

REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES SOBRE AYUDAS DE ESTADO DE FINALIDAD REGIONAL PARA EL PERÍODO 2022-2027

Documento de posición de la representación española.

Reunión Multilateral del 8 de octubre de 2020.

Con carácter general se considera imprescindible que la revisión de las Directrices sobre Ayudas de Estado de Finalidad Regional (en adelante, DAR) se **coordine y se mantenga armonizada** con la marcha y el contenido de las negociaciones en materia de **política de cohesión** y, sobre todo, con las medidas del **Plan de Recuperación** para Europa en el actual contexto de crisis derivada de la pandemia de COVID-19.

En este sentido, la DG Competencia debe ser consciente de que, en el actual contexto, es imprescindible que las futuras DAR sean flexibles en los instrumentos que proporciona y maximice los niveles de población asistida, regiones elegibles, tipología de empresas elegibles e intensidades de ayuda para que se puedan optimizar las medidas de apoyo para la recuperación.

No hay que olvidar que, en materia de ayudas de finalidad regional, tanto la política de competencia como la de cohesión, persiguen el mismo objetivo de contribuir al desarrollo de las regiones más desfavorecidas mediante el apoyo a la inversión y la creación de empleo.

Es importante destacar que, mantener **el sistema de mapas nacionales de ayudas se considera adecuado**, da seguridad jurídica y permite una discriminación racional de las ayudas en el territorio de la Unión Europea sin necesidad de introducir limitaciones adicionales.

No obstante, en las Directrices del período anterior (en adelante, DAR 2014-2020), se introdujeron modificaciones sustanciales que no parecían tener en cuenta lo anterior, esto es, la claridad del sistema de mapas y sus requisitos, que permitía conocer qué inversiones podían ser incentivadas y en qué intensidad, lo cual por sí mismo ya constituía un efecto incentivo. Nos referimos, en especial, a la complejidad de la metodología para la evaluación de la compatibilidad de las ayudas (por ejemplo, el análisis del efecto incentivador de las ayudas más allá del requisito de “no inicio de las inversiones”) o en **limitaciones para la concesión de ayudas a grandes empresas en zonas c)**, que se mantienen en el borrador de Directrices presentado por la Comisión Europea para el próximo período y que **se valoran desfavorablemente** por los motivos que se expondrán a lo largo del documento.

Estas limitaciones y requisitos adicionales, además de introducir inseguridad jurídica y desvirtuar la propia definición de las ayudas de Estado de finalidad regional, han dificultado la consecución del objetivo de simplificación y transparencia perseguido por la Comisión Europea.

A continuación, se enumeran los comentarios de la representación española respecto de los principales puntos contenidos en el documento presentado por la DG Competencia previo a la reunión multilateral con expertos de los Estados miembros (en adelante, EM) a celebrar el día 8 de octubre de 2020.

1. INTRODUCCIÓN.

Tradicionalmente, el **punto 1** de las DAR señalaba que "(...). *Las ayudas de Estado de finalidad regional **consisten en ayudas a la inversión concedidas a grandes empresas o, bajo determinadas circunstancias, en ayudas de funcionamiento, en ambos casos destinadas a regiones específicas a fin de paliar disparidades regionales. También se considera como ayuda de finalidad regional todo aumento de los niveles de ayuda a la inversión en favor de pequeñas y medianas empresas situadas en regiones menos favorecidas que supere lo autorizado en otras regiones.***"

En las DAR 2014-2020 se eliminó la referencia a las grandes empresas y se modificó radicalmente la orientación de las ayudas de finalidad regional al limitar la concesión de ayudas a estas empresas, sin tener en cuenta que las ayudas a PYMES constituyen una categoría específica de ayudas que cuenta con una regulación propia. Se valora desfavorablemente que se mantengan estas limitaciones por los motivos que se expondrán más adelante.

Se valora favorablemente la inclusión de referencias expresas, en el **punto 7**, a las nuevas prioridades estratégicas como el **Pacto Verde Europeo** y **Una Europa Adaptada a la Era Digital**, así como la referencia, en el **punto 8**, a la perturbación económica causada por la **COVID-19**, aún difícil de determinar, lo que hace **absolutamente necesaria** la **revisión intermedia prevista en el año 2024** que ya tendrá en consideración las estadísticas de los años 2020 a 2022.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES.

2.1 Ámbito de aplicación de las ayudas de finalidad regional.

En el **punto 12** se excluyen los sectores que se rigen por normas específicas sobre ayudas estatales (pesca y acuicultura, agricultura, transporte, banda ancha y **sector energético**). No obstante, en la nota al pie número 13 se indica que la Comisión evaluará de la compatibilidad de las ayudas estatales en el sector energético en función de las futuras directrices sectoriales. En este sentido **se valoraría favorablemente** que se volviera a permitir, en el ámbito de las ayudas regionales, la **elegibilidad de ciertas actividades transformadoras** que, *si bien están vinculadas al sector energético, no son generadoras directas de energía* (por ejemplo, la producción de combustibles y biocombustibles, la fabricación de pellets, etc.). Estas actividades están muy vinculadas al medio rural por lo que son fuente de desarrollo especialmente en las regiones más desfavorecidas. También se debería diferenciar entre las inversiones que generan energía para comercialización (sector energético propiamente dicho) y las **inversiones realizadas por el beneficiario para autoconsumo**, ya que estas últimas están generalmente vinculadas a fuentes renovables y están en línea con las estrategias de transición hacia una economía verde. La exclusión de la elegibilidad de este tipo de gastos en los proyectos de inversión productiva, aparte de ser totalmente contradictorio con los objetivos del Pacto Verde Europeo, ha generado numerosas controversias en la aplicación de las ayudas regionales durante el período actual.

Por otra parte, se ha eliminado la referencia a la elegibilidad de las infraestructuras de I+D en el ámbito de las ayudas regionales, que sí estaba contemplada en el **punto 13** de las DAR 2014-2020. Se solicita aclaración sobre la elegibilidad de este tipo de inversiones en el ámbito de las ayudas regionales, cuya inclusión en las DAR anteriores se valoraba favorablemente.

