

COMISIÓN EUROPEA

Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas

Volumen IIB

Explicación de las normas aplicables a las ayudas
estatales

BRUSELAS - LUXEMBURGO, 1997

Texto redactado por *Massimo MEROLA, Estudio legal Pappalardo & Associati*
actualización: 12/1996

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica.

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997

ISBN: 92-827-9660-4

©CECA-CE-EURATOM, Bruselas - Luxemburgo, 1997

Reproducción autorizada, salvo con fines comerciales, siempre que se mencione la fuente.

Printed in Luxembourg

Índice

I. Introducción	5
II. Cuestiones de fondo	
1. <i>Concepto de ayuda estatal</i>	7
2. <i>Principio de incompatibilidad de las ayudas estatales y sus adaptaciones</i>	11
3. <i>Aplicación de las excepciones</i>	14
a) Principios básicos	14
b) Ayudas regionales	15
c) Normas horizontales	17
d) Normas sectoriales	20
e) Sectores sujetos a la aplicación concurrente de las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas estatales y otras disposiciones del Tratado	23
III. Cuestiones de procedimiento	
1. <i>Obligación de notificación de las nuevas ayudas</i>	31
2. <i>Régimen de las ayudas existentes</i>	33
3. <i>Desarrollo de los procedimientos de control</i>	34
a) Procedimiento de notificación	35
b) Procedimiento de examen de las ayudas no notificadas	38
c) Procedimiento de control permanente	42
d) Medidas de publicidad de las decisiones de la Comisión	42
e) Derechos de los terceros	44
IV. Régimen de las ayudas en el marco del Tratado CECA	
1. <i>Principios básicos</i>	47
2. <i>Códigos de las ayudas a la industria siderúrgica y del carbón</i>	48
3. <i>Cuestiones de procedimiento</i>	49
Anexos	
1. Principales textos adoptados o publicados por la Comisión en materia de ayudas estatales desde la clausura del volumen II A (31 de diciembre de 1994)	51
2. Información sobre la política europea de competencia	54

I. INTRODUCCIÓN

Los avances en la integración europea tienen paradójicamente como consecuencia el refuerzo de los efectos perturbadores del buen funcionamiento del mercado común vinculados a ciertas conductas de los estados. Entre estos elementos de perturbación, las ayudas estatales ocupan un primer plano puesto que implican, en contradicción con los principios básicos del Tratado CE (en lo sucesivo denominado "el Tratado") y en particular la letra g) de su artículo 31, una discriminación entre las empresas beneficiarias de ayudas y las que no las reciben y, por consiguiente, menoscaba el libre juego de la competencia que debería caracterizar el mercado común².

Más que instaurar un régimen de prohibición casi absoluta de las ayudas estatales, especialmente a la vista de la experiencia adquirida en relación con el Tratado CECA, los autores del Tratado han ideado un régimen que si bien es cierto que sigue centrado en una incompatibilidad de principio de las ayudas estatales con las normas del mercado común, pero que también establece excepciones en favor de ayudas que presentan alguna finalidad particular.

Este sistema implica la introducción de un mecanismo de control de las ayudas. El mecanismo de control que establece el Tratado se distingue por ser previo, es decir, por el hecho de que los Estados miembros están obligados a comunicar sus proyectos de ayuda a la Comisión Europea (en lo sucesivo denominada "la Comisión") con el fin de obtener su aprobación, antes de efectuar dichos proyectos. Este régimen se distingue en este aspecto del que está en vigor en la Organización Mundial del Comercio, que admite hasta cierto punto³ las ayudas estatales, en la medida en que no las somete a un procedimiento de autorización previo, sino a un simple control posterior a su concesión.

El ejercicio de esta facultad de control ha permitido a la Comisión ejercitarse en la toma de decisiones en materia de ayudas estatales y fijar así enfoques específicos, en función de criterios como la dimensión de la empresa beneficiaria, su localización geográfica, su sector de actividad o también la finalidad de la ayuda. En aras de la transparencia, la Comisión ha codificado la mayoría de estos enfoques y garantizado su publicación, con el fin de informar a los Estados miembros, a las empresas afectadas y a todos los interesados.

Sin pretender tratar la materia de las ayudas estatales de manera exhaustiva, las páginas que siguen quieren constituir una especie de guía de lectura de las normas que figuran en la obra *Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas - volumen II A: Normas aplicables a las ayudas estatales*.

¹ Se trata de la letra f) del artículo 3 del Tratado de Roma, que, con una redacción un tanto simplificada, se convirtió en la letra g) del artículo 3, del Tratado CE después de las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht.

² La letra g) del artículo 3 del del Tratado precisa en efecto que uno de los objetivos de la Comunidad consiste en el establecimiento de "un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior".

³ En el caso de la Organización Mundial del Comercio, las ayudas estatales autorizadas son las que figuran en la "lista verde" de las subvenciones no sujetas a sanciones.

Para ello, se abordarán sucesivamente:

- a) el contenido del artículo 92 del Tratado,
 - b) las disposiciones de aplicación de las excepciones previstas en sus apartados 2 y 3,
 - c) los sectores sujetos a la aplicación concurrente de las disposiciones del Tratado en materia de ayudas estatales y de otras disposiciones del Tratado,
 - d) el procedimiento de control instaurado por el artículo 93 del Tratado y, por último,
 - e) las peculiaridades del régimen de las ayudas estatales con arreglo al Tratado CECA.
-

II. CUESTIONES DE FONDO

1. Concepto de ayuda a estatal

El apartado 1 del artículo 92 establece que son incompatibles con el mercado común, en la medida en que afectan a los intercambios entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, que favorecen a determinadas empresas o producciones de modo que falseen o puedan falsear la competencia, afectando así a los intercambios entre Estados miembros⁴.

Con la excepción de estos aspectos inherentes al origen de las ayudas y a sus efectos, esta disposición no aporta ninguna definición del propio concepto de ayuda a la cual se refiere ni proporciona una relación de las medidas que prohíbe. No obstante, la Comisión y el Tribunal de Justicia han intervenido para delimitar este concepto.

La jurisprudencia reiterada ha establecido que el concepto de ayuda corresponde a cualquier ventaja concedida por las autoridades públicas a una empresa, sin remuneración o con una remuneración que sólo refleja de manera mínima el importe en que puede evaluarse la ventaja en cuestión. Esta definición abarca así tanto las aportaciones de recursos a una empresa como cualquier reducción de las cargas a las que debería hacer frente en condiciones normales, permitiéndole realizar un ahorro⁵. En este sentido, una contribución pública cuyo efecto se limitara estrictamente a compensar una desventaja objetiva que pesara sobre la empresa beneficiaria no entraría en el ámbito de aplicación del artículo 92.

En cuanto al método de financiación del beneficio concedido a una empresa, la Comisión ha venido considerando que no era necesario que una medida oficial se financiara con fondos públicos para ser calificada de ayuda. En efecto, el apartado 1 del artículo 92 plantea una alternativa a este respecto entre el origen oficial de la medida y su financiación por medio de recursos del Estado. Además, la Comisión basaba su postura en la idea de que este artículo sería la expresión, en materia de ayudas estatales, del principio general enunciado en la letra g) del artículo 3, debiendo así interpretarse en sentido amplio.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia, en su jurisprudencia reciente, se ha visto obligado a matizar esta postura tradicional de la Comisión. En efecto, considera que, de la propia formulación del apartado 1 del artículo 92 y de las normas de procedimiento establecidas por el artículo 93 se desprende que las ventajas concedidas por medios que no sean recursos públicos no entran en el ámbito de aplicación de las disposiciones en cuestión, ya que la distinción que establece el

⁴ El apartado 1 del artículo 92 sólo prevé expresamente la incompatibilidad de principio de las ayudas con el mercado común. No añade en cambio ninguna prohibición, distinguiéndose en eso de otras disposiciones contenidas en el capítulo relativo a la política de la competencia, como el artículo 85. El resultado del principio de incompatibilidad es sin embargo idéntico al que emanaría de una prohibición, excepto en cuanto que se refiere a la cuestión del efecto directo, dado que el concepto de incompatibilidad con el mercado común implica una evaluación de tipo económico que debe efectuarse en pro del interés comunitario (véase la sentencia del Tribunal de Justicia del 19 de junio de 1973 en el asunto 77/72 Capolongo, Rec. pág. 611).

⁵ Sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961 en el asunto 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta autoridad, Rec. pág. 5, último apartado y pág. 39, último apartado, y 27 de marzo de 1980 en el asunto 61/79, Denkavit italiana, Rec. pág. 1218, último apartado.

apartado 1 del artículo 92 entre ayudas concedidas por el Estado y por medio de recursos públicos sólo tiene por objeto incluir en el concepto de ayuda las modalidades de apoyo previstas por organismos públicos o privados nombrados o instituidos por el Estado⁶. Para tener un carácter público, la ayuda debe, según la jurisprudencia del Tribunal, financiarse obligatoriamente mediante recursos del Estado, mientras que puede ser otorgada tanto por el propio Estado como por organismos intermediarios que actúan en función de un mandato conferido por aquél.

Así, se contemplan las ventajas concedidas tanto directamente, es decir, por las propias autoridades públicas, como indirectamente, por mediación de organismos independientes en puridad de la estructura oficial. En el primer caso, el concepto de Estado debe tomarse en su sentido más amplio, incluyendo los órganos del poder central pero también los de las colectividades territoriales descentralizadas en cualquiera de sus posibles niveles⁷. En la segunda hipótesis, son organismos públicos o incluso a veces privados los encargados de llevar a cabo la concesión de ayudas estatales: es indiferente que se trate de entidades de crédito, asociaciones profesionales, sociedades de gestión de participaciones financieras o incluso sociedades comerciales. Lo importante es que las ayudas en cuestión sean imputables al Estado y sea éste quien las financie. El criterio de imputabilidad tiene por objeto determinar si los organismos en cuestión actúan de manera autónoma o si, por el contrario, es el Estado el que dicta su conducta, en virtud de un poder de control o de una influencia determinante que ejerza sobre ellos⁸. El segundo criterio permite por su parte comprobar que la ayuda fue efectivamente financiada, directa o incluso indirectamente, mediante recursos públicos⁹. En cambio, quedan excluidas del ámbito de aplicación del artículo 92, en base a la jurisprudencia antes citada, las medidas que, aunque tengan un origen directa o indirectamente oficial y comporten una ventaja para una o más empresas determinadas, no implican ninguna carga suplementaria para las cuentas del Estado.

La forma bajo la cual se concede esta ventaja, así como el objetivo perseguido por el Estado, son en cambio completamente indiferentes, puesto que el apartado 1 del artículo 92 se refiere expresamente a las ayudas de cualquier tipo. Así, las ayudas contempladas pueden consistir, por ejemplo, en subvenciones, préstamos sin interés o a tipo reducido, bonificaciones de interés, garantías proporcionadas a condiciones preferentes¹⁰, exenciones fiscales y parafiscales, suministros de bienes o de servicios a condiciones preferentes, o incluso en aportaciones realizadas en condiciones inaceptables para un inversor privado.

⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de noviembre de 1993 en el asunto C-189/91, Kirsammer-Hack, Rec. pág. 6219, fundamentos 12 y 16; y de 17 de marzo de 1993 en los asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Sloman Neptun, Rec. pág. I-933 y 934.

⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto 323/82 Intermills/Comisión, Rec., pág. 3809, punto 1 y págs. 3822, fundamentos 3 y 7; y de 14 de octubre de 1987 en el asunto 248/84 Alemania/Comisión, Rec., pág. 4041, fundamento 17.

⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 30 de enero de 1985 en el asunto 290/83 Comisión/ Francia, Rec., pág. 447, fundamentos 6, 7, 12 y 15; de 2 de febrero de 1988 en el asunto 67/85 Van Der Kooy, Rec., pág. 272, fundamentos 35 y 37; y de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89 Italia/ Comisión, Rec. pág. 1638, fundamentos 12, 13, 14 y 15.

⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de enero de 1978 en el asunto 82/77 Van Tiggele, Rec., pág.41, fundamento 25 y de 17 de marzo de 1993 en los asuntos acumulados C-72 y 73/91 Sloman Neptun, Rec., pág.933, fundamentos 17 y 19. En su sentencia de 30 de enero de 1985 en el asunto 290/83 Comisión/Francia (antes citado: Rec. pág.449, fundamento 14), el Tribunal de Justicia admitió que una ayuda no debe necesariamente financiarse mediante recursos públicos. No obstante, volvió de nuevo a su jurisprudencia tradicional con motivo del reciente asunto Sloman Neptun.

¹⁰ Cartas de la Comisión a los Estados miembros de 5 de abril y 12 de octubre de 1989 relativas a las garantías del Estado.

Además de su carácter público, la ayuda debe, siempre según el apartado 1 del artículo 92, tener un carácter selectivo y no beneficiar por lo tanto más que a determinadas empresas o producciones, afectando así al equilibrio que existe entre las empresas beneficiarias de la ayuda y sus competidores. Este carácter selectivo diferencia las ayudas estatales de lo que cabe llamar medidas generales de apoyo económico, que pueden aplicarse a todas las empresas del conjunto de los sectores de actividad de la economía de un Estado miembro¹¹. De no fomentar uno u otro sector de actividad, estas medidas generales se supeditan a la facultad de cada Estado de optar por la política económica que considera más conveniente, y no constituyen ayudas con arreglo al apartado 1 del artículo 92.

Dicho esto, el ámbito de aplicación de este artículo es muy amplio puesto que incluye, como beneficiarios potenciales de las ayudas que prohíbe, a operadores que participan en el conjunto de las actividades y los sectores económicos contemplados por el Tratado, con excepción de los que dependen de la industria del carbón y del acero, sujetos al Tratado CECA, y de la energía nuclear, sujetos al Tratado EURATOM. Además, las normas del Tratado, y en particular las normas de competencia de las que forma parte el artículo 92, se aplican sin excepción a toda actividad remunerada, ya tenga un carácter económico, cultural u otro, y afectan tanto a actividades de producción como de servicios o de distribución. Por otra parte, ha quedado establecido que los beneficiarios de las ayudas contempladas pueden ser tanto empresas públicas como privadas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 90¹².

Una vez establecidos el tipo de ventaja, la financiación pública y el carácter selectivo de la medida de apoyo en cuestión, se puede concluir que se trata de una ayuda según lo dispuesto en el artículo 92, aunque aún hay que comprobar, para que esta disposición sea efectivamente aplicable, que dicha medida falsea la competencia y afecta a los intercambios entre Estados miembros. Se admite ya que la ayuda debe tener un efecto sensible sobre la competencia puesto que la Comisión, después de largas vacilaciones, ha impuesto la aplicación del principio "*de minimis praetor non curat*" en materia de ayudas estatales. Por consiguiente, las ayudas que no representan más de 100.000 ecus a lo largo de tres años no entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92¹³. Ello no impide que, incluso más allá de este límite, deba demostrarse el efecto sensible de la ayuda sobre la competencia en cada caso concreto.

Por otra parte, no entran en el ámbito de aplicación del artículo 92 las ayudas en favor de empresas que operan con bienes o servicios que no son objeto de intercambios intracomunitarios y que por lo tanto se destinan a un mercado exclusivamente local¹⁴. A este respecto, cabe recordar que las

¹¹ Aunque no entren en el ámbito de aplicación de los artículos 92 y siguientes del Tratado, estas medidas generales pueden no obstante someterse a otras disposiciones del Tratado como, por ejemplo, los artículos 101 y siguientes.

¹² El apartado 2 del artículo 90, dispone que: "Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial, a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad".

¹³ Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas de minimis (DO C 68, de 6 de marzo de 1996, pág. 9), ver *infra* punto II.3.c.

¹⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia de 21 de enero de 1976 en el asunto 40/75 Produits Bertrand/Comisión, Rec., pág. 4, último apartado, y de 3 de enero de 1977 en el asunto 52/76 Benedetti/Munari, Rec., pág. 183, dispositivo del punto 2.

exportaciones a terceros países pueden pese a todo tener una incidencia sobre los intercambios intracomunitarios¹⁵.

El problema de la definición del concepto de ayuda estatal se ha planteado con una agudeza muy particular cuando las intervenciones de un Estado miembro o de una sociedad de cartera pública han adoptado la forma de adquisiciones de participación en el capital de empresas, o se han destinado a empresas en las cuales el Estado o la sociedad de cartera ya había adquirido tal participación. En tal caso, el Estado asume un papel de inversor público que, como tal, es perfectamente legítimo con arreglo al Tratado¹⁶.

Aunque las ayudas estatales deben evaluarse a la luz de sus efectos y no de su finalidad declarada o de su modalidad¹⁷, la aplicación del artículo 92 no queda comprometida por la elección de esta forma particular de intervención pública. Es necesario por lo tanto determinar en cada caso si la participación pública en el capital de la empresa beneficiaria tiene por objeto la búsqueda de un beneficio y, por tanto, la suscribe el Estado o una sociedad de cartera pública en calidad de agente económico al igual que lo haría un operador privado, o si, por el contrario, se justifica por la búsqueda de un objetivo de interés público, por lo que debe considerarse como una forma de intervención del Estado en calidad de autoridad pública. La frontera especialmente tenue que existe entre estas dos categorías¹⁸ ha motivado una adaptación de la definición de ayuda estatal, o más bien la instauración de un criterio de distinción entre ambos tipos de medidas: el del inversor privado que actúa en un contexto de libre mercado¹⁹.

¹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1990 en el asunto C-142/87 Tubemeuse, Rec., I, pág. 961, punto 4, y pág. 1013, fundamento 32..

¹⁶ La redacción del artículo 222 del Tratado precisa a este respecto que "*el presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros*"; de lo que se desprende, en particular, que los Estados miembros pueden adquirir participaciones accionistas, al igual, por otra parte, que cualquier bien o servicio.

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de julio de 1974 en el asunto 173/73 Industria textil italiana, Rec., pág. 709, punto 2, y pág. 719, fundamento 27.

