

## II

(Actos jurídicos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 422º PLENO DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2005

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Plan de acción de ayudas estatales — Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005–2009»**

COM(2005) 107 final — [SEC(2005) 795]

(2006/C 65/01)

El 8 de junio de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el documento de consulta mencionado.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de noviembre de 2005 (ponente: Sr. PEZZINI).

En su 422º Pleno de los días 14 y 15 de diciembre de 2005 (sesión del 14 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 117 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo ha reiterado en diversas ocasiones la importancia de controlar las ayudas públicas dado que son un elemento fundamental para:

- una política de competencia adecuada entendida como un instrumento de convergencia entre las economías de los Estados miembros,
- el refuerzo de la innovación y la competitividad de la Unión Europea,
- la cohesión y el crecimiento sostenible de toda la zona comunitaria.

1.2 La normativa sobre las ayudas estatales se basa en los textos fundacionales de la Comunidad, esto es, en las disposiciones de los Tratados CECA y CEE. No obstante, a diferencia del Tratado CECA que ya ha expirado, el Tratado CE no establece una prohibición absoluta de las ayudas estatales: en efecto, junto al enunciado de la prohibición se prevén excepciones<sup>(1)</sup> y determinadas exenciones<sup>(2)</sup> que confieren a la Comisión, y en contadas ocasiones al Consejo, amplias competencias discrecionales para autorizar ayudas que no se atengan a la norma general.

<sup>(1)</sup> Artículo 87, apartado 2.

<sup>(2)</sup> Artículo 87, apartado 3.

1.3 Por lo demás, los artículos 87, 88 y 89, por los que se rige este ámbito complejo, se incluyen en la Sección II del Título VI relativo a las normas comunes sobre competencia, fiscalidad y aproximación de las legislaciones, con el fin de destacar que el asunto de las ayudas estatales debe tenerse en cuenta debido a sus efectos sobre la competencia.

1.3.1 A este respecto, el Comité ya ha tenido la ocasión de subrayar que todo nuevo plan de acción sobre las ayudas estatales debe incluirse en el marco que establece el artículo 2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea para garantizar, entre otros aspectos, un buen funcionamiento del mercado único, la aplicación de normas no discriminatorias, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia, la mejora de la calidad de vida, así como la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.

1.4 De hecho, por ayuda estatal se entiende, como indica la propia Comisión, una forma de intervención estatal utilizada para fomentar una actividad económica determinada. Por lo tanto, la concesión de este tipo de ayuda supone que determinados sectores o actividades económicas reciben un trato más favorable que otros y ello falsea la competencia al generar una discriminación entre las empresas que reciben asistencia y las demás<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 147 final de 20.4.2005.

1.4.1 Con arreglo al artículo 87, apartado 1, del Tratado, el concepto de ayuda estatal engloba no sólo todas las ayudas concedidas por las autoridades públicas y financiadas con fondos públicos, sino también todas las intervenciones destinadas a reducir las cargas que, en general, gravan el balance de una empresa.

1.5 El Consejo Europeo de marzo de 2005 reiteró el objetivo de seguir reduciendo el nivel general de las ayudas públicas, aunque concediendo exenciones para paliar las posibles deficiencias de los mercados. Esta posición se atiene a las deliberaciones de las cumbres de Lisboa de 2000 y de Estocolmo de 2001 y responde a la necesidad de orientar las ayudas hacia objetivos horizontales de interés común, incluidos los de la cohesión.

1.5.1 Asimismo, la Comisión, en su reciente Comunicación sobre la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, ha asumido este objetivo de reducir las ayudas estatales, orientarlas para paliar las deficiencias de los mercados –sobre todo, en sectores con un enorme potencial de crecimiento–, y fomentar la innovación <sup>(4)</sup>.

1.6 También el Parlamento Europeo se pronunció recientemente sobre las ayudas estatales <sup>(5)</sup>, destacando que deben concederse de un modo responsable y rentable, habida cuenta de que:

- representan más del 50 % del presupuesto anual de la Unión Europea,
- tienen repercusiones en la Hacienda pública, en la competencia y en la capacidad de las empresas privadas para invertir en un contexto económico globalizado,
- son financiadas por los contribuyentes europeos.

1.6.1 Asimismo, el Parlamento Europeo (PE) aprobó el 12 de mayo de 2005 una resolución titulada «Reforzar la competitividad europea: consecuencias de las transformaciones industriales en la política y en el papel de las PYME» <sup>(6)</sup> en la que defiende, entre otros, el objetivo de reducción del volumen global de las ayudas a las empresas, pero recuerda la utilidad de estas ayudas para atenuar algunas carencias del mercado, como las ayudas a la I+D, a la formación y al asesoramiento de las empresas.