En el **punto 15** se mantienen las **limitaciones para** conceder ayudas a **grandes empresas en las zonas de la letra c)**, donde sólo se podrán conceder ayudas si se trata de nuevas empresas y/o para la realización de nuevas actividades económicas. **Se valora desfavorablemente.**

Además, en el próximo período ha de tenerse en cuenta la regulación paralela del *Fondo de Transición Justa* (en adelante, FTJ), que va a permitir la concesión de ayudas a grandes empresas en las zonas en transición¹. De prosperar esta propuesta, se estaría situando a regiones más desarrolladas en una clara situación de ventaja competitiva frente a otras regiones que tienen que acometer igualmente una transformación industrial, pero que al no ser tan dependientes del carbón para su producción no contarían con los mismos incentivos para localizar o transformar industrias, pero, sobre todo, se está situando a las regiones en transición en una situación más favorable que otras regiones que pueden tener un nivel de desarrollo muy inferior, lo que es totalmente contrario a los objetivos de desarrollo regional que tienen que perseguir las DAR.

Si bien se valora favorablemente la posibilidad de conceder ayudas a grandes empresas en las zonas en transición, dado que el problema de la transición ecológica del sector industrial no es exclusivo de las regiones carboneras, la modificación del régimen de ayudas regionales mediante el FTJ para otorgar ayudas a grandes empresas y cofinanciarlas con el FEDER debería ser extensible en la regulación de las DAR y de la normativa de cohesión a todas las regiones c) y modularse en función del nivel de desarrollo económico de cada zona, mediante el sistema de mapas que, como ya hemos señalado anteriormente, funciona y da seguridad jurídica. Otra posibilidad es que se permitieran, al menos, las inversiones de grandes empresas en zonas c) que fueran dirigidas a conseguir los objetivos del FTJ (es decir, inversiones relacionadas con la transición energética), dentro de los límites establecidos por las DAR.

No parece lógico que, si lo que se busca es una transformación de la forma de producir para hacerla medioambientalmente eficiente, las grandes empresas no se vean apoyadas en ese cambio, ya que es probable que se deslocalicen, generando el efecto contrario de lo que se pretende: mantener y/o incrementar el empleo, fijar población, mantener o aumentar la riqueza de la zona, etc.

Asimismo, no se está de acuerdo en limitar las ayudas a grandes empresas en las zonas c) porque:

Primero, la ayuda regional a la inversión contribuye a la creación de tejido empresarial y puestos de trabajo en zonas relativamente desfavorecidas teniendo en cuenta indicadores de la Unión Europea (UE) e indicadores nacionales. Reconocemos la preocupación de la Comisión por el posible impacto sobre la competencia de estas ayudas, pero estamos convencidos de los beneficios que las grandes empresas brindan en todas las áreas asistidas. El apoyo a estos proyectos puede demostrarse que ha tenido un efecto incentivador brindando beneficios netos tanto a las zonas asistidas como a la UE en su conjunto.

Segundo, restricciones excesivas a la posibilidad de los Estados miembros a conceder ayudas a la inversión a grandes empresas en el marco de las ayudas regionales creará potencialmente una distorsión de la competencia entre unas áreas de la Unión Europea y otras en terceros países, donde la ayuda se concede de forma menos restrictiva.

En tercer lugar, existen suficientes evidencias del impacto positivo de la subcontratación y, como resultado de ello, beneficios directos e indirectos que las grandes compañías proporcionan a las PYMES, al desarrollo regional y al mercado laboral. Las grandes empresas suelen emprender proyectos insignia en las regiones menos desfavorecidas y constituyen también un ancla para la formación de *clústeres* sectoriales.

¹ Ver artículo 4.2 de la propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

En cuarto lugar, la crisis económica está afectando particularmente a las zonas asistidas, por lo que defendemos que los Estados miembros mantengan la posibilidad de apoyar proyectos que supongan crecimiento y creación de empleo llevados a cabo por grandes empresas en zonas c).

Por último, se duda de la legitimidad de la exclusión de este tipo de ayudas dado que lo que falsea la competencia es la intensidad y el volumen de la ayuda, pero no el tamaño de la empresa. Esto ha podido comprobarse en el período actual, en el que hemos tenido que notificar a la Comisión Europea numerosas propuestas de ayudas a grandes empresas en las que, por el tamaño de la ayuda, de la inversión o por la tipología del proyecto o de la empresa, no había ningún efecto sobre la competencia a nivel del EEE.

Por otra parte, nadie duda de la importancia de las PYMES en un contexto crítico como el actual y, de hecho, la actual legislación (véase el Reglamento (UE) nº 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014; en adelante, RGEC) regula suficientes categorías de ayudas a favor de inversiones en las PYMES con techos y condiciones más ventajosas que las que pueden aplicarse a las mismas inversiones en virtud de un régimen de ayuda regional.

El **punto 16** mantiene la posibilidad de conceder **ayudas de funcionamiento** en zonas ultraperiféricas y en zonas con muy baja densidad de población. Se solicita que se considere igualmente a las zonas con baja densidad de población, cuya situación desfavorable de despoblación va aumentando y estas ayudas contribuirían a que esta situación no se agravara. Además, se mantendría el mismo criterio que en la definición contemplada en el punto 55) del artículo 2 del RGEC “*zonas que pueden optar a ayudas de funcionamiento*”: *regiones ultraperiféricas contempladas en el artículo 349 del Tratado o zonas poco pobladas o muy poco pobladas;*”, según la modificación introducida por el Reglamento (UE) 2017/1084, de la Comisión, de 14 de junio de 2017.

Como se indicará más adelante, al tratar las disposiciones para la elaboración de los mapas, no se está de acuerdo con la distinción entre zonas muy poco y poco pobladas: regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km², respectivamente, porque ambos niveles de despoblación son claramente comparables.

Es necesario destacar que este borrador **no hace referencia a la insularidad y la fragmentación territorial, a pesar de los sobrecostes** que esta especial condición acarrea también para la localización empresarial y la actividad productiva. Por esta razón, la zona c) predeterminada debe incluir también **zonas insulares con un PIB por habitante inferior a la media UE-27**.

Son diversos los epígrafes en los que se indica que las ayudas de finalidad regional tratan de compensar los costes adicionales en los que deben incurrir las empresas (sobrecostes y desventajas que obedecen al hecho insular): **puntos 16, 39, 46, 63**.

En conclusión, sería necesario:

- criterios especiales por razones territoriales, aludiendo al hecho insular y a su aislamiento geográfico. El hecho insular debería ser un criterio más en la designación de las zonas c) predeterminadas.
- que se asimile el tratamiento otorgado a las RUP en lo relativo a las ayudas de funcionamiento también a los territorios insulares por soportar sobrecostes de la misma naturaleza.

Se remite *anexo* un documento justificativo elaborado por el Gobierno Balear.

2.2 Definiciones.

En el apartado de definiciones se han introducido mejoras técnicas de redacción que se valoran, con carácter general, favorablemente.

Se mantiene la misma definición respecto de lo que se considera una *inversión inicial a favor de una nueva actividad económica* en el **punto 20.k)**, por lo que sería oportuno matizar y/o mejorar la redacción para solventar los problemas prácticos que han surgido durante el periodo 2014-2020, respecto de lo que se considera un “**nuevo establecimiento**”, ya que se exige que exista una independencia respecto del resto de la empresa, lo que, desde un punto de vista práctico, es prácticamente imposible de demostrar, por lo que se deberían establecer criterios fácilmente objetivables y constatables por las autoridades concedentes de las ayudas.

En el **punto 20.x)** se mantiene la **definición de PYME** regulada en la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (DO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

En caso de mantenerse las restricciones expresadas en el punto 15 con respecto a las grandes empresas en zonas c), se consideraría **imprescindible la modificación de la definición** de las mismas en este ámbito. En este supuesto, sería necesario establecer alguna distinción que permitiera discriminar entre grandes empresas transnacionales con miles de trabajadores en plantilla y plantas productivas en varios países del mundo y empresas locales con más de 250 trabajadores cuyas inversiones tienen una dimensión local y difícilmente pueden falsear la competencia a nivel europeo. Con la definición actual, tiene el mismo tratamiento una empresa que emplea a 250 trabajadores, que otra que emplea a 50.000.

Como ejemplo de este tratamiento diferenciado se encuentra la línea de financiación destinada a PYMES y **MID-CAPS**, o empresas de mediana capitalización, ofrecida por el Banco Europeo de Inversiones.

Aunque no existe una definición del término “mid-cap” común a nivel europeo, generalmente se suelen considerar como mid-caps *empresas de entre 250 y 3.000 empleados*. Así la definen instituciones europeas como, además del Banco Europeo de Inversiones, la propia Comisión en el marco de los programas de financiación europea (por ejemplo, en la propuesta del programa InvestEU). Esta categoría de empresa es utilizada también por la Comisión en sus *Directrices sobre inversiones de financiación de riesgo* (si bien con un rango inferior de empleados, hasta 1.500). En dichas Directrices se reconoce la importancia de las pequeñas mid-caps y las mid-caps innovadoras para la economía de la UE y las introduce como categorías específicas, junto a las pymes, para recibir este tipo de ayudas.

Parece razonable pensar que una mid-cap se encuentra en una situación intermedia frente a las desventajas territoriales entre las medianas empresas y las empresas que emplean a más de 3.000 personas, por lo que tendría sentido establecer un tratamiento diferenciado para las mid-caps en relación al resto de grandes empresas.

En el **punto 20.w)** se mantiene la definición de **proyecto de inversión único**. No obstante, debe quedar claro si la presunción de proyecto único de inversión se aplica exclusivamente a los grandes proyectos de inversión, como parece razonable y conforme con la normativa actual, o se pretende extender a cualquier tipo de inversión (por ejemplo, proyectos menores de Pymes). Además, esta presunción debería ceñirse a la localización estricta del proyecto y no ampliarse a NUTS 3 porque limita que la empresa pueda realizar diferentes proyectos en una determinada área geográfica.

En los **puntos 20.z) y bb)** se regula la definición de **zonas con baja y muy baja densidad de población, distinción con la que no se está de acuerdo** por lo expuesto anteriormente en relación

con el punto 16 y que se desarrollará más adelante. Además, las definiciones no deben basarse en remisiones a otros puntos (p. ej. 169), sino que sería deseable que fueran totalmente claras, completas y no generaran dudas. Por ejemplo, cuando se indica "*partes de dichas NUTS 2*", ¿significa partes de NUTS 2 o solamente partes de NUTS 2 con densidad inferior a 8 habitantes por km²? La expresión "*partes de dichas NUTS 2*" es muy ambigua y no se utiliza en otros puntos de las DAR que regulan este tipo de zonas, como, por ejemplo, en los puntos 166 b) o 169.

Al respecto, se añade, *Anexo*, el documento preparado por los **Gobiernos de Aragón, Castilla – La Mancha y Castilla y León** en **apoyo y defensa de la fusión de ambos conceptos: zonas con baja y muy baja densidad de población** en uno solo, que englobaría tanto los Nuts2 con menos de 8 habitantes/km² como los Nuts3 con menos de 12,5 habitantes/km².

Además, se pide que las posibilidades de otorgar **ayudas al funcionamiento** se reconozcan a todas las "zonas poco pobladas" comprendidas en dicha categoría única.

El documento justifica que los problemas estructurales de despoblación que afectan a sus "zonas poco pobladas" son sustancialmente los mismos o incluso más graves que los que aquejan a las "zonas de muy baja densidad de población" nórdicas. Así lo demuestra un reciente estudio económico realizado por *Copenhagen Economics*, igualmente anexo. A modo de ejemplo, se cita que mientras que la población en los Nuts2 nórdicos — lejos de descender - ha tenido un cierto crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, los Nuts 3 españoles citados han perdido entre el 42% y el 45% de la población en los últimos 60 años.

Finalmente, en el borrador de DAR se incorporan definiciones contempladas en el RGEC, pero no en las anteriores DAR 2014-2020, como "d) intensidad de ayuda", "g) plan de evaluación", "t) reubicación" y "v) régimen de ayudas sectoriales", lo que se informa *favorablemente*.

3. AYUDA REGIONAL NOTIFICABLE.

El **punto 24** contempla la notificación en caso de **reubicación** dentro del territorio del Espacio Económico Europeo (EEE). La Comisión debería aclarar cómo se explica que, desde el punto de vista de la elegibilidad, se pongan restricciones a la concesión de ayudas a grandes empresas dentro del territorio del EEE y no se proporcionen **herramientas a los Estados miembros para evitar la deslocalización/reubicación de empresas a terceros países** en los que no existen estas restricciones a la hora de conceder ayudas.

Con estas restricciones que protegen la competencia entre Estados miembros se coloca al territorio de la Unión en su conjunto y, en especial, a las zonas desfavorecidas de categoría c), en franca desventaja con respecto a localizaciones alternativas en terceros países.

4. GASTOS ELEGIBLES.

Se valora positivamente que este apartado se haya transformado en un bloque independiente. En las anteriores DAR estaba incluido en el bloque de "Proporcionalidad de la ayuda", y que tenga una estructura más clara. Si bien los criterios son muy similares a los de las DAR 2014-2020.

En el **punto 30** se establece que "*en el caso de ayudas concedidas para una transformación fundamental, los costes subvencionables deben superar las amortizaciones realizadas relativas a la actividad que se va a modernizar de los **tres ejercicios fiscales** anteriores*". Antes los problemas prácticos surgidos de la aplicación de las DAR 2014-2020, la Comisión Europea debería precisar si los costes subvencionables deben superar:

- La suma de las tres anualidades anteriores
- La mayor de las tres anualidades anteriores
- La media de la suma de las tres anualidades anteriores

Por otra parte, se mantiene erróneamente la denominación de “*transformación fundamental en el proceso de producción*”, sin actualizar al actual “*cambio fundamental en el proceso general de producción*” definido en el punto 20.j.a) Además, la redacción parece inconsistente con la del artículo 14.7 del RGEN, según la modificación introducida por el Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión de 14 de junio de 2017, que delimita el cumplimiento de este requisito únicamente a las grandes empresas.

El **punto 31** se refiere a que, en el caso de diversificación de un establecimiento existente, los costes subvencionables deben **superar como mínimo el 200% del valor contable** de los activos que se reutilizan, registrados en el ejercicio fiscal anterior al inicio de los trabajos. De nuevo, no se determina si el 200% del valor contable de los activos se refiere a los activos que han quedado obsoletos, al valor contable de los activos que se reutilizan o a la suma de los dos.

Por otra parte, la redacción de este punto en su versión española es confusa también cuantitativamente. En español parece que el valor de los costes debe ser al menos del doble de los activos que se reutilizan (*deben superar como mínimo el 200% del valor contable*), mientras que en la versión inglesa parece indicar que debe ser tres veces mayor (*must exceed by at least 200% the book value*).

Por último, se debería aclarar en qué supuestos se aplicará este requisito: diversificación en nuevos productos y servicios (inversión inicial), diversificación de la actividad (inversión inicial en favor de una nueva actividad económica) o en ambos.

5. EVALUACION DE LA COMPATIBILIDAD DE LAS AYUDAS REGIONALES.

Con carácter general, en los **puntos 46, 48, 49, 70, 71 y 75 se ha eliminado** la presunción favorable a la contribución de las ayudas a un objetivo común y a la idoneidad de la ayuda de finalidad regional para las medidas aplicadas de conformidad con las **estrategias de desarrollo regional** definidas en el contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE). La eliminación de esta presunción se valora de manera muy desfavorable dado que su inclusión en el período anterior supuso un gran avance en la **coordinación entre la política de competencia y de cohesión**, eliminando duplicidades y cargas administrativas innecesarias para los Estados miembros y los beneficiarios de las ayudas.

En el **punto 64**, sobre las **zonas de muy baja densidad de población**, se reitera la observación realizada en el punto 16 y otros respecto de la necesidad de incluir las zonas con *baja densidad* de población.

En el **punto 67**, la referencia a la sección 5 debe ser una **errata** ya que la regulación de los mapas de ayudas regionales se contempla en la sección 7.

En el **punto 72**, la referencia a la sección 4 debe ser una **errata** ya que la regulación de la evaluación se contempla en la sección 6.

En el **punto 73**, aunque en el texto se hace referencia a las ayudas en virtud de un régimen (que en determinados casos deben notificarse individualmente), debería especificarse también “por lo que se refiere a las ayudas *ad hoc*” ya que daría más claridad a la definición.

Con respecto a lo dispuesto en el **punto 75**, la **Comisión no justifica por qué**, dentro de las zonas asistidas, **una ayuda directa es más susceptible de falsear el comercio y la competencia** que otros instrumentos, como la obtención alternativa de capital en condiciones favorables.

La Comisión realiza una afirmación no fundamentada al establecer con carácter general la distinción entre medidas distorsionadoras y no distorsionadoras del comercio y la competencia dentro del ámbito de zonas asistidas.

Cualquier instrumento de ayuda es susceptible de falsear la competencia de la misma manera, dado que se trata de proporcionar a las empresas ventajas económicas. La capacidad de falseamiento vendrá dada por el importe de la ventaja, las exigencias requeridas para hacer efectiva esa ventaja y la transparencia del instrumento que se utiliza.

Lo que sí puede afirmarse es que cuanto menos transparente sea un instrumento, más susceptible es de generar ventajas económicas comparativas difíciles de computar y/o cuantificar.

De hecho, el RGEC establece en el considerando (17) que *“En aras de la transparencia, la igualdad de trato y la eficacia del seguimiento, el presente Reglamento solo debe aplicarse a las ayudas cuyo equivalente de subvención bruto pueda calcularse previamente con precisión sin necesidad de efectuar una evaluación del riesgo («ayudas transparentes»)”. Esta evaluación de riesgo se hace necesaria en algunas de las medidas propuestas como no distorsionadoras en este apartado, en concreto en la adquisición de participaciones por parte de entidades públicas o la obtención de capital en condiciones favorables respecto a las condiciones de mercado. Esta falta de transparencia se hace especialmente evidente en el caso de no cumplimiento de los objetivos y/o condiciones determinadas para la ayuda y su consecuente reintegro.*

En definitiva, se propone la eliminación de esta valoración no fundamentada que presupone que las ayudas directas, siendo más transparentes por definición, son más susceptibles de falsear la competencia que otras formas de ayuda como los préstamos o las garantías.

De acuerdo con el **punto 78** *“El efecto incentivador 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 zona en cuestión (supuesto 1, decisión de invertir), o*

2. la ayuda ofrece un incentivo para localizar la inversión prevista en la zona en cuestión en vez de hacerlo en otro lugar porque compensa las desventajas y los costes netos relacionados con la localización en la zona en cuestión (supuesto 2, decisión en cuanto al emplazamiento).”.

Con respecto al *Supuesto 1, decisión de invertir*, se ha añadido como novedad la expresión “en *ningún lugar*” lo cual es imposible de demostrar; entendemos que se trata de una **errata** y que debería ser suprimida ya que cualquier análisis o comparativa entre la inversión en un lugar respecto de otro, sería encuadrable en el *Supuesto 2, decisión en cuanto al emplazamiento*. En cualquier caso, la Comisión debería facilitar indicadores objetivos, fácilmente mesurables y demostrables para poder evaluar esta situación.

Respecto a la interpretación del efecto incentivador en el *Supuesto 2, decisión en cuanto al emplazamiento*, a la hora de determinar los costes de instalación en una zona desfavorecida de una empresa, es habitual que **los costes netos relacionados con la localización en la zona en cuestión no tengan su reflejo (y así es en la mayoría de los casos) en los costes de inversión inicial** (construcción de la planta) sino en costes de funcionamiento más altos a lo largo de su vida útil. Por lo tanto, no pueden calcularse los “costes adicionales a subvencionar” basados en el coste de la inversión inicial.

Así, en el **punto 79** *“Si la ayuda no modifica la conducta del beneficiario estimulando la inversión (adicional) en la zona en cuestión, puede considerarse que la misma inversión se produciría en la región incluso sin la ayuda”* la Comisión expresa un punto de vista reduccionista al relacionar incentivo a la localización con inversión adicional. La experiencia demuestra, al contrario, que solo un menor coste de la inversión gracias a la ayuda puede compensar los sobrecostes que se generan en la actividad como consecuencia de situarse en una zona desfavorecida. Resultaría más adecuado utilizar el concepto de *“inversión inicial”* al que alude el punto 20.j) de las DAR. El concepto de inversión adicional se menciona también en el punto 6 de las DAR.

En el **punto 80** se afirma *“Sin embargo, cuando se trata de una ayuda de finalidad regional concedida mediante fondos de la política de cohesión o del FEADER en zonas «a» a inversiones necesarias para alcanzar niveles fijados por la legislación de la Unión, dicha ayuda puede considerarse que tiene efecto incentivador si, sin ella, al beneficiario no le hubiera resultado suficientemente rentable hacer la inversión en la zona en cuestión, ocasionando así el cierre de un establecimiento en esa zona”*.

De nuevo, desde el punto de vista práctico no tiene sentido apoyar actividades en zonas desfavorecidas de empresas que no sean capaces de llevar a cabo su actividad normal por sí mismas y se encuentren en la situación de cierre si no reciben ayuda pública. Dentro de su actividad normal se encuentra el adaptarse a las exigencias de la legislación vigente tanto europea como nacional. Las empresas que interesa que se localicen en zonas desfavorecidas deben ser viables técnica, económica y financieramente, capaces de crear riqueza en la región. El criterio planteado en este apartado está demasiado cerca de un ayuda de salvamento para empresas en crisis.

Por otra parte, dados los techos de ayuda previstos sobre la inversión elegible (que suponen un porcentaje muy reducido sobre la inversión total) con esta propuesta de DAR es difícil que una ayuda pública tan restringida pueda salvar a ninguna empresa del cierre.

En el **punto 83**, donde dice punto 2378 debe decir punto 78. Por otra parte, dado que las DAR establecen en el punto 100 que *“las intensidades máximas de ayuda sirven como recintos protegidos para las PYMES: mientras la intensidad de ayuda se mantenga por debajo del nivel máximo autorizado, la ayuda se considerará proporcionada”*, se considera que seguir solicitando a las PYMES que expliquen el efecto incentivador (situación contra fáctica) es innecesario y conlleva unas cargas administrativas excesivas para estas empresas, que no siempre cuentan con personal especializado para ello.

Con respecto a las pruebas contra fácticas a que se refieren los **puntos 83 y siguientes**, es decir, la explicación de qué habría ocurrido sin ayuda, la Comisión pretende que se realicen pruebas de credibilidad sobre la situación contra fáctica para demostrar que ésta es creíble y que guarda relación con los factores decisorios imperantes, lo que nos plantea las siguientes cuestiones:

1. ¿Cómo van a presentarse pruebas documentales de una situación que no se ha llevado a cabo?
2. Probablemente la Comisión está pensando en grandes empresas multinacionales en las que las decisiones de inversión pueden estar justificadas documentalmente. Sin

embargo, hay muchas empresas de más de 250 trabajadores que no son transnacionales. Incluso algunas tienen forma societaria unipersonal, con lo que las decisiones de inversión pueden no estar documentadas de la forma que la Comisión está adoptando como regla general.

3. El contenido de estos puntos, desde el punto de vista de técnica normativa, está constituido por una serie de *conceptos jurídicos indeterminados* y que, por su carácter discrecional, no son aplicables a la decisión de concesión de una ayuda con base en su aportación al desarrollo regional.
4. El pie de página 40 (punto 86) hace una remisión errónea al punto 61. Parece referirse al 78.

En el **punto 95** la referencia al pie de página está desactualizada, debería decir subsección 7.4 en lugar de 5.4.

