

## UNIÓN EUROPEA

### LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO EN LA UNIÓN EUROPEA

#### La reforma del régimen de ayudas de Estado en la Unión Europea

*En la actual situación de escasez de recursos y crisis financiera, la selección adecuada de proyectos que merecen recibir apoyo económico público es un reto prioritario para la Comisión Europea y los Estados miembros. El actual régimen de control de ayudas de Estado muestra claras deficiencias para afrontar este reto: el procedimiento es poco ágil, la normativa es difícil de aplicar y, sobre todo, se ha generado gran inseguridad jurídica. En mayo de 2012 la Comisión Europea anunció un proyecto de modernización del régimen de ayudas de Estado mediante la adopción de un paquete de reformas que prevén una modificación integral del régimen aplicable. En este trabajo se expondrán las principales iniciativas propuestas por la Comisión en su paquete de reformas y el estado en el que se encuentra cada una de ellas.*

#### The reform of the State Aid regime in the European Union

*The current situation of scarce resources and deep financial crisis has made finding suitable projects that can benefit from public aids a priority for the European Commission and the Member States. The current state aid system is deficient to face such a challenge: the proceedings are slow, the regulatory system is very complex and difficult to apply and, most importantly, it has given rise to legal uncertainty. In May 2012, the European Commission announced a project to modernise the State aid system including a number of reforms affecting the entire aids system. This article describes the most outstanding initiatives proposed by the European Commission in its package to modernise the State aid system and the current status of the reforms.*

#### INTRODUCCIÓN

El régimen de ayudas de Estado es hoy en día una de las áreas del Derecho de la competencia y de la Unión Europea más arduas y difíciles de aplicar. La complejidad de los conceptos y criterios aplicables, junto con la dispersión normativa y la evolución de la posición de la Comisión Europea (la «Comisión») a la hora de tratar nuevas fórmulas de ayudas públicas, generan inseguridad jurídica y ralentizan los procedimientos.

La Comisión es consciente de las deficiencias del actual marco normativo y de la necesidad de establecer pautas claras que permitan a los Estados miembros priorizar las medidas de apoyo público, minimizando el riesgo de causar graves distorsiones a la competencia y al mercado interior.

Para paliar las deficiencias de este régimen y afrontar los retos que plantea la situación económica actual, el 8 de mayo de 2012 Comisión anunció un ambicioso proyecto de modernización del régimen de ayudas de Estado, que implica una reforma integral del actual marco normativo.

Los objetivos que pretenden alcanzarse con este paquete de reformas pueden resumirse en cuatro puntos:

(i) simplificar y consolidar el régimen normativo aplicable, estableciendo criterios de coherencia mínimos en el análisis de la compatibilidad con el mercado interior de los distintos regímenes y tipos de ayudas estatales;

(ii) reforzar la seguridad jurídica de los operadores, estableciendo conceptos claros sobre el concepto de ayudas de Estado y sobre las categorías de ayudas de Estado que no precisan autorización *ex ante* de la Comisión;

(iii) agilizar el procedimiento de revisión de las ayudas de Estado, al permitir a la Comisión que centre su investigación solo en los casos de mayor impacto y amplíe los supuestos de autorización automática de ayudas públicas; y

(iv) reforzar las facultades de investigación y análisis de la Comisión.

Para alcanzar estos objetivos, la Comisión propone instrumentar su reforma a través de dos mecanismos:

(i) Revisar y modificar los reglamentos básicos sobre ayudas de Estado, en concreto: a) el Reglamento (CE) 994/98, del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE (actualmente 107 y 108 TFUE) a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (el «Reglamento de Habilitación») y el Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (el «Reglamento 1370/2007»); b) el Reglamento (CE) 1998/2006, de 15 de diciembre de 2006, sobre ayudas de menor importe (el «Reglamento de minimis»); c) el Reglamento (CE) 659/1999, de la Comisión, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen las disposiciones

de aplicación del artículo 92 del Tratado CE (actualmente el artículo 108 TFUE) (el «Reglamento de Procedimiento»); y d) el Reglamento (CE) 800/2008, de la Comisión, de 6 de agosto de 2008, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado común en aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE (actualmente los artículos 107 y 108 TFUE) (el «Reglamento General de Exención por Categorías» o el «RGEC»).

