



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.10.2002
COM(2002) 555 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Informe provisional sobre la reducción y reorientación de la ayuda estatal

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO

Informe provisional sobre la reducción y reorientación de la ayuda estatal

PARTE I: INTRODUCCIÓN

1. En sus conclusiones del 24 de marzo del 2001 el Consejo Europeo de Estocolmo indicó que el nivel de ayudas estatales en la Unión Europea debía reducirse y el sistema hacerse más transparente. "Para ello los Estados miembros deberían demostrar una tendencia a la baja de las ayudas públicas en relación con el PIB para 2003, teniendo en cuenta la necesidad de desviar la ayuda hacia objetivos horizontales de interés común, incluidos los de cohesión;"
2. En Barcelona, el 16 de marzo del 2002, el Consejo Europeo renovó "su llamamiento a los Estados miembros para que reduzcan el nivel global de ayuda estatal en términos del PIB para 2003 y los años sucesivos, dirijan esa ayuda hacia objetivos horizontales de interés común, incluida la cohesión económica y social, y la orienten a fallos detectados en el mercado. Una ayuda estatal menor y mejor orientada constituye un elemento clave de una competencia eficaz."
3. El 5 de diciembre del 2001 el Consejo adoptó conclusiones sobre la ayuda estatal en las que invita a los Estados miembros a:
 - continuar sus esfuerzos para reducir los niveles de ayuda, en términos de porcentaje del PIB;
 - reducir prioritariamente, con objeto de eliminarla, la que tiene los mayores efectos distorsionadores;
 - reorientar la ayuda hacia objetivos horizontales, incluida la cohesión y, en su caso, las pequeñas y medianas empresas (PYME);
 - desarrollar más el uso de evaluaciones previas y posteriores de los regímenes de ayudas, a fin de reequilibrarlos de forma más eficaz; tales evaluaciones deberían centrarse en la calidad de los paquetes de ayuda, sus efectos en la competencia y su impacto;
 - mejorar la transparencia y calidad de la información enviada a la Comisión, particularmente por procedimientos nacionales de control y seguimiento así como, cuando sea posible, mediante la transmisión de estadísticas pertinentes;
4. Además el Consejo invitó a la Comisión a:
 - desarrollar, junto con los Estados miembros, herramientas estadísticas que permitan el seguimiento de estas conclusiones y concebir indicadores de eficacia que deberían complementar al marcador;
 - intensificar la evaluación del impacto de la ayuda en la competencia, sobre la base de criterios económicos;
 - fomentar los intercambios de experiencias y ejercicios concertados de evaluación, para analizar la eficacia de los instrumentos a escala europea;
 - continuar sus esfuerzos para simplificar las normas europeas sobre ayuda estatal, modernizarlas y clarificarlas para hacerlas más efectivas, particularmente en términos de duración de los procedimientos;
 - presentar una evaluación inicial en el 2002.

5. Según lo pedido en este último guión, la parte II del presente informe describe los primeros pasos dados por la Comisión para poner en práctica las conclusiones. Teniendo en cuenta que las conclusiones del Consejo Europeo se dirigen a los Estados miembros, la parte III recoge algunas sugerencias para las próximas etapas de este trabajo.

PARTE II: PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO DEL 5 DE DICIEMBRE DEL 2001

Desarrollo de herramientas estadísticas que permitan el seguimiento de las recomendaciones del Consejo

6. Esta petición a la Comisión está íntimamente ligada a la petición hecha por el Consejo a los Estados miembros de mejorar la transparencia y calidad de la información que envían a la Comisión, particularmente mediante procedimientos nacionales de control y seguimiento y, cuando sea posible, facilitando estadísticas pertinentes. Como primer paso concreto la Comisión ha puesto en marcha un estudio completo de las disposiciones actuales para el envío por los Estados miembros de informes anuales y estadísticas, que se recogen en la carta de la Comisión a los Estados miembros del 2 de agosto de 1995 referente al procedimiento conjunto de información y notificación de conformidad con el Tratado CE y el Acuerdo de la OMC¹. Tras realizar este estudio interno los servicios de la Comisión consultarán rápidamente a expertos de los Estados miembros sobre un formato revisado y simplificado de presentación de los informes anuales a la Comisión. Está previsto que el nuevo formato se adopte bajo la forma de reglamento de aplicación de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999², por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, tras la consulta formal a los Estados miembros a través del Comité Consultivo sobre Ayudas Estatales.

