



-----Original Message-----

From: M-Urquijo@ej-gv.es [mailto:M-Urquijo@ej-gv.es]

Sent: Thursday, September 15, 2005 6:17 PM

To: COMP STATE AID GREFFE

Subject: COMENTARIOS DEL GOBIERNO VASCO

REFORMA DE LAS AYUDAS ESTATALES

Comentarios del Gobierno Vasco (Dirección de Economía y Planificación y Dirección de Administración Tributaria) al documento de consulta sobre el Plan de Acción de Ayudas Estatales

COMENTARIOS DE LA DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN AL PLAN DE ACCIÓN DE AYUDAS ESTATALES PARA EL PERIODO 2005-2009

El Plan de Acción de Ayudas Estatales publicado por la Dirección General de la Competencia de la Comisión europea, constituye un documento de consulta importante que establece la necesidad de proceder a una reforma exhaustiva de la política de ayudas estatales, con el fin de adecuarla a los desafíos marcados en la Cumbre de Lisboa y a las nuevas condiciones surgidas tras la adhesión de diez nuevos Estados miembros.

A estos efectos, el objetivo general que se ha marcado con esta iniciativa es la de contribuir mejor al crecimiento sostenible, a la competitividad, a la cohesión social y regional y a la protección del medio ambiente. Para ello, se presenta un conjunto de reformas basado en los siguientes elementos:

- Una política que restrinja la concesión de ayudas a objetivos mejor definidos.
- Un enfoque económico reajustado.
- Unos procedimientos más eficaces para conseguir una mejor aplicación y una mayor transparencia.
- Una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Tratado.

Las medidas propuestas por la Comisión en el documento de consulta tienen una incidencia importante en el desarrollo de las políticas de apoyo a la empresa desarrolladas por las administraciones de los Estados miembros, puesto que van a condicionar su contenido y alcance en un futuro próximo.

El Gobierno Vasco, como institución pública que elabora programas de apoyo al entramado empresarial del País Vasco, a través del presente escrito quiere dejar constancia de las inquietudes que el plan de acción de la Comisión establece y además propone una serie de medidas que, en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, pueden contribuir al desarrollo de esta renovada política.

1. Menos ayudas con objetivos mejor definidos.

La concesión de ayudas públicas a empresas siempre ha estado limitada y condicionada a la consecución de ciertos objetivos. El Tratado en el artículo 87.1 establece como principio general la prohibición de conceder ayudas, cuando estas falseen o amenacen falsear la competencia entre empresas o producciones, si bien en el apartado 2º y 3º prevé una serie de excepciones genéricas a dicha prohibición para cuya aplicación la Comisión siempre ha dispuesto de una margen de apreciación importante.

Tradicionalmente, la Comisión ha intentado encauzar la financiación pública hacia objetivos concretos de manera que las ayudas estatales se acordasen dentro de unos límites racionales, lo que no siempre ha sido posible por diferentes causas, entre ellas la profusión normativa y reguladora y la existencia de diferencias en su interpretación y aplicación en los distintos Estados miembros.

En la actualidad, la voluntad mostrada en las cumbres de Jefes de Estado de reducir el número de ayudas estatales y enfocarlas hacia la consecución de objetivos concretos de interés común debe llevarse a efecto teniendo en consideración la evolución de las empresas, sectores y regiones económicas en la Unión. Esta evolución debe ser analizada de forma objetiva, de manera que las propuestas sean eficaces para hacer frente a las deficiencias que presenta el mercado.

La Comisión propone que las ayudas estatales otorguen prioridad a varios objetivos fundamentales: fomento de la innovación, investigación y desarrollo, apoyo a las pyme, formación y empleo, protección del medio ambiente y desarrollo regional (más restrictivo). Son objetivos loables que deben ser apoyados si queremos mantener una economía sana y competitiva. Sin embargo, a nuestro juicio todavía es necesario que la Comisión aclare ciertos conceptos y sea más flexible en la concesión de ciertas ayudas.

a) En materia de ayudas a pyme la Comisión es consciente de la importancia de la pequeña y mediana empresa como motor del desarrollo económico de la Unión europea. Así lo ha manifestado en numerosos documentos y por ello la política de control de ayudas de estado ha sido más condescendiente tratándose de este tipo de empresa. En este sentido las ayudas a pyme deben continuar siendo permitidas para facilitar la financiación de las inversiones realizadas, en particular cuando estas presentan cierto riesgo. Por otra parte, habría que reformar la política relativa a las ayudas de mínimis debido a los escasos efectos perniciosos que provocan en la competencia. En nuestra opinión, además de admitir mayo-

res porcentajes de ayuda en la gama de ayudas a objetivos horizontales, sería necesario ampliar el montante de ayudas de mínimos de 100.000 euros para tres años actualmente permitido, a 1.000.000 de euros para el mismo periodo. De esta manera, la mayoría de las ayudas concedidas a pymes estarían exentas de notificación y las administraciones actuarían con mayor celeridad y eficacia en sus políticas de apoyo empresarial.