(ii) Revisar las actuales directrices aplicables sobre el análisis de la compatibilidad de ayudas estatales con el mercado interior y adoptar nuevas directrices en determinados tipos de medidas de intervención pública.

El calendario inicialmente previsto por la Comisión para llevar a efecto este proyecto de modernización se ha visto ampliamente superado por la realidad. Aunque la Comisión ya ha realizado avances significativos, no parece realista que pueda cumplir el plazo marcado inicialmente, que situaba a finales de 2013 la finalización del paquete de reformas. En la actualidad ya se han sometido a consulta pública las dos propuestas de modificación de los Reglamentos de Habilitación y de Procedimiento, y los textos normativos están siendo objeto de examen por el Consejo y el Parlamento Europeo. Por lo tanto, es posible que se aprueben antes de finales de 2013. Sin embargo, el resto de medidas previstas siguen en fase de estudio preliminar o de consulta pública y otras tantas están en fase de elaboración de las propuestas normativas concretas.

El objeto del presente trabajo es ofrecer una panorámica general del paquete de modernización del régimen de ayudas de Estado para saber dónde nos encontramos en la actualidad y qué camino nos falta por recorrer. La Comisión prevé modificaciones sustanciales en ciertos ámbitos y es importante que, tanto las Administraciones públicas como los inversores privados, empiecen a familiarizarse con ellas. No obstante, cuando se aprueben las medidas normativas concretas será preciso refinar y completar el presente trabajo.

## ACTUAL RÉGIMEN DE AYUDAS DE ESTADO

Como punto de partida, debemos recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») parte de una posición contraria a la concesión de ayudas estatales, si bien prevé la posibilidad de admitirlas con carácter excepcional cuando concurren ciertas circunstancias.

Así, el artículo 107.1 TFUE declara con carácter general que serán incompatibles con el mercado interior —y por lo tanto, en principio estarán prohibidas— las ayudas otorgadas por los Estados miembros o con fondos estatales (*i.e.*, no las ayudas concedidas por la Comisión o con fondos europeos), bajo cualquier forma, en las que concurren tres requisitos: (i) que puedan afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros; que (ii) falseen o amenacen con falsear la competencia; y siempre que (iii) favorezcan a determinadas empresas o producciones. Como excepción a este principio general, los apartados 2 y 3 del artículo 107 TFUE especifican ciertos casos en los que pueden declararse compatibles con el mercado interior determinadas categorías de ayudas públicas.

Por su parte, el artículo 108 TFUE encomienda a la Comisión la facultad exclusiva y excluyente de declarar las ayudas estatales compatibles con el mercado interior. Ni los Estados miembros ni las autoridades nacionales de defensa de la competencia o los jueces nacionales pueden declarar la compatibilidad de una ayuda pública. Solo puede hacerlo la Comisión.

Al objeto de que la Comisión pueda desarrollar la tarea que tiene encomendada, el artículo 108 TFUE establece un régimen de control de ayudas estatales que gira en torno a cuatro principios esenciales:

(i) Los Estados miembros deben notificar a la Comisión cualquier proyecto de concesión de una ayuda estatal *antes de proceder a su aplicación*. Una vez notificadas por el Estado miembro, la Comisión debe analizar si las medidas en cuestión pueden acogerse a alguna de las excepciones establecidas en el artículo 107 TFUE, segundo y tercer apartados o, por el contrario, deben considerarse incompatibles con el mercado interior. En este último caso, podrá ordenar al Estado miembro que suprima o modifique la medida propuesta.

