

Comunicación de la Comisión — Criterios para la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión

(2009/C 223/02)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Normas generales para las medidas de ayuda regional

- Las Directrices de la Comisión sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013 ⁽¹⁾ («DAR») explicitan el planteamiento general de la Comisión por lo que respecta a la ayuda estatal de finalidad regional. Según las condiciones fijadas en las DAR, y a pesar de los efectos negativos que la ayuda regional puede producir en el comercio y la competencia, la Comisión puede considerar que la ayuda estatal es compatible con el mercado común si se concede para impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones menos favorecidas de la Unión Europea.
- Por lo general, las DAR tienen en cuenta la importancia relativa de los problemas que afectan al desarrollo de las regiones en cuestión, instaurando unos límites máximos específicos de ayuda regional. Estas intensidades máximas de ayuda oscilan entre el 10 % y el 50 % de los costes subvencionables basándose fundamentalmente en el PIB per cápita de las regiones interesadas, pero concediendo al mismo tiempo a los Estados miembros una cierta flexibilidad para tener en cuenta las condiciones locales. Los mapas de ayuda regional para cada Estado miembro se publican en el sitio web Europa ⁽²⁾. Estas intensidades de ayuda graduadas reflejan básicamente el ejercicio que debe llevar a cabo la Comisión para equilibrar el efecto positivo que puede tener la ayuda a la inversión regional, en especial en términos de fomento de la cohesión a través de la captación de inversión en áreas desfavorecidas con la limitación de los efectos negativos potenciales que puedan surgir al conceder dicha ayuda a empresas concretas, en detrimento, por ejemplo, de otros operadores económicos y otras regiones cuya ventaja competitiva relativa se vea consiguientemente recortada.
- Un gran proyecto de inversión es una inversión inicial con un gasto subvencionable superior a 50 millones EUR ⁽³⁾. Las grandes inversiones resultan menos afectadas por los problemas regionales específicos de las regiones desfavorecidas que las inversiones de menor importancia. Hay un riesgo cada vez mayor de que el comercio se vea afectado por las grandes inversiones y, por lo tanto, un riesgo de un mayor efecto de falseamiento respecto a competidores de otras regiones. Las grandes inversiones también entrañan riesgos de que el importe de la ayuda exceda del mínimo necesario para compensar las desventajas regionales y de que la ayuda estatal para estos proyectos dé lugar a efectos nocivos como decisiones de ubicación ineficientes, un ma-

yor falseamiento de la competencia y, puesto que la ayuda constituye una transferencia onerosa del contribuyente en favor de los beneficiarios, pérdidas netas de bienestar, es decir, a situaciones en que el coste de la ayuda sea superior a los beneficios que obtienen los consumidores y los productores.

- Las DAR contienen normas específicas para la ayuda regional a grandes proyectos de inversión ⁽⁴⁾. Se entiende por grandes proyectos de inversión las inversiones iniciales cuyos gastos subvencionables exceden de 50 millones EUR de valor actual. Las DAR prevén una reducción automática y progresiva de los límites máximos de ayuda regional para estos grandes proyectos de inversión con objeto de limitar los falseamientos de la competencia a un nivel que cabe suponer por lo general que se ve compensado por sus beneficios en términos de desarrollo de las regiones interesadas ⁽⁵⁾.
- Por otra parte, los Estados miembros tienen que notificar individualmente cualquier ayuda para proyectos de inversión si la ayuda propuesta supera el importe máximo de ayuda autorizado que puede recibir una inversión con un gasto subvencionable de 100 millones EUR conforme a las normas vigentes (umbral de notificación) ⁽⁶⁾. Para estos asuntos notificados, la Comisión comprueba en especial las intensidades de la ayuda, su compatibilidad con los criterios generales de las DAR y si la inversión notificada entraña un aumento importante de las capacidades de producción, al mismo tiempo que se destina a un mercado poco rentable o incluso en declive, o si beneficia a empresas con importantes cuotas de mercado.

1.2. Medidas de ayuda regional sujetas a una evaluación pormenorizada

- A pesar de la reducción progresiva automática, algunos importes de ayudas regionales para grandes proyectos de inversión aún podrían tener efectos significativos en el comercio y dar lugar a falseamientos sustantivos de la competencia. Por este motivo, la anterior política de la Comisión consistía en no autorizar la ayuda a grandes proyectos de inversión que superase los siguientes umbrales ⁽⁷⁾:
 - el beneficiario de la ayuda posea una cuota de ventas del producto o productos de que se trata, en el mercado o mercados de referencia, superior al 25 %, o
 - la capacidad de producción creada por el proyecto represente más del 5 % del mercado, y la tasa de crecimiento del mercado de referencia está por debajo de la tasa de crecimiento del PIB del Espacio Económico Europeo.

