



LAS AYUDAS ESTATALES DE FINALIDAD REGIONAL

Las ayudas estatales de finalidad regional tienen por objeto apoyar el desarrollo económico y la generación de empleo en las regiones europeas más desfavorecidas.

BASE JURÍDICA

Artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular, su apartado 3, letras a) y c).

Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (Reglamento de habilitación).

Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (Reglamento general de exención por categorías, RGEC). El Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión, de 14 de junio de 2017, modificó el RGEC en lo relativo a las ayudas a infraestructuras portuarias y aeroportuarias, los umbrales de notificación para las ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio y para las ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales, así como los regímenes de ayudas de funcionamiento de finalidad regional para las regiones ultraperiféricas.

El 19 de junio de 2013 la Comisión adoptó las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020 (2013/C 209/01), en lo sucesivo, «las Directrices», cuya entrada en vigor se fijó para el 1 de julio de 2014.

ANTECEDENTES

Las ayudas estatales significan, en términos generales, cualquier ayuda (independientemente de su forma) concedida a determinadas empresas (actores que realizan actividades económicas) por las autoridades públicas nacionales. En la medida en que este tipo de ayuda falsea la competencia y afecta al comercio, no es compatible con el mercado interior, a menos que los Tratados dispongan lo contrario. Es preciso controlar los regímenes de ayudas, por lo que los Estados miembros están obligados a notificar con antelación a la Comisión los proyectos dirigidos a conceder dichas ayudas con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE. Con la adopción del Reglamento de habilitación, el Consejo permitió a la Comisión definir exenciones (mediante la adopción de una normativa sobre exenciones en bloque en materia de



ayudas estatales) y así declarar algunas categorías concretas de ayudas estatales compatibles con el mercado interior y exentas de notificación previa.

Como disponía una de las exenciones, algunas formas de ayuda pueden considerarse compatibles con el mercado interior en algunas regiones. Este tipo de ayuda se denomina «ayuda regional», y está destinada a apoyar el desarrollo económico y la creación de empleo.

En el RGEC se establecen disposiciones específicas que definen las condiciones en las que los regímenes de ayudas regionales son compatibles con el mercado común y están exentos de la obligación de notificación. Además del RGEC, la Comisión facilita orientaciones sobre las medidas de ayuda que no están exentas de la obligación de notificación, también en materia de ayudas regionales. Las Directrices se aplican a las ayudas individuales y a los regímenes de ayudas regionales notificados.

TIPOS DE AYUDA Y CONDICIONES DE CONCESIÓN

Las normas establecidas en las Directrices conforman la base sobre la que los Estados miembros elaboran los mapas de ayudas regionales en los que figura la información siguiente: 1) las zonas en las que las empresas pueden recibir ayudas estatales de finalidad regional; y 2) la intensidad de dichas ayudas.

A. Ámbito de aplicación

En principio, las Directrices se aplican a todos los sectores de la actividad económica. No obstante, quedan excluidas de su ámbito de aplicación las actividades siguientes:

- los sectores en los que las ayudas regionales no son compatibles con el mercado interior: la siderurgia y las fibras sintéticas;
- los sectores en los que las ayudas estén sujetas a instrumentos jurídicos específicos o a otras directrices en materia de ayudas estatales: la pesca y la acuicultura, la agricultura (con algunas excepciones concretas), el transporte, los aeropuertos y la energía;
- las actividades consideradas incompatibles con el mercado interior, a menos que se cumplan las condiciones generales establecidas en las Directrices y otras condiciones adicionales específicas: las redes de banda ancha y las infraestructuras de investigación.

Además de lo anterior, se presta especial atención a las ayudas a grandes empresas y a las ayudas de funcionamiento:

- de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra c), del Tratado, las ayudas regionales a grandes empresas no son compatibles con el mercado interior, salvo que sea en apoyo de inversiones iniciales que generen nuevas actividades económicas o la diversificación de los establecimientos existentes en nuevos productos o nuevos procesos innovadores;
- las ayudas a empresas dirigidas a la reducción de gastos (ayudas de funcionamiento) no son compatibles con el mercado interior, salvo que su objetivo sea solventar problemas específicos o permanentes en regiones desfavorecidas (p. ej., para aliviar las dificultades a las que se enfrentan las pymes, compensar



costes adicionales generados en las regiones ultraperiféricas o evitar o reducir el despoblamiento en regiones poco pobladas).