(ii) La Comisión está obligada a analizar todas las denuncias e informaciones que reciba sobre la posible concesión de ayudas de Estado ilegales, con independencia de la fuente de la que proceda la información. Si la ayuda de Estado investigada ya ha sido ejecutada sin notificación y autorización previa de la Comisión (*i.e.*, si es una «ayuda ilegal»), la Comisión, no obstante, puede declararla compatible con el mercado interior si considera que concurren las excepciones de los apartados segundo y tercero del artículo 107 TFUE. Si la Comisión concluyese que la

ayuda es incompatible con el mercado interior, podrá exigir al Estado miembro que ordene su recuperación de las entidades beneficiarias de la medida.

(iii) La Comisión debe revisar constantemente los regímenes de ayudas vigentes de los Estados miembros y puede proponerles las medidas que considere adecuadas para garantizar su compatibilidad con el mercado interior.

(iv) Para aligerar la carga de trabajo y promover la seguridad jurídica, la Comisión puede adoptar reglamentos relativos a categorías de ayudas públicas que queden exentas del procedimiento de notificación y autorización previa de la Comisión. Para ello, es preciso que el Consejo de la Unión Europea previamente haya adoptado un reglamento habilitante que identifique las categorías de ayudas que pueden beneficiarse de este procedimiento de autorización *ex ante*.

Los procedimientos concretos de notificación y autorización de las ayudas de Estado, así como, en su caso, de devolución de la ayuda, la formulación de denuncias y demás aspectos referidos en los puntos (i) a (iii) anteriores se regulan de forma pormenorizada en el Reglamento de Procedimiento.

En lo que respecta al punto (iv), el Reglamento de Habilitación faculta a la Comisión a desarrollar reglamentos de exención en virtud de los cuales se declare que determinadas medidas estatales, aun cuando entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 107.1 TFUE, están exentas de la obligación de notificación a la Comisión.

Haciendo uso de las facultades conferidas en virtud de este Reglamento de Habilitación, la Comisión adoptó en 2008 el actual RGEC. Este Reglamento exceptúa de la obligación de notificación determinadas categorías de ayudas públicas siempre que cumplan ciertos requisitos previstos en el propio Reglamento.

El RGEC se aplica a casi todos los sectores de la economía (*i.e.*, son medidas «horizontales», por contraposición a las medidas «sectoriales») a excepción de la pesca y la agricultura y, en parte, al sector del carbón. También están excluidas las ayudas regionales en el sector del acero, la construcción naval y fibras sintéticas y los regímenes de ayudas regionales destinados a sectores específicos de la actividad económica. Tampoco se aplica a actividades relacionadas con la exportación ni las que favorecen la utilización de productos nacionales en detrimento de productos importados, ni a las

ayudas *ad hoc* concedidas a grandes empresas (aunque esta exclusión no afecta a las ayudas regionales o a la inversión y al empleo).

Pueden acumularse diferentes medidas previstas en el RGEC en la misma empresa siempre que se refieran a costes subvencionables identificables diferentes y no se supere la intensidad máxima de ayuda prevista en el RGEC. Las categorías de ayudas actualmente previstas en el RGEC, hasta los importes máximos de ayuda fijados en cada caso, son los siguientes:

(i) *Ayudas para pymes específicamente*, relativas a la inversión y empleo, servicios de consultoría y participación en ferias comerciales. También se prevén ayudas en forma de capital riesgo cuando el Estado participa como inversor (hasta un máximo de 1,5 millones de euros por empresa en un período de 12 meses). Se contemplan asimismo medidas de fomento del desarrollo de pymes por mujeres empresarias, especialmente en lo que afecta al acceso a la financiación, y se incluyen determinados gastos de funcionamiento.

(ii) *Ayudas para todas las empresas*, relativas a determinadas categorías de ayudas: (a) para la investigación y desarrollo (I+D); (b) protección del medio ambiente; (c) ayudas con fines regionales para favorecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea, abordando las desventajas de las regiones más desfavorecidas, relativas a inversión y empleo o a la creación de pequeñas empresas en regiones asistidas; (d) ayudas a la formación general y específica del personal de las empresas; y (e) ayudas en favor de trabajadores desfavorecidos y discapacitados.

