999 y 2004 siguen siendo, pues, pertinentes;

(1) CDR 1528/2012

(2) http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_restructuring_aid/index.html

(3) COM(2012) 778 final, de 21.12.2012.

8. reitera por tanto su oposición, que ya manifestó en 2004 ⁽⁴⁾, al objetivo de una reducción cuantitativa e indiferenciada de las ayudas estatales con respecto al PIB (que se recuerda en el punto 3 de las actuales directrices);

9. coincide en que los créditos deben destinarse precisamente a reformas estructurales que sirvan para desarrollar una actividad empresarial innovadora y capaz de competir con éxito en el mundo de los negocios. Las ayudas estatales de salvamento y reestructuración no deben impedir el cierre de empresas sin perspectivas de futuro, produciendo así efectos contrarios a los principios de una «economía social de mercado altamente competitiva», que son perjudiciales tanto para la libre competencia como para los consumidores y los contribuyentes. En cambio, sí pueden resultar útiles si persiguen el objetivo de ayudar a las empresas estructuralmente rentables a superar un periodo de inestabilidad, a defender el empleo y su tecnología industrial, a mantener el tejido económico de un territorio, a desempeñar, en su caso, misiones de servicio público e incluso a mantener una estructura de mercado competitiva para evitar una situación de monopolio u oligopolio y permitir a las empresas que desempeñan una actividad estratégica para la Unión Europea superar situaciones transitorias de tensión en el entorno de competencia mundial;

10. considera que las normas aplicables a las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis constituyen un elemento esencial en el conjunto de herramientas de que dispone la Unión Europea para afrontar los desafíos de la mundialización. En este contexto, reitera su apoyo al mantenimiento del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que puede contribuir a mejorar la capacidad de los Estados y las regiones para controlar las repercusiones de la crisis y ayudar a establecer medidas activas en el mercado laboral para los trabajadores víctimas de las reestructuraciones;

11. destaca, sin embargo, la necesidad de que los agentes sociales en la empresa, los Estados y las regiones intervengan en la fase más temprana posible de las reestructuraciones y de manera proactiva, para atenuar las consecuencias de las reestructuraciones en el empleo cuando sea posible o adaptar las transiciones impuestas por los excesos de capacidad y proceder a los necesarios ajustes;

12. pide que el «Grupo de Trabajo Interservicios» de la Comisión Europea intervenga en el momento de las reestructuraciones. La Comisión ha destacado la eficacia de dicho grupo de trabajo en los ámbitos relacionados con la industria del automóvil, en los que se ha mostrado activo, en particular,

asesorando sobre la utilización de los recursos (facilitando una asistencia técnica, reduciendo los plazos de espera, dando consejos sobre el uso más eficiente de los recursos, asegurando el seguimiento y elaborando informes);

13. desea, por tanto, que se proporcione un fundamento jurídico más formal y más sólido a dicha institución (Grupo de Trabajo) para que pueda realizar misiones con legitimidad y eficacia;

14. considera que dicho grupo de trabajo podría constituir el punto de partida para crear una plataforma de intercambio, coordinación, e incluso negociación entre la Comisión Europea y las partes interesadas, en particular los interlocutores sociales en los distintos niveles, para poder así tratar razonablemente y de manera realista estas cuestiones de las ayudas estatales;

15. reitera, en este contexto, la necesidad de instaurar nuevos métodos de gobernanza adaptados a la evolución de la política industrial;

16. considera que si se introdujeran procedimientos que permitieran a la Comisión Europea escuchar la opinión de las partes interesadas sobre las ayudas estatales, para que pudieran expresar sus preocupaciones respecto de los procesos de reestructuración, sería necesario escuchar también a los competidores que pudieran verse afectados negativamente por las ayudas estatales;