Concebir indicadores de eficacia de la ayuda estatal

7. En el contexto del control de la ayuda estatal, la evaluación por la Comisión de la ayuda se centra en sus efectos sobre la competencia y su compatibilidad con los criterios establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 87 del Tratado CE. En un contexto más amplio, el marcador de ayudas estatales³ ha hecho algunas primeras tentativas de evaluar si la ayuda estatal es siempre el instrumento más apropiado para corregir ciertas deficiencias del mercado. Sin embargo el desarrollo específico de indicadores de eficacia de la ayuda estatal resalta otro aspecto de la política de ayuda estatal del cual los Estados miembros son fundamentalmente responsables. Esto también se refleja en las conclusiones de Estocolmo y Barcelona, que invitan a los Estados miembros a desarrollar más evaluaciones de los regímenes de ayudas, para reequilibrarlos de una forma más efectiva. Por su parte la Comisión se propone facilitar tales procesos y ofrecer un foro de intercambio de experiencias y ejercicios concertados de evaluación.

¹ Publicada en el sitio Internet de la Comisión:
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506_en.html

² DO L 83 de 27.3.1999, p. 1

³ COM(2001)782 final y COM(2002)242 final.

8. La Comisión también ha decidido encargar un estudio a expertos exteriores, cuyo propósito es doble: concebir una metodología para evaluar la contribución de las diversas formas de ayuda estatal a la realización de distintos objetivos políticos claramente definidos, y desarrollar indicadores generales que puedan ser utilizados por los Estados miembros para facilitar la evaluación de la eficacia de su ayuda estatal.
9. Al evaluar la eficacia de la ayuda estatal el estudio no intenta identificar y medir directamente los fallos detectados en el mercado o comparar el nivel de intensidad de la ayuda en los contextos regionales sino definir más bien los objetivos políticos de la ayuda estatal e investigar su eficacia como instrumento político para lograrlos. La metodología a desarrollar debería, entre otras cosas, ayudar a los responsables políticos a evaluar el impacto, desde el punto de vista de los objetivos, de recortes potenciales de la ayuda estatal. Hasta ahora el trabajo empírico, basado en un planteamiento econométrico, se ha centrado en gran parte en la ayuda para investigación y desarrollo pero se ampliará para cubrir otras áreas, incluidas las PYME. En un segundo paso el estudio examina los otros factores que obran recíprocamente con la ayuda estatal para determinar el grado de éxito en la realización de los objetivos políticos. Se espera que, si se valida satisfactoriamente, la aplicación de la metodología que se está desarrollando ayude a elaborar una lista de criterios que permita identificar las circunstancias en que la ayuda pudiera ser más o menos efectiva. Este trabajo debería considerarse como complementario de estudios en profundidad de casos, que seguirán siendo claramente necesarios.
10. La Comisión se propone poner a disposición de los Estados miembros los resultados finales del estudio.

Intensificar la evaluación del impacto de la ayuda sobre la competencia con arreglo a criterios económicos

11. La Comisión debe garantizar que su política de control de la ayuda estatal se base en criterios económicos sanos, en especial teniendo en cuenta consideraciones económicas al desarrollar los diversos marcos, directrices y reglamentos que establecen condiciones detalladas sobre compatibilidad de la ayuda con el mercado común. Así, por ejemplo, al elaborar la comunicación sobre ayudas estatales y capital de riesgo⁴ la Comisión tuvo en cuenta la información disponible sobre los fallos de los mercados de capitales de riesgo para definir las garantías y criterios que deben utilizarse para evaluar la compatibilidad de la ayuda. También aceptó que hay argumentos económicos sanos para abandonar el requisito usual de un vínculo con los costes subvencionables, y explícitamente previó mecanismos que aprovechan los intereses y experiencia de los operadores de mercado. Porque tales mecanismos deben garantizar que las decisiones de inversión son guiadas por incentivos de mercado y hacen frente a los riesgos del mercado, el razonamiento económico sugiere que el potencial de distorsión de la competencia es reducido en comparación con medidas ejecutadas enteramente por los poderes públicos.