b) La innovación, investigación y desarrollo tecnológico constituyen objetivos dignos de protección en la Unión europea y por tanto deben ser objeto de apoyo desde el punto de vista de las políticas estatales de promoción empresarial. Consideramos conveniente dar una definición amplia del concepto innovación a fin de permitir a las empresas poder beneficiarse de ayudas cuando realizan inversiones en nuevos procesos productivos que conllevan cierto riesgo. En particular, la definición del concepto innovación adoptada en la Declaración de Oslo de la OCDE debería tomarse como referencia para acoger los diferentes tipos de actividad que se pueden incluirse dentro de este concepto, a efectos de aplicar la política de control de ayudas.

c) Las inversiones en capital humano son imprescindibles para lograr y mantener un nivel elevado de empleo, un crecimiento duradero y una cohesión económica y social. La Comisión debe permitir la concesión de ayudas dirigidas a financiar las inversiones en formación y empleo, en los términos que actualmente se utilizan y con los niveles de ayuda permitidos.

d) La adopción de un Reglamento general de exención por categorías para eximir ciertas categorías de ayuda de la obligación de notificación previa a la Comisión es, a nuestro juicio, un aspecto esencial que debe ser desarrollado a los efectos de facilitar la actuación de las administraciones nacionales y de garantizar una mayor seguridad jurídica a las empresas. Por otra parte, la drástica reducción de notificaciones que conllevaría la adopción del citado reglamento permitiría a la Comisión concentrarse en otro tipo de actividades menos transparentes tales como el control de la financiación de los servicios de interés económico general (SIEG).

e) Un aspecto de especial importancia para las regiones europeas es el relativo a la modificación que se propone en la política de control de las ayudas regionales. La entrada de diez nuevos Estados en la Unión ha hecho que los datos estadísticos regionales se hayan alterado sustancialmente, de forma que gran parte de las regiones que entraban dentro de la letra a) del artículo 87.3 quedan fuera de la misma (a pesar de continuar en una situación económica difícil). Por otra parte, la Comisión propone la supresión de las ayudas nacionales de carácter regional en

las regiones que actualmente entran dentro de la letra c) del artículo 87.3 del Tratado y su reconducción a la consecución de los objetivos de la agenda de Lisboa. A nuestro juicio, la política de desarrollo regional debe mantenerse para las regiones que actualmente entran dentro de la categoría señalada, salvo en el supuesto de que su situación económica haya experimentado un crecimiento económico que justifique su supresión. La modificación de los datos estadísticos regionales no es consecuencia de una mejora sustancial de la situación económica en todas las regiones de la letra c) sino que es un efecto debido a la adhesión de nuevos estados cuya situación económica está más deteriorada.

Las ayudas estatales, en particular las que tienen finalidad regional, constituyen un factor que influye en la localización de las inversiones, si bien no de manera exclusiva, y por ello pueden explicar en parte el fenómeno de la deslocalización. No obstante, dado que este fenómeno se produce tanto dentro como fuera del mercado interior europeo, la intervención de los poderes públicos mediante ayudas estatales debiera examinarse desde una doble perspectiva: dentro del contexto europeo y tomando como referencia el fenómeno de la globalización.

Es cierto que las ayudas regionales deben ser bien administradas y deben financiar actividades con un claro componente de desarrollo regional. Las regiones en las que se pueden conceder ayudas regionales en virtud de la letra c) del artículo 87.3 deben adaptar sus criterios de actuación a los objetivos de la futura política de cohesión que como se pone de manifiesto en el documento son la convergencia, la competitividad regional, el empleo y la cooperación territorial europea, pero no suprimirlas. En adelante, atendiendo a los objetivos de la agenda de Lisboa los Estados deberán apoyar preferentemente determinadas actividades (I+D, innovación, formación, empleo, medio ambiente y PYME), sin embargo, el criterio de desarrollo regional de la ayuda debiera seguir siendo un elemento clave a tener en cuenta a la hora de analizar la compatibilidad de la ayuda con las normas de competencia.