B. Evaluación de la compatibilidad de las ayudas regionales

Las ayudas regionales notificadas son objeto de evaluación por la Comisión, es decir, se practica un análisis a fin de comprobar si las repercusiones positivas de la ayuda a favor de un objetivo de interés común superan sus efectos negativos para el comercio y la competencia. El análisis se basa en los siguientes elementos:

- la contribución a un objetivo bien definido de interés común a tenor del artículo 107, apartado 3, del Tratado;
- la necesidad de intervención del Estado (en situaciones en las que el mercado no puede proveer determinadas mejoras materiales);
- la conveniencia de la medida de ayuda para alcanzar el objetivo de interés común;
- el efecto incentivador resultante de un cambio de comportamiento de las empresas (p. ej., cuando las empresas emprenden actividades adicionales);
- la proporcionalidad de la ayuda (p. ej., si la ayuda está limitada a un mínimo para incentivar una inversión o actividades adicionales);
- la posibilidad de evitar efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio;
- la transparencia (facilidad de acceso a la información sobre la ayuda concedida).

Los regímenes de ayuda que puedan falsear la competencia también pueden ser objeto de evaluaciones ex post, por lo que la Comisión puede limitar su duración. La evaluación ex post puede aplicarse únicamente en caso de regímenes de ayudas con grandes presupuestos, que incluyan características novedosas o que entrañen cambios importantes de mercado, tecnología o regulación.

C. Mapas de ayudas regionales: condiciones de concesión

Los Estados miembros deben identificar en los mapas de ayudas regionales las zonas que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 3, letras a) y c) (en lo sucesivo, zonas «a» y «c»), junto con los niveles de intensidad máxima de ayudas. Para que la ayuda regional pueda concederse a empresas radicadas en las zonas designadas mediante los mapas, la Comisión debe recibir las notificaciones correspondientes y darles su aprobación. El límite máximo de cobertura global de las zonas «a» y «c» se ha fijado en el 47 % de la población de la Unión a veintiocho.

1. Zonas «a»: Artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE

En las Directrices, se establece que pueden designarse zonas «a» las siguientes^[1]:

- las regiones clasificadas NUTS 2^[2] que posean un producto interior bruto (PIB) por habitante en estándar de poder adquisitivo (EPA) inferior al 75 % de la media de la Unión a veintisiete;

[1]El anexo I a las Directrices contiene la lista de zonas «a» subvencionables, desglosadas por Estado miembro.

[2]NUTS: Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas.



- las regiones ultraperiféricas.

Los límites máximos de intensidad de la ayuda en las zonas «a» son los siguientes:

- el 50 % en equivalente de subvención bruto (ESB) en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante inferior o igual al 45 % de la media de la Unión a veintisiete;
- el 35 % en ESB en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante entre el 45 % y el 60 % de la media de la Unión a veintisiete;
- el 25 % en ESB en regiones NUTS 2 con un PIB por habitante superior al 60 % de la media de la Unión a veintisiete.

Los límites mencionados pueden aumentar en un máximo de un 20 % en las regiones ultraperiféricas menos desarrolladas y en un 10 % en las demás regiones ultraperiféricas. La intensidad máxima de ayuda puede aumentar en hasta 20 puntos porcentuales para las empresas pequeñas o en 10 puntos porcentuales en el caso de las medianas.