De modo similar al RGEC, el Reglamento *de minimis*, establece que las ayudas de escaso importe (actualmente, 200.000 euros como máximo por empresa en un período de 3 ejercicios, salvo en el caso del transporte, que es de 100.000 euros) carecen de efecto potencial sobre la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros. Por lo tanto, se trataría de ayudas públicas que *ab initio* no entrarían en el ámbito de aplicación del artículo 107.1 TFUE y no deben notificarse.

El resto de ayudas estatales no contempladas en el RGEC (o que excedan los requisitos allí establecidos) o en el Reglamento *de minimis*, se encuentran sometidas al régimen general de notificación y

autorización de la Comisión. El análisis de estas ayudas estatales se realiza conforme a los criterios de evaluación establecidos por la Comisión a través de una serie de directrices, comunicaciones o marcos, que determinan los requisitos que deben cumplir las ayudas para considerarse compatibles con el mercado interior. En la actualidad se encuentran en vigor más de 50 directrices y comunicaciones sobre compatibilidad de ayudas estatales con el mercado interior, que pueden agruparse en las siguientes categorías:

(i) *Las ayudas regionales* no contempladas en el RGEC se analizan en las «Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013», actualmente en proceso de revisión.

(ii) *Otros marcos horizontales* que definen la postura de la Comisión en relación con categorías de ayudas específicas concebidas para resolver los problemas que puedan surgir en cualquier sector o región. Hasta la fecha, la Comisión ha adoptado marcos, directrices o reglamentos en los que se fijan los criterios aplicables a las siguientes categorías de ayudas: (a) ayudas para el cambio climático y otras medidas de protección del medio ambiente; (b) ayudas de investigación, desarrollo e innovación; (c) ayudas de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis; (d) ayudas a las pequeñas y medianas empresas; (e) ayudas para el empleo; (f) ayudas a la formación; (g) ayudas de capital riesgo; y (h) ayudas para servicios de interés económico general.

(iii) *Normas sectoriales* para ayudas aplicables únicamente a determinados sectores empresariales, entre las que destacan las directrices sobre ayudas en el sector de la producción audiovisual, radiodifusión, carbón, electricidad (costes hundidos), servicios postales, construcción naval, sectores vinculados a la producción y comercialización de los productos de la agricultura y la pesca, y transporte por ferrocarril, aéreo o por vías navegables interiores y marítimas.

(iv) *Instrumentos de ayuda específicos*, tales como ayudas en forma de garantías públicas, ayudas fiscales, aportaciones de capital, o que se refieren al cálculo del elemento de ayuda de una medida. La Comisión ha adoptado varias comunicaciones en relación con estos instrumentos de ayudas.

(v) *Instrumentos de ayuda temporales en respuesta a la crisis*. Desde el año 2008 se han aprobado diferentes marcos para regular la concesión de ayudas estatales al sector financiero y para establecer un marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal que facilite el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera, aplicable a todos los sectores de la economía.

## PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DE LA NORMATIVA DE AYUDAS DE ESTADO

El régimen de ayudas de Estado que acabamos de describir se caracteriza por una gran dispersión normativa y, sobre todo, por un procedimiento lento y en ocasiones poco transparente para tramitar los expedientes de ayudas de Estado. A ello se añade una falta de coherencia interna entre los diversos instrumentos normativos sobre los criterios de análisis de la compatibilidad de las ayudas de Estado con el mercado interior y, en ocasiones, incluso sobre el propio concepto de ayuda de Estado.

La propuesta de modernización de la Comisión Europea para simplificar y agilizar el procedimiento de ayudas de Estado se concreta en la revisión de diversos instrumentos normativos, cuyas principales novedades se describen a continuación.