Considerando lo expuesto, y ante la posible existencia de situaciones coyunturales y/o diferencias territoriales en las regiones que se acogerán al objetivo de competitividad y empleo regional, sería conveniente el establecimiento de una clasificación de las mismas en función de su grado de competitividad que permita graduar la recepción de ayudas de carácter horizontal.

Los criterios para dicha clasificación territorial de estas regiones no asistidas deberían contemplarse en las nuevas DAR, y el tratamiento favorable podría consistir en bonificaciones sobre los umbrales de ayuda previstos en los encuadramientos horizontales.

Por tanto, desde el punto de vista de una región eminentemente industrial que ha debido hacer un fuerte esfuerzo para contrarrestar el deterioro de la actividad económica en sectores clave para su economía durante los últimos años, es preciso mantener una política coherente con los objetivos de Lisboa, pero sin excluir la posibilidad de actuar en determinadas circunstancias con criterios de desarrollo regional. A este respecto, se podría plantear incluso un marco más flexible para este tipo de actuaciones, condicionando su aplicación a un estudio “caso por caso” y por tanto manteniendo la obligación de notificación previa a la Comisión. Estas ayudas quedarían consecuentemente excluidas del futuro Reglamento general de exención por categorías que previsiblemente incluirá las ayudas regionales concedidas a regiones incluidas dentro de la letra a) y de la letra c) tras aplicar los nuevos criterios de selección previstas en el plan de acción.

2. La modernización de las prácticas y de los procedimientos de control.

El Plan de acción propuesto pone de manifiesto que las formalidades administrativas que los Estados miembros deben respetar en el procedimiento de notificación previa a la Comisión constituyen una lacra importante para las administraciones públicas por los dilatados plazos que conlleva su análisis. En efecto, las notificaciones previas y su tramitación ante la Comisión implican una ralentización de la actividad de las administraciones nacionales que en muchas ocasiones obstaculiza la eficiencia de las políticas de apoyo empresarial. El periodo de examen previo unido a la solicitud de informaciones complementarias que paralizan el procedimiento y los plazos de análisis de compatibilidad de la ayuda previstos en el Reglamento 659/1999 del Consejo muchas veces son difíciles de poder respetar si atendemos a las obligaciones presupuestarias que deben cumplir las administraciones nacionales.

En el caso del Estado español, los plazos previstos se amplían aún más dado que el interlocutor ante la Comisión a efectos de notificaciones es el Gobierno central y ello obliga a los órganos autonómicos a notificar sus expedientes siguiendo un procedimiento interno a través del Ministerio de Asuntos exteriores (vía Representación Permanente) que obviamente amplía el periodo de tramitación de los expedientes hasta la obtención de una resolución definitiva.

En una Unión de 25 Estados, teniendo en cuenta la experiencia transcurrida, la Comisión debe establecer un sistema de control ágil que no ralentice o paralice la actividad administrativa y permita controlar con efica-

cia el efecto sobre la competencia de las políticas de apoyo a las empresas en los Estados miembros.

Para ello, además de adoptar un Reglamento general de exención para las ayudas a objetivos horizontales, PYMES y ayudas regionales, que reducirá considerablemente el número de notificaciones, consideramos que la gestión del control de la concesión de las ayudas públicas debe ser delegada de forma parcial a organismos o autoridades independientes situadas en los Estados miembros, teniendo en consideración los beneficios que ha aportado la experiencia adquirida en los nuevos Estados con el sistema de colaboración establecido con autoridades independientes.

Las funciones encomendadas a estos organismos podrían ser las siguientes:

- **Función consultiva:** efectuar una labor de promoción, concienciación y comprensión de la política europea de control de las ayudas públicas en un entorno geográfico determinado (por ejemplo una Comunidad Autónoma). El organismo seleccionado sería interlocutor válido de la Comisión ante administraciones y empresas, a los efectos de informar y comunicar a las administraciones y entes concedentes de ayudas cuáles son los criterios que deben ser respetados antes de poner en vigor un determinado programa, bien ajustando los programas a las prescripciones establecidas en un Reglamento de exención, bien notificando el programa de ayudas a la Comisión a fin de obtener una autorización para su concesión.
- **Función de control procedimental:** controlar la correcta aplicación de las normas de procedimiento en el territorio determinado. En este sentido, controlarían la correcta aplicación de los Reglamentos de exención por parte de los órganos concedentes de ayudas e incluso deberían ser interlocutores válidos ante la Comisión en la tramitación de las notificaciones de ayudas en virtud del artículo 88 del Tratado (se agilizarían los plazos y mejoraría la calidad de la información relativa al programa o la ayuda notificada).
- **Función de colaboración con la Comisión:** comprobar y hacer un seguimiento de la ejecución de las decisiones de la Comisión. Los organismos designados deberán transmitir a la Comisión todos los datos relativos a los procedimientos internos seguidos para proceder a la recuperación de ayudas ilegales, a fin de que la Comisión pueda conocer con detalle los trámites efectuados y en su caso las acciones legales a emprender contra posibles incumplimientos. Así mismo, los organismos designados deberán asistir a