2. Zonas «c»: Artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

Las Directrices distinguen dos categorías de zonas «c»:

- Zonas «c» predeterminadas^[3]: zonas que reúnen las condiciones predeterminadas y que los Estados miembros pueden designar sin justificaciones adicionales; esta categoría incluye las regiones NUTS 2 designadas zonas «a» en el periodo 2011-2013 y las regiones NUTS 2 y NUTS 3 escasamente pobladas, así como las zonas, o partes de las mismas, adyacentes a las regiones NUTS 3, en determinadas condiciones;
- Zonas «c» no predeterminadas^[4]: zonas que los Estados miembros pueden designar siempre que reúnan determinados criterios socioeconómicos.

En vista de las repercusiones de la crisis económica en los Estados miembros y del objetivo de asegurar la continuidad de los mapas de ayudas regionales, las Directrices prevén una red de seguridad y un umbral mínimo de cobertura de la población^[5]. Las Directrices establecen cinco conjuntos de criterios referidos a problemas socioeconómicos (PIB por habitante, desempleo), geográficos (aislamiento) o estructurales (cambio estructural importante, crisis) y que los Estados miembros han de utilizar para la designación de las zonas «c» no predeterminadas.

Los límites máximos de intensidad de la ayuda en las zonas «c» son los siguientes:

- el 15 % en ESB en zonas con muy baja densidad de población y en zonas (regiones NUTS 3 o partes de las mismas) que compartan fronteras terrestres con un país ajeno al Espacio Económico Europeo (EEE) o a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC);
- el 10 % en ESB en zonas «c» no predeterminadas.

[3]El anexo I incluye la dotación específica para la cobertura «c» predeterminada, desglosada por Estado miembro.

[4]En el anexo II a las Directrices se fija el método para la asignación de cobertura «c» no predeterminada.

[5]En el anexo I figura la cobertura «c» no predeterminada, incluidos los ajustes citados.



Estos límites pueden aumentarse en las antiguas zonas «a» (del 10 % en ESB al 15 %) y en las zonas «c» adyacentes a una zona «a». La intensidad máxima de ayuda puede aumentar en hasta 20 puntos porcentuales para las empresas pequeñas o en 10 puntos porcentuales en el caso de las medianas.

D. Notificación y revisión intermedia

A partir de lo dispuesto en las Directrices, cada Estado miembro debía presentar a la Comisión un mapa único de ayudas regionales válido del 1 de julio de 2014 al 31 de diciembre de 2020. La Comisión estudió y aprobó los mapas, que se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que constituyen parte integrante de las Directrices.

En 2016 se revisaron las condiciones de concesión de las ayudas regionales (revisión intermedia de los mapas de ayudas regionales), y los mapas modificados serán vigentes del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2020.

E. Información y seguimiento

Los Estados miembros deben llevar un registro pormenorizado de todas las medidas de ayuda correspondientes a los diez años siguientes a la fecha de concesión de la ayuda y deben presentar a la Comisión la siguiente documentación:

- informes anuales;
- información sobre las ayudas individuales que superen los 3 millones de euros.

LAS AYUDAS ESTATALES Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Los proyectos que apoya la política de cohesión (en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos) tienen que cumplir el Derecho de la Unión y el nacional^[6]. Los Estados miembros son responsables de asegurar que sus regímenes de ayuda cumplan la legislación en materia de ayudas estatales y, por tanto, de analizar las intervenciones previstas en el contexto de sus programas (operativos) y cumplir sus posibles obligaciones en materia de notificación. El proceso de programación estratégica que se contempla en la política de cohesión y el análisis de las ayudas sometidas a las normas en materia de ayudas estatales son elementos separados, aunque en determinados casos existe la posibilidad de hacer uso del análisis que conforma la base de las intervenciones de la política de cohesión para fundamentar la justificación de las ayudas estatales.

El marco legislativo^[7] incluye referencias explícitas a las normas en materia de ayudas estatales, en particular, en el contexto de los instrumentos financieros, las operaciones generadoras de ingresos, las asociaciones público-privadas, la durabilidad de las operaciones, etc. Además, a fin de facilitar la aplicación efectiva de las normas en materia de ayudas estatales por parte de los Estados miembros, el desembolso de fondos queda supeditado al cumplimiento de las obligaciones (condiciones ex ante)^[8]

[6] Artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

[7] Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.