⁽¹⁾ DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

⁽³⁾ Tal como se define en el apartado 60 y en las notas a pie de página 54 y 55 de las DAR.

⁽⁴⁾ Véase sección 4.3 de las DAR.

⁽⁵⁾ Véase apartado 67 de las DAR.

⁽⁶⁾ Véase apartado 64 de las DAR.

⁽⁷⁾ Véase apartado 24 de las Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión (DO C 70 de 19.3.2002, p. 8, modificadas en DO C 263 de 1.11.2003, p. 3).

7. Sin embargo, según las DAR en vigor, la Comisión ha optado por un planteamiento más individualizado, que permite tomar en consideración la cohesión y otros beneficios que pueden derivarse de tales proyectos de la manera más concreta posible. No obstante, estos beneficios deben contraponerse a los probables efectos negativos en el comercio y la competencia, que deben también identificarse de la manera más concreta posible. Por lo tanto, el apartado 68 de las DAR prevé que la Comisión incoe un procedimiento formal de investigación de conformidad con el artículo 88, apartado 2, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en los asuntos que superen el umbral de notificación y que cumplan una o ambas de las condiciones del apartado 68, letras a) y b), de las DAR (los umbrales para una evaluación pormenorizada, que son iguales que los descritos en el apartado 6 de la presente Comunicación). En estos casos, el objetivo de la investigación formal es llevar a cabo una comprobación detallada «de que la ayuda sea necesaria a fin de producir un efecto de incenti- vación de la inversión y de que los beneficios que reporte la medida de ayuda compensen con creces el falseamiento de la competencia y del comercio entre los Estados miembros a que pueda dar lugar»⁽¹⁾.
8. En la nota a pie de página 63 de las DAR, la Comisión anunció su intención de publicar «nuevas orientaciones sobre los criterios que tomará en consideración a efectos de esta evaluación». La Comisión ofrece seguidamente una serie de orientaciones sobre el tipo de información que puede solicitar y el método que va a aplicar para la evaluación detallada de las medidas. De conformidad con el Plan de acción de ayudas estatales⁽²⁾, la Comisión llevará a cabo una evaluación global de la ayuda sopesando sus efectos positivos y negativos para determinar si, en conjunto, la medida de ayuda puede aprobarse.
9. La evaluación pormenorizada debe ser proporcional a los posibles falseamientos resultantes de la ayuda. Esto significa que la amplitud del análisis dependerá de la índole del asunto. Por lo tanto, la naturaleza y el grado de las pruebas necesarias también dependerán de las características de cada caso. Asimismo, al tiempo que se tienen en cuenta las disposiciones que regulan la investigación formal según se establece en los artículos 6 y 7 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo de 22 de marzo de 1999 por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁽³⁾, la Comisión puede, entre otras cosas, solicitar al Estado miembro que presente estudios independientes que confirmen la información contenida en la notificación o solicitar la contribución de otros agentes económicos activos en los mercados de referencia o de expertos en desarrollo regional. Por otra parte, se invita a las partes interesadas a que presenten observaciones durante la investigación formal. Al incoar el procedimiento, la Comisión identificará los aspectos fundamentales a los que deben referirse las contribuciones que espera recibir.
10. La presente Comunicación tiene por objeto garantizar la transparencia y previsibilidad del proceso de toma de deci-

siones de la Comisión y la igualdad de trato de los Estados miembros. La Comisión se reserva la posibilidad de modificar y revisar estas orientaciones habida cuenta de su experiencia en la tramitación de los asuntos.

2. EFECTOS POSITIVOS DE LA AYUDA

2.1. Objetivo de la ayuda

11. La ayuda regional tiene un objetivo de interés común que refleja consideraciones de equidad, a saber, fomentar la cohesión económica contribuyendo a reducir la diferencia entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la Comunidad. El apartado 2 de las DAR afirma que: «Al atender a las desventajas que padecen las regiones menos favorecidas, las ayudas de finalidad regional contribuyen a la cohesión económica, social y territorial de los Estados miembros y de la Unión Europea en su conjunto». El apartado 3 de las DAR añade: «La finalidad de las ayudas regionales es contribuir al desarrollo de las regiones más desfavorecidas mediante el apoyo a la inversión y la creación de empleo. Las ayudas regionales contribuyen a la ampliación y diversificación de las actividades económicas de las empresas situadas en las regiones menos favorecidas, en particular, al animar a las empresas a crear nuevos establecimientos en dichas regiones».
12. Cuando se trate de grandes proyectos de inversión que alcanzan los umbrales de evaluación pormenorizada, se pedirá al Estado miembro que demuestre que la ayuda tiene en cuenta el citado objetivo de equidad. Así pues, el Estado miembro deberá justificar la contribución del proyecto de inversión al desarrollo de la región afectada.
13. Mientras que el objetivo principal de la ayuda regional es promover aspectos equitativos tales como la cohesión económica, la ayuda regional también puede abordar deficiencias del mercado. Las desventajas regionales pueden guardar relación con deficiencias del mercado como la información imperfecta, los problemas de coordinación, las dificultades de los beneficiarios para realizar las inversiones adecuadas en bienes públicos o las externalidades de las inversiones. Cuando, junto a los objetivos de equidad, una ayuda regional también tenga en cuenta aspectos relativos a la eficiencia, se considerará que el efecto positivo global de la ayuda es mayor.
14. La siguiente lista no exhaustiva de criterios orientativos puede utilizarse para demostrar la contribución regional de la ayuda, en la medida en que lleva a atraer más inversión y actividad a la región. Estos efectos positivos de la ayuda pueden ser tanto directos (por ejemplo, los empleos directos creados) como indirectos (por ejemplo, la innovación local).