la Comisión en la realización de las investigaciones necesarias para determinar, si existen dudas o contradicciones, la veracidad de los datos transmitidos por el órgano concedente. Finalmente deberán promover la cultura de la competencia y dar a conocer al entorno empresarial las posibilidades que ofrece el derecho comunitario para evitar que empresas competidoras se beneficien de ayudas incompatibles con el Tratado.

- **Función de auxilio a las jurisdicciones nacionales:** fomentar el acudir a los tribunales para solicitar la ilegalidad de ayudas no notificadas y tomar parte en procedimientos ante los tribunales nacionales en los que se planteen incumplimientos relativos a incumplimientos del procedimiento (falta de notificación previa o incumplimiento de decisiones de la Comisión) o bien a aplicaciones incorrectas de Reglamentos de exención.

La puesta en marcha de un sistema de colaboración con autoridades independientes de los Estados miembros debería complementarse con la creación de una red de autoridades u organismos encargados de auxiliar a la Comisión en su labor de controlar la concesión de ayudas públicas. La creación de la red contribuirá a otorgar una mayor coherencia y uniformidad al funcionamiento del nuevo sistema.

En cuanto al perfil de los organismos o autoridades independientes nacionales que podrían colaborar con la Comisión, lo conveniente, en razón de la estructura institucional del sistema español, sería efectuar convenios de colaboración con las autoridades de la competencia (central y autonómicas), puesto que, teniendo en cuenta sus competencias, su carácter autónomo y su experiencia en la materia, pueden desarrollar las tareas encomendadas de la forma más eficaz.

3. Revisión de otros documentos de la Comisión

Entre los textos que se mencionan en el plan de acción que podrían ser objeto de una revisión exhaustiva, cabe mencionar por su relevancia, el relativo a la “Comunicación relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas”. En este documento, la Comisión señala que para aplicar el art. 87.1 del Tratado CE conviene determinar primero el régimen común aplicable y, a continuación, debe examinarse si la excepción a este régimen o las diferencias en el mismo están justificadas por la naturaleza o economía del sistema fiscal; es decir, si derivan directamente de los principios fundadores o directivos del sistema fiscal del Estado miembro (apartado 16). Indica igualmente en el apartado 17 que las medidas de

alcance territorial regional o local pueden favorecer sin duda a determinadas empresas, siempre que se cumplan los principios contemplados en el apartado 16.

Pues bien, entendemos que estos requisitos no se cumplen en aquellos casos en los que dentro de un Estado miembro coexisten diversos entes públicos con potestad normativa propia en materia fiscal, de manera que la sujeción a una norma u otra viene determinada por una norma general, con un reconocimiento constitucional, que establece distintos puntos de conexión para determinar qué sujetos pasivos quedan sometidos a un régimen o a otro. Así, cuando en un Estado miembro coexisten distintas normas tributarias emanadas, de acuerdo con su ordenamiento constitucional, de diferentes poderes públicos con su respectivo ámbito territorial de aplicación, no puede decirse que las que emanan de un órgano infraestatal deban compararse con las normas que emanan de las autoridades estatales, sino que los “principios fundadores o directivos del sistema fiscal del Estado miembro en cuestión”, como señala la Comisión en su comunicación, llevan a que, en tales casos, no habría selectividad territorial por sí sola, sino que dentro del ámbito de actuación del órgano infraestatal habría que evaluar si las normas tributarias contienen elementos de selectividad tanto territorial como de otra naturaleza.

Por lo tanto, el hecho de que una medida fiscal se aplique únicamente en una parte del territorio de un Estado miembro en virtud de la potestad normativa propia de que goza una entidad pública infraestatal basada en el ordenamiento constitucional del Estado miembro, no implica en sí mismo el cumplimiento del requisito de la selectividad exigido para su consideración como ayuda de Estado. Ello no significa la elusión del cumplimiento de este criterio, sino que su evaluación ha de circunscribirse al ámbito de aplicación normativo derivado del reparto constitucional mencionado.