[8] Parte II del anexo XI del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, de 17 de diciembre de 2013.



entre las que se incluyen los programas de formación de personal de los Estados miembros y el refuerzo de la capacidad administrativa en este ámbito.

La aplicación de las normas en materia de ayudas estatales es uno de los ámbitos «de riesgo» de la ejecución de la política de cohesión, y a menudo es la razón de errores detectados por los auditores.

En noviembre de 2018, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) 2018/1911 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1588 sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales. Su objetivo es mejorar la interacción de los programas de financiación de la Unión y las normas sobre ayudas estatales. Estos cambios afectan a tres ámbitos: la financiación nacional combinada con instrumentos del Fondo InvestEU; la investigación, el desarrollo y la innovación (Horizonte Europa, «Sello de Excelencia»); y las ayudas para la cooperación territorial europea.

PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento ha expresado su preocupación, en varias ocasiones, ante la falta de coherencia entre la cohesión económica, social y territorial, por un lado, y las normas de competencia, por el otro.

Durante el proceso de modernización de las ayudas estatales (iniciado en 2012) en el que la Comisión presentó sus propuestas con arreglo al artículo 109 del TFUE, el Parlamento tuvo un papel de mera consulta y no intervino en la adopción de las Directrices. No obstante, en su Resolución de 12 de junio de 2013 sobre la política regional como parte de regímenes más amplios de ayudas estatales, respaldó el proyecto de Directrices de la Comisión, pidió una mayor coherencia con el RGEC y otras directrices, y expresó su preocupación acerca de la coherencia de las normas en materia de ayudas estatales y la ejecución de los instrumentos de la política de cohesión (los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos), en particular, en relación con la igualdad de trato de las zonas pertenecientes a la misma categoría de región dentro del marco de la política de cohesión. El Parlamento pidió que se mantuviese o aumentase la cobertura general de las ayudas regionales por encima del límite anterior del 45 % y que se apoyase la creación de una red de seguridad para las antiguas regiones «a», así como disposiciones especiales para las regiones escasamente pobladas y ultraperiféricas, así como las insulares. Asimismo, se destacó la necesidad de excepciones específicas, en particular, en zonas gravemente afectadas por la crisis económica.

El Parlamento opina asimismo que las ayudas estatales deben concederse principalmente a las pymes, pero que la exclusión de las grandes empresas podría conllevar la pérdida de puestos de trabajo, por lo que estas debían seguir pudiendo beneficiarse de ayudas estatales en las zonas «c», a condición de que se sometiesen a un control especial.

En su Resolución, de 13 de septiembre de 2016, sobre la aplicación del objetivo temático «Mejora de la competitividad de las pymes», el Parlamento pide a la Comisión que establezca unas condiciones para las ayudas estatales que no discriminen a las pymes y que estén en consonancia con el apoyo de la política de cohesión a las



empresas, y que haga un amplio uso de los regímenes de ayuda basados en el RGEC, aclarando al mismo tiempo la articulación de los Fondos EIE para las pymes y las normas sobre las ayudas estatales.

En su Resolución, de 17 de abril de 2018, sobre el refuerzo de la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea: séptimo informe de la Comisión Europea, el Parlamento considera que es necesario acelerar los procedimientos de ayuda estatal que requieran el cumplimiento. Asimismo, manifestó su apoyo a un trato más homogéneo y coherente de los fondos europeos en régimen de gestión directa y los fondos de la política de cohesión en lo relativo a las ayudas estatales.

En su Resolución, de 6 de julio de 2017, sobre el fomento de la cohesión y el desarrollo en las regiones ultraperiféricas de la UE: aplicación del artículo 349 del TFUE, el Parlamento pide a la Comisión que tome como base en mayor medida el artículo 107, apartado 3, letra a), y el artículo 349 del TFUE, en las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional y el RGEC, a fin de contribuir al desarrollo económico y social de las regiones ultraperiféricas y tomarlas mejor en consideración.

Diána Haase / Marek Kołodziejcki
04/2019