¹⁸ Por otra parte, esta situación ha justificado la instauración de un mecanismo de control de las relaciones financieras entre los Estados miembros y sus empresas públicas. Si se trata de empresas del sector de producción, este mecanismo prevé la notificación a la Comisión de datos financieros relativos a estas relaciones en forma de informes anuales. Para las relaciones con empresas que dependen de otros sectores, los Estados miembros están obligados simplemente a tener estos datos financieros a disposición de la Comisión durante cinco años. Véase a este respecto la Directiva 80/723/CEE de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas (DO L 195, de 29 de julio de 1980, pág. 35), la Directiva 85/413/CEE, de 24 de julio de 1985, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE (DO L 229, de 28 de agosto de 1985, pág. 20), y la Directiva 93/84/CEE, de 30 de septiembre de 1993, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE (DO L 254, de 12 de octubre de 1993, pág. 12).

¹⁹ La definición de este criterio ha tenido una larga evolución, cuyas principales etapas son la "Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 92 y 93 CEE a las adquisiciones de participaciones públicas" (Boletín CE 9-1984), las sentencias de Tribunal de Justicia del 14 de noviembre de 1984 en el asunto C-323/82 Intermills (Rec., pág. 3831, fundamentos 35 y 39), de 13 de marzo de 1985 en los asuntos acumulados C-296 y 318/82 Leeuwarder Papierwarenfabriek (Rec., pág. 821, fundamentos 9 y 26), de 15 de julio de 1986 en el asunto C-234/84 Meura (Rec., pág. 2263, punto 1, y pág. 2284, fundamentos 9 a 17), de 10 de julio de 1986 en el asunto C-40/85 Boch (Rec., pág. 2321, punto 1, y pág. 2344, fundamentos 9 a 17), de 21 de marzo 1991 en el asunto C-303/88 ENI-Lanerossi (Rec., I, pág. 1434, punto 2, y pág. 1475, fundamentos 18, 19, 20, 21, 22 y 24), de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89 Alfa Romeo (Rec., I, pág. 1640, fundamentos 17, 19 y 20) y de 3 de octubre de 1991 en el asunto C-261/89 Aluminia-Comsal (Rec., I, pág. 4437, punto 1, y pág. 4458, fundamentos 8 y 9), así como la

Ante las aportaciones de capitales públicos a una u otra empresa, es preciso por lo tanto comprobar si, en circunstancias similares, un inversor privado adoptaría el mismo comportamiento, lo cual es particularmente cierto cuando los capitales invertidos pueden producir una renta normal en forma de dividendos o de plusvalía sobre la inversión. Si se deduce en cambio que un inversor privado no actuaría como lo ha hecho el Estado miembro, la aportación de capital deberá evaluarse a la luz del apartado 1 del artículo 92.

A este respecto, el Tribunal de Justicia ha precisado no obstante que, contrariamente a algunos inversores privados, los Estados miembros no están interesados tanto por la rentabilidad inmediata de sus inversiones como por las perspectivas de rentabilidad a más largo plazo. Por lo tanto, su comportamiento como inversores públicos no puede compararse al de inversores privados que no tienen más que una visión a corto plazo, sino más bien al de sociedades de cartera o grupos privados de empresas que sitúan sus perspectivas de rentabilidad a más largo plazo, inscribiéndolas, en la política global o sectorial que rige la gestión de sus asuntos²⁰.

2. Principio de incompatibilidad de las ayudas estatales y sus adaptaciones

Las ayudas que responden a los criterios antes expuestos entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92. Están por ello supeditadas al principio de incompatibilidad que establece dicho artículo. Esta disposición refleja una postura de principio desfavorable con respecto a las ayudas estatales, en cuanto pueden desequilibrar el juego normal de la competencia entre empresas y afectar a los intercambios entre Estados miembros, cuando el Tratado tiene por objeto instaurar un mercado común basado en particular en el libre juego de la competencia.

Contrariamente al Tratado CECA, que se aborda más adelante²¹, esta postura de principio no conduce a una prohibición absoluta y formal de las ayudas estatales. El establecimiento de esta incompatibilidad implica sin embargo una prohibición auténtica, en cuanto el apartado 2 del artículo 93 confiere expresamente a la Comisión la facultad de decidir si una ayuda debe suprimirse o modificarse en el plazo que ella determine.

La prohibición de las ayudas no es sin embargo absoluta: el artículo 92 prevé en efecto, en sus apartados 2 y 3, varias excepciones a este principio, es decir, casos en los cuales se consideran algunas categorías de ayudas compatibles o que, al menos, pueden declararse compatibles con el mercado común. La existencia de estas excepciones justifica el procedimiento de control de las ayudas estatales previstas por el Tratado. Los Estados miembros que desean conceder una ayuda están obligados a notificar sus intenciones a la Comisión antes de otorgarla. La ayuda en cuestión no podrá concederse sino al término de un procedimiento destinado a permitir a la Comisión comprobar si las condiciones de los apartados 2 o 3 del artículo 92 se cumplen y si puede beneficiarse efectivamente de una de las excepciones previstas por el Tratado²².

Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector de producción (DO C 307 de 13 de noviembre de 1993, pág. 3).

²⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de marzo de 1991 en el asunto C-305/89 Alfa Romeo, antes citado (Rec. pág. 1640, fundamentos 17, 20 y 21).

²¹ Ver *infra*, capítulo IV.

²² Ver *infra*, capítulo III

Pese a todo, la incompatibilidad de las ayudas estatales es la norma general y los apartados 2 y 3 del artículo 92 deben interpretarse de manera restrictiva, puesto que constituyen excepciones a una norma general. Queda por lo tanto excluida en principio su aplicación a ayudas que no están contempladas expresamente, ya sea por analogía o por cualquier otro razonamiento destinado a ampliar su ámbito de aplicación.

El alcance de las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas estatales es más o menos amplio en función de que estén previstas o no por el apartado 2 o el apartado 3 del artículo 92. El apartado 2 de este artículo precisa en efecto que determinadas ayudas son siempre compatibles con el mercado común, de modo que la Comisión no dispone de una facultad de evaluación en cuanto a la pertinencia de aplicar las excepciones previstas, que surten efecto automáticamente, pero no eximen por ello al Estado miembro que se ampara en ellas de la obligación de notificar sus proyectos de ayuda. La Comisión está así en condiciones de comprobar si estas ayudas se benefician efectivamente de las excepciones previstas por el apartado 2 del artículo 92.

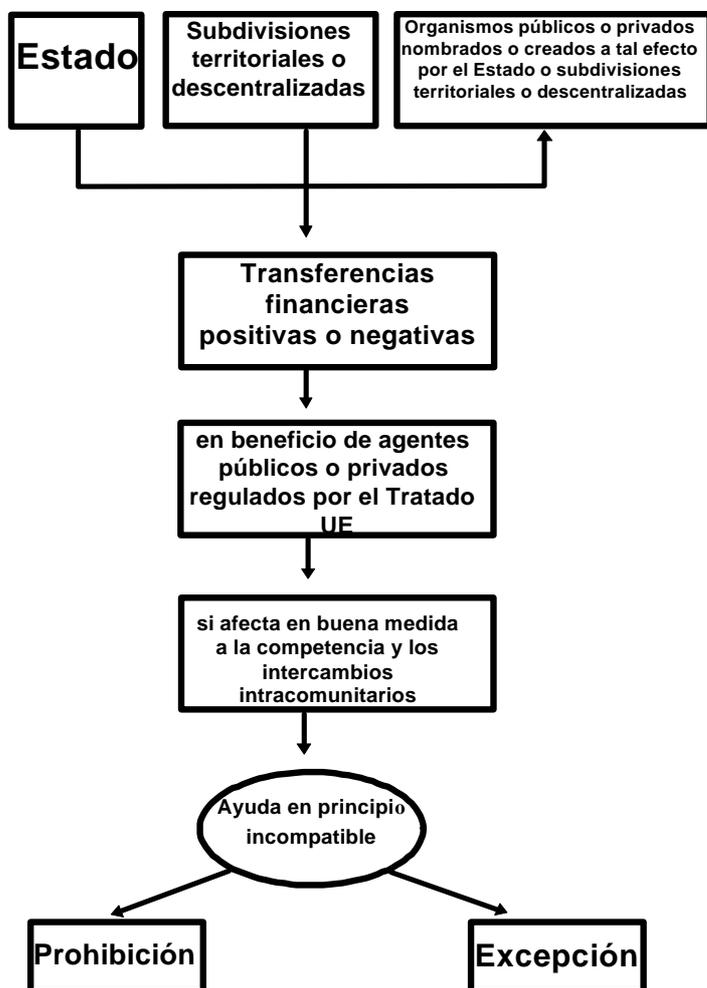
Estas excepciones de pleno derecho afectan a tres categorías de ayudas estatales. Se trata en primer lugar de las ayudas de tipo social, concedidas de manera puntual a los consumidores, siempre que no impliquen ninguna discriminación en cuanto al origen del producto²³. La segunda categoría la forman las ayudas concedidas por los Estados miembros con el fin de reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional. Por último, el apartado 2 del artículo 92 prevé las ayudas estatales justificadas por la división de Alemania. No obstante, esta última categoría quedó anticuada a partir de octubre de 1990, fecha de la reunificación alemana. Ciertamente, no se excluye la concesión de ciertas ayudas para compensar los efectos actuales de la antigua división de Alemania, pero deberán evaluarse, en su caso, en función del apartado 3 del artículo 92, y no de su apartado 2, con las consecuencias que se precisan a continuación.

Las excepciones previstas con arreglo al apartado 3 del artículo 92 tienen un alcance completamente diferente. No se aplican en efecto de pleno derecho, sino sólo cuando la Comisión, después de una valoración discrecional, decide que se acoja a ellas uno u otro proyecto de ayuda. Se trata pues de una facultad de la Comisión en casos muy determinados.

En este caso corresponden también a distintas categorías de ayudas, que se suelen mencionar por la letra que las distingue. Así, las ayudas previstas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 son las destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de subempleo. La letra b) contempla por su parte las ayudas destinadas a promover la realización de un proyecto importante de interés común europeo o a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro. La letra c) trata de las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. La letra d), introducida por el Tratado de

²³ A título de ejemplo, entran en esta categoría las excepciones fiscales concedidas por Alemania a los compradores de vehículos dotados de un escape catalítico, cualquiera que sea su marcas. Hay que destacar que estas ayudas sólo están cubiertas por la excepción del apartado 2 del artículo 92, del Tratado si se conceden a consumidores y no a empresas. Véase a este respecto la sentencia del Tribunal de Justicia del 3 de febrero de 1977 en el asunto 52/76 Benedetti/Munari, Rec. pág. 163, punto 1.

Maastricht, permite que la Comisión tenga en cuenta en lo sucesivo las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio.



Cuadro recapitulativo

de estas dos excepciones y sus modalidades de aplicación justifican en efecto una atención especial²⁵.

Como ya se ha indicado, la principal diferencia entre el segundo y el tercer apartado del artículo 92 consiste en el poder discrecional que este último apartado otorga a la Comisión para determinar si una ayuda estatal puede o no beneficiarse de una excepción y declararse por lo tanto compatible con el mercado común.

El apartado 3 del artículo 92 consta de una letra e), que no define en realidad una categoría particular de ayudas susceptibles de beneficiarse de una excepción al principio de incompatibilidad, pero permite que el Consejo haga extensiva esta excepción a otras categorías de ayudas, previa propuesta de la Comisión y tras consulta al Parlamento Europeo. Hasta ahora, no se ha hecho uso de esta facultad más que una sola vez, para regular la concesión de las ayudas estatales en el sector de la construcción naval²⁴.

De las diferentes categorías de ayudas susceptibles de beneficiarse de una excepción en virtud del apartado 3 del artículo 92, las más importantes, en punto a casos concretos y a normativas de aplicación, son sin duda alguna las contempladas en las letras a) y c), a las cuales se dedican más adelante nuevas consideraciones. El alcance

²⁴ Ver *infra*, punto II.3.d. Hay que tener en cuenta que en la época de la adopción de la regulación de las ayudas estatales a la construcción naval, la disposición en cuestión procedía de la letra d) y no e).

²⁵ Véase *infra*, punto II.3.

Los límites de esta facultad de la Comisión al aplicar el apartado 3 del artículo 92 se han precisado ligeramente en función de los principios que emanan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto²⁶.

El Tribunal de Justicia ha confirmado el carácter discrecional del poder de la Comisión al evaluar la compatibilidad con el mercado común de ayudas que pueden beneficiarse de las excepciones previstas por el apartado 3 del artículo 92. En el ejercicio de esta facultad, la Comisión evalúa los efectos de las ayudas desde un punto de vista comunitario y no estrictamente nacional, con el fin de evitar que éstas tiendan simplemente a transferir las dificultades económicas de un Estado miembro a otro, en lugar de solucionarlas.

En este sentido, las ayudas deben responder al principio de eficacia, es decir, permitir a las empresas beneficiarias solucionar de manera definitiva las dificultades económicas que justifican la concesión de estas ayudas y funcionar en las condiciones normales de mercado. Este principio de eficacia, combinado con la premisa general de la proporcionalidad, implica en particular que las ayudas estén limitadas, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su duración, a las medidas estrictamente necesarias para permitir a las empresas beneficiarias recuperar su lugar en el mercado. Por otra parte, la Comisión aplica generalmente el principio de la contrapartida, imponiendo a las empresas beneficiarias de ayudas que colaboren también en la solución de sus propios problemas, en particular gracias a esfuerzos en términos de reestructuración o de autofinanciación.

3. Aplicación de las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas estatales previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92

a) Principios básicos

La Comisión se ha esforzado en dar a conocer los criterios en los cuales se basa cuando ejerce el poder discrecional que le confiere el apartado 3 del artículo 92 respecto a determinadas ayudas que entran en las categorías previstas por esta disposición y, más concretamente, por sus letras a) y c).

Al tratarse de un poder discrecional cuyo alcance sólo esboza el Tratado, la Comisión ha considerado conveniente hacer públicas las modalidades de aplicación del mismo, con el fin de garantizar tanto la transparencia de su ejercicio como la seguridad jurídica necesaria para las autoridades públicas y los agentes económicos interesados.

Desde un punto de vista formal, conviene destacar que los instrumentos mediante los cuales la Comisión ha revelado dichos criterios difieren en función del tipo de ayuda considerado. Así, el método de evaluación de las ayudas regionales horizontales o sectoriales susceptibles de entrar en el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 92 ha sido objeto, según el caso, de reglamentos, directivas, comunicaciones, marcos, directrices o cartas enviadas por la Comisión a los Estados miembros.

²⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980 en el asunto 730/79 Philip Morris, Rec., pág. 2671, punto 2, y pág. 2620, fundamento 17, y de 14 de febrero de 1990 en el asunto C-301/87 Francia/Comisión, Rec., pág. 307.

Las implicaciones de esta diversidad de instrumentos son considerables, en particular respecto al procedimiento que debe seguirse para su adopción o al carácter más o menos vinculante de unos y otros. Por lo que se refiere a este último aspecto, cabe recordar que, según el artículo 189 del Tratado, los reglamentos son obligatorios en todos sus elementos mientras que las directivas lo son en cuanto al resultado que debe conseguirse. Las comunicaciones, marcos, directrices y cartas constituyen en cambio actos *sui generis*, no previstos por el artículo 189, y por ello carecen en principio de cualquier tipo de fuerza vinculante.

Se admite no obstante que puede darse a estos actos *sui generis* un valor vinculante cuando son objeto de un acuerdo formal entre la Comisión y el conjunto de los Estados miembros. Hasta ahora, tal acuerdo sólo se ha alcanzado en el caso de la Comunicación sobre las ayudas regionales y el marco sobre ayudas a la industria de las fibras sintéticas. Las otras comunicaciones, marcos, directrices y cartas de la Comisión a los Estados miembros sólo tienen un valor puramente indicativo a la hora de la valoración por la Comisión de las ayudas contempladas por estos actos²⁷.

Vinculantes o no, estos actos no tienen en cualquier caso ni por vocación ni como resultado suprimir la obligación de proceder, en su caso, a la notificación de las ayudas, así como de suspender su concesión hasta que la Comisión adopte una decisión de autorización al respecto. Como ya se ha indicado, precisan simplemente los criterios en base a los cuales la Comisión autorizará las ayudas que pueden acogerse a una excepción del principio de prohibición establecido por el apartado 1 del artículo 92.

b) Ayudas regionales

El apartado 3 del artículo 92, prevé, en sus letras a) y c), importantes excepciones al principio general de prohibición de las ayudas estatales, excepciones en favor de ayudas a regiones caracterizadas por problemas más o menos graves de subdesarrollo económico, tanto comunitarios (letra a)) como nacionales (letra c)).

En una comunicación de 1988 referente al método de aplicación de las disposiciones antes citadas a las ayudas regionales, la Comisión indicó los criterios de subvencionalidad territorial que determinó en virtud del poder discrecional que emana de la disposición del Tratado antes citada²⁸.

De dicha disposición se desprende que las regiones susceptibles de entrar en el ámbito de aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 son las del nivel NUTS III, situadas en una

²⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de febrero de 1987 en el asunto C-310/85 Deufil, Rec., pág. 927, fundamento 22, y de 24 de marzo de 1993 en el asunto C-313/90 CIRFS, Rec., pág. 1186, fundamentos 34 a 36.

²⁸ Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (DO C 212, de 12 de agosto de 1988, pág. 2). Esta Comunicación fue modificada en parte por la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales (DO C 163, de 4 de julio de 1990, pág. 6) y por las comunicaciones de la Comisión relativas a la modificación del método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas estatales con finalidad regional (DO C 364, de 20 de diciembre de 1994, pág. 8, y DO C 186, de 26 de junio de 1996, pág. 6).

región de nivel NUTS II²⁹, que adolecen de un nivel de vida anormalmente bajo y una grave situación de subempleo en relación con la media comunitaria (producto interior bruto per cápita inferior al 75% de la media comunitaria).