— El número de empleos directos creados por la inversión es un indicador importante de la contribución al desarrollo regional. La calidad de los empleos creados y el nivel de formación requerido también se tendrán en cuenta.

⁽¹⁾ Véase apartado 68 de las DAR.

⁽²⁾ Véanse apartados 11 y 20 del PAEE [COM(2005) 107 final].

⁽³⁾ DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

- Se podría crear incluso un número mayor de nuevos empleos en la red local de (sub)proveedores, lo que contribuiría a integrar mejor la inversión en la región interesada y garantizaría unos efectos colaterales más amplios. Por lo tanto, también se tendrá en cuenta el número de empleos indirectos creados.
 - El compromiso por el beneficiario de participar en actividades de formación a gran escala para mejorar las cualificaciones (generales y específicas) de su mano de obra se considerará como factor que contribuye al desarrollo regional. También se hará hincapié en la formación que mejora el conocimiento y la empleabilidad de los trabajadores fuera de la empresa. Una formación general o específica para la que se autorice una ayuda de formación no se contará como efecto positivo de la ayuda regional para evitar la doble contabilidad.
 - Pueden producirse economías de escala externas u otros beneficios desde el punto de vista del desarrollo regional a consecuencia de la proximidad (efecto de agrupamiento). El agrupamiento de empresas del mismo sector permite que cada fábrica se especialice más lo que da lugar a una eficiencia cada vez mayor. La proximidad física facilita el intercambio de información, ideas y conocimiento entre empresas. La concentración de actividades económicas atrae a muchos solicitantes de empleo, lo que implica que las empresas disponen de un grupo grande de trabajadores con conocimientos técnicos diversificados. El acceso a servicios jurídicos y comerciales está garantizado, lo que aumenta la productividad. Por lo general, una concentración de actividades económicas puede también atraer otras inversiones, lo que a su vez aumenta los efectos colaterales positivos (círculo virtuoso).
 - Las inversiones incorporan conocimientos técnicos y pueden dar origen a una importante transferencia de tecnología (difusión de conocimientos). Las inversiones en sectores industriales que hacen un uso intensivo de la tecnología tienen más probabilidades de dar lugar a una transferencia de tecnología a la región beneficiaria. El nivel y la especificidad de la difusión de conocimientos también son importantes a este respecto.
 - La contribución de los proyectos a la capacidad de la región para crear nueva tecnología a través de la innovación local también puede tomarse en consideración. La cooperación de la nueva instalación de producción con las instituciones locales de enseñanza superior puede considerarse positivamente a este respecto.
 - La duración de la inversión y las posibles inversiones futuras subsiguientes son un indicador de un compromiso duradero de una empresa con la región.
15. Se invita a los Estados miembros, en especial, a basarse en las evaluaciones de anteriores regímenes o medidas de ayuda estatal, en las evaluaciones de impacto hechas por

las autoridades que conceden la ayuda, en los dictámenes de expertos y otros eventuales estudios relacionados con el proyecto de inversión evaluado. El plan de negocios del beneficiario de la ayuda podría proporcionar información sobre el número de empleos creados, los salarios pagados (incremento de la riqueza de la economía doméstica como efecto colateral), el volumen de ventas de los productores locales, el volumen de negocios generado por la inversión y su posible beneficio para la región en forma de incremento de los ingresos fiscales.

16. Cuando proceda, hay que considerar también la relación entre el proyecto de inversión previsto y el marco estratégico nacional de referencia, así como la relación entre el proyecto y los programas operativos cofinanciados por los Fondos Estructurales. A este respecto, la Comisión podría tener en cuenta específicamente cualquier decisión suya relativa a la medida en el contexto del análisis de proyectos importantes beneficiarios de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión ⁽¹⁾. Esta decisión se basa, entre otros elementos, en un «análisis coste-beneficios, que incluirá una evaluación de riesgos y un examen de las repercusiones previstas sobre el sector considerado y la situación socioeconómica del Estado miembro y/o la región y, siempre que sea posible, de las demás regiones de la Comunidad».