### Revisión del Reglamento de Habilitación y del RGEC

Al objeto de aligerar la actual carga de trabajo de la Comisión y dotar también de mayor seguridad jurídica a las empresas y Estados miembros, se propone modificar el Reglamento de Habilitación del Consejo para ampliar el catálogo de ayudas actualmente no contempladas en el RGEC o en otros reglamentos exención, que pueden declararse compatibles con el mercado interior sin necesidad de someterse al procedimiento de notificación previo a la Comisión.

Actualmente la Comisión ya ha sometido a consulta pública el proyecto de revisión del Reglamento de Habilitación, y la propuesta normativa concreta está siendo examinada por el Parlamento y el Consejo Europeo. Salvo imprevistos, se prevé su adopción antes de finalizar el año 2013.

El texto de la propuesta que se ha sometido al Consejo y al Parlamento Europeo contempla la

posibilidad de ampliar el régimen de autorización *ex ante* también en las siguientes categorías de ayudas estatales:

(i) *Ayudas para reparar los perjuicios causados por catástrofes naturales*: actualmente estas ayudas deben autorizarse caso por caso aunque las pymes pueden beneficiarse de una excepción automática hasta determinados importes al amparo del actual RGEC. La experiencia acumulada de la Comisión durante los últimos años permite prever que este tipo de ayudas son compatibles con el mercado interior, incluso si se conceden a grandes empresas, si la ayuda se limita a los daños provocados directamente por el desastre y su importe se verifica por una entidad independiente. Por lo tanto, se prevé incluir este tipo de ayuda específica en el Reglamento de Habilitación con independencia del tamaño de la empresa beneficiarias de la ayuda.

(ii) *Ayudas relacionadas con condiciones climáticas adversas en el sector pesquero*: al igual que en el caso anterior, las pymes podían beneficiarse de una excepción automática hasta el máximo importe previsto en el RGEC. Sin embargo, las ayudas concedidas a grandes empresas debían notificarse y autorizarse por la Comisión. La propuesta de revisión del Reglamento de Habilitación también contempla la exención automática para las grandes empresas.

(iii) *Ayudas a la innovación*: el actual RGEC cubre explícitamente las ayudas concedidas a la investigación y desarrollo, pero no a la innovación. Sin embargo, la innovación se ha convertido en los últimos años en un objetivo primordial de la política económica y de desarrollo de la Unión Europea, de modo que también debe fomentarse esta actividad mediante ayudas estatales de sencilla aplicación.

(iv) *Ayudas al sector forestal y a la promoción de productos del sector alimentario*: hasta ahora, este tipo de ayudas solo quedaban automáticamente exentas bajo el RGEC si se concedían a pymes. El proyecto de Reglamento de Habilitación también prevé la posibilidad de que la exención se haga extensiva a grandes empresas si se formulan condiciones de compatibilidad claras.

(v) *Ayudas a la cultura y conservación del patrimonio*: actualmente este tipo de ayudas están automáticamente exentas bajo el RGEC si se conceden a las pymes. No obstante, se prevé que el nuevo Reglamento de Habilitación autorizará a

la Comisión para establecer un régimen de exención automática general que también pueda aplicarse a grandes empresas.

(vi) *Ayudas a la conservación de recursos biológicos marinos*.

(vii) *Ayudas al deporte no profesional*.

(viii) *Ayudas sociales para transporte a residentes en regiones ultraperiféricas*: el Reglamento 1370/2007 ya prevé la posible exención automática de estas ayudas hasta cierto importe para los servicios de transporte por ferrocarril y carretera de interés económico general. Sin embargo, no existen normas específicas para el transporte aéreo y marítimo. El proyecto de Reglamento de Habilitación prevé la ampliación del régimen de exención automática de las ayudas también en estos ámbitos.

(ix) *Ayudas a la coordinación de los transportes o el reembolso de determinadas obligaciones derivadas de la prestación de servicios públicos en el sector del transporte*: se prevé la derogación del actual Reglamento 1370/2007 y la adopción de un nuevo reglamento de exención *ad hoc*.