Los **puntos 100 y 101** tendrían más coherencia como subapartados del punto 100.

6. EVALUACION.

En el **punto 147** se deberían precisar los siguientes conceptos jurídicos indeterminados:

1. Qué se consideran *“regímenes de ayuda que contengan características novedosas”*.
2. Cuándo se considera que se *“prevén cambios importantes en el mercado, en la tecnología o en la normativa”*.

7. MAPAS DE AYUDAS REGIONALES.

En el **punto 156** se limita la cobertura de población elegible al 47% de la UE-27, si bien en el apartado 154 se reconoce que habría margen para ampliarlo hasta el 50%. Consideramos que, en el contexto actual de crisis, debería agotarse este margen del 50% dado que con el porcentaje propuesto por la Comisión Europea sólo se produce un aumento del porcentaje de población asistida en 6 de los 27 Estados miembros. No parece razonable que, ante la situación de emergencia económica provocada por la pandemia COVID-19, se mantenga o se reduzca el porcentaje de población asistida en 21 de los 27 Estados miembros.

El **punto 159** establece los criterios para la determinación de las zonas «a» y que serán los siguientes:

a) regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita medido en niveles de poder adquisitivo (EPA) es inferior al 75 % de la media de la EU-27 (basado en la media de los tres últimos años para los que se dispone de datos de Eurostat);

b) regiones ultraperiféricas»

Por parte de la representación española **se considera absolutamente imprescindible y necesario tomar en consideración el indicador de desempleo** para la determinación de las regiones a), dada la actual coyuntura económica.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 107, apartado 3, letra a), determina que:

“3. Podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;”

En el actual contexto de crisis, el Estado español entiende es necesario aplicar la previsión establecida en el Tratado respecto de las regiones en las que exista una grave situación de desempleo. No cabe duda de que tasas de paro de más de un 10% sobre la población activa de un Estado miembro (casi el doble de la tasa de paro media UE-27) es una situación grave.

La utilización del indicador desempleo tiene dos *características* que hay que destacar:

1) Es un indicador con una correlación muy alta con respecto al indicador PIB. Eso quiere decir que, en una gran parte de los casos, van a coincidir regiones con PIB por debajo del 75% de la media europea (regiones a) con los criterios actuales) con las regiones que superen en un porcentaje significativo la media de desempleo de la UE-27. En cualquier caso, nuestra propuesta es que sólo se seleccionaran regiones con una grave situación de subempleo siempre y cuando su PIB estuviera por debajo de la media de la UE.

2) La variable desempleo, además de tener una correlación alta el PIB, se manifiesta adelantada en el tiempo con respecto a la renta. Eso quiere decir que primero aparecen problemas de desempleo en un territorio durante un periodo que se “adelantan” al hecho de que en el siguiente “periodo” aparecen los correspondientes efectos sobre la renta. Así la variable desempleo nos permite:

a. Adelantarnos a futuras disminuciones de PIB que no se han manifestado todavía.

b. Acercarnos más a la situación real de desarrollo al inicio del periodo (2022) o en el momento de la revisión correspondiente (2024). Este hecho es especialmente importante en aquellos EM en los que la crisis ha afectado de forma especialmente negativa.

Tradicionalmente se ha alegado que el indicador PIB ya engloba a los demás y que, al ser el más objetivo y fácilmente mesurable y comparable, es el único a tener en cuenta en la determinación de las zonas más desfavorecidas. No obstante, en el próximo período se va a quebrar, por primera vez, esta tesis, al incorporar, en la regulación del FTJ, indicadores de transición ecológica que no tienen en cuenta en absoluto el indicador PIB y que permitirá seleccionar “zonas en transición”² que contarán con un marco regulatorio más favorable que otras zonas con un PIB muy inferior a dichas zonas. Todo ello, antes de cumplir con la previsión expresa del artículo 107.3.a) del TFUE de considerar a las “regiones en las que exista una grave situación de subempleo” aunque sea limitadas a aquellas que cuenten con un PIB inferior a la media de la UE.

Un reflejo práctico de lo anterior puede verse, por ejemplo, en el caso de Galicia, donde los parámetros utilizados en las DAR (principalmente, el PIB per cápita) no reflejan la situación real, ya que no se tienen en cuenta otros parámetros socioeconómicos relevantes, a la luz de los cuales se evidencia una intensidad de ayudas insuficiente para esta Comunidad Autónoma. Así:

- Las DAR miden el PIB per cápita de las regiones en relación a la media EU-27 y, sin embargo, miden la tasa de desempleo en función a la media nacional. En este sentido, Galicia cuenta con un PIB per cápita superior al 75% de la media EU-27 (y, por ello, no es designada

² Ver propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa puesto en relación con la nota al pie número 74 de la propuesta de nuevas DAR para el período 2022-2027.

zona “a”) y, sin embargo, tiene una tasa de desempleo del 13,3%, frente al 6,9% de la media europea y al 7,4% del Norte de Portugal³.

- Por otro lado, las DAR tienen en cuenta regiones con una escasa densidad de población, en términos estáticos y globales, pero no tienen en cuenta otros factores demográficos como *la composición de la población en fracciones de edad o la tendencia de crecimiento / decrecimiento*. En este sentido, las provincias de Ourense y Lugo son la tercera y la cuarta, respectivamente, regiones NUTS 3 más envejecidas de Europa y con una densidad de población en continuo descenso.

En los **puntos 165, 166 y 167**, se reitera nuestra posición desfavorable a distinguir entre zonas poco y muy poco pobladas, cuyo régimen jurídico debería ser idéntico dado que sus escasos niveles de población son claramente comparables. O bien, se debería incluir la posibilidad de que los EM designaran como zonas muy poco pobladas también a las NUTS 3 con menos 12,5 habitantes por km² y no solo a las NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² como parece limitarse en la versión en inglés de las DAR. La regulación es confusa, contiene referencias cruzadas y no usa una terminología homogénea “*low population density*”; “*sparsely populated areas*”; “*very sparsely populated areas*”. De esta manera, en la versión inglesa del punto 166.b) se refiere a “*sparsely populated areas*” mientras que en la versión en español se refiere “*zonas con **muy** baja densidad de población*”. En cualquier caso, es importante destacar que las NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km² ya han tenido la consideración de zonas con muy baja densidad de población durante el período actual⁴, y no sería razonable que perdieran este status en el próximo período.

En el **punto 175 e)** se introduce una modificación sustancial mediante la nota al pie número 74, al permitir la *selección como zonas c) de zonas que cuenten con un plan de transición justa*. Sobre este particular nos remitimos a lo ya indicado a lo largo de este documento respecto de los problemas que se pueden derivar de situar a regiones más desarrolladas en una clara situación de ventaja competitiva, al permitir que se concedan y cofinancien por FEDER ayudas a grandes empresas, frente a otras regiones que tienen que acometer igualmente una transformación industrial, pero que al no ser tan dependientes del carbón para su producción no contarían con los mismos incentivos para localizar o transformar industrias, pero sobre todo, se está situando a las regiones en transición en una situación más favorable que otras regiones que pueden tener un nivel de desarrollo muy inferior, lo que es totalmente contrario a los objetivos de desarrollo regional que tienen que perseguir las DAR.

En relación con el **punto 183** se *apoya* el incremento de las intensidades de ayuda en zonas colindantes con zonas asistidas de elevada intensidad, a fin de garantizar que el diferencial entre ambas regiones no supere 15 puntos porcentuales.

No obstante, hay que poner de manifiesto una grave incongruencia derivada, nuevamente, de la limitación a la concesión de ayudas a las grandes empresas localizadas en zonas c). En estos supuestos, el diferencial en la intensidad de la ayuda varía del 0% para las grandes empresas localizadas en zonas c) al 30% o más en las zonas a). Una vez más, el cambio de filosofía en las ayudas regionales, al limitar las ayudas a grandes empresas en zonas c), genera una grave distorsión de efectos muy nocivos para la competencia, al establecer regímenes jurídicos completamente diferentes para las zonas a) y c), ambas dignas de protección, en lugar de limitarse a *modular las intensidades* de ayudas en función de las dificultades de cada zona, conforme al funcionamiento clásico de los mapas de ayudas regionales que nunca debió abandonarse.

³ Datos de Eurostat 2018.

⁴ Ver punto 2.b) del anexo a la Decisión de la Comisión Europea de 7 de noviembre de 2016, por la que se modifica el Mapa de ayudas regionales de España para el período 2017-2020, página 7 *in fine*).

El problema se hace evidente en el caso de **Galicia** y relacionando este **punto 183** y el **50**:

“50. Los regímenes de ayudas regionales pueden implantarse en zonas “a” para apoyar inversiones iniciales de pymes o de grandes empresas. En zonas “c” pueden implantarse regímenes para apoyar inversiones iniciales de pymes e inversiones iniciales en favor de nuevas actividades económicas de grandes empresas.”

“183. Si una zona “c” es adyacente a una zona “a”, la intensidad máxima de ayuda en las regiones NUTS 3 o en partes de las regiones NUTS 3 dentro de esa zona “c” que son adyacentes en la zona “a” podrá incrementarse si es necesario de manera que la diferencia en la intensidad de ayuda entre las dos zonas no supere los 15 puntos porcentuales.”

Es admisible que, en el Norte de Portugal, como zona “a”, sea aplicable una intensidad de ayuda superior a la de Galicia, como zona “c”, atendiendo al criterio de PIB per cápita en relación a la media de la EU-27.

No obstante, para que el punto 183 pueda cumplirse en todo caso, se hace necesario flexibilizar lo establecido en el punto 50 relativo a las inversiones de grandes empresas en zonas “c”. Así, por ejemplo, un proyecto de ampliación de capacidad de un establecimiento existente de una gran empresa en Galicia (zona “c”) tendría una intensidad de ayuda máxima del 0%, mientras que tal proyecto en el Norte de Portugal (zona “a”) tendría una intensidad de ayuda máxima de, al menos, un 30%, todo ello a una distancia de *escasas decenas de kilómetros*.

Y ello sucede con toda tipología de “inversión inicial” que no es considerada “inversión inicial en favor de una nueva actividad económica”, es decir:

- La ampliación de capacidad de un establecimiento existente.
- El cambio fundamental en el proceso general de producción de un establecimiento existente.
- La diversificación de la producción de un establecimiento en productos o servicios que anteriormente no se producían o prestaban en él.

Los proyectos más habituales de crecimiento y consolidación empresarial son, precisamente, los llevados a cabo en establecimientos existentes, mediante ampliaciones de capacidad, cambios en los procesos o diversificación en nuevos productos. Para estos proyectos, lo establecido en el punto 50 sitúa la diferencia de intensidad de ayuda, *de facto*, en 30 puntos porcentuales entre ambas zonas a cada lado de la frontera, lo que es contrario al punto 183.

Esta circunstancia ha sido puesta de manifiesto por las autoridades regionales de Galicia en la *Evaluación retrospectiva de las ayudas regionales a la inversión marco 2014-2020* (abril de 2019) y en la *Consulta específica de evaluación ex post del Marco de Ayuda regional* (julio de 2019).

El hecho de que las ayudas a este tipo de “inversiones iniciales” de grandes empresas en zonas “c” no sean compatibles, tiene claros efectos negativos en la región cuando las empresas deciden no acometer el proyecto o hacerlo en otra región, pues no permite crear, o incluso puede destruir, tejido empresarial no solo en referencia a la inversión de la gran empresa, sino también de las pymes que la rodean. Todo ello, además, con el consiguiente efecto negativo sobre el empleo y el empobrecimiento general de la zona.

Por lo anterior, es vital la **flexibilización de las tipologías de ayuda** reguladas en el punto 50 relativas a las inversiones de grandes empresas en zonas “c” adyacentes a zonas “a”, **de forma que sean apoyables, en dichas zonas “c”, las “inversiones iniciales” tanto de pymes como de grandes empresas.**

Se propone añadir un nuevo epígrafe, sería un **nuevo punto 184bis**:

“7.4.4. Intensidades de ayudas incrementadas para las zonas “c” no predeterminadas con pérdida de población.