2.2. Idoneidad del instrumento de ayuda

17. La ayuda estatal en forma de subvenciones a la inversión no es el único instrumento político de que disponen los Estados miembros para apoyar la inversión y la creación de empleo en las regiones desfavorecidas. De hecho, los Estados miembros pueden utilizar medidas generales tales como el desarrollo de infraestructuras, la mejora de la calidad de la educación y la formación o las mejoras del entorno empresarial general.
18. Se considera que constituyen instrumentos adecuados aquellas medidas para las cuales el Estado miembro haya estudiado otras alternativas políticas y respecto de las cuales se hayan demostrado las ventajas de aplicar un instrumento selectivo tal como la ayuda estatal a una determinada empresa. La Comisión tendrá en cuenta especialmente cualquier evaluación de impacto de la medida propuesta que el Estado miembro pueda haber realizado.

2.3. Efecto de incentivación

19. El análisis del efecto de incentivación de la medida de ayuda es uno de los elementos más importantes de la evaluación pormenorizada de la ayuda regional para grandes proyectos de inversión. La Comisión evaluará si la ayuda propuesta es necesaria para producir «verdaderos efectos de incentivación de inversiones que de otro modo no se realizarían en las regiones asistidas» ⁽²⁾. Esta evaluación se realizará a dos niveles: primero, a nivel general y de procedimiento y, segundo, a un nivel más detallado, económico.

⁽¹⁾ Véase la sección 2 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽²⁾ Véase apartado 38 de las DAR.

20. El apartado 38 de las DAR contiene criterios generales para evaluar formalmente el efecto de incentivación de la ayuda regional. Estos criterios se aplican a toda ayuda regional, no solo a la destinada a grandes proyectos de inversión.
21. En el caso de la ayuda regional a grandes proyectos de inversión cubiertos por la presente Comunicación, la Comisión verificará detalladamente «que la ayuda sea necesaria a fin de producir un efecto de incentivación de la inversión» ⁽¹⁾. El objetivo de esta evaluación pormenorizada es determinar si la ayuda contribuye realmente a modificar la conducta del beneficiario, de tal modo que realice la inversión (adicional) en la región beneficiaria de la ayuda. Hay muchas razones válidas para que una empresa se establezca en una determinada región, incluso sin que se conceda ayuda alguna.
22. Teniendo en cuenta el objetivo de equidad que emana de la política de cohesión y siempre que la ayuda contribuya a la realización de este objetivo, el efecto de incentivación puede demostrarse en dos situaciones posibles:
- 1) la ayuda ofrece un incentivo para tomar una decisión positiva de invertir porque una inversión que de otro modo no sería rentable para la empresa en ningún lugar puede efectuarse en la región asistida ⁽²⁾;
 - 2) la ayuda ofrece un incentivo para optar por localizar la inversión prevista en la región en cuestión en vez de hacerlo en otro lugar porque compensa las desventajas y los costes netos relacionados con la localización en la región asistida.
23. El Estado miembro debe demostrar a la Comisión la existencia de un efecto de incentivación de la ayuda. Tendrá que proporcionar pruebas claras de que la ayuda tiene un impacto real en la elección de la inversión o de la localización. El Estado miembro deberá especificar cuál de las dos situaciones anteriores se aplica. Para permitir una evaluación completa, el Estado miembro tendrá que proporcionar no sólo la información referente al proyecto beneficiario sino también una descripción completa de la situación contrafáctica, suponiendo que el Estado miembro no concediera ninguna ayuda al beneficiario.
24. En la situación 1, el Estado miembro podría proporcionar la prueba del efecto de incentivación de la ayuda presentando documentos de la empresa que muestren que la inversión no habría sido rentable sin la ayuda y que no podía contemplarse ninguna otra localización que no fuese la región asistida en cuestión.
25. En la situación 2, el Estado miembro podría proporcionar la prueba del efecto de incentivación de la ayuda presentando documentos de la empresa que muestren que se ha hecho una comparación entre los costes y beneficios de la localización en la región asistida y los de una región alternativa. Estas situaciones comparativas tendrán que ser consideradas realistas por la Comisión.
26. Se invita a los Estados miembros, en especial, a basarse en evaluaciones del riesgo (que incluyan una evaluación de los riesgos inherentes a la localización), informes financieros, planes internos de negocios, dictámenes de expertos y otros estudios relacionados con el proyecto de inversión objeto de la evaluación. Los documentos que contengan información sobre previsiones de la demanda, de costes y financieras, los documentos presentados a un comité de inversión y que desarrollan varias hipótesis de inversión, o los documentos facilitados a los mercados financieros podrían contribuir a demostrar el efecto de incentivación.
27. En este contexto, y en especial en la situación 1, el nivel de rentabilidad se puede evaluar por referencia a los métodos que son práctica estándar en el sector en cuestión, entre ellos: métodos para evaluar el valor actual neto del proyecto (VAN), la tasa interna de rentabilidad (TIR) o el rendimiento del capital (RC).
28. Si la ayuda no modifica la conducta del beneficiario estimulando la inversión (adicional) en la región asistida en cuestión, hay una falta de efecto de incentivación para lograr el objetivo regional. Si la ayuda no tiene ningún efecto de incentivación para lograr el objetivo regional, puede considerarse como un fondo gratuito para la empresa. Por lo tanto, en una evaluación pormenorizada de la ayuda regional a grandes proyectos de inversión, la ayuda no se aprobará cuando esté claro que, aun sin la ayuda, se iba a realizar en la región la misma inversión.