(x) *Ayudas a determinada infraestructura de banda ancha*: la Comisión ha adquirido gran experiencia en este ámbito e incluso ha adoptado directrices sobre el análisis de su compatibilidad con el mercado interior. El nuevo Reglamento de Habilitación prevé la adopción de reglamentos de exención por categorías para determinados tipos de infraestructuras de banda ancha, p. ej., las destinadas al desarrollo de la banda ancha básica en regiones en las que actualmente no existe o es improbable que se desarrolle (las «zonas blancas») y pequeñas medidas de ayuda individuales para redes de acceso de muy alta velocidad de próxima generación. En ambos casos también podrían beneficiarse de esta autorización automática las ayudas concedidas a las obras de ingeniería civil necesarias para desplegar la infraestructura de banda ancha.

El hecho de que este nuevo Reglamento Habilitante prevea la posible exención de las categorías de ayudas que acabamos de mencionar no significa que la concesión de ayudas quede automáticamente exenta después de la aprobación del Reglamento. Será preciso que la Comisión adopte los reglamentos de desarrollo pertinentes y establezca los requisitos de admisión de la ayuda en cada caso, incluyendo la intensidad máxima de la ayuda concedida.

En relación con esta cuestión, es relevante señalar que el proyecto de modernización ya prevé la modificación del actual RGEC para dar cabida a las nuevas categorías de ayudas estatales previstas en el Reglamento de Habilitación. La fase de consulta pública sobre la modificación de este Reglamento concluyó en septiembre de 2012, pero todavía no se ha adoptado una propuesta normativa concreta. Por lo tanto, en la fecha de cierre de la presente edición se desconoce cuál será el ámbito concreto de aplicación de nuevo RGEC. No obstante, parece razonable considerar que la Comisión no incluirá en el RGEC todas las nuevas categorías de ayudas contempladas en el Reglamento de Habilitación. Algunas quedarán fuera del RGEC, de modo que deberán continuar analizándose conforme al procedimiento general de notificación y autorización previa hasta que la Comisión acumule suficiente experiencia al respecto y apruebe nuevos reglamentos de exención *ad hoc* para estas categorías de ayudas.

Por último, es preciso mencionar que la propuesta de Reglamento de Habilitación también prevé modificar los umbrales máximos de ayudas que pueden concederse al amparo de los reglamentos de exención. Actualmente estos umbrales vienen definidos «en términos de intensidad de la ayuda con respecto a un conjunto de costes subvencionables o en términos de cuantías máximas». Sin embargo, la experiencia adquirida por la Comisión demuestra que existen algunos tipos de ayudas cuya intensidad no puede valorarse adecuadamente con estos parámetros. Este sería el caso, por ejemplo, de las nuevas fórmulas de apoyo estatal que se han desarrollado mediante instrumentos de ingeniería financiera o diferentes formas de capital riesgo. Por este motivo, se prevé incluir una modificación a los umbrales para que también puedan definirse en términos de nivel máximo de «apoyo estatal», con independencia de que dicho apoyo se considere total o parcialmente como una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107.1 TFUE.

### Revisión del Reglamento de Procedimiento

La propuesta de modificación del Reglamento de Procedimiento, cuyo texto ya se ha remitido al Parlamento y al Consejo para su aprobación, pretende simplificar el actual régimen de control de ayudas de Estado y mejorar la seguridad jurídica de los operadores. A estos efectos se proponen tres reformas de gran calado: (a) la supresión de la obligación de la Comisión de analizar todas y cada una de

las denuncias e informaciones que recibe sobre posibles ayudas de Estado ilegal, para así centrarse en los casos más relevantes; (b) reforzar en paralelo sus facultades de investigación de oficio; y (c) mejorar los mecanismos de coordinación con los órganos judiciales de los Estados miembros.