Las intensidades máximas de ayuda establecidas para las zonas “c” no predeterminadas podrán incrementarse hasta alcanzar el máximo de 20% cuando la región NUTS3 en la que esté incluida la zona haya perdido, en el periodo 2009-2018, el 5% o más de la población.”

Justificación: España ha experimentado un importante crecimiento demográfico este siglo. Entre 2001 y 2019, el país pasa de 41,1 a 47 millones de habitantes. Casi 6 millones más de personas, lo que supone un crecimiento cercano al 15%. Sin embargo, la cifra global esconde una realidad diferente: en el siglo XXI se ha intensificado el proceso de despoblación, y este proceso de pérdida se acelera en la última década. Cuatro Comunidades Autónomas pierden población a lo largo del siglo XXI (Extremadura, Galicia, Castilla y León y Asturias); pero ya son 9 las que pierden en la última década (2010-2019). Además de las 4 anteriores, también pierden Aragón, Cantabria, Castilla – La Mancha, Comunidad Valenciana y La Rioja.

El fenómeno de la despoblación se ve sobre todo a escala municipal. De los 8.131 términos que hay en España, 5.102 municipios pierden población desde 2001. Y, en la última década, son 6.232 los municipios que pierden población. Es decir, tres de cada cuatro municipios en España pierden población en la última década. Pero la despoblación también llega a las pequeñas ciudades y capitales del interior, lo que aumenta la preocupación por la despoblación: 29 capitales de provincia pierden población en la última década (se adjuntan datos de variación de población en el periodo 2009-2018).

El desequilibrio regional producto de ese despoblamiento genera y acrecienta las desigualdades económicas entre territorios. Por tanto, se pretende, aumentando el máximo de intensidad de la ayuda, que las ayudas sean atractivas para que las inversiones se materialicen preventivamente en aquellas zonas del territorio donde se está produciendo la despoblación, antes de que se llegue a una situación irreversible de baja densidad de población. Es decir, que las intensidades de ayudas en zonas que se están despoblando (y aún no han alcanzado el umbral de 12’5 hab/km²) atraigan inversiones a unas zonas que tiene posibilidades de revertir su situación

Esta propuesta no implica el cambio de asignación de la cobertura de zonas “c” no predeterminadas para los Estados miembros, pues no cambian las regiones NUTS3 identificadas en la fase 2 (según el apartado (3) del Anexo II de las Directrices) o LAU2 contiguos.

| | Ámbito | Criterios | En el caso de España... |
|---|----------------|---|--|
| Zonas “c” No Predeter- minadas | LAU2 contiguos | 100.000 habitantes o más y (PIB per cápita zona <= PIB medio UE-27 o Tasa desempleo zona >= 115% media nacional) (+reducción de la población >= 5% en el periodo 2009-2018) | Ayudas entre el 10% y el 15% (+5% ó +10% hasta llegar al 20%) |
| | NUTS3 | Menos de 100.000 habitantes y (PIB per cápita zona <= PIB medio UE-27 y Tasa desempleo zona >= 115% media nacional) | -- |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | LAU2 aisladas geográficamente (islas, penínsulas, zonas montañosas) | PIB per cápita zona <= PIB medio UE-27 o Tasa desempleo zona >= 115% media nacional o Menos 5.000 habitantes (+reducción de la población >= 5% en el periodo 2009-2018) | Ayudas entre el 10% y el 15%(+5% ó +10% hasta llegar al 20%) |
| | NUTS3 o LAU2 contiguos | Adyacentes a una zona "a" ó Compartir frontera terrestre con un Estado miembro que no es de EEE ni de AELC (+reducción de la población >= 5% en el periodo 2009-2018) | Ayudas entre el 10% y el 15%(+5% ó +10% hasta llegar al 20%) |
| | LAU2 contiguos | 50.000 habitantes o más y Experimentando importantes cambios estructurales (+reducción de la población >= 5% en el periodo 2009-2018) | Ayudas entre el 10% y el 15%(+5% ó +10% hasta llegar al 20%) |

8. APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE AYUDAS DE FINALIDAD REGIONAL

Sin observaciones.

9. INFORMES Y SUPERVISIÓN

Sin observaciones.

10. REVISIÓN

Sin observaciones.

ANEXO I

En el mapa de ayudas regionales de España, Soria, Teruel y Cuenca deberían tener la consideración de zonas c) predeterminadas como zonas con **muy** baja densidad de población, por los motivos expuestos a lo largo del documento⁵.

ANEXOS II, III, IV, V y VI

Sin observaciones.

⁵ La provincia de Cuenca también cuenta con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km², de acuerdo con los datos de EUROSTAT 2018, aunque toda la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ya es elegible como zona a), cuyo régimen jurídico es aún más favorable que el de las zonas con muy baja densidad de población.

CONCLUSIONES

A modo de conclusiones la representación española considera estrictamente necesario:

- ✓ Eliminar las limitaciones para la **concesión de ayudas regionales a las grandes empresas en zonas c)**, teniendo en cuenta, además, la regulación cruzada del Fondo de Transición Justa.
- ✓ **Evitar el uso de conceptos jurídicos indeterminados**, abundantes en el apartado 5 “*Evaluación de la compatibilidad de las ayudas regionales*”, en aras a la consecución de los **objetivos de seguridad jurídica, simplificación y transparencia**; y procurar que los requisitos que se exigen sean fácilmente alcanzables y demostrables y no se fundamenten en meras presunciones. (p. ej. efecto incentivador de las ayudas).
- ✓ **Cumplir el artículo 107.3.a) del TFUE**, en el sentido de dar cobertura a las zonas en las que exista una **grave situación de subempleo**, considerando las tasas de desempleo junto con el PIB en la determinación de zonas “a”.
- ✓ **Eliminar la distinción entre zonas con baja y muy baja densidad de población** o darles, al menos, un tratamiento idéntico.