⁴ DO C 235 de 21.8.2001, p. 3.

12. La Comisión concluyó recientemente un estudio del marco multisectorial para grandes proyectos de inversión que ha llevado a la adopción de una nueva Comunicación de la Comisión, el 19 de marzo del 2002⁵. En ella la Comisión considera que las grandes inversiones, aunque contribuyen efectivamente al desarrollo regional, están menos afectadas por problemas regionales específicos. Como consecuencia, las grandes inversiones pueden ser atraídas con éxito a las regiones desfavorecidas con cantidades relativamente más pequeñas de ayuda que los proyectos más pequeños. Además la Comisión reconoce que es más probable que ciertos tipos de proyectos de inversión den lugar a distorsiones de la competencia. Es el caso, en especial, de las inversiones en un sector en que una única empresa tiene una alta cuota de mercado y se aumenta perceptiblemente la capacidad de producción sectorial sin un aumento perceptible correspondiente en la demanda. Más generalmente, la distorsión de la competencia es probable en sectores que sufren problemas estructurales y la demanda disminuye constantemente. En consecuencia la Comisión ha decidido emprender en el 2003 un análisis sistemático de la situación en la Comunidad con objeto de identificar los sectores afectados, que estarán posteriormente sujetos a normas de ayuda más restrictivas para proyectos de inversión regionales de gran envergadura.
13. La Comisión también ha emprendido recientemente una revisión del encuadramiento comunitario sobre ayudas estatales de investigación y desarrollo. Para ello la Comisión publicó una invitación abierta a Estados miembros y partes interesadas para que presentaran sus observaciones con respecto a la experiencia del marco actual y la necesidad de cambios. Después de considerar estos comentarios la Comisión concluyó que las normas actuales no son un obstáculo para realizar el objetivo fijado por el Consejo Europeo de Barcelona de que el gasto total en investigación y desarrollo en la Unión aumente para acercarse al 3% del PIB en el 2010, con dos tercios de esta inversión procedentes del sector privado. La Comisión por lo tanto decidió ampliar las directrices actuales hasta finales del 2005⁶ y las revisará en ese momento habida cuenta de los avances logrados en el sentido del objetivo de Barcelona, incluyendo los avances hechos para reorientar las medidas de ayuda estatal según lo indicado en su Comunicación "Más investigación para Europa. Objetivo: 3% del PIB"⁷.
14. Por lo que se refiere a las medidas de ayuda estatal no cubiertas por los marcos, directrices y reglamentos existentes, la Comisión considerará si es posible definir mejor los criterios económicos utilizados para determinar si se debe considerar que las distorsiones de la competencia que provocan afectan a las condiciones comerciales en un grado contrario al interés común, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la posibilidad de predicción en sus decisiones sobre ayuda estatal. Uno de los factores que deben tomarse en consideración a este respecto es si una medida está abierta a un gran número de beneficiarios sobre la base de criterios objetivamente definidos o si se limita a un único beneficiario o a un pequeño número de ellos.

⁵ DO C 70 de 19.3.2002, p. 8.

⁶ DO C 111 de 8.5.2002, p. 3.

⁷ COM (2002) 499 final.

15. La Comisión también está considerando hasta qué punto los criterios económicos deben tomarse en consideración al concebir los procedimientos de ayuda estatal de modo que puedan simplificarse los procedimientos para aprobar los casos simples que no presentan problemas significativos de competencia y centrar sus limitados recursos en los casos más problemáticos.