#### (i) *Tratamiento de las denuncias*

En relación con la primera cuestión, la propuesta de Reglamento de Procedimiento prevé introducir mayor claridad y transparencia en el régimen y tratamiento de las denuncias recibidas por la Comisión. Actualmente, la Comisión recibe aproximadamente 300 denuncias al año, de las cuales solo una minoría contiene información relevante que permita identificar riesgos de posible concesión de ayudas de Estado. Aunque el procedimiento de ayudas de Estado es un procedimiento bilateral entre el Estado afectado y la Comisión, las normas procesales actuales reconocen a los denunciados ciertos derechos a ser informados de la tramitación de sus denuncias. Es más, aunque la denuncia sea manifiestamente infundada, la Comisión debe adoptar en todos los casos una decisión formal pronunciándose sobre el fondo de la medida estatal denunciada.

Para tratar de agilizar el procedimiento y no consumir recursos innecesarios en casos irrelevantes, la reforma prevé que solo recibirán el tratamiento de denuncias (a) aquellas que se formulen conforme a un formulario predeterminado que incluirá una información mínima imprescindible (y que, de no aportarse, se tendrá por desistido al denunciante en su pretensión); y (b) siempre que se formulen por una entidad que demuestre ser parte interesada en el procedimiento, por verse sus intereses directa e individualmente afectados por la medida estatal investigada. En otras palabras, se establecerán unos requisitos de «legitimación activa» para poder interponer denuncias y recibir el tratamiento de denunciante, con el consiguiente derecho a ser informado de la tramitación de la denuncia.

Las denuncias que no cumplan los requisitos para ser tramitadas como tales se registrarán como «información general de mercado». Esta información podrá ser empleada en futuros procedimientos de ayudas de Estado. Sin embargo, no será preciso que la Comisión adopte una decisión formal sobre el fondo de la medida cuestionada. Bastará con informar al denunciante de la inadmisión de su denuncia.

#### (ii) *Reforzamiento de las facultades de investigación*

En lo que respecta a las facultades de investigación de la Comisión, la propuesta de Reglamento de Procedimiento propone articular dos nuevos mecanismos de investigación para los casos más complejos.

Por un lado, se prevé que la Comisión podrá solicitar información sobre un expediente concreto directamente a los operadores del mercado y a otros Estados miembros empleando medidas coercitivas para recabar la información. A semejanza del régimen existente en el ámbito de las investigaciones *antitrust* de los artículos 101 y 102 TFUE (*i.e.*, acuerdos restrictivos y abusos de posición de dominio), la Comisión podrá solicitar los datos mediante simple requerimiento o mediante decisión. En el primer caso, las empresas deberán responder de forma correcta y no engañosa en los plazos establecidos, so pena de imposición de una multa equivalente al 1% de su volumen de negocios. En el segundo caso, la información que se aporte además deberá ser completa, y el incumplimiento de la decisión podrá dar lugar a la imposición de las mismas sanciones además de establecerse multas coercitivas por cada día de retraso en cumplimentar la información (hasta un 5% del volumen de negocios diario).

Por otro lado, y de nuevo, a semejanza del procedimiento *antitrust*, la Comisión podrá realizar investigaciones sectoriales recabando información de todos los operadores del mercado para conocer el riesgo de que se estén concediendo ayudas públicas a determinados sectores. También en estos casos la información puede solicitarse mediante simple requerimiento de información o mediante decisión, siendo aplicable *mutatis mutandis* el régimen sancionador que acabamos de describir.

(iii) *Cooperación con los órganos judiciales de los Estados miembros*

Por último, la propuesta de la Comisión también contempla la posibilidad de que esta pueda personarse de oficio en procedimientos judiciales nacionales en calidad de *amicus curiae* para emitir su opinión sobre las cuestiones que estén ventilándose ante el juez nacional y que afectan a la existencia de posibles elementos de ayudas de Estado. Del mismo modo, también se prevé la posibilidad de que los jueces nacionales soliciten a la Comisión su opinión sobre estas materias y le remitan la información precisa para que pueda pronunciarse al respecto.