2.4. Proporcionalidad de la ayuda

29. Para que la ayuda regional sea proporcional, la cantidad e intensidad de la ayuda deben limitarse al mínimo necesario para que la inversión tenga lugar en la región asistida.
30. Las DAR velan en general por que la ayuda regional sea proporcional a la gravedad de los problemas que afectan a las regiones asistidas aplicando techos de ayuda regional con carácter general y una reducción automática y progresiva de estos límites máximos de ayuda regional para grandes proyectos de inversión (véanse los apartados 1 y 3).

⁽¹⁾ Véase apartado 68 de las DAR.

⁽²⁾ Estas inversiones pueden crear condiciones que posibiliten nuevas inversiones que pueden sobrevivir sin necesidad de ayuda adicional.

31. Para los casos de ayuda regional que requieran una evaluación pormenorizada, será necesaria una verificación más minuciosa de este principio general de proporcionalidad contenido en las DAR.
32. En la situación 1, es decir, un incentivo a la inversión, la ayuda se considerará generalmente proporcional si, debido a ella, la rentabilidad de las inversiones se ajusta a la tasa normal de rentabilidad aplicada por la empresa a otros proyectos de inversión, al coste de capital de la empresa en su conjunto o a la rentabilidad registrada habitualmente en el sector en cuestión.
33. En la situación 2, es decir, un incentivo a la localización, la ayuda se considerará generalmente proporcional si es igual a la diferencia entre los costes netos de la empresa beneficiaria correspondientes a la inversión en la región asistida y los costes netos correspondientes a la inversión en la región o regiones alternativas. Se deben tener en cuenta todos estos costes y beneficios, incluidos, por ejemplo, los costes administrativos, los de transporte, los de formación no cubiertos por ayudas a la formación y también las diferencias salariales.
34. En último término, estos costes netos que se consideran relacionados con las desventajas regionales dan lugar a una menor rentabilidad de la inversión. Por esa razón, los cálculos utilizados para analizar el efecto de incentivación, también pueden utilizarse para evaluar si la ayuda es proporcional.
35. El Estado miembro debe demostrar la proporcionalidad mediante documentos adecuados como el contemplado en el apartado 26.
36. En ningún caso la intensidad de la ayuda podrá ser superior a los límites máximos de ayuda regional corregidos por el mecanismo de reducción, según se establece en las DAR.
38. El apartado 68 de las DAR ya identifica dos indicadores principales de los efectos negativos potenciales resultantes de la ayuda, a saber, las altas cuotas de mercado y el posible exceso de capacidad en un mercado en declive estructural. Ambos están ligados a dos teorías del perjuicio en un contexto de competencia, que son, respectivamente, la creación de poder de mercado y la creación o el mantenimiento de estructuras de mercado ineficientes. Antes de iniciar el procedimiento de investigación ya se habrá procedido a medir a primera vista estos dos indicadores. Para proporcionar todos los elementos necesarios para el ejercicio de sopesamiento final, la evaluación pormenorizada procederá a evaluar los dos indicadores con mayor precisión. Un tercer indicador de los posibles efectos negativos resultantes de la ayuda que se evaluará a fondo es la influencia de la ayuda en el comercio. Aunque se considere que estos tres indicadores corresponden a los principales posibles efectos negativos resultantes de la ayuda regional para un gran proyecto de inversión, la Comisión no excluye que otros indicadores puedan también ser pertinentes en casos concretos.
39. La Comisión hará especial hincapié en los efectos negativos relacionados con el concepto de poder de mercado y el exceso de capacidad cuando la ayuda suponga un incentivo para cambiar la decisión de inversión, es decir, cuando, sin la ayuda, no fuera a realizarse inversión alguna (situación 1 del efecto de incentivación).
40. Si, en cambio, el análisis contrafáctico sugiere que, sin la ayuda, la inversión hubiera seguido adelante en todo caso, aunque posiblemente en otra localización (situación 2), y si la ayuda es proporcional, los posibles indicios de falseamiento tales como una alta cuota de mercado y un aumento de la capacidad en un mercado poco rentable serían en principio iguales independientemente de la ayuda.

3.1. Frenar la inversión privada

3.1.1. Poder de mercado

3. EFECTOS NEGATIVOS DE LA AYUDA

37. Para evaluar las cuotas de mercado y el posible exceso de capacidad en un mercado en declive estructural, la Comisión necesita definir el mercado de productos y el mercado geográfico de referencia. Así pues, por lo general⁽¹⁾, los mercados de referencia ya se habrán definido para las medidas de ayuda regional sujetas a una evaluación pormenorizada.
41. Al determinar su nivel óptimo de inversión, en los mercados en los que el número de operadores es limitado (situación típica de los grandes proyectos de inversión) cada empresa tiene en cuenta la inversión realizada por sus competidores. Si la ayuda induce a una determinada empresa a invertir más, los competidores pueden reaccionar reduciendo sus propios gastos en ese campo. En ese caso la ayuda lleva a frenar la inversión privada. Si, como consecuencia, dichos competidores se debilitan o incluso deben abandonar el mercado, la ayuda falsea la competencia. A este respecto, tal como se ha indicado en el apartado 38, las DAR distinguen entre los casos en los que el beneficiario de la ayuda disfruta de poder de mercado y los casos en los que la ayuda da lugar a un desarrollo significativo de la capacidad en un mercado en declive.
42. Por lo general es más probable que cualquier ayuda a un beneficiario que opera en un mercado concentrado falsee la competencia, puesto que es probable que la decisión de cada empresa afecte a sus competidores más directamente. Esto es particularmente cierto cuando un operador

⁽¹⁾ Cuando subsistan dudas en cuanto a la definición adecuada de los mercados de referencia, la Comisión las hará constar en la decisión de iniciar el procedimiento de investigación formal de conformidad con el artículo 88, apartado 2, del Tratado.

dominante del mercado está subvencionado. En consecuencia, si, gracias a la ayuda, el beneficiario puede mantener o incrementar su poder de mercado ⁽¹⁾, la ayuda regional para grandes proyectos de inversión puede tener un efecto disuasorio de las decisiones de invertir de los competidores, generando así falseamientos de la competencia. Esto redundaría en perjuicio de los consumidores. Por ello, la Comisión quiere limitar la ayuda estatal a las empresas que disfrutan de poder de mercado.

43. En todos los casos de ayuda regional que superen el umbral de notificación (apartado 64 de las DAR), la Comisión debe evaluar [apartado 68, letra a) de las DAR] la cuota del beneficiario de la ayuda (o del grupo al que pertenece) de las ventas del producto o los productos afectados en los mercados de productos y mercados geográficos de referencia. Sin embargo, las cuotas de mercado sólo ofrecen una indicación previa de los posibles problemas. Por lo tanto, en una evaluación pormenorizada, la Comisión también tendrá en cuenta otros factores cuando sean pertinentes, incluyendo, por ejemplo, la estructura de mercado en función de la concentración existente en él ⁽²⁾, los posibles obstáculos a la entrada ⁽³⁾, el poder de la demanda ⁽⁴⁾ y los obstáculos a la salida.
44. La Comisión tendrá en cuenta las cuotas de mercado y otros factores relacionados con ellas, antes y después de la inversión (normalmente el año anterior al comienzo de la inversión y el año siguiente al que se alcance la plena producción). Al evaluar pormenorizadamente los efectos negativos, la Comisión tendrá en cuenta que, mientras algunos proyectos de inversión se desarrollan en un plazo relativamente corto de uno o dos años, la mayor parte de los grandes proyectos de inversión tienen una duración mucho mayor. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, será necesario analizar a largo plazo la evolución de los mercados. Sin embargo, la Comisión tomará en consideración que esos análisis a largo plazo son más especulativos, particularmente en el caso de mercados volátiles o que experimentan un rápido cambio tecnológico. Por consiguiente, cuanto más a largo plazo y, por tanto, más especulativo sea el análisis, menos importancia se dará al posible efecto negativo del poder de mercado o a la posibilidad de que exista una conducta excluyente.

⁽¹⁾ Por poder de mercado se entiende la capacidad de influir en los precios, la producción, la variedad o calidad de los bienes y servicios u otros parámetros de la competencia en el mercado durante un período de tiempo significativo.

⁽²⁾ Para ello, la Comisión puede tomar en consideración el índice Herfindahl-Hirschman (IHH). Este índice proporciona un análisis básico de la estructura del mercado. En un mercado con pocos operadores, algunos de ellos con una cuota de mercado relativamente alta, el hecho de que el beneficiario tenga una elevada cuota de mercado podrá ser menos preocupante en términos de competencia.

⁽³⁾ Estos obstáculos a la entrada incluyen obstáculos legales (en especial, derechos de propiedad intelectual), economías de escala y de alcance, obstáculos de acceso a redes e infraestructura. Cuando la ayuda se refiera a un mercado en el que el beneficiario de la ayuda sea un operador tradicional, los eventuales obstáculos a la entrada pueden incrementar el poder de mercado potencial del beneficiario y, por ende, los posibles efectos negativos de dicho poder de mercado.

⁽⁴⁾ La presencia de compradores con una posición sólida en el mercado hace que sea menos probable que un beneficiario de ayuda pueda incrementar los precios respecto de dichos compradores.

3.1.2. Crear o mantener estructuras de mercado ineficientes

45. El hecho de que las empresas ineficientes se vean forzadas a salir del mercado es un indicador de la existencia de competencia efectiva. A largo plazo, este proceso fomenta los progresos tecnológicos y el uso eficaz de los recursos económicos escasos. Sin embargo, un desarrollo sustancial de la capacidad inducido por la ayuda estatal en un mercado poco rentable podría falsear indebidamente la competencia pues el exceso de capacidad podría dar lugar a una compresión de los márgenes de beneficio y a una reducción de la capacidad de los competidores o incluso a su salida del mercado. Así, como consecuencia de la ayuda estatal, se podría llegar a expulsar del mercado a competidores que de lo contrario podrían mantenerse en él. También se puede impedir la entrada de las empresas de bajo coste y reducir los incentivos para que los competidores innoven. Esto da lugar a estructuras de mercado ineficientes que también son lesivas a largo plazo para los consumidores.
46. Para evaluar si la ayuda puede servir para crear o mantener estructuras de mercado ineficientes, según se ha indicado anteriormente, la Comisión tendrá en cuenta la capacidad de producción adicional creada por el proyecto y si el mercado es poco productivo ⁽⁵⁾. Según las DAR, la capacidad adicional solamente se considerará problemática si se crea en un mercado poco productivo y si es superior al 5 % del mercado afectado.
47. Puesto que normalmente la capacidad creada en un mercado en declive absoluto podrá producir más efectos de falseamiento que la capacidad creada en un mercado en declive relativo, la Comisión distinguirá entre los asuntos en los que, considerado a largo plazo, el mercado de referencia está estructuralmente en declive (es decir, registran una tasa de crecimiento negativa), y aquellos en que el mercado de referencia está en declive relativo [es decir, con una tasa de crecimiento positiva, pero no superior a un parámetro de referencia de la tasa de crecimiento (véase el apartado 48)]. Cuando el proyecto cree capacidad en un mercado que está estructuralmente en declive absoluto, la Comisión considerará que es un elemento negativo de la prueba de sopesamiento que difícilmente se verá compensado por ningún elemento positivo. En dicho supuesto, el beneficio a largo plazo para la región interesada también es más dudoso.
48. La escasa productividad del mercado se medirá normalmente en relación con el PIB del EEE durante los últimos cinco años anteriores al comienzo del proyecto (parámetro de referencia). Es más fácil disponer de datos sobre la productividad en el pasado y estos son menos especulativos que las previsiones. Sin embargo, en su evaluación pormenorizada, la Comisión también puede tener en cuenta las tendencias previstas para el futuro puesto que el aumento de la capacidad surtirá efecto en los años siguientes a la inversión. Los indicadores podrían ser el previsible

⁽⁵⁾ En este contexto, un mercado es en principio «poco productivo» si su tasa media de crecimiento anual en el período de referencia no supera la tasa de crecimiento del PIB del EEE.

crecimiento futuro del mercado afectado y los consiguientes índices de utilización de la capacidad esperados, así como el probable impacto del aumento de capacidad en los competidores debido a sus efectos sobre los precios y márgenes de beneficio.

49. La experiencia también muestra que, en algunos casos, el crecimiento del producto afectado en el EEE puede no ser el parámetro de referencia adecuado para evaluar los efectos de la ayuda, en especial si se considera que el mercado es de dimensión mundial y en el EEE sólo hay una producción o consumo limitados de los productos en cuestión. En estos casos, la Comisión considerará el efecto de la ayuda sobre las estructuras del mercado en su conjunto, teniendo en cuenta, en especial, su potencial para excluir a los productores del EEE.

3.2. Efectos negativos sobre el comercio

50. Tal como se explica en el apartado 2 de las DAR, la especificidad geográfica de las ayudas de finalidad regional las distingue de otras formas de ayuda horizontal. Una característica particular de la ayuda regional es que pretende influir en la decisión de los inversores sobre la localización de los proyectos de inversión. Cuando la ayuda regional compensa los costes adicionales que se derivan de las desventajas regionales y apoya la inversión adicional en zonas asistidas, está contribuyendo no sólo al desarrollo de la región sino también a la cohesión y, en definitiva, beneficia al conjunto de la UE ⁽¹⁾. Por lo que se refiere a los efectos potenciales negativos de localización de la ayuda regional, éstos están ya reconocidos y limitados en cierta medida en las DAR y en los mapas de ayuda regional que definen exhaustivamente las zonas subvencionables mediante ayuda regional, teniendo en cuenta los objetivos políticos de equidad y cohesión y las intensidades de ayuda permitidas. La ayuda no puede concederse para atraer inversiones fuera de estas zonas. Al evaluar los grandes proyectos de inversión sujetos a estas orientaciones, la Comisión debería tener toda la información necesaria para considerar si la ayuda estatal daría lugar a una pérdida sustancial de empleo en las localizaciones existentes en la Comunidad.

51. Más concretamente, cuando las inversiones que añaden capacidad de producción en un mercado son posibles debido a la ayuda estatal, existe un riesgo de que la producción o la inversión en otras regiones de la Comunidad se puedan ver afectadas negativamente. Esto es particularmente probable si el aumento de capacidad es superior al crecimiento del mercado, lo que ocurrirá por lo general en los grandes proyectos de inversión que cumplan el segundo criterio del apartado 68 de las DAR. Los efectos negativos en el comercio, correspondientes a la actividad económica perdida en las regiones afectadas por la ayuda, podrán sentirse en los empleos perdidos en el mercado en cuestión, a nivel de los subcontratistas ⁽²⁾ y de resultados de las pérdidas de externalidades positivas.

⁽¹⁾ En particular, una mayor actividad o un nivel de vida más alto en la región asistida pueden incrementar la demanda de bienes y servicios procedentes de otras regiones de la Comunidad.

⁽²⁾ Especialmente si actúan en mercados locales de la región.

4. SOPESAR LOS EFECTOS DE LA AYUDA

52. Cuando haya establecido que la ayuda es necesaria como incentivo para llevar a cabo la inversión en la región en cuestión, la Comisión sopesará los efectos positivos de la ayuda para la inversión regional en un gran proyecto de inversión y sus efectos negativos. Se prestará especial atención a los efectos globales de la ayuda sobre la cohesión en la Comunidad. La Comisión no utilizará los criterios establecidos en las presentes orientaciones de forma mecánica sino que efectuará una evaluación general de su importancia relativa. En este ejercicio de sopesamiento, ningún elemento aislado es esencial, ni se puede considerar que un conjunto de ellos baste por sí solo para garantizar la compatibilidad.

53. En especial, la Comisión considera que atraer una inversión a una región más pobre (según lo definido mediante el límite más alto de ayuda regional) es más beneficioso para la cohesión en la Comunidad que si esa misma inversión se localiza en una región más favorecida. Así pues, en la situación 2, cuando hay que dar la prueba de una localización alternativa, una evaluación que concluya que, sin la ayuda, la inversión se habría localizado en una región más pobre (mayores desventajas regionales — intensidad máxima de ayuda regional más elevada) o en una región que se considera que tiene las mismas desventajas regionales que la región elegida (misma intensidad máxima de ayuda regional) constituirá un elemento negativo en la prueba de sopesamiento global que es poco probable que resulte compensado por cualesquiera elementos positivos ya que es contrario a la propia lógica de la ayuda regional. Por otra parte, normalmente se considerará, de conformidad con el ejercicio de sopesamiento, que los efectos positivos de la ayuda regional que se limita a compensar la diferencia en costes netos en relación con una localización alternativa de inversión más desarrollada (y cumple por lo tanto el criterio de proporcionalidad antes descrito, además de los requisitos de producir un «efecto positivo» en cuanto a su objetivo, su conveniencia y su efecto de incentivo), superan cualquier efecto negativo de la localización alternativa para la nueva inversión.

54. Sin embargo, cuando existan pruebas verosímiles de que la ayuda estatal daría lugar a una pérdida sustancial de empleo en localizaciones existentes en la Unión Europea, que de lo contrario es probable que se mantuviera a medio plazo, los efectos sociales y económicos en esa localización existente tendrán que tomarse en consideración en el ejercicio de sopesamiento.

55. La Comisión puede, al término del procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 6 del Reglamento (CE) n° 659/1999, concluir el procedimiento mediante una decisión adoptada en virtud del artículo 7 de dicho Reglamento.

56. La Comisión puede decidir aprobar, condicionar o prohibir la ayuda ⁽¹⁾. Si adopta una decisión condicional de conformidad con el artículo 7, apartado 4, del citado Reglamento, puede imponer condiciones para limitar el posible falseamiento de la competencia y velar por la proporcionalidad de la ayuda. En especial, puede reducir el importe de ayuda notificado o la intensidad de la ayuda a un nivel que considere proporcional y por ello compatible con el mercado común.
-

⁽¹⁾ Sin embargo, cuando la ayuda se concede sobre la base de un régimen de ayuda regional existente, cabe destacar que el Estado miembro conserva la posibilidad de conceder esta ayuda hasta el nivel que corresponde al importe máximo permitido para una inversión con unos gastos subvencionables de 100 millones EUR conforme a las normas aplicables.