La definición de las regiones cubiertas por la letra c) del apartado 3 del artículo 92 requiere por su parte un análisis en dos fases. En primer lugar, las zonas de la Comunidad en subdesarrollo se incluyen entre las regiones de nivel NUTS III en base, por una parte, al producto interior bruto per cápita o al valor añadido bruto al coste de los factores y, por otra parte, al nivel de desempleo estructural. Para poder optar a ayudas regionales en virtud de la letra c) del apartado 3 del artículo 92, una región debe tener, en relación con la media nacional, un producto interior bruto un 15% inferior y una tasa de desempleo estructural superior en un 10%. Esta tasa se compara luego a un índice comunitario medio, de modo que cuanto más favorable es la situación de la zona en cuestión con respecto a la media comunitaria mayor debe ser su retraso en relación con la media nacional para justificar la concesión de las ayudas.

La segunda fase del análisis permite corregir, hasta cierto punto, los resultados de la primera fase, merced a otros parámetros económicos pertinentes, como la tendencia y la estructura del desempleo, la evolución del empleo, la migración neta, la situación geográfica o la densidad de población.

A este respecto, cabe destacar que el método fijado por la Comisión en 1988 ha sido recientemente objeto de una modificación destinada a adaptarlo a las exigencias que plantea la adhesión de nuevos Estados miembros, en particular de Finlandia y de Suecia. Para ello, una comunicación de 1994³⁰ prevé que pueden optar a las ayudas regionales contempladas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, a partir de la primera fase del análisis antes citado, las regiones de nivel NUTS III con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por km².

La Comunicación antes citada revela por otra parte una postura en principio favorable de la Comisión con respecto a las ayudas destinadas a compensar los grandes costes en transporte motivados por la considerable extensión geográfica de Finlandia y de Suecia.

Las normas fijadas por la Comisión en materia de ayudas estatales con finalidad regional no las limitan sólo geográficamente, en función de los criterios arriba mencionados, sino también en volumen. Para ello, una comunicación de 1979 fija los límites de intensidad de las ayudas concedidas de conformidad con las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. En las regiones afectadas por la primera de estas disposiciones, la intensidad de la ayuda considerada no puede superar un 75% de la inversión inicial en equivalente neto de subvención³¹, mientras que en las

²⁹ La nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (NUTS) procede a una distribución geográfica de la Comunidad en tres niveles: 69 entidades territoriales de nivel NUTS I, 173 de nivel NUTS II y 1039 de nivel NUTS III.

³⁰ Véase la nota 28.

³¹ La intensidad de la ayuda corresponde a la importancia de la ayuda pública, calculada como coeficiente entre el importe de la ayuda y el de la inversión subvencionada. El importe de la ayuda se calcula en función de la ventaja que el beneficiario obtiene en relación con los costes que debería asumir de no intervenir el Estado. Si el importe de la ayuda puede determinarse fácilmente en el caso de una subvención pura y simple, otras formas de ayudas resultan más complejas. Así, el importe de la ayuda correspondiente a un préstamo a tipos preferentes se calcula según la diferencia entre la suma de los ingresos para el reembolso del préstamo a tipo preferente y la de los ingresos para el reembolso de un préstamo de un importe idéntico pero al tipo del mercado. Cuando la ayuda no se refiere a una inversión determinada, como ocurre por ejemplo con las ayudas de salvamento,

contempladas por la segunda, la intensidad de la ayuda debe ser inferior (o, parafraseando la Comunicación, a menudo inferior e incluso muy inferior) al 30%³².

Las disposiciones citadas sólo permiten, en principio, prever ayudas al desarrollo como, por ejemplo, ayudas a inversiones iniciales. En cambio, las ayudas de funcionamiento sólo pueden autorizarse respetando las condiciones fijadas por la Comisión en su Comunicación de 1988, con arreglo a la letra a) del apartado 3 del artículo 92.

Por último, la regulación comunitaria de las ayudas con finalidad regional no se aplica a los productos contemplados en el Anexo II del Tratado, es decir, a los productos agrícolas, incluidos los pesqueros.

En virtud de los principios de coordinación previstos en una Comunicación de la Comisión de 1979³³, una inversión sólo puede beneficiarse al mismo tiempo de ayudas regionales y de otras ayudas que tengan también en cuenta aspectos regionales si la suma de la ayuda regional y de los componentes regionales de otras ayudas no excede los límites fijados por esta misma Comunicación. Por otra parte, en ella se contempla la posibilidad de someter la concesión de ayudas regionales a restricciones particulares cuando estas ayudas se destinan a empresas que operan en sectores sensibles. Si parece indudable que tales restricciones están justificadas cuando hay que aplicar normas sectoriales, no se ha resuelto aún el problema de las normas sectoriales no obligatorias y, en los sectores agrícolas no incluidos en el Anexo II del Tratado, la normativa relativa a los requisitos para una intervención del FEOGA.

c) *Normas horizontales*

Las denominadas normas horizontales tienen por objeto determinar la postura de la Comisión sobre determinadas categorías de ayudas definidas en función de las dificultades que pueden encontrarse en todos los sectores de actividad económica.

De momento, existen directrices comunitarias horizontales para las ayudas de I+D³⁴, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas³⁵ y las ayudas para la protección del medio ambiente³⁶, así como directrices comunitarias para las ayudas de salvamento y reestructuración de empresas en

su importe se calcula *a posteriori* en función de su incidencia sobre los costes y el volumen de negocios de la empresa beneficiaria. La intensidad de la ayuda se mide según el método de cálculo del equivalente neto de subvención (ENS), que permite deducir del importe de la ayuda el elemento fiscal, que varía de un Estado miembro a otro, y obtener así el valor neto de la ventaja realmente concedida al beneficiario.

³² Comunicación de la Comisión de 1979 (DO C 31, de 3 de febrero de 1979, pág. 9), modificada por la Comunicación de la Comisión sobre los tipos de referencia y de actualización aplicables en Francia, en Irlanda y en Portugal (DO C 10, de 16 de enero de 1990, pág. 8).

³³ Véase el DO C 31, de 3 de febrero de 1979.

³⁴ Encuadramiento sobre Ayudas de Estado de investigación y desarrollo (DO C 45, de 17 de febrero de 1996).

³⁵ Directrices comunitarias sobre ayudas de estado a las pequeñas y medianas empresas (DO C 213, de 19 de julio de 1996, pág. 4).

³⁶ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 72, de 10 de marzo de 1994, pág. 3).

crisis³⁷ y para las ayudas al empleo³⁸. Desde el punto de vista de su contenido, estas normas, por regla general, tienen una estructura similar:

- en primer lugar se expone siempre el problema en cuestión y las razones por las cuales la Comisión considera que deben otorgarse, de conformidad con el apartado 3 del artículo 92, excepciones al principio general de incompatibilidad fijado por el primer apartado de esta misma disposición;
- luego se precisa el ámbito de aplicación, generalmente en función de la finalidad de las ayudas consideradas, de las empresas susceptibles de beneficiarse de ellas y del período cubierto por las directrices.

No obstante, se excluyen algunos sectores de actividad económica especialmente sensibles, debido, en particular, a problemas de exceso de capacidad, o porque están sujetos a normas sectoriales específicas que prevalecen sobre las que estamos tratando³⁹.

Las excepciones previstas por las distintas normas no son nunca incondicionales: están vinculadas al respeto de toda una serie de condiciones que sería ilusorio pretender examinar de manera exhaustiva en unas pocas líneas. Los principios esenciales contenidos en estas normas sobre la finalidad de las ayudas que pueden autorizarse, así como sobre los tipos máximos de intensidad de ayuda admisibles se presentan aquí de manera esquemática, para dar una idea general al lector.

i) Ayudas de investigación y desarrollo

- * Las ayudas a la investigación fundamental no están contempladas en el apartado 1 del artículo 92, excepto casos excepcionales.
- * En general, las ayudas a la investigación industrial básica pueden autorizarse hasta un 50% bruto de la inversión.
- * La tasa de intensidad disminuye cuando la ayuda va encaminada a la investigación aplicada o al desarrollo.
- * La tasa de intensidad aumenta cuando la empresa beneficiaria es una PYME, está radicada en una zona que puede optar a ayuda regional, cuando la actividad de I+D reviste una importancia económica capital, etc.

ii) Ayudas a las pequeñas y medianas empresas

- * Las ayudas a la inversión se autorizan sobre la base de tasas de intensidad que varían en función de la localización de la empresa:
 - en las zonas subvencionables mediante las ayudas regionales previstas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92, el porcentaje máximo de intensidad de estas ayudas se aumenta en un 15% bruto de la inversión, de modo que corresponde al 75% neto;

³⁷ Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis (DO C 368, de 23 de diciembre de 1994, pág. 12).

³⁸ Directrices sobre ayudas al empleo (DO C 334, de 12 de diciembre de 1995, pág. 4, y DO C 218, de 27 de julio de 1996, pág. 4).

³⁹ Ver *infra*, punto II.3.d.

- en las zonas tratadas en la letra a) del apartado 3 del artículo 92, el porcentaje máximo de intensidad de las ayudas regionales se eleva al 30% neto de la inversión gracias a un aumento del 10% bruto;
- en las zonas que no pueden optar a ayudas regionales, el porcentaje de intensidad máximo de la ayuda es del 7,5 o el 15% bruto, en función del tamaño de la empresa beneficiaria.
- * Las ayudas a la investigación y desarrollo y las ayudas para la protección del medio ambiente se someten a las directrices pertinentes.
- * Las ayudas de asesoría, formación y difusión de los conocimientos pueden autorizarse hasta un 50% bruto de la inversión, a veces más.
- * Pueden autorizarse otras ayudas a las PYME previo estudio de cada caso concreto.

iii) Ayudas para la protección del medio ambiente

- * Las ayudas a las inversiones se autorizan si permiten bien la adaptación de instalaciones existentes (es decir, que tengan un mínimo de dos años de antigüedad) a nuevos criterios medioambientales, bien la mejora de instalaciones existentes o nuevas, bien para superar los criterios vigentes.
- * El porcentaje máximo de intensidad de ayuda es del 15% bruto de la inversión en el primer caso y del 30% bruto de la parte de la inversión correspondiente a la mejora en el segundo.
- * Cuando el beneficiario de la ayuda es una PYME, estos porcentajes de intensidad pueden aumentarse en un 10%.
- * Cuando la empresa beneficiaria está radicada en una zona que puede optar a ayuda regional, los coeficientes de intensidad previstos para estas zonas pueden tenerse en cuenta si son más interesantes que los correspondientes a la protección del medio ambiente.
- * Las ayudas de I+D están sujetas a las pertinentes directrices.
- * Las ayudas para formación, asesoría e información pueden autorizarse hasta un total del 50% bruto de la inversión.
- * Pueden autorizarse otras ayudas, como las ayudas al funcionamiento y las ayudas para la compra de productos biológicos, en casos concretos.

iv) Ayudas de salvamento y reestructuración

- * Las directrices distinguen las ayudas de salvamento de las ayudas a la reestructuración.
- * Las ayudas del primer tipo deben ser de tesorería y revestir la forma de garantías de préstamo o de préstamos a tipos de mercado, no sobrepasar el importe necesario para que la empresa siga funcionando y no durar más que el tiempo preciso para determinar las medidas de recuperación de la empresa.
- * Las ayudas a la reestructuración deben limitarse a lo estrictamente necesario y correr parejas con un plan de recuperación autorizado por la Comisión que prevea, en su caso, reducciones de capacidad. La ejecución del plan debe ser objeto de informes regulares.

v) Ayudas al empleo

- * Las ayudas al empleo no deben vincularse a una inversión.
- * Las directrices prevén las ayudas para la creación de empleos y para la conservación de puestos de trabajo.

- * No se ha fijado una intensidad máxima de las ayudas permisibles pero, por lo que se refiere a las ayudas al mantenimiento del empleo, sólo las contemplan la letra b) del apartado 2 del artículo 92 y la letra a) del apartado 3 del artículo 92.

Las normas mencionadas antes no eximen en principio a los Estados miembros de la obligación de notificar las medidas de ayuda antes de su concesión: a lo sumo modifican en ocasiones el procedimiento de notificación, estableciendo un procedimiento acelerado para algunas ayudas⁴⁰.

Este mismo tipo de marco define por otra parte medidas que, pese a tener un claro carácter de ayuda, no entran en el ámbito de aplicación del apartado 1 del artículo 92. Aplicando por primera vez la máxima *de minimis praetor non curat* en materia de ayudas estatales, disponen en efecto que las ayudas que representan un importe mínimo (es decir, 100.000 ecus en un período de tres años) no constituyen en principio ayudas de conformidad con el apartado 1 del artículo 92. Esta norma tiene también una considerable incidencia a nivel de procedimiento, puesto que estas ayudas *de minimis* no están por lo tanto sometidas a ninguna obligación de notificación. Es interesante destacar que, a pesar del título de las directrices que la contienen, la norma de *de minimis* no se aplica solamente a las PYME sino a todas las empresas, cualquiera que sea su tamaño.

d) *Normas sectoriales*

La Comisión ha adoptado también normas sectoriales que definen, de manera más o menos vinculante según los mecanismos elegidos, su postura en cuanto a la concesión de ayudas estatales en determinados sectores de actividad económica. Estas normativas sectoriales se refieren a las industrias del sector textil, la confección, las fibras sintéticas, el automóvil, la construcción naval y, por último, de la siderurgia no regulada por el Tratado CECA.

También existen normativas en materia de transportes y agricultura, pero se estudiarán en otro lugar, puesto que la concesión de ayudas estatales en estos sectores está supeditada a la aplicación concurrente de los artículos 92 y siguientes del Tratado y de otras disposiciones del mismo⁴¹.

Las normas relativas a las ayudas a la industria siderúrgica y del carbón se suelen calificar de sectoriales. No obstante, al inscribirse en el marco del Tratado CECA y no del Tratado CE, se examinarán en un capítulo específico⁴².

Estas normativas suelen adoptar la forma de directrices, como ocurre con la industria textil⁴³, de la confección⁴⁴, las fibras sintéticas⁴⁵, el automóvil⁴⁶ y la siderurgia no regulada por el Tratado CECA⁴⁷. Sin embargo, el sector de la construcción naval tiene la particularidad de regularse por

⁴⁰ Ver *infra*, punto III.3.a.

⁴¹ Ver *infra*, punto II.3.e.

⁴² Ver *infra*, capítulo IV.

⁴³ Directrices comunitarias sobre las ayudas a la industria textil, (SEC (71) 363final, julio de 1971).

⁴⁴ Examen de la situación actual en materia de ayudas al sector de la confección, Anexo a la carta de la Comisión a los Estados miembros de 4 de febrero de 1977 (SG (77) D/1190).

⁴⁵ Directrices aplicables a las ayudas al sector de las fibras sintéticas (DO C 94, 30 de marzo de 1996, pág.11).

⁴⁶ Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor (DO C 284, de 28 de octubre de 1995, pág. 3).

⁴⁷ Delimitación de determinados sectores siderúrgicos no regulados en el Tratado CECA, DO C 320, de 13 de diciembre de 1988.

una Directiva⁴⁸. La elección de este mecanismo es notable por más de un concepto. Por una parte, en virtud del artículo 189, la Directiva impone a los Estados miembros destinatarios la obtención de un resultado, dejándoles al propio tiempo la elección de los medios necesarios para lograrlo. Por otra parte, el fundamento jurídico de esta Directiva es la letra e) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado, en virtud del cual el Consejo puede crear otras categorías de ayudas que pueden declararse compatibles con el mercado común⁴⁹. La normativa sobre ayudas estatales en el sector de la construcción naval constituye hasta ahora la única aplicación de esta disposición.

El otro fundamento jurídico de la Directiva es el artículo 113 del Tratado, como se precisa en la letra c) del apartado 3 de su artículo 92: *“las ayudas a la construcción naval existentes el 1 de enero de 1957, en la medida en que tengan su origen en la ausencia de protección arancelaria, serán reducidas progresivamente en las condiciones aplicables a la supresión de los derechos de aduana, sin perjuicio de las disposiciones del presente Tratado relativas a la política comercial común respecto de terceros países”*.

En este sentido, en 1994, después de varios años de negociación, los Estados miembros de la OCDE y Corea llegaron a un acuerdo internacional por el que se restauraban las condiciones normales de competencia en la industria de la construcción y de la reparación naval. El Reglamento nº 3094/95 del Consejo tiene por objeto aplicar las disposiciones de dicho acuerdo en el ámbito de las ayudas estatales.

Este acuerdo debería haber vuelto a entrar en vigor el 1 de enero de 1996, si los países signatarios lo hubieran ratificado antes de esta fecha. Al no ser ratificado por los Estados Unidos y en tanto se produce la entrada en vigor del acuerdo, el Consejo ha decidido que las disposiciones pertinentes de la Directiva siguieran aplicándose como máximo hasta el 31 de diciembre de 1997.

Al igual que las normativas horizontales ya citadas, las sectoriales tratadas aquí se inspiran en una especie de patrón común. En primer lugar, recuerdan las características esenciales de la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales, las especificidades, es decir, los problemas del sector considerado y, en su caso, los objetivos de una posible política común en este sector. Establecen a continuación los distintos tipos de ayudas admisibles precisando, cuando es necesario, las condiciones de forma y de fondo a las cuales están supeditadas. Para facilitar la lectura de estas normativas, se sintetizan a continuación sus elementos esenciales en forma de cuadros.

i) Industria textil

- * En principio, las ayudas a la industria textil no pueden provocar aumentos en la capacidad de producción y deben evaluarse desde un punto de vista comunitario.
- * Puede plantearse la concesión de:

⁴⁸ Directiva del Consejo nº 90/684, de 21 de diciembre de 1990, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 380, de 31 de diciembre de 1990, pág. 27), modificada por la Directiva del Consejo nº 92/68, de 20 de julio de 1992 (DO L 219, de 4 de agosto de 1992, pág. 54), y por la Directiva del Consejo nº 93/115, de 16 de diciembre de 1993 (DO L 326, de 28 de diciembre de 1993, pág. 62); véase también el Reglamento (CE) nº 3094/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 332, de 30 de diciembre de 1995, pág. 1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1904/96 del Consejo, de 27 de septiembre de 1996 (DO L 251, de 3 de octubre de 1996, pág.5).

⁴⁹ Por entonces, letra d) del apartado 3 del artículo 92.