Fomentar los intercambios de experiencias y ejercicios concertados de evaluación

16. Para fomentar el proceso de evaluación paritaria mediante el marcador la Comisión ha establecido un foro de Estados miembros para fomentar intercambios de experiencias sobre diversos aspectos de sus políticas de ayuda estatal, incluidas experiencias sobre evaluaciones nacionales. Hasta ahora este recurso sigue siendo sustancialmente poco utilizado y el foro consiste actualmente en una serie de enlaces internet a los sitios de las autoridades de algunos Estados miembros, aunque no de todos. La Comisión se propone desarrollar más tal foro en estrecha colaboración con los Estados miembros.
17. Por su parte la Comisión considera que la evaluación y comparación emprendidas fuera del marco de la política de competencia puede también proporcionar una experiencia útil que debe tomarse en consideración en el contexto de la ayuda estatal. Por ejemplo, los ejercicios de evaluación comparativa de las políticas nacionales de investigación y desarrollo tecnológico y la mejora de la eficacia de los mecanismos de apoyo público, que se están aplicando para facilitar la realización del objetivo de Barcelona de incrementar el gasto en investigación y desarrollo, pueden proporcionar información útil para considerar la eficacia de los diversos tipos de medidas de ayuda estatal al compararlos con otros instrumentos políticos disponibles⁸. Del mismo modo, la actividad del grupo de trabajo sobre simplificación del ambiente empresarial (BEST)⁹ puede proporcionar indicadores valiosos de la eficacia de las distintas formas de apoyo a las PYME.

Continuar los esfuerzos para simplificar, modernizar y clarificar las normas sobre ayuda estatal

18. La Comisión ha continuado sus esfuerzos para modernizar, simplificar y clarificar las normas de ayuda estatal. La adopción del nuevo marco multisectorial mencionado en el apartado 12 constituye un paso importante en esa dirección. El nuevo marco establece normas mucho más claras para evaluar la ayuda estatal a los grandes proyectos de inversión regionales y elimina al mismo tiempo la necesidad de notificación previa de muchos proyectos de ayuda, a condición de que se conceda en el marco de un régimen de ayudas regional aprobado. Al mismo tiempo el nuevo marco reúne y consolida en un solo texto los diversos textos sectoriales aplicados previamente al acero, las fibras sintéticas y es automóvil.
19. Por lo que se refiere a los sectores del carbón y del acero, la Comisión ha adoptado una comunicación que aclara ciertos aspectos del tratamiento de los casos de competencia resultantes de la expiración del Tratado CECA, que también explica la aplicación de los procedimientos de ayuda estatal en esta nueva situación¹⁰. La

⁸ Véase, por ejemplo, Benchmarking National RTD Politics, First Results, SEC (2002) 129, 31.1.2002.

⁹ http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/best_procedure.htm

¹⁰ DO C 152 de 26.6.2002, p. 5.

Comisión también adoptó un Reglamento que establece normas para la concesión de ayuda estatal a la industria hullera con el objetivo de contribuir a su reestructuración¹¹.

20. Tras completar los procedimientos de consulta de los Estados miembros y terceros establecidos en el Reglamento (CE) nº 994/98, la Comisión va a adoptar un reglamento de exención por categorías para la ayuda estatal al empleo, que eliminará la necesidad de notificación previa de muchas ayudas estatales de fomento del empleo o de ayuda a trabajadores desfavorecidos o discapacitados.
21. La Comisión está finalizando actualmente una revisión de la definición comunitaria de pequeña y mediana empresa, que es utilizada por la Comisión para muchos fines, incluido el control de la ayuda estatal. Lo más rápidamente posible después de adoptarse la nueva definición, la Comisión presentará para consulta proyectos de enmiendas a las exenciones por categorías para la ayuda a las PYME y a la formación para incorporar la nueva definición. Al mismo tiempo la Comisión considerará la ampliación de la exención por categorías para la ayuda a las PYME con el fin de incluir la ayuda de investigación y desarrollo.
22. En el marco de la comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la revisión intermedia de la Política Agrícola Común¹², la Comisión examina las posibilidades de adoptar reglamentos de exención tales como una exención por categorías para diversos tipos de ayuda estatal. Esto aceleraría la puesta en práctica de los nuevos regímenes y evitaría la notificación previa de diversos tipos de ayuda estatal a la agricultura.
23. La Comisión también ha publicado comunicaciones sobre la aplicación de las normas sobre ayuda estatal a los servicios públicos de radiodifusión¹³ y sobre determinados aspectos jurídicos vinculados a las obras cinematográficas y audiovisuales¹⁴.
24. La Comisión ha publicado una comunicación para aclarar que la ayuda ilegal concedida sin notificación previa a la Comisión se evaluará de conformidad con los marcos pertinentes en vigor en el momento de concesión de la ayuda¹⁵.
25. Además la Comisión continúa su trabajo para aclarar la relación entre normas sobre ayuda estatal y compensación por parte de los Estados miembros por el coste de prestar servicios de interés económico general. De conformidad con la petición del Consejo Europeo de Sevilla, este trabajo será objeto de un informe separado al Consejo Europeo de Copenhague.
26. En lo tocante a los procedimientos de ayuda estatal, la Comisión ha emprendido recientemente un estudio interno detallado sobre cómo simplificar los procedimientos y reducir su duración. Gracias a ello los servicios de la Comisión han definido varios posibles cambios que serán objeto de una consulta detallada con expertos de los Estados miembros. Este trabajo puede llevar a la preparación de