1.6.2 El PE, tras señalar la importancia de las ayudas estatales para las PYME en los Estados miembros, pide a la Comisión que mantenga en los Fondos Estructurales el conjunto de los instrumentos de ayuda a la reconversión económica y socioeconómica para las regiones que han sufrido deslocalizaciones industriales, e insiste en que deben tomarse más en consideración las necesidades de las pequeñas empresas y las microempresas <sup>(7)</sup> en estas regiones y, de manera más general, en el conjunto de las políticas de cohesión.

<sup>(4)</sup> No siempre es fácil comprender la sociedad del conocimiento. En esta sociedad, los productos contienen un alto porcentaje de inteligencia. Debe fomentarse y apoyarse la capacidad de producir bienes y servicios cada vez más innovadores e inteligentes, incluso con ayudas estatales.

<sup>(5)</sup> Resolución del PE nº P6\_TA(2005)0033, de 22.2.2005.

<sup>(6)</sup> Resolución del PE nº A6-0148/2005, de 12.5.2005.

<sup>(7)</sup> Véase la Recomendación 2003/361/CE (DO L 124 de 20.5.2003).

1.6.3 El PE propone que, en el ámbito de la reforma de los regímenes de ayudas estatales, se establezca una línea de acción clara en favor de la innovación, que cubra transversalmente todos los sectores, en el marco de los objetivos de Lisboa.

1.7 Por su parte, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en muchas ocasiones a lo largo de los años sobre las ayudas estatales, elaborando una auténtica legislación basada en casos concretos y estableciendo una jurisprudencia con directrices coherentes y muy detalladas: las últimas son la sentencia sobre los servicios de interés general y la sentencia Altmark de 24 de julio de 2003 <sup>(8)</sup>.

1.8 La Comisión, en su informe sobre el marcador de las ayudas estatales, de abril de 2005 <sup>(9)</sup>, ofrece una visión positiva de la reacción de los Estados miembros a la estrategia que se puso en marcha en Lisboa, haciendo hincapié en una ligera reducción del nivel de ayudas respecto del PIB y en las respuestas aún más positivas sobre la reorientación de las ayudas de acuerdo con las sugerencias de los Consejos Europeos; no obstante, todavía queda mucho por hacer.

1.8.1 La Comisión, como base de debate para una estrategia destinada a reducir el nivel general de las ayudas estatales y a reorientarlas hacia objetivos horizontales, elaboró en 2001 una lista de las ayudas estatales y el cuadro de evaluación correspondiente, que procedió a desarrollar en 2002. El Comité ya manifestó su reconocimiento por el compromiso de la Comisión para lograr una mayor transparencia en este ámbito, que resulta especialmente importante respecto de los nuevos Estados miembros.

1.9 El Comité señala con satisfacción que en 2003 el total anual de ayudas públicas disminuyó un 3,6 % respecto de 1999 y casi un 30 % respecto de 1996; no obstante, destaca que el importe actual – 53 000 millones de euros <sup>(10)</sup>, del que más de un 60 % se destina a la industria manufacturera y los servicios– sigue siendo elevado. Asimismo, el Comité reitera su preocupación por el falseamiento de la competencia que podrían generar las divergencias existentes sobre ayudas públicas entre los distintos Estados miembros y, dentro de ellos, entre las regiones.

1.9.1 El Comité <sup>(11)</sup> acogió favorablemente en su momento el trabajo sistemático de la Comisión para clarificar y precisar las normas, con especial atención al reglamento de exención por categorías y a las ayudas en favor del empleo destinadas a facilitar la creación de puestos de trabajo por los Estados miembros.

<sup>(8)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003) TJCE I-7747.

<sup>(9)</sup> Véase la nota 3.

<sup>(10)</sup> En toda la UE.

<sup>(11)</sup> DO C 108 de 30.4.2004.

1.9.2 El Comité coincide plenamente con la Comisión en que las normas sobre ayudas estatales deben ser objeto de ajustes con el paso del tiempo, para tener en cuenta la evolución registrada a nivel político, económico y jurídico. Por este motivo, los instrumentos de evaluación de las ayudas estatales están sujetos a revisiones periódicas y, por lo tanto, tienen una duración limitada <sup>(12)</sup>.

1.10 El Comité se felicita de que la Comisión haya presentado propuestas para elaborar una reforma general de este ámbito <sup>(13)</sup> basada en un enfoque integrado que tenga muy en cuenta las «deficiencias del mercado».