17. pide a la Comisión Europea que cree una base de datos publicada en línea que contenga una información exhaustiva sobre todas las ayudas públicas que se conceden en los niveles regional, nacional y de la UE; esta iniciativa incrementaría la transparencia a la hora de aplicar regímenes de ayuda y tiene un doble objetivo: disminuir la carga administrativa e incrementar la rendición política de cuentas sobre ayudas públicas;

Respecto de las definiciones y el ámbito de aplicación de las directrices (segunda parte)

18. se pronuncia a favor del mantenimiento de la definición actual de empresa en crisis (*puntos 10 y 11*), ya que ha demostrado su eficacia en la práctica desde 2004 y permite priorizar las ayudas, que se conceden en una fase lo más temprana posible, por lo que su importe es comparativamente menor que el de las ayudas concedidas a empresas cuya viabilidad a medio plazo está comprometida;

⁽⁴⁾ CDR 518/2004 fin.

19. estima, sin embargo, que debe aclararse la interacción entre el dispositivo en materia de ayudas estatales relativas a los servicios de interés económico general (SIEG) y las directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis. En efecto, es lamentable que el Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (2011) ⁽⁵⁾ estipule que «Las ayudas a los proveedores de SIEG en crisis se evaluarán con arreglo a las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis» (punto 9). Esto significa concretamente que una empresa en crisis que podría ser viable si recurriera a las compensaciones por SIEG debería, en virtud de esta disposición, someterse al régimen de las ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis, cuando dicho régimen es administrativamente pesado e implica el recurso a las ayudas estatales. Por consiguiente, recomienda una enmienda al punto 9 del Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público;

20. se opone a la posibilidad de restringir el ámbito de aplicación de las directrices a las empresas que sean objeto de procedimientos formales de insolvencia, en la medida en que salvar a una empresa insolvente entraña importantes riesgos jurídicos, que un salvamento con éxito constituye, en particular para las pymes, una excepción, y que, en cualquier caso, siempre resulta más eficaz remediar las dificultades de las empresas con antelación a los procedimientos colectivos;

21. considera que la distinción entre las ayudas de salvamento y las ayudas de reestructuración (puntos 15 y 16) puede mantenerse tal cual;

22. propone que se introduzcan unos umbrales *de minimis* para la notificación de ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas. Dicha medida permitiría excluir a priori de la consideración las ayudas que no produzcan efectos de distorsión de la competencia. También supondría una contribución importante a la reducción de la carga administrativa que recae, a la vez, en los servicios de la Comisión, los Estados miembros y los entes territoriales. Estos umbrales *de minimis* aplicables específicamente a las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas podrían fijarse, por ejemplo, en un importe de garantía de 200 000 euros para las pymes y 500 000 euros para las demás empresas. En su defecto, las ayudas de salvamento y reestructuración podrían incluirse en el ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías cuando se apliquen a las pymes. Esta medida permitiría a los poderes públicos aportar una respuesta rápida a las situaciones difíciles a las que se enfrentan estas empresas que, a causa de su reducido tamaño, afectan poco o nada a la competencia y el comercio en el mercado interior;

Ayudas de salvamento

23. pide que se amplíe el periodo máximo para las medidas de ayuda de salvamento, fijado actualmente en seis meses (punto 25). En efecto, la experiencia muestra que este plazo suele ser demasiado corto, dada la complejidad que entraña la elaboración de un plan de viabilidad, especialmente cuando este plan se hace a través de un traspaso. Por otra parte, también hay que tener en cuenta el periodo de instrucción por la Comisión de los planes de reestructuración, que puede durar varios meses y a veces tarda un año entre la notificación de la ayuda y la toma de decisiones por parte de la Comisión. Propone, por tanto, que el periodo máximo para las medidas de ayuda de salvamento se amplíe a seis meses, prorrogable una vez por otros seis meses;

Contrapartidas

24. considera que la Comisión debe tener mejor en cuenta los efectos negativos de las contrapartidas en forma de cesiones de activos. En efecto, en la situación actual, la empresa beneficiaria de la ayuda puede verse obligada a separarse de activos esenciales para su desarrollo ulterior. Por otra parte, las contrapartidas pueden producir efectos negativos sobre la competencia cuando llegan a provocar una restricción de la oferta en el mercado pertinente. El Comité pide, por tanto, que se proceda a un examen caso por caso basado en un análisis de mercado centrado en las distorsiones reales de competencia. Sugiere que las contrapartidas en forma de cesiones de activos se concentren en los segmentos de mercado que presenten un exceso de capacidad;

25. considera que deberían valorarse mejor, en concepto de contrapartidas, las medidas compensatorias encaminadas a modificar las prácticas que correspondan a decisiones de gestión o de estrategia de la empresa, como prohibir los gastos de expansión y las adquisiciones, la publicidad, etc.;

26. se declara partidario de la fijación de contrapartidas específicas a las contribuciones excepcionales de los entes públicos, en particular, la prohibición de pagar dividendos durante el periodo de reestructuración. No solo se trata de una exigencia moral, sino de la necesidad de prevenir un posible efecto de transferencia de la carga financiera de la reestructuración del capital privado hacia el Estado;

27. sugiere que se aplique, por analogía, a las ayudas estatales al nivel nacional, regional y local la cláusula de invariabilidad de las operaciones recogida en el artículo 57 del actual Reglamento General sobre los Fondos Estructurales. En efecto, dicho artículo dispone que las ayudas se recuperarán cuando la inversión no se haya mantenido durante un periodo de cinco años, o tres para las pymes. La empresa que haya sido objeto de una operación de recuperación a raíz de una deslocalización dejará de poder beneficiarse de contribuciones procedentes de los Fondos Estructurales;

⁽⁵⁾ DO C 8 de 11.1.2012, pp. 15-22.

28. considera que las participaciones de subcontratistas o de empleados de la empresa deberían poder incluirse en el cálculo de las contribuciones propias en la medida en que son claramente distintas de toda forma de ayuda y que demuestran la confianza de los agentes de la empresa en la viabilidad de su empresa;

Contribución de la empresa

29. afirma que el principio de la contribución de la empresa sigue siendo imprescindible, al objeto de su responsabilización. Considera, sin embargo, que los umbrales actualmente previstos (punto 44) para las medianas empresas (como mínimo el 40 %) y las grandes empresas (como mínimo el 50 %) difícilmente podrán ser alcanzados por las empresas en crisis, ni tienen en cuenta las especificidades financieras de los respectivos sectores. Sugiere, por tanto, que la Comisión sustituya los umbrales actuales por un abanico que prevea un tipo mínimo del 20 % para las medianas empresas y del 30 % para las grandes empresas, ofreciendo así un margen de apreciación adaptado a la situación de las empresas de que se trate;

Importe máximo de la ayuda para la concesión combinada de ayudas de salvamento y reestructuración a una misma empresa

30. considera que convendría aumentar el importe máximo de la ayuda para la concesión combinada de ayudas de salvamento y reestructuración a una misma empresa, que se fijó en 2007 en 10 millones de euros, fijándolo ahora en 15 millones de euros, para tener en cuenta la inflación y otros factores relevantes (por ejemplo, las repercusiones en el PIB y en el desempleo);

Análisis contrafáctico

31. considera que el análisis contrafáctico tal como está previsto en el anexo actual de las directrices no parece adaptarse a la necesidad de unos plazos de reacción muy breves. En efecto, en el brevísimo periodo de preparación de una operación de salvamento o reestructuración, la modelización científica de las distintas hipótesis posibles no puede considerarse prioritaria con respecto a la expectativa de soluciones rápidas por parte de los clientes, los proveedores, los socios financieros y los trabajadores. Se propone, por tanto, suprimir el anexo a las directrices.

Bruselas, 11 de abril de 2013.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