- (1) las ayudas que fomentan las iniciativas colectivas de organizaciones públicas, científicas o profesionales para la promoción de la investigación o la mejora de las previsiones a corto plazo;
- (2) las ayudas a la adaptación de las estructuras textiles que permitan la eliminación del exceso de capacidad, la conversión de actividades marginales en actividades no incluidas en el sector textil o la concentración horizontal y la integración vertical;
- (3) las ayudas a las inversiones de modernización y reconversión en el sector textil.

ii) *Industria de la confección*

- * Deben evitarse las ayudas que implican la creación de nuevas capacidades en ramas de la industria textil que adolecen de excesos de capacidad o de estancamiento.
- * Las ayudas destinadas a permitir la reconversión de una rama de actividades caracterizada por una caída de precios gozan de una actitud favorable.
- * Lo mismo puede decirse de las ayudas a la mejora tecnológica o, en determinadas condiciones, a la investigación aplicada.

iii) *Industria de las fibras sintéticas*

- * La Comisión sólo puede autorizar las ayudas si corren parejas con una importante reducción de las capacidades de producción de los beneficiarios y si contribuyen al interés común, es decir, a la reestructuración del sector.
- * Las ayudas regionales gozan de una actitud favorable.
- * Las ayudas a la investigación y el desarrollo y a la protección del medio ambiente están sometidas a las normas pertinentes.
- * Cualquier ayuda, incluso si se trata de una medida de aplicación de una ayuda existente, debe contar con la autorización de la Comisión antes de concederse, por lo que debe notificársele.

iv) *Sector del automóvil*

- * Las ayudas de salvamento o reestructuración sólo pueden plantearse en el marco de un plan de reestructuración que prevea, en su caso, reducciones de capacidad y siempre y cuando sean en pro del interés de la Comunidad.
 - * Las ayudas regionales y las ayudas a la formación profesional vinculada a las inversiones gozan en principio de una actitud favorable.
 - * En cambio, las ayudas a las inversiones con fines de innovación, modernización o racionalización se enfrentan a una actitud negativa, dado que cubren costes que las empresas deben en principio asumir por sí solas.
 - * Las ayudas al funcionamiento están prohibidas, aunque la empresa beneficiaria se encuentre en una región que pueda optar a ayudas regionales.
 - * Las ayudas de investigación y desarrollo, así como las ayudas para la protección del medio ambiente y el ahorro energético, se evalúan de acuerdo con las orientaciones que figuran en las directrices ad hoc.
 - * Las ayudas concedidas con arreglo a un régimen autorizado deben notificarse, al igual que las nuevas ayudas, cuando los proyectos a los que se destinan son de un coste superior a
-

12 millones de ecus. Por otra parte, los Estados miembros deben presentar informes anuales recapitulativos de sus intervenciones en este sector.

v) *Industria de los productos siderúrgicos no regulados por el Tratado CECA*

- * La Comisión ha determinado los subsectores más sensibles de la siderurgia no regulada por el Tratado CECA en función de criterios como la integración con la siderurgia CECA, el consumo de acero CECA, el grado de concentración y la situación económica y financiera del sector.
- * Las ayudas destinadas a los subsectores más sensibles deben ser autorizadas por la Comisión antes de concederse, aunque no constituyan más que una medida de ejecución de una ayuda existente.
- * Los Estados miembros presentan cada 6 meses a la Comisión un informe recapitulativo de sus intervenciones en cierto número de subsectores.

vi) *Industria de la construcción naval*

- * Pueden concederse ayudas al funcionamiento que fomenten la construcción y la transformación naval en la medida en que no sobrepasen un límite fijado por la Comisión en función de la diferencia entre los costes de los astilleros más competitivos de la Comunidad y los precios practicados por sus principales competidores internacionales. Este límite se revisa cada año. Actualmente es del 4,5% para la construcción de buques pequeños y para la transformación naval y del 9% para las demás actividades.
- * Las demás ayudas al funcionamiento son admisibles en la medida en que su importe, acumulado al de las ayudas antes citadas, no sobrepase el mencionado límite, expresado en porcentaje del volumen de negocios anual del beneficiario.
- * Las ayudas a las inversiones sólo pueden concederse en el marco de un plan de reestructuración que no implique, en principio, un aumento de la capacidad global en un Estado miembro.
- * Las ayudas que cubren los costes relacionados con el cierre parcial o total de astilleros deben producir reducciones de capacidad reales y efectivas.
- * Las ayudas a la investigación y el desarrollo pueden declararse compatibles con el mercado común.
- * La normativa prevé obligaciones específicas en materia de notificación y de informes recapitulativos.

e) ***Sectores sujetos a la aplicación concurrente de las disposiciones del Tratado relativas a las ayudas estatales y otras disposiciones del Tratado***

i) *Ayudas estatales al sector de los transportes*

Principios básicos

El sector de los transportes tiene tres peculiaridades en materia de ayudas estatales. Es, en primer lugar, objeto de una disposición, el artículo 77, que aborda, al menos parcialmente, la cuestión de

las ayudas estatales a empresas del sector de los transportes⁵⁰. Esta disposición establece la compatibilidad "de las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público". Se trata pues de una compatibilidad de pleno derecho, similar a la del apartado 2 del artículo 92. Según el Tribunal de Justicia, esta circunstancia no excluye la aplicación simultánea del artículo 77 y de las disposiciones generales del Tratado en materia de ayudas estatales, es decir, los artículos 92 y siguientes⁵¹.

En segundo lugar, tiene la particularidad de estar regulada no sólo por las disposiciones del Tratado relativas tanto a los transportes como a las ayudas estatales, sino también por normas de Derecho derivado adoptadas con arreglo al fundamento jurídico de estas normas, principalmente en forma de reglamentos, pero también de directivas o de decisiones.

En tercer lugar, determinadas actividades del sector de los transportes no entran con todo en el ámbito de aplicación de las normas de Derecho primario o derivado antes mencionadas. El artículo 77 y las normas de Derecho derivado que se basan, total o parcialmente, en las normas del Tratado en materia de transportes, sólo contemplan las modalidades de transporte terrestre, es decir, los transportes por carretera, por ferrocarril y por vía navegable⁵². Por su parte, los transportes marítimos y aéreos sólo están regulados, por lo que se refiere a las ayudas estatales por supuesto, por los artículos 92 y siguientes⁵³.

Transportes terrestres

Las obligaciones anejas a la prestación de un servicio público que los Estados miembros pueden imponer a las empresas de transporte suelen consistir en prestaciones que estos últimos no asumirían o, al menos no asumirían en las mismas condiciones, desde un punto de vista estrictamente comercial.

Como ya se ha indicado, el artículo 77 del Tratado permite la compensación de la desventaja económica que estas prestaciones obligatorias de servicio público representan para las empresas de transporte. Una compensación de este tipo consiste en una ayuda estatal cuyas disposiciones de

⁵⁰ A este respecto, cabe también mencionar el artículo 80 del Tratado que menciona la posibilidad de ayudas estatales en el ámbito de los transportes. El texto de este artículo se refiere en efecto "a la imposición por un Estado miembro, al transporte dentro de la Comunidad, de precios y de condiciones que impliquen en cualquier forma una ayuda o protección a una o más empresas o industrias determinadas", que puede autorizar la Comisión. En particular, el Tribunal de Justicia ha examinado esta disposición cuando se le interpuso un recurso de anulación de una decisión de la Comisión por la que se prohibía una ayuda estatal al transporte por ferrocarril de minerales (Sentencia de 7 de diciembre de 1993 sobre el asunto C-6/92 Federmineraria, Rec., pág. I-6357).

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de octubre de 1978 en el asunto 156/78 Comisión/Bélgica, Rec., pág. 1895, fundamentos 10 a 12.

⁵² El artículo 84 precisa a este respecto que "las disposiciones del presente título [es decir, el título IV, relativo a los transportes, que incluye también el artículo 77] se aplicarán a los transportes por ferrocarril, carretera o vías navegables". Prevé también que "el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir si, en qué medida, y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea". Sin embargo, hasta ahora no se han adoptado nunca dichas disposiciones.

⁵³ Sentencias del Tribunal de Justicia del 4 de abril de 1974 en el asunto 167/73 Comisión/Francia, Rec. pág. 370, fundamento 28, y de 30 de abril de 1986, en los asuntos acumulados 209 a 213/84 Nouvelles frontières, Rec. pág. 1465, fundamento 32.

concesión se determinan mediante los Reglamentos nº 1191/69⁵⁴ y nº 1192/69⁵⁵. Las ayudas que cumplen las condiciones de aplicación de estos Reglamentos están dispensadas expresamente por éstos de la obligación de notificación previa prevista por el apartado 3 del artículo 93. Los Estados miembros tan sólo están obligados a tener los datos relativos a dichas ayudas a disposición de la Comisión, con el fin de permitir un control a posteriori⁵⁶.

Los Reglamentos antes citados no tienen no obstante por objeto definir y regular el conjunto de los casos de aplicación del artículo 77, por lo que fueron completados por el Reglamento nº 1107/70, que fija líneas maestras para las ayudas estatales concedidas en virtud del artículo 77 en el sector de los transportes terrestres⁵⁷. En él se confirma en particular la aplicación de los artículos 92 y siguientes a las ayudas estatales concedidas en el ámbito del transporte terrestre, en la medida en que sean específicas a las actividades reguladas por dichos artículos.

Las ayudas que aborda el Reglamento nº 1107/70 son las que están destinadas:

1. a compensar ciertas cargas que pesan exclusivamente sobre las empresas de transporte por ferrocarril;
2. a compensar los costes de infraestructuras de las empresas que explotan un modo de transporte determinado y que las empresas cuya actividad se centra en otro modo de transporte no deben soportar;
3. a facilitar la investigación o el desarrollo de modalidades y técnicas de transporte más económicas;
4. a suprimir los excesos de capacidad que acarrearán graves dificultades estructurales;
5. a facilitar el desarrollo de los transportes combinados y
6. en la medida en que los Reglamentos nº 1191/69 y 1192/69 no lo prevén, a permitir la compensación de las obligaciones anejas a la prestación de servicios públicos impuestas por los Estados miembros.

A diferencia de los Reglamentos nº 1191/69 y nº 1192/69, el Reglamento nº 1107/70 supedita las ayudas que prevé a la obligación de notificación del apartado 3 del artículo 93, con excepción de determinadas ayudas específicas al ámbito del transporte por ferrocarril, para las cuales se impone pese a todo la obligación de informar a la Comisión, tanto a priori como a posteriori.

Además, puede plantearse la concesión de diferentes ayudas específicas a empresas de transporte por ferrocarril o por vía navegable.

⁵⁴ Reglamento (CEE) nº 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 156, de 28 de junio de 1969, pág. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 1893/91 del Consejo, de 20 de junio de 1991, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO L 169, de 29 de junio de 1991, pág. 1).

⁵⁵ Reglamento (CEE) nº 1192/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias (DO L 156, de 28 de junio de 1969, pág. 8).

⁵⁶ Reglamento nº 1191/69 antes citado, artículo 17.

⁵⁷ Reglamento (CEE) nº 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1970, relativo a las ayudas concedidas en el ámbito de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO, L 130, de 15 de junio de 1970, pág. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CEE) nº 3578/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992 (DO L 364, de 12 de diciembre de 1992, pág. 11).

Por lo que respecta al ferrocarril, la Directiva nº 91/440 prevé en efecto la posibilidad de un saneamiento financiero de las empresas ferroviarias públicas por medio de ayudas estatales concedidas con arreglo a los artículos 77, 92 y 93⁵⁸. En cuanto al transporte por vía navegable, el Reglamento nº 1101/89 autoriza a los Estados miembros a conceder ayudas en forma de primas de desguace, con objeto de fomentar la destrucción de barcos de navegación interior y de poner así remedio al grave exceso de capacidad de que adolece este sector⁵⁹.

Transportes marítimos

Como ya se ha indicado, el sector del transporte marítimo no entra en el ámbito de aplicación de las normas del Tratado en materia de transportes, al no aplicarse éstas más que a los transportes por carretera, por ferrocarril y por vía navegable. Este sector se regula por lo tanto exclusivamente mediante los artículos 92 y 93.

Para ello, la Comisión ha adoptado unas orientaciones específicas que rigen la concesión de ayudas estatales a las empresas de transporte marítimo⁶⁰. Revelan una actitud favorable de la Comisión ante las ayudas que contribuyen al interés común, que consiste en el mantenimiento de una flota de buques con pabellón comunitario y que emplean tripulaciones formadas por ciudadanos de Estados miembros de la Comunidad.

La admisibilidad de estas ayudas se determina en función de un límite calculado a partir de la diferencia de los costes operativos de, por una parte, los buques registrados en un Estado miembro y, por otra parte, los buques registrados en un país en vías de desarrollo. Además de este requisito relativo a la intensidad de la ayuda, la Comisión, al evaluar las ayudas estatales a empresas de transporte marítimo, debe también velar por no mantener posibles excesos de capacidad, así como preservar el carácter transparente, provisional y regresivo de estas ayudas. En cuanto a las medidas que pueden declararse compatibles si respetan las condiciones antes mencionadas, las orientaciones pueden sintetizarse como sigue:

- * Pueden permitirse las ayudas al funcionamiento que se inscriban en un plan de reestructuración autorizado por la Comisión.
- * Pueden autorizarse las ayudas a las inversiones que no constituyan también ayudas indirectas a astilleros.
- * El criterio del inversor privado en una economía de mercado se aplica a las aportaciones de capital efectuadas por el Estado en favor de empresas de transporte marítimo.
- * Las ayudas destinadas a reducir los costes sociales o fiscales de las tripulaciones se admiten en la medida en que no perjudiquen a la seguridad social de éstas.
- * Las ayudas a la formación de las tripulaciones pueden autorizarse a condición de que los aprendices embarcados en un buque no participen en su explotación.
- * Las ayudas al relevo de las tripulaciones de buques registrados en un Estado miembro de la Comunidad pero que operan en aguas alejadas se autorizan hasta el 50% como máximo de los costes de la operación de relevo.

⁵⁸ Directiva nº 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, relativa al desarrollo de los ferrocarriles (DO L 237, de 24 de agosto de 1991, pág. 25).

⁵⁹ Reglamento (CEE) n 1101/89, de 27 de abril de 1989, relativo al saneamiento estructural de la navegación interior (DO L 116, de 28 de abril de 1989, pág. 25).

⁶⁰ Orientaciones para el examen de las ayudas estatales en favor de las compañías marítimas de la Comunidad, anexo del documento "Medidas financieras y fiscales con respecto a las operaciones de transporte marítimo con buques registrados en la Comunidad" (SEC (89) 921 final, de 3 de agosto de 1989).

Transportes aéreos

Al igual que las ayudas a las empresas de transporte marítimo, las ayudas a las empresas que operan en el sector del transporte aéreo se regulan exclusivamente mediante las disposiciones generales del Tratado en materia de ayudas estatales. La aplicación de los artículos 92 y siguientes en este sector es objeto de unas normas específicas adoptadas recientemente por la Comisión⁶¹. Sus principios esenciales pueden sintetizarse del siguiente modo:

- * Las aportaciones de capital público se evalúan en función del criterio del inversor privado en una economía de mercado.
- * Las ayudas al funcionamiento sólo se autorizan en dos casos:
 - (1) si se trata de ayudas de carácter social concedidas a usuarios individuales sin discriminación en cuanto al origen del servicio de transporte aéreo;
 - (2) si compensan la ejecución de prestaciones de servicio público efectuadas por un transportista elegido tras un procedimiento de licitación pública.
- * Las orientaciones sobre ayudas regionales se aplican en el sector del transporte aéreo, en su caso sin perjuicio de lo dispuesto en el punto anterior con respecto a las ayudas al funcionamiento.
- * Las ayudas a la reestructuración sólo se autorizan si respetan las condiciones relativas sobre todo al carácter excepcional y temporal de estas ayudas, a la existencia de un plan global de reestructuración que prevea eventualmente reducciones de capacidad, así como al ejercicio de una gestión comercial de la empresa beneficiaria, es decir, sin injerencia del Estado.
- * Las privatizaciones de empresas de transporte aéreo no implican en principio ayudas estatales si se efectúan tras un concurso transparente y no discriminatorio para elegir la mejor oferta presentada.

ii) *Ayudas estatales al sector agrario*

El artículo 43 del Tratado establece el principio de que el sector agrario sólo está sujeto a las normas de competencia, incluidos los artículos 92 y siguientes, en la medida determinada por el Consejo y habida cuenta de los objetivos de la política agrícola común enunciados en el artículo 39 del Tratado.

En un principio, sólo se declararon aplicables, en virtud del artículo 4 del Reglamento n° 26/62⁶², las disposiciones relativas al examen permanente de las ayudas existentes a la producción o a la comercialización de los productos agrícolas que figuraban en el Anexo II del Tratado, así como a la obligación de notificar los proyectos de ayudas a la Comisión. Dicho Reglamento no menciona en cambio las normas sustanciales del artículo 92 ni la obligación, que emana de la última frase del apartado 3 del artículo 93, de suspender el pago de las ayudas hasta su aprobación por la Comisión o la posibilidad de que ésta incoe el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93⁶³.

⁶¹ Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo sobre el EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación (DO C 350, de 10 de diciembre de 1994, pág. 5).

⁶² Reglamento n° 26/62 del Consejo, de 4 de abril de 1962, sobre la aplicación de determinadas normas sobre la competencia a la producción y al comercio de productos agrícolas (DO n° 30, de 20 de abril de 1962, pág. 993), modificado por el Reglamento n° 49/62 del Consejo, de 29 de junio de 1962 (DO n° 53, de 1 de julio de 1962, pág. 1571).

⁶³ Para una presentación más detallada de las obligaciones procesales que se derivan del apartado 3 del artículo 93, véase *infra*, capítulo III.

Con todo, la aprobación del Reglamento nº 26/62 no ha acabado con el poder que el artículo 42 del Tratado confiere al Consejo, ya que éste todavía conserva la posibilidad de adoptar decisiones con el fin de autorizar, con carácter puntual, las ayudas estatales en el sector agrícola.

Para completar este marco reglamentario, los distintos reglamentos por los que se establecen las organizaciones comunes de mercado suelen hacer referencia a los artículos 92 y siguientes. La aplicación de estos artículos puede no obstante verse contrarrestada por posibles disposiciones en sentido contrario contenidas en estos mismos reglamentos de base de las organizaciones comunes de mercado⁶⁴. El carácter de *lex specialis* de sus disposiciones en relación con las normas generales del Tratado tiene como consecuencia especial que una ayuda, prohibida y destinada a una organización común de mercado, sólo puede acogerse a las excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas estatales previstas por el artículo 92 en sus apartados 2 y 3 si se respetan las condiciones suplementarias previstas en las disposiciones agrícolas de Derecho derivado⁶⁵. Recordemos que la normativa en materia de ayudas regionales no se aplica a los productos enumerados en el Anexo II del Tratado⁶⁶.

La valoración de las ayudas estatales en el sector agrícola presenta la particularidad de tener en cuenta, además de los elementos de carácter general ya examinados y en particular los objetivos de la política agrícola común fijados por el artículo 39, un criterio específico que emana de la práctica de la Comisión, esto es, la aplicación por analogía de las limitaciones previstas, habida cuenta de la situación estructural de determinados sectores de productos agrícolas, para la cofinanciación comunitaria de las inversiones relacionadas con la transformación y la comercialización de estos productos. La Comisión ha decidido aplicar las mismas limitaciones en materia de ayudas estatales para garantizar una mayor coherencia entre la política de las estructuras agrícolas y la de las ayudas estatales⁶⁷.

Por otra parte, la Comisión ha adoptado unas directrices sobre ayudas estatales destinada a la publicidad de los productos agrícolas así como de los productos asimilados, es decir, de productos que no se recogen en el Anexo II pero en cuya composición participan, de manera preponderante, productos que figuran en él⁶⁸. Estas directrices precisan las condiciones en las cuales tales ayudas pueden beneficiarse de la excepción prevista por la letra c) del apartado 3 del artículo 92. Sus principios esenciales pueden sintetizarse del siguiente modo:

- * Las ayudas a la publicidad de los productos agrícolas pueden beneficiarse de la excepción prevista por la letra c) del apartado 3 del artículo 92 si respetan los siguientes requisitos:

⁶⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia de 29 de noviembre de 1978 en el asunto 83/78 Pigs Marketing Board, Rec., pág. 2348, puntos 2 y 3, y pág. 2370, fundamento 37; y de 26 de junio de 1979 en el asunto 177/78 Pigs and Bacon/Comisión, Rec., pág. 2162, puntos 2 y 3, y pág. 2186, fundamentos 9 y 10.

⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 1980, en el asunto 72/79 Comisión/Italia, Rec., pág. 1411.

⁶⁶ Ver *supra*, punto II.3.b. *in fine*.

⁶⁷ Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas estatales para las inversiones en favor de la transformación y comercialización de productos agrícolas, DO C 189, de 12 de julio de 1994, pág.5.

⁶⁸ Encuadramiento de las ayudas nacionales para publicidad de productos agrarios y de determinados productos no incluidos en el Anexo II del Tratado CEE, con exclusión de los productos pesqueros (DO C 302, de 12 de noviembre de 1987, pág. 6).

- (1) no deben alterar las condiciones de los intercambios comerciales entre Estados miembros en una forma contraria al interés común y, en particular, infringir el artículo 30 del Tratado o fomentar directamente a determinadas empresas en detrimento de otras;
- (2) deben contribuir al desarrollo de determinadas regiones o determinadas actividades económicas (por ejemplo, las de las PYME, las relativas a excedentes de producción o a productos de calidad) fomentando la comercialización de sus producciones;
- (3) no pueden, salvo excepciones, representar más de un 50% de los costes de la campaña publicitaria.

Por último, la Comisión también envió a finales de 1995 una carta a los Estados miembros relativa a los créditos de gestión concedidos a la agricultura⁶⁹.

iii) Ayudas estatales al sector pesquero y de la acuicultura

Si figuran en la mencionada relación del Anexo II del Tratado, los productos pesqueros y de la acuicultura entran en el ámbito de aplicación del Reglamento n° 26/62 antes citado. Al igual que a la mayoría de los demás productos agrícolas, la aplicación integral de los artículos 92 y siguientes del Tratado se les ha hecho extensiva por la norma que establece la organización común de mercado para ellos, es decir, el Reglamento n° 3759/92⁷⁰.

Los criterios en función de los cuales la Comisión evalúa, de conformidad con los artículos 92 y siguientes, las ayudas estatales en el sector pesquero y de la acuicultura, figuran en una normativa sectorial específica publicada por la Comisión en forma de directrices⁷¹. Sus principios esenciales pueden resumirse del siguiente modo:

- * Las ayudas estatales deben respetar las normas de la política pesquera común y, en su caso, integrarse en los instrumentos de programación previstos por éstas.
- * Las ayudas al funcionamiento sólo pueden autorizarse si están directamente vinculadas a un plan de reestructuración autorizado por la Comisión.
- * La normativa comunitaria sobre ayudas regionales no se aplica en el sector pesquero y de la acuicultura.
- * La mayoría de las ayudas previstas por la normativa sólo pueden autorizarse si se respetan los criterios, especialmente los relativos a la intensidad de la ayuda, fijados por el Reglamento n° 3699/93⁷².

⁶⁹ Cf. DO C 44, de 16 de febrero de 1996.

⁷⁰ Reglamento (CEE) n° 3759/92 del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura (DO L 388, de 3 de diciembre de 1992, pág. 1, artículo 27).

⁷¹ Directrices para el examen de las ayudas de Estado en el sector de la pesca y la acuicultura (DO C 260, de 17 de septiembre de 1994, pág. 3).

⁷² Reglamento (CE) n° 3699/93 del Consejo, de 21 de diciembre de 1993, por el que se definen los criterios y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de sus productos (DO L 346, de 31/12/1993, pág. 1).

III. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

1. Obligación de notificación de las nuevas ayudas

El régimen comunitario de las ayudas estatales se basa en un sistema de control previo, que permite a la Comisión determinar si las ayudas que los Estados miembros prevén conceder pueden beneficiarse de las excepciones previstas por los apartados 2 y 3 del artículo 92. En caso de que no corresponda a una de las categorías previstas por el apartado 2 del artículo 92, o de que la Comisión no la autorice de conformidad con el apartado 3 del artículo 92, la ayuda se considera incompatible con el mercado común. En ambos casos, el beneficiario potencial de la ayuda tendrá interés en comprobar si ésta constituye un caso de aplicación de un régimen ya autorizado por la Comisión o ha sido autorizada por la Comisión tras su notificación por parte de la autoridad competente.

El principio del control previo establecido por el apartado 3 del artículo 93 supone en efecto que la Comisión sea informada a su debido tiempo de los proyectos de ayuda, es decir, antes de que estos proyectos se lleven a cabo. El concepto de proyecto de ayuda se opone al de ayuda existente, que se trata en el apartado 1 del artículo 93. Habida cuenta de las diferencias de tratamiento de estas dos categorías de ayudas en términos de procedimiento, al menos por lo que se refiere a su fase preliminar, y en términos de competencias de la Comisión, esta distinción resulta fundamental. Cabe señalar que cualquier ayuda que no cumple las condiciones estrictas para ser calificada de ayuda existente entra en el ámbito de aplicación del apartado 3 del artículo 93⁷³.

Los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión las medidas encaminadas tanto a crear nuevas ayudas como a modificar las existentes⁷⁴. Estas medidas deben notificarse cuando están aún en la fase de proyecto, es decir, antes de llevarse a cabo y mientras pueden aún adaptarse a las posibles observaciones de la Comisión.

Además, para mejorar la eficacia del sistema de control previo, la obligación de notificación se complementa con otro requisito, como es la prohibición de que los Estados miembros lleven a cabo sus proyectos de ayuda antes de que la Comisión los haya autorizado, de manera explícita o implícita, tras el procedimiento descrito a continuación. El beneficiario potencial de la ayuda debe saber que cualquier ayuda concedida sin haberse notificado o, de haberse notificado, sin haber esperado el resultado del procedimiento de examen, es ilegal y puede ser objeto de recuperación si se demuestra, después de dicho procedimiento, que es incompatible con las normas del mercado común⁷⁵. Esta ilegalidad no debe confundirse con la incompatibilidad de la ayuda con el mercado común, es decir, con el hecho de que no pueda beneficiarse de una excepción al principio de prohibición de las ayudas estatales⁷⁶.

⁷³ Ver punto III.2., *infra*.

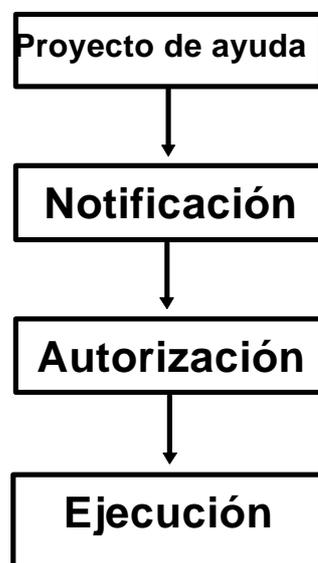
⁷⁴ Sobre la modificación de las ayudas existentes, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994 en el asunto C-44/93 Namur-Les Assurances du Crédit/Bélgica, Rec., pág. 3830, letra e) del apartado 2 y pág. 3870, fundamentos 3, 19 y 20.

⁷⁵ Comunicación de la Comisión (DO C 318, de 24 de noviembre de 1983, pág. 3), ver punto III.3.b., *infra*.

⁷⁶ La ilegalidad de la ayuda no presupone en ningún caso su incompatibilidad. Sólo cuando la ayuda es ilegal e incompatible la Comisión puede pedir su recuperación (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 1991, en el asunto C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur de produits alimentaires/Francia, Rec., I, pág. 5506, punto 1, y pág. 5528, fundamentos 14 a 17).

Las obligaciones de notificación y suspensión del pago de las ayudas estatales tienen un alcance considerable, ya que el Tribunal de Justicia les ha reconocido hace tiempo un efecto directo⁷⁷. Dicho efecto directo implica que los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a respetarlas, de oficio o a petición de terceros interesados, siempre que, como es obvio, consideren estar en presencia de una ayuda con arreglo al apartado 1 del artículo 92. El Tribunal ha decretado que la apreciación sobre la existencia de una ayuda puede llevarla a cabo el órgano jurisdiccional nacional de cara exclusivamente a la aplicación de las normas de procedimiento que tienen un efecto directo sobre el ordenamiento jurídico nacional⁷⁸. La Comisión ha publicado asimismo una Comunicación al respecto⁷⁹.

Al igual que la Comisión, los órganos jurisdiccionales nacionales están habilitados a decretar la ilegalidad de una medida nacional por la que se concede una ayuda y a aplicarle todas las disposiciones previstas por el Derecho nacional. En cambio, no pueden pronunciarse sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado común, al ser esta valoración competencia exclusiva de la Comisión. Con excepción del apartado 3 del artículo 93, que se refiere precisamente a las obligaciones de notificación y de suspensión de las ayudas, las demás disposiciones, en particular el artículo 92, carecen de efecto directo, de modo que los órganos jurisdiccionales nacionales no pueden aplicarlo directamente. En cambio, una vez que la Comisión ha adoptado una decisión respecto a un proyecto de ayuda, esta Decisión puede invocarse ante un órgano jurisdiccional nacional en caso de que el Estado se negara a atenerse a ella.



Cuadro 1: Control previo de nuevas ayudas

⁷⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 1973 en el asunto 77/72 Capolongo, Rec. pág. 611, punto 1, y pág. 621, fundamentos 4 a 6, y de 21 de noviembre de 1991 en el asunto C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur de produits alimentaires/Francia Rec. pág. 5506, punto 2, y pág. 5527, fundamentos 11 y 13.

⁷⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 1977 en el citado asunto 78/76 Steinlike y Weinlig/Alemania, Rec. pág. 596, puntos 1 y 2, y pág. 610, fundamentos 10, 14 y 15, y de 21 de noviembre de 1991 en el asunto C-354/90 Fédération nationale du commerce extérieur de produits alimentaires/Francia, Rec. pág. 5527, fundamentos 10 y 11.

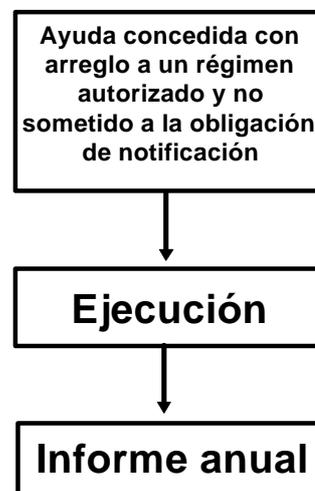
⁷⁹ Comunicación de la Comisión sobre la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión en materia de ayudas de Estado (DO C 312 de 23 de noviembre de 1995, pág. 7).

2. Régimen de las ayudas existentes

Las obligaciones de notificación y de suspensión de las ayudas estatales no pesan sobre las que el Tratado califica de ayudas existentes, es decir, las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor del Tratado y las que ya fueron objeto de una decisión de autorización de la Comisión o que se concedieron legalmente al vencer el plazo de dos meses de que dispone la Comisión para llevar a cabo su examen preliminar de los proyectos de ayuda notificados⁸⁰. Conviene explicar brevemente estas distintas hipótesis:

- las ayudas concedidas antes de la entrada en vigor del Tratado son bien las ayudas específicas concedidas antes de la entrada en vigor del Tratado, bien los casos de aplicación de regímenes preexistentes en la medida en que no se haya producido ninguna modificación (en cuanto al límite de la ayuda o de la inversión subvencionada, a la dotación financiera global prevista inicialmente, a la intensidad de la ayuda, a las condiciones de subvencionabilidad, etc.) tras la entrada en vigor del Tratado⁸¹;

- la categoría de las ayudas autorizadas por la Comisión, ya sea de manera explícita o implícita (por el vencimiento del plazo asignado), no plantea problemas particulares si se trata de un proyecto específico⁸². En cambio, con arreglo a un régimen de ayudas, el Estado miembro interesado y el beneficiario de la ayuda deben comprobar, por una parte, la conformidad de la medida prevista con el régimen en cuestión, así como con los requisitos eventualmente impuestos por la Comisión en su Decisión de autorización y, por otra parte, el cumplimiento de una posible obligación de notificación prevista por la Decisión de autorización previamente mencionada. En esta última hipótesis, aunque no se



Cuadro 2: Control a posteriori de las ayudas existentes

⁸⁰ Ver punto III.3.a., *infra*.

⁸¹ Las ayudas concedidas con arreglo a un régimen preexistente a la entrada en vigor del Tratado son cada vez más escasas, como es natural, en los Estados miembros originarios. Por el contrario, son bastante frecuentes en los nuevos Estados miembros. La Comisión tiene por cometido someter a revisión lo antes posible los antiguos regímenes de ayudas de los nuevos Estados miembros, con el fin de suprimir las discriminaciones que podrían suponer con respecto a empresas de los Estados miembros antiguos.

⁸² Siempre y cuando se aplique sin cambios con respecto al proyecto que se había notificado y que se respeten las condiciones eventualmente impuestas por la Comisión.

trate, en sentido estricto, de una nueva ayuda, la medida en cuestión se someterá a las normas de notificación y de suspensión establecidas por el apartado 3 del artículo 93.

La categoría de las ayudas existentes tiene sobre todo importancia porque cubre los casos de aplicación de regímenes de ayudas previamente autorizados por la Comisión. Un régimen de ayudas es una medida nacional, normalmente de tipo legislativo, que fija las condiciones en las que los proyectos pueden optar a la concesión de una ayuda, así como los límites y la intensidad de ésta y sus modalidades de pago. Un régimen de ayudas se diferencia así de las ayudas específicas o *ad hoc*, en que afecta no a una empresa específica, sino a varias empresas cuya identidad y cantidad están por determinar. Después se adoptan medidas de ejecución del régimen cada vez que una empresa debe beneficiarse de estos regímenes, respetando las condiciones fijadas por la Decisión de autorización de dicho régimen por la Comisión.

El apartado 1 del artículo 93 establece que la Comisión procede con los Estados miembros al examen permanente de las ayudas existentes, que quedan eximidas de la obligación de notificación y de su complemento, la obligación de suspensión⁸³. Un sistema de control *a posteriori* sustituye por lo tanto al control *a priori* que es, por definición, irrealizable en el caso de las ayudas existentes.

No obstante, en determinadas circunstancias, la Comisión somete medidas de ejecución de regímenes de ayudas debidamente aprobados a las obligaciones de notificación y de suspensión, de modo que, como ya hemos destacado, estas medidas están sujetas al mismo procedimiento que los proyectos de nuevas ayudas. Así, algunas normativas comunitarias, tanto horizontales como sectoriales, exigen la notificación previa de las medidas de ejecución de regímenes aprobados cuando los beneficiarios de estas medidas son empresas que dependen de sectores de actividad económica sensibles o cuando las medidas en cuestión tienen fines particulares⁸⁴.

3. Desarrollo de los procedimientos de control

Aunque el artículo 94 prevé la adopción de reglamentos de aplicación de los artículos 92 y 93, esta disposición ha sido papel mojado, al menos en lo que respecta a la determinación de los procedimientos aplicables en esta materia. En ausencia de una normativa específica, los procedimientos actualmente seguidos responden a un mecanismo muy estricto cuyos pilares son la práctica de la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

⁸³ Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1988 en los asuntos acumulados C-166 y 220/86 Irish Cement/Comisión (Rec., pág. 6482, apartados 1 y 2, pág. 6483, apartado 1, y pág. 6501, fundamento 9) y de 5 de octubre de 1994 en el asunto C-47/91 Italgrani (Rec. pág. 4651, fundamentos 12 y 13).