1.10.1 El Comité señala que la adopción de un nuevo marco que tenga debidamente en cuenta el equilibrio necesario entre la política de ayudas y la necesidad de desarrollo debe estar subordinada a una revisión que incluya una simplificación y una evaluación exhaustiva de su repercusión.

1.10.2 Esta revisión deberá basarse en objetivos claros, una amplia consulta y datos completos; asimismo, el nuevo marco debe garantizar, además de un sistema claro de control, la coherencia entre las políticas, la concentración de las acciones y, por último, una mayor simplificación, transparencia y seguridad jurídica.

1.10.3 El marco propuesto debería incluir:

- los imperativos de enfoque integrado de la competitividad, fijados por el Consejo Europeo de noviembre de 2004, para dar un nuevo impulso a la agenda de Lisboa, desde el punto de vista del desarrollo económico, crecimiento del empleo y refuerzo de las empresas;
- los requisitos de simplificación de la política comunitaria sobre ayudas estatales, ya que las fases sucesivas han generado una complejidad cada vez mayor y un incremento de las cargas administrativas tanto para los Estados miembros como para los receptores;
- la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia administrativa, con normas claras, simples y fijadas de antemano, que las empresas y sus asesores puedan comprender y utilizar con facilidad;
- el principio de la validez económica de las ayudas destinadas a corregir las deficiencias del mercado, reduciendo la inseguridad y garantizando un grado suficiente de previsión a los operadores;
- mecanismos y procedimientos de detección y notificación de las medidas que no son compatibles con el mercado único de la UE-25; éstos deben ofrecer posibilidades concretas de participación activa de los agentes interesados, la judicatura, el mundo académico, las empresas y la sociedad civil.

1.10.4 Hay otros aspectos que también requieren suma atención:

- el tamaño y la localización de los beneficiarios de las ayudas, así como la importancia de la propia ayuda (véase el Reglamento *de minimis*),

- la compatibilidad del nuevo marco con la política comunitaria de medio ambiente (nuevas normas sobre el régimen de comercio de los derechos de emisión),
- la política de innovación (Vademécum de noviembre de 2004 y nueva Comunicación de 2005), investigación y desarrollo tecnológico (nuevo marco de ayudas I+D 2006),
- la política industrial sectorial,
- la política de cohesión (revisión de las directrices sobre ayudas de finalidad regional 2006),
- la política empresarial (Reglamento *de minimis* y revisión de la normativa sobre el capital riesgo),
- la sensibilidad de los consumidores y los beneficios para los ciudadanos europeos.

1.11 No obstante, a juicio del Comité, la cuestión más importante que debe abordarse al establecer un marco común para las ayudas estatales es impulsar una política moderna que cuente con el consenso unánime de todos los Estados miembros, habida cuenta de que la globalización impone procesos de transición y reestructuración a todas las economías de la Unión.

1.12 Las empresas, en la medida en que son competidoras y destinatarias últimas de los regímenes de ayudas, ocupan un lugar privilegiado para evaluar la eficacia de los instrumentos aplicados. Por lo tanto, pueden contribuir de manera concreta al seguimiento de soluciones adecuadas para una moderna política europea de ayudas estatales y hacer sugerencias útiles sobre el contenido de nuevas directrices.

1.12.1 Además, las empresas son las primeras que padecen la inseguridad jurídica y la lentitud de los plazos de aprobación de los regímenes de ayudas, así como las graves consecuencias derivadas de la recuperación de las ayudas declaradas ilegales. Por lo tanto, se encuentran entre los agentes más interesados en que se difunda un conocimiento unívoco de la normativa comunitaria y en que se superen las dificultades y divergencias de interpretación y aplicación que plantea.

## 2. Hacia un marco equilibrado de reforma de las ayudas estatales

2.1 El Comité se muestra convencido de que las propuestas de reforma de la Comisión representan un oportunidad valiosa para unir en una síntesis equilibrada:

- las exigencias de desarrollo de todos los Estados miembros desde el punto de vista de una economía sostenible basada en el conocimiento, más y mejores empleos y un alto nivel de calidad de vida,
- las ramificaciones de la globalización, incluido el pleno respeto de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC),
- la igualdad de condiciones, dentro del gran mercado común de la Europa ampliada, para empresas, consumidores, contribuyentes y la sociedad civil en su conjunto.

<sup>(12)</sup> SEC(2005) 795 de 7.6.2005.

<sup>(13)</sup> COM(2004) 293 final de 20.4.2004.

2.2 El Comité comparte plenamente el principio rector de la reforma, «menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos», que tiene por objeto reforzar la competitividad de las empresas en los mercados interiores e internacionales y crear las condiciones necesarias para recompensar a las empresas más eficaces.

2.3 El Comité apoya sin reservas la línea fijada por la Comisión para simplificar las normas con el fin de ofrecer mayor seguridad a los operadores y reducir las cargas administrativas de los Estados miembros. En efecto, el Comité está convencido de que la incertidumbre respecto de si una ayuda es legal o ilegal puede poner en duda la legitimidad del control mismo de las ayudas estatales que realiza la Comisión.

2.4 A juicio del Comité, el proyecto de reforma de la legislación comunitaria sobre estas ayudas debería permitir esencialmente:

- mayor participación institucional de los distintos agentes interesados, comenzando por las empresas, en los procesos de decisión y aplicación de las políticas;
- adaptación de las normas vigentes a los nuevos retos, para respaldar los objetivos de la Estrategia de Lisboa e incrementar los beneficios que reciben los ciudadanos;
- creación de instrumentos específicos para fomentar el aumento de tamaño de las empresas, autorizando incentivos adecuados;
- adopción de nuevas normas para las ayudas estatales a la innovación e I+D;
- condiciones más claras para la concesión de ayudas fiscales, revisando los marcos de las medidas de ayuda a través de una «fiscalidad ventajosa», para garantizar condiciones equitativas a las zonas desfavorecidas mediante un instrumento atractivo, simple y con repercusiones limitadas en la competencia;
- establecimiento de mecanismos de evaluación a posteriori y de un seguimiento sobre la eficacia económica de las medidas, que analicen su validez en relación con el funcionamiento del mercado único;
- mayor cooperación internacional para poder coordinar la política comunitaria con la de terceros países, especialmente aquellos cuya legislación no establece ningún límite respecto de las ayudas estatales.

2.5 La política sobre ayudas estatales es parte integrante de la política de competencia y, por lo tanto, una de las políticas comunitarias que ejerce mayor influencia en la marcha de la economía. Por lo tanto, el Comité opina que debe utilizarse de manera más concreta para alcanzar la calidad del desarrollo y la coherencia con los objetivos del proceso de Lisboa, de forma que pueda desempeñar un papel impulsor que garantice una evolución sana del desarrollo de la economía y el empleo.

2.6 La competitividad mide la capacidad del mercado para crear de manera eficaz bienes y servicios que tengan valor en un mundo globalizado, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la sociedad y alcanzar un nivel elevado de empleo. No obstante, hay que reconocer que no se ha logrado fomentar el crecimiento de las empresas europeas y de los recursos humanos hacia niveles más elevados de investigación tecnológica, innovación, formación e internacionalización, tal como se preveía en la Estrategia de Lisboa.

### 3. La reforma y la Estrategia de Lisboa (menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos)

3.1 El Comité apoya un nuevo marco general comunitario de las ayudas estatales que responda a una política de ayudas:

- más concentrada y selectiva,
- coherente y perfectamente integrada en la Estrategia de Lisboa, la realización del mercado único y las demás políticas comunitarias,
- basada en la simplificación, transparencia y seguridad jurídica de los procedimientos y normas,
- caracterizada por una mayor participación institucional de las empresas y del mundo laboral en los procesos de decisión y aplicación, así como en las fases de evaluación y control de la eficacia,
- basada en el reparto de responsabilidades mediante la creación de niveles nacionales de coordinación,
- vinculada a las políticas de los órganos internacionales y a los principales socios europeos en los mercados mundiales,
- respetuosa con las normas del mercado único,
- que garantice la compatibilidad de las ayudas públicas de la Unión Europea.

3.2 En consecuencia, el Comité considera que la política comunitaria de ayudas estatales debe contribuir activamente a mejorar el atractivo de Europa para las inversiones y el empleo, reforzar la competitividad de las empresas y la cohesión social, estimular la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomentar la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos.

3.3 El Comité también defiende que el marco comunitario de exención relativo a las ayudas a la formación y el empleo se amplíe y simplifique mediante un Reglamento general de exención por categorías, dando prioridad a las medidas de ayuda más transparentes y centradas en objetivos precisos; estas medidas deben determinarse en estrecha consulta con las empresas y los interlocutores sociales que, como destinatarios de los regímenes de ayuda, son idóneos para evaluar la eficacia de los instrumentos propuestos.



3.4 Respecto de las ayudas de finalidad regional dentro del nuevo programa marco para 2007-2013, el Comité apoya la voluntad de volver a impulsar el desarrollo de las regiones desfavorecidas (regiones NUTS II «de efecto estadístico», regiones NUTS II «de crecimiento económico» y regiones NUTS III «con baja densidad de población»), las islas y las zonas de montaña caracterizadas por una marginalidad territorial, superando el enfoque de asistencia, reduciendo los porcentajes máximos de concentración de ayudas, limitando al 10 % el diferencial entre las clases extremas de las regiones menos desarrolladas y verificando las posibles deslocalizaciones motivadas por diferencias desproporcionadas en las ayudas (que no superan el 20 % para las regiones NUTS III) entre las regiones transfronterizas.

3.4.1 El Comité comparte el enfoque de la Comisión sobre la intensidad de las ayudas de finalidad regional para distintos tipos de empresas, pero considera que debe evitarse el riesgo de frenar el aumento de tamaño de las pequeñas empresas estableciendo un único aumento (del 20 %) tanto para las pequeñas como para las medianas. Los límites propuestos para apoyar las inversiones de las grandes empresas en las regiones cubiertas por las nuevas excepciones deberían tener en cuenta la nueva clasificación de las empresas, prevista en la recomendación de la Comisión de 2003 <sup>(14)</sup>.

3.5 Por lo que se refiere precisamente a las ayudas de escasa cuantía, el Comité es favorable a un aumento del límite máximo previsto para las ayudas *de minimis* con el fin de lograr una mayor concentración y simplificación de la acción comunitaria.

3.6 El Comité considera que la Comisión debería centrarse en el examen de ayudas estatales que tienen una repercusión significativa en los intercambios, sin dispersar sus recursos examinando una multiplicidad de casos con un interés predominantemente local, aclarando el significado y la interpretación del concepto de alcance local.

3.7 El Comité señala que el control de las ayudas estatales debe ser proporcional y eficaz, evitando procedimientos complejos de notificación en los casos con una importancia económica marginal para la competencia comunitaria.

3.8 El Comité apoya firmemente la propuesta sobre las ayudas estatales de escasa cuantía que presentó la Comisión en su momento (febrero de 2004), con vistas a garantizar a los Estados miembros mayor flexibilidad y procedimientos más simples, así como suficiente margen de maniobra para las medidas de ayuda destinadas a realizar los objetivos de la Estrategia de Lisboa, sin perjuicio de que la Comisión siga manteniendo posibilidades de control adecuadas.

3.9 Respecto de las ayudas sectoriales, siguiendo las indicaciones de la Comisión para las exenciones por categoría en conjunto, debe velarse por la coherencia entre las políticas comunitarias sectoriales y los regímenes de ayuda en los

sectores de transportes, energía, información y comunicación. Además, la Estrategia de Lisboa fijó objetivos precisos para los sectores cultural, audiovisual, cinematográfico y de deportes, con un gran potencial de innovación, crecimiento y nuevos empleos.

3.10 Respecto de las ayudas medioambientales, el marco comunitario de ayudas estatales para la protección del medio ambiente seguirá vigente hasta 2007. También en este ámbito deben perseguirse los objetivos de la Estrategia de Lisboa, facilitando la realización del régimen de comercio de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> (Planes Nacionales de Asignación de emisiones) dentro de los objetivos del Protocolo de Kioto.

3.11 Ayudas a la innovación (con arreglo a la definición del Libro Verde <sup>(15)</sup>). El Comité considera que debería ampliarse el marco actual a tipos de ayudas destinadas a actividades innovadoras que las directrices vigentes no cubran, y establecer criterios claros y generales de compatibilidad que concedan a los Estados un mayor grado de intervención, sin obligación de notificación.

3.11.1 El Comité, con el fin de lograr mejoras en este ámbito, pide a la Comisión que precise mejor, con ayuda de Eurostat, las actividades de producción y servicios que pueden englobarse dentro de las que se consideran actualmente como actividades innovadoras. En efecto, sería muy útil contar con directrices en este sector sensible.

3.11.2 A este respecto, el Comité se felicita por la presentación el 21 de septiembre de 2005 de la Comunicación sobre el sistema de ayudas estatales a la innovación, destinada a dotar de un marco comunitario a este sector esencial y a determinar, por una parte, las situaciones más claras de deficiencia del mercado y, por otra parte, las intervenciones coyunturales aplicables cuando se pueden aportar soluciones concretas.

3.12 Asimismo, deben fijarse con claridad criterios preestablecidos capaces de indicar las deficiencias del mercado que pueden obstaculizar la optimización de las medidas e instrumentos innovadores en la aplicación de la Estrategia de Lisboa; no obstante, también deberá dejarse a los Estados miembros y a sus regiones un margen de maniobra suficiente para graduar intervenciones proporcionadas y eficaces, que puedan transformar la investigación precompetitiva en innovación comercial y de mercado.

3.13 Respecto de las ayudas para incentivar las inversiones en proyectos innovadores por parte de las PYME, también deben destinarse a fomentar la expansión de las empresas e incluir en especial:

- apoyo a las redes de innovación regionales y transregionales,
- fomento de la política de distritos y parques tecnológicos industriales,

<sup>(14)</sup> DO L 124 de 20.5.2003.

<sup>(15)</sup> COM(1995) 688.

- establecimiento de inversores privados no institucionales (*business angels*) y de intermediarios de servicios, como proveedores de tecnología empresarial (*venture technologists*), agentes intermediarios (*brokers*) y asesores en el ámbito de las patentes,
- creación de centros de transferencia de tecnología y de capital riesgo,
- formación y contratación de personal técnico cualificado.

3.14 El Comité propone que el nuevo sistema marco tenga en cuenta todos los factores relativos al medio ambiente, que influyen en el proceso de innovación, como:

- la cultura empresarial en favor de la innovación,
- el sistema de vínculos e interrelaciones con otras empresas, organismos y entes públicos, fundamentales para la creación y difusión del conocimiento y la innovación,
- el marco legislativo y reglamentario de referencia, especialmente sobre propiedad intelectual,
- el acceso al mercado de capitales, en particular respecto del capital riesgo y nuevas empresas (revisión de la Comunicación sobre capital riesgo),
- los servicios de educación y formación y las relaciones entre el mundo académico y científico y la empresa,
- las estructuras de apoyo (como incubadoras, redes de distritos, parques industriales y tecnológicos) y de intermediación para la innovación.

3.14.1 De manera más general, el Comité estima que, en el proceso de revisión de las orientaciones sobre ayudas horizontales a la investigación, innovación, medio ambiente y capital humano, sería útil:

- incrementar la intensidad de las medidas horizontales prevista actualmente,
- mantener las *bonificaciones* territoriales para las intervenciones en zonas menos desarrolladas,
- establecer en las zonas no admisibles, o que dejan de serlo de conformidad con el artículo 83, letra c, una *bonificación* de cohesión para intervenciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

3.15 Respecto del régimen de ayudas en el sector de los servicios de interés económico general, debe destacarse que estos servicios constituyen un elemento esencial de la cohesión social y territorial; por lo tanto, es necesario aclarar, de acuerdo

con los criterios fijados en la sentencia sobre el asunto Altmark<sup>(16)</sup> y la decisión correspondiente de la Comisión de 13 de julio de 2005, la referencia al concepto de «empresa media, bien gestionada», y garantizar la seguridad jurídica respecto de las compensaciones concedidas en concepto de función de servicio público, que constituyen ayudas estatales compatibles con el Tratado.

3.16 El Comité considera que la legislación futura debería tener en cuenta que corresponde a las instituciones que tienen legitimidad democrática sobre el asunto, a nivel nacional, regional y local, la responsabilidad de determinar los servicios de interés económico general<sup>(17)</sup>.

#### 4. Simplificación y transparencia de los procedimientos

4.1 El Comité considera que pueden realizarse avances importantes hacia una mayor simplificación y transparencia reforzando la labor de la Comisión para que la política comunitaria de ayudas esté más centrada en los aspectos que pueden generar falseamientos significativos de la competencia.

4.2 Asimismo, debe solucionarse la lentitud de gestión de los expedientes, mejorando y agilizando las prácticas administrativas y ejerciendo la responsabilidad de los Estados miembros con el fin de garantizar transparencia y eficacia.

4.3 El Comité también defiende la elaboración de códigos de buenas prácticas con plena participación de todos los agentes interesados, especialmente las empresas como destinatarias de las medidas de ayuda.

#### 5. La reforma y la Europa de los 25

5.1 La nueva situación derivada de la ampliación exige adaptaciones de la política de ayudas estatales para permitir a todas las regiones europeas atraer en igualdad de condiciones nuevas instalaciones e inversiones, y garantizar una competencia leal entre regiones limítrofes.

5.2 En la actualidad, los diez nuevos Estados miembros de la Unión destinan a las empresas en concepto de ayudas estatales importes claramente superiores, en porcentaje de su PIB, que los que se conceden en la EU-15, aunque esta relación evoluciona hacia un equilibrio progresivo. En el período 2000-2003, las ayudas estatales en los nuevos Estados miembros representaron por término medio un 1,42 % del PIB frente a una media del 0,4 % en la UE-15.

<sup>(16)</sup> Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (2003) TJCE I-7747.

<sup>(17)</sup> La exención de las compensaciones por servicio público, con arreglo al artículo 86, apartado 2, debería ser bastante elevada para lograr suficiente flexibilidad, una dinámica adecuada y cargas administrativas mínimas.

5.3 La Estrategia de Lisboa prevé la utilización de las ayudas para alcanzar objetivos horizontales. En 2002 representaban un 73 % de las ayudas de la UE-15 frente al 22 % en los nuevos Estados miembros <sup>(18)</sup>.

5.4 Por lo demás, debe reconocerse que los nuevos Estados miembros han sabido adaptarse perfectamente a la economía de mercado, aunque la Europa ampliada todavía debe dar pasos importantes para reducir el nivel general de las ayudas y favorecer la competitividad, el desarrollo sostenible y coherente y la nueva economía europea del conocimiento.

## 6. Participación de los agentes interesados: empresas y sociedad civil

6.1 El Comité considera que es necesario mejorar la gobernanza de las prácticas y procedimientos en el ámbito de las ayudas estatales con una mayor participación de los agentes directamente interesados. Entre ellos, cabe citar en primer lugar a las empresas y la sociedad civil que están expuestas, en primera persona, a la inseguridad jurídica y la lentitud de los plazos de aprobación comunitaria de los regímenes de ayuda, así como a las graves consecuencias derivadas de la recuperación de ayudas declaradas incompatibles o ilegales.

6.2 Las empresas, como destinatarias de los regímenes de ayuda y a la vez competidoras, tienen una posición privilegiada para:

- valorar, merced a sus conocimientos y experiencia directa, la eficacia de los instrumentos aplicados, efectuar un seguimiento de las soluciones adoptadas y determinar las mejores prácticas posibles;
- favorecer una mejor difusión de la legislación comunitaria de forma clara, transparente y directamente accesible para los usuarios, ya sean adjudicadores o beneficiarios de las ayudas;
- contribuir a superar las dificultades y dudas de interpretación y aplicación, que pueden llegar a poner en peligro la legitimidad del control de las ayudas estatales;
- establecer formas de aplicación de la normativa a instancia de los particulares (*private enforcement*), facilitando el cumplimiento y la plena aplicación de la legislación europea.

<sup>(18)</sup> A escala de la UE, alrededor del 73 % del total de la ayuda (excluidos la agricultura, la pesca y el transporte) se concedió en 2002 a objetivos horizontales, que incluyen investigación y desarrollo, pequeñas y medianas empresas, medio ambiente y desarrollo económico regional. El 27 % restante era ayuda dirigida a sectores específicos (fundamentalmente la industria, el carbón y los servicios financieros) incluida la ayuda de salvamento y reestructuración. La proporción de las ayudas concedidas para objetivos horizontales se incrementó en 7 puntos porcentuales en el periodo 1998-2000 a 2000-2002. Ello se debió en gran medida a los significativos incrementos de la ayuda para el medio ambiente (+7 puntos) e investigación y desarrollo (+4 puntos). Esta tendencia al alza pudo observarse, en grados distintos, en la mayoría de los Estados miembros. En efecto, en varios Estados miembros –Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia, Países Bajos, Austria y Finlandia– casi toda la ayuda concedida en 2002 estuvo destinada a objetivos horizontales (COM(2004) 256 final).

6.3 Por consiguiente, el Comité considera necesario:

- una mayor participación institucional de las empresas en los procesos decisorios y de realización de las políticas;
- el establecimiento de mecanismos de evaluación a posteriori y de un seguimiento de la eficacia económica de las medidas;
- un acceso completo, en Internet, a las decisiones de la Comisión en la lengua del Estado miembro interesado y en una de las lenguas de trabajo de la Comisión;
- una información periódica a las empresas sobre los procesos de notificación en curso, para que puedan verificar que las normas de simplificación aprobadas a escala nacional o local son conformes con las disposiciones sustanciales y los procedimientos de la UE sobre las ayudas, así como intervenir ante las autoridades públicas, en los diferentes niveles, para lograr una mejor aplicación de la política comunitaria relativa a las ayudas;
- un control proactivo de la aplicación reglamentaria, con participación del mundo empresarial y de los representantes de la sociedad civil en el análisis económico de las deficiencias del mercado y del escaso rendimiento de un sector o industria;
- la aplicación de mecanismos sistemáticos y compartidos, basados en criterios definidos y transparentes, de detección de las deficiencias del mercado (*market failure watch*) y de las medidas de ayuda que no tienen repercusiones significativas en la competencia dentro del mercado único, de conformidad con la Estrategia de Lisboa.

## 7. En aras de una política de ayudas estatales concebida como instrumento de crecimiento, con arreglo a una visión común del desarrollo económico integrado y coherente para 25 a 27 Estados miembros, generador de nuevos empleos y nuevas empresas

7.1 El Comité opina que debe exponerse de forma clara el valor añadido que representan las ayudas estatales para el futuro de la Unión Europea, dentro de los objetivos de un desarrollo competitivo, sostenible y coherente de los Estados miembros que se decidieron en Lisboa y que se han confirmado repetidamente en varias de las cumbres europeas celebradas desde 2000.

7.1.1 Los sectores clave incluidos dentro de esta Estrategia requieren esfuerzos financieros considerables y específicos, que deben recibir total apoyo mediante las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros; este conjunto debe inscribirse en un marco coherente y compatible de las políticas, definido previamente, al que deben hacer referencia y adecuarse todos los componentes, también la política comunitaria de competencia.

7.2 El Comité considera que la plena realización del mercado único europeo, que sea capaz de competir en pie de igualdad con los demás socios del mercado mundial, requiere una gran modernización tanto de los comportamientos como de la concepción de las políticas europeas del ámbito económico y, especialmente, de ayudas estatales; ello es imprescindible además para posibilitar la realización de las grandes infraestructuras y las grandes inversiones inmateriales necesarias para el funcionamiento de un mercado eficaz, tecnológicamente avanzado y competitivo.

7.3 A juicio del Comité, es preciso animar a los Estados miembros y a las regiones, mediante la definición de criterios de compatibilidad general, a aplicar políticas de apoyo que persigan el objetivo de una economía competitiva y sujeta a las normas de la libre competencia.

7.4 Si el mercado no consigue que las empresas europeas sean competitivas ni que refuercen sus capacidades de innovación tecnológica, formación e internacionalización, la política europea de ayudas estatales debe facilitar y no obstaculizar las políticas e intervenciones encaminadas a estimular el crecimiento de las empresas y a incrementar su capacidad para atraer a Europa nuevas inversiones, cerebros y capitales.

## 8. Recomendaciones finales

8.1 El Comité apoya la modernización de la política europea de ayudas estatales basada en un nuevo enfoque proactivo y un nuevo marco comunitario general. A este respecto, recomienda lo siguiente:

- una política capaz de ofrecer respuestas adecuadas y de solucionar o eliminar las deficiencias del mercado;
- una política que contribuya de manera decidida a la plena realización del mercado único, sin generar un falseamiento de la competencia;
- una política más coherente e integrada que impulse la aplicación de los distintos aspectos de la Estrategia de Lisboa, para hacer más competitivos y perfeccionados en general el nivel de desarrollo de las empresas así como la calidad del trabajo y de la vida de los ciudadanos;

- el refuerzo del tejido industrial y de los servicios, mediante el crecimiento de las empresas y la adecuación del mundo industrial y laboral a los nuevos objetivos de la política industrial y a las nuevas exigencias derivadas de la globalización;
- un apoyo fuerte a la innovación, en todos sus aspectos, de productos y de procesos <sup>(19)</sup>;
- un enfoque proactivo que incremente el atractivo de Europa para las inversiones y la capacidad de crear empleo, refuerce la dimensión competitiva de las empresas, estimule la inclinación hacia la investigación y la innovación, así como fomente la creación y difusión de nuevos conocimientos y la formación de los recursos humanos;
- una mayor atención a los factores que realmente falsean la competencia en los mercados interior e internacional, sin perderse en gestiones burocráticas inútiles y costosas sobre asuntos limitados, locales y sin efectos significativos de distorsión;
- un enfoque basado en la simplificación, transparencia y seguridad de procedimientos y normas, junto con una intervención de acuerdo con criterios inequívocos, nada discrecionales y compatibles con la agenda de Lisboa, sobre desarrollo armonioso, coherente y competitivo a escala mundial;
- una mayor participación institucional de las empresas en los procesos decisorios y de realización de las políticas, así como en las fases de evaluación y supervisión de la eficacia y del cumplimiento de la aplicación normativa;
- una relación más estrecha de las reglamentaciones y normativas europeas con las de organismos internacionales, como la OMC, y de los principales socios europeos en los mercados mundiales;
- la determinación de una visión común, mediante un ejercicio de previsión participativa con intervención de todos los agentes, órganos políticos y decisorios y medios económicos y sociales, que permita verificar previamente la compatibilidad real del desarrollo y las intervenciones.

Bruselas, 14 de diciembre de 2005.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND

<sup>(19)</sup> Tal como se indica en el Libro Verde sobre la innovación (1995).