¹¹ Reglamento (CE) nº 1407/2002 del Consejo, de 23 de julio de 2002, sobre la ayuda estatal a la industria hullera

¹² COM (2002) 394 final de 10.7.2002.

¹³ DO C 320 de 15.11.2001.

¹⁴ COM (2001) 534 final, 26.9.2001.

¹⁵ DO C 119 de 22.5.2002, p. 5.

disposiciones de aplicación de conformidad con el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 659/1999 relativas a la forma, contenido y otros detalles de las notificaciones; la forma, contenido y detalles de los informes anuales; plazos y su cálculo; tipo de interés aplicado en la recuperación de la ayuda ilegal; y otras sugerencias para mejorar los procesos actuales y los métodos de trabajo.

27. Más específicamente, por lo que se refiere a los procedimientos de ayuda estatal en el sector pesquero, la Comisión ha propuesto eliminar el examen separado, desde la perspectiva de la ayuda estatal, de las contribuciones financieras obligatorias de los Estados miembros a proyectos cofinanciados como parte de la ayuda estructural comunitaria en este sector¹⁶.

PARTE III: PRÓXIMOS PASOS

28. Según lo dicho al principio de este informe, las conclusiones de Estocolmo y Barcelona, que piden reducir los niveles generales de ayuda y reorientarla a objetivos horizontales de interés común, incluida la cohesión económica y social, se dirigen a los Estados miembros. El Consejo, sin embargo, ha pedido a la Comisión que juegue un papel activo en el seguimiento de la aplicación de esas conclusiones y facilite un foro para el intercambio de información y mejores prácticas. A tal fin la Comisión se propone desarrollar más el foro existente.
29. Por consiguiente la Comisión invita a todos los Estados miembros a enviar, si es posible antes del 31 de diciembre del 2002, un resumen de las acciones que han emprendido para materializar las conclusiones de los Consejos Europeos de Estocolmo y Barcelona sobre ayuda estatal así como las conclusiones del Consejo de 5 de diciembre del 2001. Por su parte la Comisión transmitirá las contribuciones recibidas a los otros Estados miembros, junto con los resultados del estudio sobre los criterios de eficacia de la ayuda mencionado anteriormente. Los servicios de la Comisión organizarían posteriormente una reunión multilateral con expertos de los Estados miembros en la que las diversas contribuciones podrían discutirse a fondo e incluiría una síntesis en el marcador de ayudas estatales del 2003. También podría estudiarse preparar un corto informe para el Consejo Europeo de Atenas.
30. Dependiendo del resultado de este primer intento, podría considerarse la utilidad de repetirlo anualmente.
31. Aparte de esto, la Comisión continuará sus esfuerzos para simplificar, modernizar y clarificar las normas sobre ayuda estatal, con un énfasis particular en simplificar y acortar los procedimientos. Teniendo en cuenta la expiración en el 2004 de las Directrices comunitarias sobre salvamento y reestructuración de empresas en crisis, un tipo de ayuda que es considerado en general como uno de los más distorsionadores de la competencia, la Comisión realizará en el 2003 una evaluación detallada del funcionamiento de las actuales Directrices.

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Consejo que que modifica el Reglamento (CE) n° 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca; artículo 19 sobre "Contribuciones financieras obligatorias y ayuda estatal", COM (2002) 187 final, 28.5.2002, p. 11.