⁸⁴ Se trata más concretamente de las normativas relativas a los sectores de las fibras sintéticas, del automóvil, la construcción naval, la agricultura, la pesca y la siderurgia no regulada por el Tratado CECA, así como de las normas relativas a las ayudas a la investigación y desarrollo, a las destinadas al salvamento o reestructuración de empresas en crisis y, por último, de la normativa relativa a la acumulación de ayudas (sobre este último punto, véase la Comunicación de la Comisión sobre la acumulación de ayudas con distintas finalidades (DO C 3, de 5 de enero de 1985, pág. 2). La obligación de notificación prevista por estas normativas no se suele aplicar más que a las ayudas a inversiones que sobrepasan determinado importe.

a) *Procedimiento de notificación*

La notificación de los proyectos de ayuda incumbe al Estado miembro afectado, que recurre por lo general al formulario de notificación preparado a tal efecto por la Comisión⁸⁵. En un plazo de 15 días laborables a partir de su recepción, la Comisión puede, en su caso, solicitar aclaraciones o datos complementarios, que el Estado miembro está obligado a proporcionar en un plazo que suele ser de 20 días. La Comisión dispone a continuación de un plazo de dos meses para examinar el proyecto de ayuda⁸⁶. Este plazo debe calcularse a partir del momento en que la Comisión dispone de toda la información precisa para efectuar su examen; de ello se deriva que, si la Comisión solicita datos complementarios en un plazo de 15 días laborables a partir de la recepción de la notificación, el plazo comienza de hecho a partir de la recepción de la información proporcionada por las autoridades nacionales.

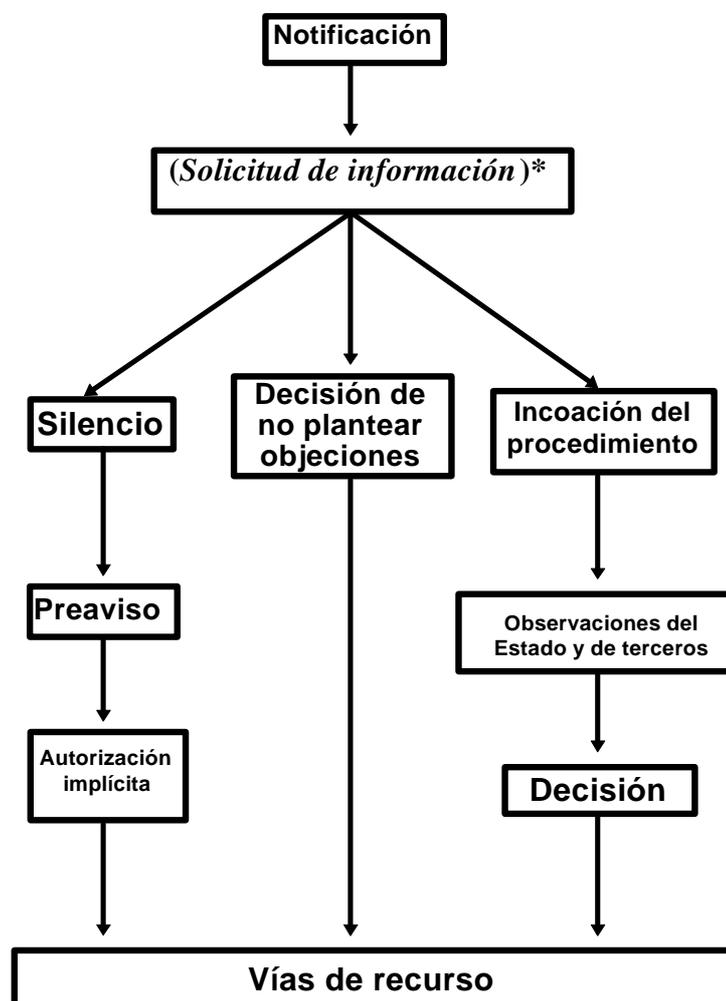
Al término de este período, la Comisión puede optar por no plantear objeciones al proyecto notificado, por no pronunciarse, o bien, por último, por incoar el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93.

⁸⁵ Carta SG (94) D/2472-2494 de la Comisión a los Estados miembros de 22 de febrero de 1994, por la que se comunica información en materia de notificaciones e informes anuales tipo. Las notificaciones se envían en principio a la Secretaría General de la Comisión. No obstante, los casos concretos de aplicación de regímenes de ayudas previamente autorizados deben notificarse a la Dirección General competente (carta SG (81) 12740 de la Comisión a los Estados miembros de 2 de octubre de 1981).

⁸⁶ Sin embargo, este plazo de dos meses se reduce a 30 días si la ayuda se inscribe en un régimen de ayudas autorizado o constituye un caso significativo de acumulación, y a 20 días si la ayuda puede examinarse según las disposiciones establecidas por el procedimiento de ayudas aceleradas. Este último permite la autorización rápida de las ayudas de baja intensidad concedidas a pequeñas y medianas empresas así como, hasta cierto punto, de las modificaciones de los regímenes autorizados existentes, cualesquiera que sean las posibles empresas beneficiarias (véanse las Directrices comunitarias de las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, antes citadas). Este procedimiento acelerado se ha hecho extensivo por otra parte a las empresas de transporte aéreo, aunque sus dimensiones no respondan a los criterios fijados en las Directrices sobre ayudas a las pequeñas y medianas empresas (véase la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE y del artículo 61 del Acuerdo sobre el EEE a las ayudas estatales en el sector de la aviación, antes citado). Pueden por lo tanto beneficiarse de este procedimiento acelerado las ayudas a la inversión por un importe máximo de un millón de ecus en un periodo de tres años.

- a) La primera hipótesis no suscita comentarios especiales, salvo el que la Decisión de la Comisión de no plantear objeciones es objeto de una breve publicación en el Diario Oficial, serie C. Los interesados pueden solicitar por escrito el texto completo de la Decisión a la Secretaría General. Las empresas que se consideran afectadas por tal Decisión pueden interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia, siempre que puedan probar la existencia de una relación de competencia directa con la empresa beneficiaria⁸⁷.

- b) Cuando la Comisión no reacciona en el plazo previsto a tal efecto, el Estado miembro queda legitimado para llevar a la práctica el proyecto de ayuda notificado⁸⁸.



*Cuadro 3: Procedimiento de notificación (*facultativo)*

Si la Comisión tiene la menor duda acerca de la compatibilidad de la ayuda con el mercado común, debe recurrir al procedimiento de examen previsto por el apartado 2 del artículo 93⁸⁹. Este procedimiento

⁸⁷ Cf. Ver punto III.4., *infra*.

⁸⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1973 en el asunto 120/73 Lorenz, Rec., pág. 1475, apartado 3, y pág. 1481, fundamento 4, y de 20 de marzo de 1984 en el asunto 84/82 Alemania/Comisión, Rec., pág. 1451, punto 1, y pág. 1463, apartado 3.

La Comisión interpreta esta jurisprudencia en el sentido de que, pasado este plazo de dos meses, el Estado miembro está obligado a informar de su intención de realizar el proyecto de ayuda; de lo contrario, incoará el procedimiento en un plazo máximo de dos semanas.

⁸⁹ Sin embargo, la Comisión no puede incoar este procedimiento en el sector agrícola ya que, según el artículo 4 del Reglamento nº 26/62 de 4 de abril de 1962, el apartado 2 del artículo 93, no se aplica a las ayudas a los productos agrícolas enumerados en el Anexo II del Tratado. En tal caso, la Comisión envía una recomendación al Estado miembro afectado.

tiene por objeto permitir a la Comisión recabar las opiniones y observaciones pertinentes para el examen del caso, así como hacer que las partes que se consideran perjudicadas por la concesión de las ayudas en cuestión puedan defender sus intereses⁹⁰.

- c) El procedimiento del apartado 2 del artículo 93 supone en primer lugar la publicación de una comunicación detallada en el Diario Oficial, serie C, y el emplazamiento al Estado miembro afectado para que presente sus observaciones por escrito y, después, en las eventuales reuniones con los funcionarios de los servicios competentes. Al propio tiempo, la Comisión ofrece también la posibilidad de presentar sus observaciones a los demás interesados, es decir, en particular, a los demás Estados miembros, a la empresa beneficiaria de la ayuda, a las empresas competidoras de ésta así como a las asociaciones profesionales interesadas. El plazo de presentación de comentarios es normalmente de treinta días a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial. La decisión de incoar el procedimiento del apartado 2 del artículo 93, puede ser objeto, en determinadas circunstancias, de un recurso de anulación ante los órganos jurisdiccionales comunitarios⁹¹.

La publicación de la decisión de incoación del procedimiento, que suele revestir la forma de una carta enviada al Estado miembro afectado, tiene pues por objeto abrir una fase contradictoria de examen, denominada a menudo procedimiento precontencioso, en la cual podrán participar todas las partes, públicas y privadas, que demuestren tener un interés legítimo. No se ha previsto plazo alguno para dar por finalizado el procedimiento de examen. La Comisión trata sin embargo de concluirlo a los seis meses de su incoación⁹².

La Comisión adopta a continuación una decisión final que puede ser negativa, positiva, positiva pero con la imposición de determinados requisitos, o parcialmente positiva y parcialmente negativa. La decisión de la Comisión precisa, en su caso, el plazo en el cual el Estado miembro afectado debe ajustarse a su mecanismo. En caso de que el Estado miembro no adopte a su debido tiempo las medidas necesarias a tal efecto, la Comisión puede, siempre según el apartado 2 del artículo 93, recurrir directamente al Tribunal de Justicia, con la propuesta de condenar al Estado por incumplimiento de las obligaciones que emanan del Tratado⁹³.

En caso de decisión negativa, parcialmente negativa o positiva pero condicionada, el Estado miembro afectado y la empresa beneficiaria de la ayuda tienen la posibilidad de interponer un

⁹⁰ Sentencias del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1984 en el asunto 84/82 Alemania/Comisión, Rec.pág. 1489, fundamento 13, y de 5 de octubre de 1994 en el asunto C-47/91 Italgrani, Rec. pág. 4650, fundamento 8.

⁹¹ El Tribunal de Justicia ha reconocido que la decisión de incoación del procedimiento es un actor perjudicial, que puede ser objeto de un recurso, por lo menos por lo que se refiere a la calificación de ayuda de la medida en cuestión, según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93. De ello se desprende que el Estado miembro interesado o la empresa beneficiaria pueden interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, respectivamente, si consideran que la Comisión ha cometido un error al calificar la medida en cuestión de ayuda existente (sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1992 en el asunto C-47/91 Italgrani, Rec., pág. 4651, fundamentos 11, 25 y 35).

⁹² Carta SG (87) D/5540 dirigida por la Comisión a los Estados miembros, de 30 de abril de 1987.

⁹³ La cuestión de saber si la Comisión no está más bien obligada a recurrir ante el Tribunal de Justicia cada vez que un Estado miembro no respeta las condiciones inherentes a una decisión se planteó al Tribunal de Primera Instancia a raíz del asunto T-277/94 AITEC, juzgado el 22 de mayo de 1996 por el Tribunal de Primera Instancia (Rec. pág. 377, fundamento 65).

recurso de anulación basado en el artículo 173 del Tratado⁹⁴. El recurso no tiene en principio efecto suspensivo sobre la decisión de la Comisión. El mismo derecho de recurso tienen las empresas competidoras del beneficiario de la ayuda y, en determinados casos, las asociaciones profesionales interesadas, si se trata de una decisión positiva o parcialmente positiva, siempre y cuando hayan desempeñado un papel activo en la fase precontenciosa⁹⁵.

b) Procedimiento de examen de las ayudas no notificadas

Cuando un Estado miembro no se ajusta a las obligaciones de notificación y de suspensión arriba mencionadas, la ayuda que concede puede ser objeto de un procedimiento que la Comisión incoar bien de oficio, bien a raíz de denuncias procedentes, por ejemplo, de empresas competidoras. El procedimiento seguido por la Comisión en estos casos se distingue de la que acaba de exponerse en que la fase que precede al inicio de un examen detallado según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 93 es más breve y abarca también los problemas relacionados con el pago prematuro de la ayuda, es decir, haciendo caso omiso de la obligación de suspensión.

La especificidad de este procedimiento consiste fundamentalmente en la posibilidad que la Comisión tiene tanto de adoptar medidas provisionales que tienden a impedir o, al menos, a suspender la concesión de la ayuda como de pedir al Estado miembro interesado que exija el reembolso por la empresa beneficiaria de la ayuda ya abonada⁹⁶.

Después de constatar que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones en materia de notificación y de suspensión de proyectos de ayudas estatales, la Comisión le invita a presentar sus observaciones al respecto en un plazo perentorio, generalmente bastante corto (de dos a tres semanas), con el fin de estar en condiciones de intervenir de manera eficaz para evitar o limitar los falseamientos de la competencia provocados por la ayuda.

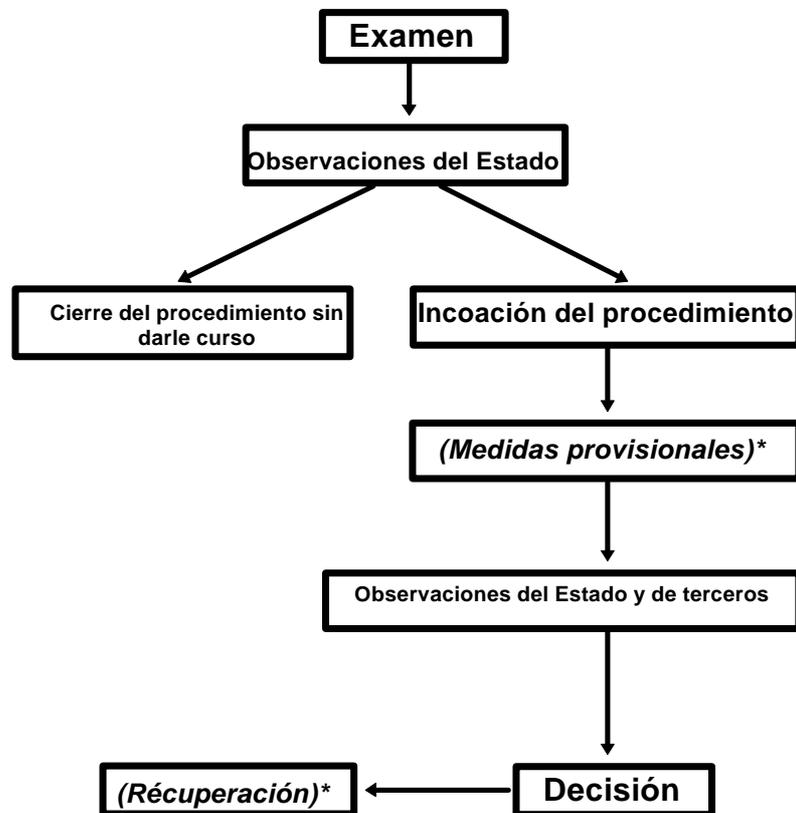
⁹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto C-323/82 Intermills, Rec., pág. 3822, fundamentos 4 a 6).

⁹⁵ Ver punto III.4., *infra*.

⁹⁶ Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990 en el asunto C-301/87 Boussac, Rec., I, pág. 356, fundamentos 18 a 20, y de 21 de marzo de 1990 en el asunto C-142/87 Tubemeuse, Rec. pág. 1008, fundamentos 8, 15, 16 y 18.

Si el Estado miembro omite responder o si sus respuestas no son satisfactorias, la Comisión incoa el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93. La incoación del procedimiento suele correr pareja con medidas provisionales, es decir, con una orden terminante al Estado miembro para que no conceda la ayuda o, si es ya demasiado tarde, para que suspenda su pago a la empresa beneficiaria.

Además, si el Estado no ha proporcionado todos los datos precisos para el examen de la Comisión, ésta le emplaza a hacerlo en un plazo definitivo (por lo general de quince días), pues, de lo contrario, dispone de la facultad de adoptar una decisión final basada exclusivamente en los elementos de que dispone⁹⁷. En tal caso, el Estado no podrá aducir más adelante, en particular en caso de recurso ante el Tribunal de Justicia, elementos nuevos en relación con los que proporcionó a la Comisión durante la fase administrativa.



Cuadro 4: Procedimiento de examen de las ayudas no-notificadas
(*facultativo)

Una vez concluido el examen de la ayuda, la Comisión adopta una decisión final retroactiva. Cuando constata la incompatibilidad, total o parcial, de la ayuda en cuestión con las normas del mercado común, la Comisión puede imponer al Estado miembro el reembolso por la empresa

⁹⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1990 en el asunto C-301/87 Boussac, antes citado (Rec. pág. 356, fundamentos 19, 20 y 22), y de 21 de marzo de 1990 en el asunto C-142/87 Tubemeuse, antes citado (Rec. pág. 1010, fundamento 18).

beneficiaria del importe ya abonado de la ayuda. En caso de que no haya disposiciones de Derecho comunitario sobre las modalidades de recuperación de las ayudas indebidamente pagadas, estará regulada por el Derecho nacional. Esta ausencia de normas comunitarias específicas no puede entorpecer la recuperación efectiva de la ayuda, ya que el Estado miembro debe recurrir a todas las vías de acción que pudiera utilizar para recuperar una suma adeudada por otro concepto.

Uno de los argumentos que suelen aducir los Estados o las empresas beneficiarias para sustraerse a la obligación de recuperación o de reembolso de las ayudas es el de la protección de la confianza legítima. Cabe destacar a este respecto que la Comisión ha hecho todo lo posible para solventar este problema. Mediante comunicaciones publicadas en el Diario Oficial, se ha informado a las empresas de la Comunidad de la precariedad de las ayudas que se les concedan sin autorización previa de la Comisión⁹⁸. La Comisión indica en ellas que, al percibir una ayuda, conviene que las empresas comprueben si se les ha concedido de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Derecho comunitario. Esta advertencia en forma de invitación se reitera cuando la Comisión publica una decisión de incoar el procedimiento de examen establecido en el apartado 2 del artículo 93. Además, en el sector agrícola la Comisión se reserva la posibilidad de pedir a los Estados miembros que se nieguen a pagar los anticipos del FEOGA o a cargar en su presupuesto los gastos relativos a las medidas nacionales que afectan directamente a las medidas comunitarias.

En estas condiciones, el Tribunal de Justicia ha afirmado que ni el Estado miembro afectado ni las empresas beneficiarias de la ayuda pueden invocar el principio de la protección de la confianza legítima, excepto en circunstancias excepcionales. De ello se desprende que, en caso de que no procedan a comprobar la legitimidad y la compatibilidad de la ayuda con el mercado común, las empresas afectadas sólo podrán invocar más adelante el hecho de haber creído en la conformidad con el Derecho comunitario de la ayuda que se les confirió⁹⁹. Conviene por lo tanto recomendar a las empresas interesadas que se informen al respecto antes de percibir la ayuda, realizando, en su caso, una comprobación ante los servicios competentes de la Comisión.

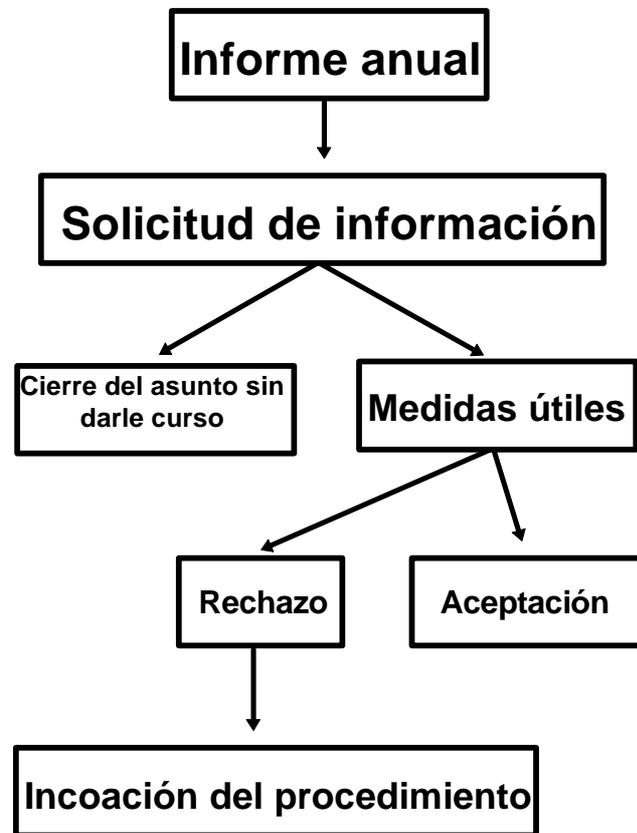
⁹⁸ Comunicaciones de la Comisión (DO C 318, de 24 de noviembre de 1983, y DO C 156, de 22 de junio de 1995).

⁹⁹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 20/09/1990 en el asunto C-5/89 Comisión/Alemania, Rec., I, pág. 3437, apartados 2 y 3, pág. 3438, apartado 1, y pág. 3457, fundamentos 14 a 17), y de 16/06/1993 en el asunto C-183/91 Comisión/Grecia, Rec., I, pág. 3131.

Con todo, incluso si la empresa beneficiaria devuelve la ayuda que se le concedió ilegalmente, no por ello dejará de haber disfrutado de la misma durante cierto tiempo. Por eso pide la Comisión que la restitución de la ayuda vaya acompañada del pago de intereses calculados sobre la base del tipo comercial -y no del tipo legal- a partir de la fecha de concesión de la ayuda¹⁰⁰.

Si el Estado miembro no se atiene a la decisión de la Comisión en los plazos fijados, ésta puede invocar el apartado 2 del artículo 93, con objeto de elevar el caso directamente al Tribunal de Justicia. Para su defensa, el Estado miembro sólo puede alegar en puridad su imposibilidad absoluta de aplicar correctamente la decisión de la Comisión. Si sólo encuentra dificultades en su ejecución, el Estado miembro debe ponerse de acuerdo con la Comisión para intentar solucionar estos problemas conjuntamente¹⁰¹.

Por su parte, el Estado miembro puede, al igual que la empresa beneficiaria de la ayuda, ampararse en el artículo 173 del Tratado para pedir la anulación de la decisión de la Comisión en la que se pide la recuperación de la ayuda ilegal.¹⁰²



Cuadro 5: Control permanente

¹⁰⁰ Carta SG (95) D/1971 de la Comisión a los Estados miembros, de 22 de febrero de 1995, por la que se comunican los tipos de interés que deben utilizarse en los casos de reembolso de ayudas ilegales e incompatibles. El Tribunal de Primera Instancia ha confirmado recientemente esta práctica, precisando que estos intereses representan el equivalente de la ventaja financiera procedente de la puesta a disposición gratuita de la ayuda durante un período determinado (sentencia del Tribunal de 8 de junio de 1995 en el asunto T-459/93 Siemens S.A./Comisión, Rec., II, 1675).

¹⁰¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1995 en el asunto C-349/93 Comisión/Italia, Rec., pág. 343).

¹⁰² Ver punto III.3.b., *infra*.

c) Procedimiento de control permanente

La Comisión ejerce su misión de control permanente de los regímenes de ayudas existentes basándose en informes anuales que los Estados miembros están obligados a proporcionarle, así como en reuniones multilaterales periódicas¹⁰³. Cuando considera que es necesario modificar, o incluso suprimir, un régimen de ayudas existente, la Comisión envía una solicitud de información complementaria al Estado miembro interesado.

Tras recibir los datos facilitados por el Estado miembro, la Comisión puede bien considerar que el régimen sigue plenamente justificado y decidir cerrar el asunto, bien proponer las modificaciones o, para recoger la expresión acuñada en el apartado 1 del artículo 93, las medidas apropiadas necesarias, que pueden suponer incluso la supresión pura y simple del régimen.

Si el Estado miembro no se atiene a la aprobación de estas medidas útiles, la Comisión incoa el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93, según las modalidades que ya se examinaron más arriba. La decisión final adoptada después de este procedimiento no tiene efecto retroactivo y no puede pues dar lugar a una solicitud de recuperación de las ayudas ya concedidas sobre la base del régimen existente.

d) Medidas de publicidad de las decisiones de la Comisión

Como ya se ha indicado, es importante que las empresas beneficiarias de ayudas estatales sepan si éstas se han notificado debidamente y han sido autorizadas por la Comisión puesto que, en caso contrario, corren el riesgo de tener que devolver la ayuda con el recargo de los intereses. A este respecto, las autoridades nacionales representan una fuente de información privilegiada sobre el grado de evolución del procedimiento. Sin embargo, no siempre es fácil lograr una colaboración eficaz entre dichas autoridades y las empresas beneficiarias.

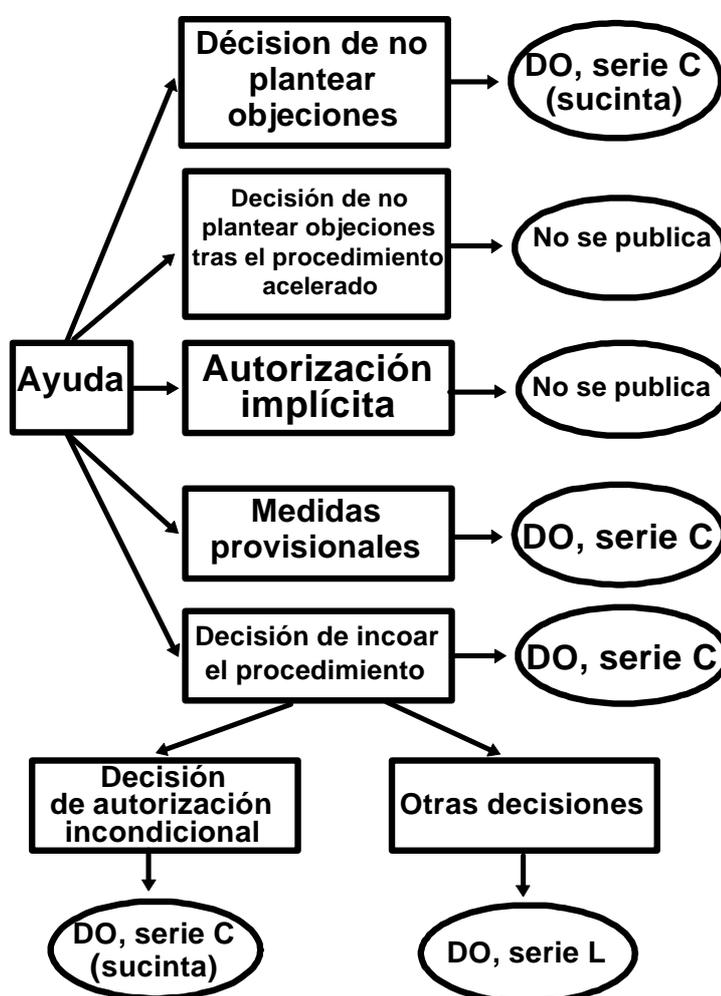
Por otra parte, el desarrollo del procedimiento reviste también una importancia primordial para los interesados que no mantienen por lo general las mismas relaciones privilegiadas con las autoridades nacionales competentes, sobre todo cuando se trata de empresas de otros Estados miembros que deben, por lo tanto, basarse en otros medios de información. Es conveniente por ello que la propia Comisión se esfuerce por garantizar la mayor transparencia posible en el procedimiento, lo que suele hacer mediante la publicación de las medidas adoptadas tras el examen de las ayudas.

¹⁰³ Carta SG (94) D/2472-2494 de la Comisión a los Estados miembros, de 22 de febrero de 1994, por la que se comunican las notificaciones e informes anuales estandarizados.

La fuente de información por excelencia es sin duda el Diario Oficial, puesto que recoge las decisiones de la Comisión, de manera resumida o integral, según los casos¹⁰⁴. Así, la decisión por la cual la Comisión declara que no plantea objeciones a una ayuda es objeto de una publicación sucinta en el Diario Oficial, serie C. La decisión de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, así como la de adoptar medidas provisionales, se publica siempre íntegramente en el Diario Oficial, serie C, en forma de comunicación a los Estados miembros y a los terceros interesados. Con excepción de las decisiones de autorización incondicional, que se publican íntegramente en el Diario Oficial, serie C, las decisiones por las que se cierran los procedimientos se publican también íntegramente en el Diario Oficial, serie L.

En cuanto al procedimiento de examen permanente de las ayudas existentes, las normas arriba expuestas se aplican *mutatis mutandis* a la publicación de las decisiones de proponer medidas útiles, de no plantear objeciones, de incoar el procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo 93, y de las decisiones finales adoptadas después de este procedimiento.

Por otra parte, la normativa comunitaria en materia de ayudas estatales no prevé, contrariamente a otras ramas del Derecho comunitario, ninguna publicación destinada a comunicar a las partes eventualmente interesadas la notificación de un proyecto de ayuda. Siempre que no se efectúa una publicación, las partes interesadas tienen la posibilidad de dirigirse directamente a la Comisión para informarse sobre la existencia de un procedimiento comunitario sobre determinada ayuda y, en su caso, sobre su situación.



Cuadro 6: Tipología y publicación de las decisiones

¹⁰⁴ La actividad de la Comisión en el ámbito de las ayudas estatales se describe también en los informes anuales sobre política de competencia.

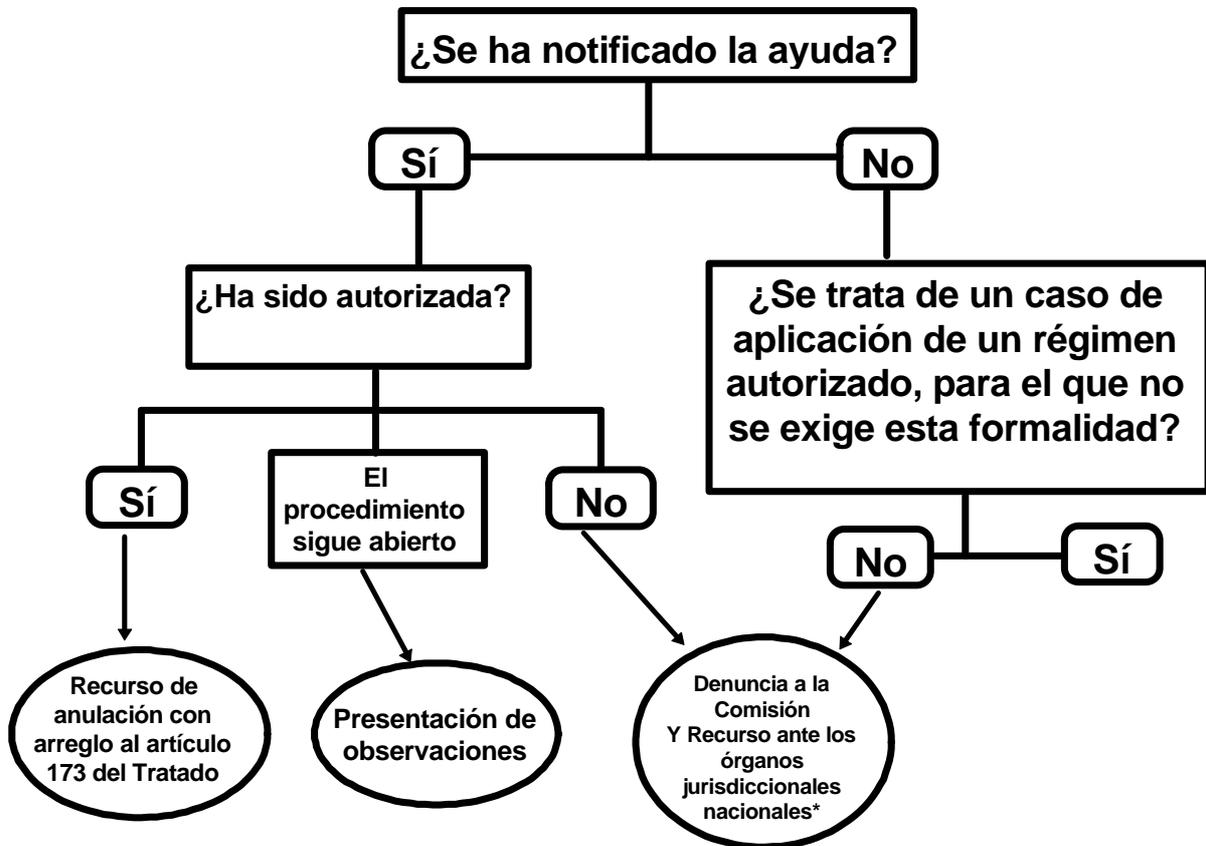
e) Derechos de los terceros

Antes del examen de los derechos de los terceros en relación con los procedimientos comunitarios sobre ayudas estatales, conviene definir el propio concepto de terceros. Recordemos que la empresa beneficiaria no constituye una parte en el procedimiento que se desarrolla entre la Comisión y el Estado miembro afectado, por lo que es un tercero en relación con éste. No obstante, su posición no puede confundirse con la de los demás terceros y se encuentra, desde el punto de vista de la protección judicial de sus derechos, en la misma situación que el Estado miembro afectado, excepto por lo que se refiere al órgano competente (el Tribunal de Justicia para los recursos del Estado y el Tribunal de Primera Instancia para los recursos interpuestos por una empresa). También está garantizada su participación en la integridad de la fase precontenciosa.

El Tribunal de Justicia ha precisado cuáles son las partes interesadas que menciona el apartado 2 del artículo 93, refiriéndose no sólo a la empresa beneficiaria de la ayuda y a los demás Estados miembros, sino también a cualquier persona, empresa o asociación que pueda verse perjudicada por la concesión de la ayuda y, en particular, a las empresas que compiten con la empresa beneficiaria y a las asociaciones profesionales interesadas¹⁰⁵.

Éstos son pues los terceros que pueden presentar observaciones cuando la Comisión decide incoar el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93 e informa al público por medio de una comunicación publicada en el Diario Oficial, serie C. Como ya se ha indicado, para preservar los derechos de los terceros y darles la posibilidad de presentar observaciones en todos los casos que les puedan interesar, la Comisión está obligada a incoar este procedimiento cada vez que tiene dudas acerca de la compatibilidad de

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de noviembre de 1984 en el asunto C-323/82 Inter Mills, antes citado.



Cuadro 7: Vías de recurso para los terceros

(*en virtud del efecto directo de la última frase del apartado 3 del artículo 93)

determinada ayuda con el mercado común¹⁰⁶. La Comisión no está pues facultada para adoptar una decisión de no plantear objeciones a una ayuda tras un examen preliminar, cuando su compatibilidad no resulta obvia¹⁰⁷. En cambio, la incoación del procedimiento del apartado 2 del artículo 93 no parece justificada si las dudas de la Comisión se refieren solamente a la calificación de una medida como proyecto de ayuda nueva, según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 93, más que como ayuda existente, según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de marzo de 1984 en el asunto 84/82 Alemania/Comisión, antes citado.

¹⁰⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 1993, en el asunto C-225/91 Matra, Rec., I, pág. 3203.

¹⁰⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994 en el asunto C-47/91 Italgrani, antes citado.

Cuando el procedimiento incoado por la Comisión da lugar a una decisión de autorización de la ayuda, ya sea condicional o parcial, los terceros antes mencionados tienen obviamente interés en interponer un recurso jurisdiccional con el fin de obtener su anulación. En la práctica, la interposición de este recurso se enfrenta con los criterios de admisibilidad especialmente restrictivos que instituye el párrafo 2 del artículo 173 del Tratado cuando los denunciantes son personas físicas o jurídicas¹⁰⁹.

Tras una evolución lenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ha quedado establecido que la admisibilidad del recurso interpuesto por un tercero para la anulación de una decisión de autorización de una ayuda estatal se da por supuesta, siempre y cuando dicho tercero pueda probar, por una parte, que participó en el procedimiento ante la Comisión mediante una denuncia o el envío de observaciones y, por otra parte, que la decisión en cuestión le supone un importante perjuicio competitivo¹¹⁰. Si el tercero interesado es una asociación profesional que se considera perjudicada por la decisión de la Comisión, se exige además que defienda intereses propios, es decir, distintos de los de sus miembros, condición imprescindible para alegar que le afecta individualmente una decisión que incide en los intereses generales de la categoría profesional que representa¹¹¹.

Un caso particular es el de que la Comisión considere que no debe plantear objeciones a una ayuda. Si no se abre el procedimiento previsto por el apartado 2 del artículo 93, los terceros no tienen la posibilidad de presentar sus observaciones a la Comisión y de participar así en el procedimiento en curso. Habida cuenta de esta carencia, el Tribunal de Justicia ha intervenido para completar el conjunto de las garantías procesales de que disponen los terceros en un caso similar. En efecto, reconoció que la única posibilidad que les queda a los terceros de lograr el respeto de sus derechos es pedir la anulación de la decisión de la Comisión. A tal efecto, el Tribunal de Justicia ha establecido que, en este caso exclusivamente, debe considerarse a estos terceros directa e individualmente afectados por la decisión en su calidad de meros competidores de la empresa beneficiaria de la ayuda¹¹².

¹⁰⁹ El artículo 173 del Tratado regula el procedimiento de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia. En su cuarto párrafo, precisa que toda persona física o jurídica puede pedir la anulación tanto de una decisión de la que es destinatario como de una decisión cuyo destinatario es diferente, siempre que dicha decisión le afecte directa e individualmente.

¹¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de enero de 1986 en el asunto C-169/84 Cofaz, Rec., pág. 391. Para comprender el alcance de la evolución de la jurisprudencia comunitaria sobre este punto, ver también la sentencia del Tribunal de Justicia del 12 de julio de 1973 en el asunto 70/72 Plaumann, Rec., pág. 813.

¹¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988 en los asuntos acumulados C-67, 68 y 70/85 Van der Kooy, antes citado, y de 24 de marzo de 1993, en el asunto C-313/90 CIRFS, antes citado.

¹¹² Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de mayo de 1993 en el asunto C-198/91 Cook, Rec., I, pág. 2487, y de 15 de junio de 1993 en el asunto C-225/91 Matra, antes citado.

IV. RÉGIMEN DE LAS AYUDAS EN EL MARCO DEL TRATADO CECA

1. Principios básicos

A diferencia del Tratado CE, el Tratado CECA, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, no consta de disposición alguna que prevea casos de excepción al principio de prohibición de las ayudas estatales. La letra c) del artículo 4, que constituye de alguna manera el equivalente del apartado 1 del artículo 92 del Tratado CE, dispone en efecto que "*las subvenciones o ayudas otorgadas por los Estados o los gravámenes especiales impuestos por ellos, cualquiera que sea su forma*" son incompatibles con el mercado común del carbón y del acero y quedan por lo tanto suprimidas y prohibidas.

No obstante, el Tribunal de Justicia¹¹³ ha precisado que este principio de prohibición absoluta no contempla ni, por una parte, las ayudas financieras directas de la Comunidad¹¹⁴, ni, por otra, las ayudas concedidas a las empresas pero con la autorización previa de ésta. Dos conclusiones se imponen a la vista de esta jurisprudencia. Por una parte, la letra c) del artículo 4 del Tratado CECA sólo prohíbe las ayudas pagadas unilateral y arbitrariamente por los Estados miembros a las empresas de los sectores afectados¹¹⁵. Por otra parte, la distinción que el Tribunal de Justicia ha marcado entre las ayudas concedidas y las autorizadas por la Comunidad indica claramente que el Tratado CECA acepta el principio de que los Estados miembros otorguen ayudas a las empresas del carbón y del acero después de recibir la autorización de los organismos comunitarios.

Esta evolución debe parangonarse con la profunda crisis estructural que afectó a todos los sectores económicos a partir de los años sesenta, pero especialmente a los del acero y del carbón, es decir, los dos pilares del Tratado CECA. Esta crisis, que nada permitía anticipar en el momento de la firma de este Tratado, cuando estos sectores estaban aún en una situación totalmente sólida, requirió una multiplicación de las intervenciones comunitarias de apoyo financiero a las empresas del carbón y del acero. No obstante, la capacidad financiera de la Comunidad demostró rápidamente ser insuficiente para hacer frente a esta circunstancia imprevisible.

La Comunidad ideó por ello que fueran los Estados miembros los que financiaran las ayudas comunitarias. Para ello, recurrió al apartado 1 del artículo 95, cuyo objeto es precisamente solucionar mediante decisiones excepcionales, específicas y temporales, cualquier situación imprevisible que pudiera presentarse. En el caso que nos ocupa, las decisiones adoptadas por la Comunidad, más conocidas por el nombre de "códigos", regulan la concesión de ayudas a los sectores del carbón y del acero. De conformidad con el artículo 14 del Tratado, estas decisiones son obligatorias en todos sus elementos.

¹¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1961 en el asunto 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad, antes citado.

¹¹⁴ Por otra parte, estas ayudas de la Comunidad están previstas en el artículo 5 del Tratado CECA, de conformidad con el cual la Comunidad "*pondrá a disposición de las empresas medios para la financiación de sus inversiones y participará en los gastos de readaptación*". Por otra parte, el artículo 54 del Tratado CECA prevé que la Alta Autoridad puede conceder préstamos a las empresas o dar su garantía a los empréstitos que éstas contraen.

¹¹⁵ Véanse al respecto las conclusiones del abogado general Mauricio Lagrange de 5 de noviembre de 1960 en el asunto 30/59 antes citado.

2. Códigos de las ayudas a la industria siderúrgica y del carbón

Con arreglo al Tratado CECA, las ayudas se regulan en la actualidad, por una parte mediante la Decisión nº 3855/91/CECA de la Comisión, de 27 de noviembre de 1991, por la que se establecen normas comunitarias relativas a las ayudas para la siderurgia¹¹⁶ y, por otra parte, mediante la Decisión nº 3632/93/CECA de la Comisión, de 28 de diciembre de 1993, relativa al régimen comunitario de las intervenciones de los Estados miembros en favor de la industria del carbón¹¹⁷. En cuanto a la primera de estas normas, conviene precisar que determinadas actividades del sector siderúrgico no entran en el ámbito de aplicación del Tratado CECA. Las ayudas a estas actividades no están por lo tanto reguladas por la Decisión nº 3855/91/CECA antes citada, sino por una normativa sectorial adoptada en el marco del Tratado CE¹¹⁸.

Estos Códigos establecen las condiciones en las cuales determinadas categorías de ayudas financiadas por los Estados miembros constituyen ayudas comunitarias compatibles con el mercado común. Las condiciones se han fijado con precisión para proporcionar a los interesados el marco de referencia más fiable posible.

Las categorías recogidas en el Código de ayudas a la siderurgia engloban las ayudas al cierre de empresas y las ayudas regionales a las inversiones en Grecia, Portugal y los territorios de la antigua República Democrática Alemana. El Código de ayudas a la industria del carbón prevé, por su parte, las ayudas al funcionamiento, a la reducción de actividad y a la cobertura de cargas excepcionales. En cuanto a las ayudas a la investigación y desarrollo y a las ayudas para la protección del medio ambiente, los dos Códigos se remiten a las directrices *ad hoc* adoptadas con arreglo al Tratado CE o al menos se inspiran en ellas¹¹⁹.

Conviene destacar que, según la Comisión, estos Códigos no tienen por objeto regular de manera exhaustiva el problema de las ayudas a las empresas de los sectores afectados, sino solamente fijar las condiciones fundamentales de compatibilidad de determinadas categorías de ayudas muy específicas. No prejuzga pues la adopción de decisiones de integración de los Códigos referentes a ayudas que no entran en estas categorías o no cumplen las condiciones de compatibilidad previstas, siempre y cuando, como es natural, se cumplan los requisitos de aplicación del apartado 1 del artículo 95 del Tratado CECA. Esta postura será valorada en breve por el Tribunal de Primera Instancia¹²⁰.

¹¹⁶ DO L 362, de 31 de diciembre de 1991, pág. 57.

¹¹⁷ DO L 329, de 30 de diciembre de 1993, pág. 12.

¹¹⁸ Ver *supra*, punto II.3.d.

¹¹⁹ Ver *supra*, punto II.5.b.

¹²⁰ Así, la Comisión ha adoptado recientemente siete decisiones individuales de autorización de ayudas a las empresas siderúrgicas EKO Stahl AG, Siderurgia Nacional, CSI, ILVA, Sachsische Edelmetallwerke GmbH y Sidenor (decisiones 94/256/CECA a 94/261/CECA de 12 de abril de 1994 -DO L 112, de 3 de mayo de 1994, págs. 45 y sigs.-). Estas decisiones han sido objeto de tres recursos pendientes de sentencia ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.

3 Cuestiones de procedimiento

Como ya se ha indicado, cualquier ayuda a una actividad correspondiente a un sector sujeto al Tratado CECA debe ser autorizada por la Comunidad antes de concederse y debe, por lo tanto, notificarse de antemano a la Comisión.

El procedimiento de notificación de las ayudas a las empresas siderúrgicas está regulado por el artículo 6 del Código de las ayudas a la siderurgia. En virtud de esta disposición, los proyectos de ayuda deben notificarse a la Comisión y no pueden llevarse a cabo antes de haber recibido su aprobación. En algunos casos, la Comisión está obligada a consultar al conjunto de los Estados miembros antes de adoptar una posición sobre un proyecto. Cuando se propone prohibir una ayuda, la Comisión invita de antemano a los terceros interesados a presentarle sus observaciones. Por último, la no respuesta de la Comisión en los dos meses posteriores a la notificación del proyecto de ayuda se considera una aceptación implícita de dicho proyecto¹²¹. En tal caso, el Estado debe no obstante informar a la Comisión de su intención de llevar a cabo el proyecto.

El Código de ayudas a la industria del carbón prevé por su parte que los Estados miembros notifiquen a la Comisión, por medio de un formulario ad hoc, el conjunto de las intervenciones que se proponen realizar durante el año posterior a la notificación¹²². Estas intervenciones no pueden llevarse a cabo mientras la Comisión no las haya autorizado.

¹²¹ Este plazo se amplía a tres meses cuando la Comisión ha procedido a una consulta de los Estados miembros.

¹²² Decisión n° 341/94/CECA de la Comisión, de 8 de febrero de 1994 ((3 de junio de 1994)), por la que se aplica la Decisión n° 3632/93/CECA relativa al régimen comunitario de las intervenciones en favor de la industria hullera (DO L 49, de 19 de febrero de 1994, pág. 1). El Código de las ayudas a la industria del carbón prevé por otra parte que los Estados miembros que desean conceder ayudas al funcionamiento o ayudas a la reducción de actividad durante el período 1994-2002, deben presentar a la Comisión planes de modernización, racionalización y reestructuración o planes de reducción de actividad antes del 31 de marzo de 1994.

ANEXOS

1. Principales textos adoptados o publicados por la Comisión en materia de ayudas estatales desde la clausura del volumen II A (31.12.1994)

Carta de la Comisión a los Estados miembros, de 22 de febrero de 1995 (SG (95) D/1971), en la que se comunican los tipos de interés que deben utilizarse en los casos de reembolso de ayudas ilegales e incompatibles (pendiente de publicación)

El tipo de interés aplicable en caso de reembolso de una ayuda es el tipo comercial y no el tipo legal.

Comunicación de la Comisión sobre las ayudas estatales para las inversiones destinadas a la transformación y la comercialización de productos agrícolas (DO C 71, de 23 de marzo de 1995, pág. 6).

La Comisión se propone seguir aplicando a las ayudas estatales las limitaciones sectoriales fijadas en el punto 2 del Anexo de la Decisión nº 90/342, excepto cuando las condiciones establecidas por la Decisión nº 94/173 sean menos restrictivas.

Comunicación sobre la prórroga del periodo de vigencia de las directrices aplicables a las ayudas al sector de las fibras sintéticas (DO C 142, de 8 de junio de 1995, pág. 4).

La normativa aplicable a las ayudas estatales en el sector de las fibras sintéticas se prorroga hasta el 31 de marzo de 1996.

Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la recuperación de las ayudas concedidas sin autorización previa de la Comisión (DO C 156, de 22 de junio de 1995, pág. 5).

La Comisión confirma su intención de adoptar decisiones provisionales de recuperación de las ayudas pagadas infringiendo las normas de procedimiento que regulan esta materia. Esta recuperación debe efectuarse de acuerdo con las disposiciones del Derecho nacional aplicable y contempla también los intereses de demora sobre el importe por recuperar. Los intereses de demora se calculan al tipo comercial a partir de la fecha de concesión de la ayuda.

Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE a las ayudas regionales (DO C 282, de 26 de octubre de 1995, pág. 11).

La Comisión procedió, para cada Estado miembro, a la actualización de los índices máximos para la evaluación de la situación socioeconómica de una región.

Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor (DO C 284, de 28 de octubre de 1995, pág. 3) con rectificación (DO C 307, de 18 de noviembre de 1995, pág. 22).

La Comisión prorrogó por una parte las directrices en cuestión con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 1995 y, por otra parte, propuso medidas apropiadas según lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 93 del Tratado.

Comunicación de la Comisión sobre la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión en materia de ayudas de Estado (DO C 312, de 23 de noviembre de 1995, pág. 8).

Esta Comunicación precisa determinadas consecuencias del principio de la aplicabilidad directa de la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado y, en particular, insta un mecanismo de cooperación entre, por una parte, los órganos jurisdiccionales que aplican este principio y, por otra parte, la Comisión.

Directrices relativas a las ayudas al empleo (DO C 334, de 12 de diciembre de 1995, pág. 4).

El contenido de estas directrices se menciona en el punto 2.3.3, que trata de las normativas horizontales.

Reglamento n° 3094/95 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, sobre ayudas a la construcción naval (DO L 332, de 30 de diciembre de 1995, pág. 1), modificado por el Reglamento n° 1904/96 del Consejo, de 27 de septiembre de 1996 (DO L 251, de 3 de noviembre de 1996).

Este Reglamento dispone que el acuerdo OCDE, ratificado por la Comunidad, se aplicará a partir de su ratificación por todas las partes interesadas, y a más tardar del 31 de diciembre de 1997. En el ínterin seguirá aplicándose la Séptima Directiva.

Acuerdo sobre las condiciones normales de competencia en la industria de la construcción y de la reparación naval mercante (DO C 355, de 30 de diciembre de 1995, pág. 1).

Este acuerdo tiene por objeto erradicar todas las prácticas incompatibles con las condiciones normales de competencia y, en particular, las prácticas perjudiciales en materia de precios.

Encuadramiento comunitario sobre ayudas de Estado de investigación y desarrollo (DO C 45, de 17 de febrero de 1996, pág. 5).

Estas directrices fomentan, mediante la concesión de primas, los proyectos en beneficio de las PYME en general y de las empresas que invierten en las regiones menos desarrolladas de la Unión o que se ajustan al espíritu del programa marco de investigación y de desarrollo tecnológico 1994-1998 y de sus prioridades específicas. Este régimen limita la obligación de notificación previa a los proyectos concretos de investigación que rebasen determinado importe. Este texto sustituye al publicado en 1986.

Comunicación de la Comisión sobre las ayudas de Estado en forma de préstamos con bonificaciones de intereses en el sector agrario ("créditos de gestión") (DO C 44, de 6 de febrero de 1996, pág. 2).

Esta Comunicación modifica la política de la Comisión consistente en no oponerse a este tipo de ayudas ampliando el número de condiciones fijadas para su concesión.

Comunicación de la Comisión relativa a las ayudas de minimis (DO C 68, de 6 de marzo de 1996, pág. 9).

Esta comunicación simplifica la aplicación de la norma de minimis y amplía su alcance sustituyendo, por una parte, el umbral doble de 50.000 ecus por uno único de 100.000 ecus y suprimiendo, por otra, cualquier restricción relacionada con la acumulación de una ayuda de minimis con otras ayudas notificadas y autorizadas por la Comisión.

Directrices aplicables a las ayudas al sector de las fibras sintéticas (DO C 94, de 30 de marzo de 1996, pág. 11).

Estas directrices, que tienen una duración prevista de 3 años a partir del 1 de abril de 1996, tienen por objeto mejorar el control de la Comisión, al permitirle tener en cuenta la

situación de escasez o de saturación del producto en el mercado afectado y obligar a los Estados miembros a notificar cualquier proyecto de ayuda, a menos que se conceda de conformidad con regímenes autorizados y destinados a la formación/recualificación profesional, a la protección del medio ambiente o a investigación y desarrollo.

Directrices comunitarias sobre ayudas de Estado a las pequeñas y medianas empresas (DO C 213, de 23 de julio de 1996, pág. 4).

Estas directrices precisan y modifican los criterios de valoración de la compatibilidad de las ayudas a las PYME con el mercado común y, en particular, el tratamiento de las inversiones inmateriales en forma de transferencias de tecnología, que se beneficiarán en lo sucesivo de la misma actitud favorable que las inversiones materiales. Este texto sustituye al publicado en 1992.

2. Información sobre la política europea de competencia

La Dirección General IV-Competencia pone a disposición del público información sobre la política europea de competencia a través del servidor EUROPA de la Unión Europea en el World Wide Web (dirección: <http://europa.eu.int>). EUROPA contiene datos sobre las actividades de las instituciones de la Unión y la página de la DG IV se encuentra en la rúbrica que trata las actividades de la Comisión Europea.

Más concretamente, las páginas de la DG IV contienen información sobre los grandes sectores de la política de competencia, a saber: la lucha contra los cárteles, las concentraciones, la liberalización, las ayudas estatales y los asuntos internacionales. En cada uno de estos grandes sectores, el usuario puede encontrar rúbricas que contienen: los comunicados de prensa de las dos últimas semanas; las actas publicadas en el Diario Oficial durante el último mes; el texto integral de la legislación vigente y una relación con las referencias de las decisiones concretas y de las sentencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia.

En rúbricas distintas se recogen: los discursos pronunciados y los artículos publicados por el Comisario de Competencia, el Director General y los funcionarios de la DG IV; los números anteriores del *EC Competition Policy Newsletter*; los informes anuales sobre la política de competencia; una lista actualizada de las publicaciones comunitarias sobre la competencia disponibles; así como otros documentos interesantes, los enlaces con otros sitios de otras autoridades nacionales e internacionales que tratan de la competencia, etc.

Comisión Europea

Derecho de la competencia en las Comunidades Europeas - volumen IIB: Explicación de las normas aplicables a las ayudas estatales

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

1997 - 54 p 16,2 x 22,9 cm

ISBN: 92-827-9660-4

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): ECU 8,50