La Comisión en el apartado 17 de la Comunicación anteriormente citada, se refiere a “una práctica decisoria de la Comisión” según la cual sólo “las medidas cuyo alcance se extiende a todo el conjunto del territorio del Estado son las únicas a las que no se puede aplicar el criterio de especificidad”.

Esto implica a nuestro entender el desconocimiento por parte de la Comisión de la estructura constitucional de los Estados miembros. Al hacer esta valoración la Comisión incurre en el error de identificar la medida aplicable sólo a una parte del territorio nacional, pero que afecta a la totalidad del territorio que goza de potestad normativa propia en la materia, con el cumplimiento automático del criterio de selectividad regional en materia de ayudas de Estado, en el sentido de que sólo se aplica a una

parte de un Estado miembro. Con ello la Comisión está desconociendo la estructura constitucional de ciertos Estados miembros donde la potestad normativa en materia tributaria no es única, sino compartida entre el Estado y otros entes infraestatales que también gozan competencia normativa propia, esto es, coexisten a nivel nacional diversos entes con competencia normativa propia en sus respectivos territorios. Tal coexistencia, protegida o prevista constitucionalmente, se desarrolla dentro de unos cauces y modalidades, determinados por distintas razones, objetivas o históricas, de manera que las diferencias derivadas del ejercicio de tales potestades no tienen por qué compararse con un marco de referencia determinado por su aplicación en el resto del territorio nacional. Su control comunitario debe efectuarse con consideración del reparto de competencias establecido por el ordenamiento constitucional de los Estados miembros.

El Tratado CE está fundado sobre las atribuciones y competencias que los Estados miembros reconocen a las instituciones comunitarias y dentro de los límites de sus disposiciones y normas de desarrollo. Este principio está claramente expuesto en el artículo 5: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Y los límites se precisan más aún en los dos párrafos siguientes, que expresan el principio de subsidiariedad. Y en relación con las ayudas de Estado la acción comunitaria ha de implicar únicamente un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior. (art. 3 del Tratado CE), de acuerdo con las condiciones establecidas en los artículos 87 a 89. Así pues, el Tratado CE no autoriza a la Comisión a interferir en la estructura constitucional de los Estados miembros, vaciando de contenido el ejercicio diferenciado de competencias propias por parte de las entidades infraestatales; antes bien, está obligada a respetar la estructura constitucional.

Se llegaría al absurdo de conseguir mediante una política exclusivamente comunitaria, la política de competencia, no ya armonizar sino unificar la legislación tributaria dentro de los Estados miembros, sin que ello signifique la armonización de esta normativa entre los Estados miembros. No olvidemos la vía adoptada en el Tratado CE para la armonización de la fiscalidad directa de los distintos Estados miembros.

El reparto interno de competencias en materia fiscal es competencia exclusiva de los Estados miembros. La Comisión debe ser consciente de la preocupación existente por el hecho de que una determinada práctica respecto del ejercicio de las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias pueda suponer menoscabo o vaciamiento de las estructuras constitucionales de los Estados miembros. Del mismo modo, los Estados

miembros deben de abstenerse de cualquier medida que pueda poner en peligro la realización de los fines del Tratado. El reparto constitucional de competencias respecto de la aplicación de medidas fiscales, como las que ahora nos ocupan, no puede simplificarse incorrectamente identificándose con meras derogaciones de un marco de referencia más general. Antes al contrario, deben de valorarse como medidas de alcance general pero dentro del territorio donde son de aplicación, y siempre que se respeten los límites precisos recogidos por el ordenamiento nacional, que, en definitiva, sirven para evitar un falseamiento de la competencia, objetivo común tanto nacional como comunitario.

La calificación de estas medidas como ayudas selectivas, por el mero hecho de emanar de entes infraestatales con potestad normativa propia, pone en entredicho esta potestad y conculca gravemente el principio de seguridad jurídica y el ordenamiento constitucional de los Estados miembros.

En consecuencia, si bien el Derecho de competencia y las normas de ayudas de Estado son competencia de las Instituciones Comunitarias, éstas deben ejercerlas respetando las potestades que los Estados miembros se han reservado como propias, entre la que se encuentra la de su organización política y territorial. Es claro que los Estados miembros no hubieran suscrito el Tratado de la Comunidad Europea si ello hubiera implicado una alterado su organización constitucional en cuestiones como la distribución territorial del ejercicio de competencias soberanas. Por otra parte, al ser la fiscalidad directa competencia de los Estados miembros, éstos deben ejercer dicha competencia respetando el Derecho comunitario.