Estas dos fórmulas de cooperación entre la Comisión y los jueces nacionales también se han impor-

tado del actual régimen de aplicación de los artículos 101 y 102 TFUE. Si prosperase la propuesta de la Comisión en este sentido, es previsible que —al igual que sucedió en su día en el ámbito la normativa *antitrust*— sea preciso realizar alguna adaptación de la normativa procesal nacional para dar cabida a estas figuras jurídicas.

## REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE *MINIMIS*

En línea con las modificaciones previstas en el RGEC, la Comisión también ha anunciado una previsible revisión del Reglamento *de minimis* para actualizar los importes máximos de la ayuda admisible. El proceso de consulta pública de la propuesta de revisión concluyó en octubre de 2012, pero todavía no se ha hecho público el texto de la nueva propuesta.

### Revisión de las directrices y marcos normativos de la Comisión

La Comisión ha anunciado la adopción de unas directrices específicas para aclarar y sistematizar el concepto de ayudas de Estado. En el pasado este concepto parecía estar suficientemente definido en el propio artículo 107.1 TFUE y en la práctica de la Comisión y de los Tribunales de la Unión Europea. Sin embargo, con el desarrollo de nuevas fórmulas de intervención a través de mecanismos de ingeniería financiera y fiscal, entre otros, los contornos de este concepto se han desfigurado notablemente, dando lugar a una situación de gran incertidumbre e inseguridad jurídica. Todavía no existe un borrador de directrices al respecto, pero cuando se adopten serán sin duda bien acogidas por la comunidad empresarial y jurídica.

También se prevé la revisión de varias directrices sobre compatibilidad de ayudas de Estado con el mercado interior. En concreto, y sin perjuicio de que puedan revisarse algunas otras, la Comisión ya ha iniciado el proceso de revisión de las siguientes directrices sobre (a) ayudas regionales (el borrador de nuevas directrices se sometió a consulta pública el 14 de enero de 2013); (b) medioambientales (se concluyó la fase de consulta pública de la propuesta en octubre de 2012); (c) en I+D+i (de momento solo se ha iniciado un proceso de consulta pública y la Comisión ha adoptado un documento de trabajo en diciembre de 2012); y (d) capital riesgo (*idem* que el caso anterior).

Respecto de la ayudas al despliegue rápido de redes de banda ancha, la Comisión acaba de culminar el proceso de revisión de sus directrices anteriores y ha aprobado unas nuevas directrices el 26 de enero de 2013.

## CONCLUSIONES

La Comisión ha iniciado un profundo y ambicioso proyecto de modernización del régimen de ayudas de Estado que, sin duda, entrañará modificaciones sustanciales al actual régimen aplicable. A pesar de los intensos esfuerzos que se están realizando para agilizar la aprobación del nuevo marco normativo, el proceso lleva considerables retrasos y no es previsible que culmine antes de 2013, como inicialmente había previsto la Comisión. No obstante, se esperan importantes reformas en los próximos meses en materia de procedimiento y tratamiento de denuncias, así como en el ámbito de las facultades de investigación de la Comisión.

El principal objetivo de la reforma es simplificar los procedimientos y dotar de mayor coherencia a la dispersión normativa que existe en este ámbito, que dificultan extraordinariamente su aplicación. Si finalmente llega a prosperar el proyecto de la Comisión, se espera una mejora notable de la seguridad jurídica y en la previsibilidad del resultado de los procedimientos, a la par que una descarga importante de actuaciones burocráticas por parte de los Estados miembros. Todo ello redundará en beneficio de los administrados, de los Estados miembros y de la propia Comisión, que podrá centrar sus esfuerzos en los casos con mayor potencial para distorsionar la competencia en el mercado interior.

El contrapunto, en cambio, estará marcado por un reforzamiento de las facultades de investigación de la Comisión. Estas facultades deberán aplicarse con proporcionalidad y mesura para no trasladar a las empresas —muchas de las cuales ni siquiera serán beneficiarias de ninguna ayuda— la pesada carga de colaborar en la instrucción del procedimiento de la Comisión.

PATRICIA VIDAL MARTÍNEZ\*

---

\* Abogada del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid).