

## EL NUEVO RÉGIMEN DE EXENCIÓN DE AYUDAS DE ESTADO

### El nuevo régimen de exención de ayudas de Estado

En los últimos meses, la Comisión Europea ha ido completando el proceso de modernización del régimen de ayudas de Estado. Tras las modificaciones procesales introducidas en abril de 2014 y el nuevo régimen de ayudas de minimis, la principal modificación ha sido el nuevo Reglamento de Exención por Categorías, que amplía, objetiva y cuantitativamente, el número de ayudas que no se sujetan a la obligación de notificación previa establecida por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

#### PALABRAS CLAVE

Ayudas de Estado, exención por categorías, obligación de notificación..

### New State Aid Exemption Regime

In the last months, the European Commission has completed the process for the modernization of the State aid legislation. After the procedural changes in April 2014 and the new de minimis regulation, the main changes are in the new Block Exemption Regulation, that has broadened, both objectively and quantitatively, the number of State aids that are not subject to the mandatory notification foreseen by the Treaty on the Functioning of the European Union.

#### KEY WORDS

State Aid, Block Exemption, Mandatory Notification.

Fecha de recepción: 3-9-2014

Fecha de aceptación: 1-10-2014

## EL REGLAMENTO 651/2014 EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DEL RÉGIMEN EUROPEO DE AYUDAS DE ESTADO

Tras las ambiciosas (y eficaces) reformas del Derecho de la competencia europeo en materia de conductas y concentraciones económicas, la gran asignatura pendiente de la Comisión Europea era el régimen europeo de ayudas de Estado. La densidad conceptual de la materia, sus diversas especificidades sectoriales y la creciente casuística formal de los regímenes de ayudas aplicados por los Estados miembros han convertido la regulación de las normas que concretan la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») en un entramado complejo y, en muchos aspectos, obsoleto.

Consciente de las limitaciones en este ámbito, en el año 2012 la Comisión Europea anunció un ambicioso proyecto de actualización y simplificación de este régimen normativo a través de una profunda revisión de los diferentes instrumentos jurídicos, formales y materiales, que regulan la posibilidad de que los Estados miembros de la Unión Europea puedan conceder ayudas de Estado a los operadores económicos.

Con este espíritu, el 8 de mayo de 2012 la Comisión Europea presentó un programa de modernización integral de la legislación en materia de ayudas de Estado mediante una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (la «Comunicación»). La Comunicación pre-

sentaba un proceso de modernización guiado por un triple objetivo:

- (i) Impulsar el crecimiento sostenible e integrador en un mercado interior competitivo.
- (ii) Concentrar el examen *ex ante* de las medidas por la Comisión Europea (procedimiento de autorización previa) en los asuntos con una mayor incidencia potencial sobre el mercado interior (lo que, en cierta medida, supone un reforzamiento de la cooperación de los Estados miembros en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales).
- (iii) Racionalizar las normas y acelerar la toma de decisiones.

Desde un punto de vista práctico, estos objetivos se han ido desarrollando en los últimos dos años a través de tres líneas básicas de trabajo:

- Actualización de conceptos e identificación de efectos positivos para el desarrollo económico en determinados regímenes. La Comisión Europea se propuso, por un lado, identificar principios generales actualizados aplicables de la misma forma a todos los regímenes de ayudas de Estado y, por otro, revisar en profundidad las directrices sobre ayudas estatales, de forma que todas ellas puedan ser coherentes con estos principios comunes.
- Racionalización y descentralización de la aplicación de las normas de ayudas de Estado. Este proceso se dirige a focalizar el trabajo de la Comisión Europea en los asuntos de mayor interés o complejidad. Para ello, se han ampliado el número de ayudas sometidas al control de la Comisión Europea mediante la revisión de dos

instrumentos fundamentales: las normas *de minimis* y del Reglamento 800/2008, 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 («Reglamento 800/2008»). Con esta ampliación de supuestos de ayuda exentas de la obligación de notificación, además, la Comisión Europea espera incrementar la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar la correcta aplicación de las normas sobre ayudas estatales.

- Renovación de los procedimientos. Finalmente, la Comisión Europea se propuso una reforma de los procedimientos para agilizar el proceso de toma de decisiones. En este contexto, además de las reformas estrictamente procesales, la Comisión Europea ha emprendido una revisión aclaratoria del concepto de ayuda de Estado para ajustarlo a las nuevas realidades que ha ido detectando en su práctica en los últimos años.

En aplicación de esta agenda política, la Comisión Europea ha ido sometiendo a consulta pública y actualizando su marco normativo. A la fecha de este artículo, la Comisión Europea ha procedido a la revisión de 8 directrices y marcos generales (ayudas de rescate y reestructuración, ayudas regionales, ayudas al I+D+i, ayudas medioambientales y al sector energético, ayudas para la promoción de proyectos de interés común Europeo, ayudas para promover las inversiones de financiación de riesgo, ayudas al despliegue de banda ancha, ayudas al sector de la aviación) y a la revisión del Reglamento de procedimientos. Además, en estos momentos se encuentra ultimando los detalles de su nueva comunicación sobre el concepto de ayudas de Estado.

Desde el punto de vista práctico, las medidas acometidas por la Comisión Europea con un mayor impacto potencial en la actividad de los agentes económicos y en la descarga de trabajo de la Comisión Europea son las **medidas dirigidas a eximir ciertas formas de ayudas de la obligación de notificación y autorización impuesta por el TFUE**. Estas medidas se han concretado, en particular, en la aprobación del Reglamento (UE) N.º 1407/2013, de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis* («Reglamento de minimis») y del Reglamento (UE) N.º 651/2014, de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de

los artículos 107 y 108 del Tratado («Reglamento de Exención»).

## EL REGLAMENTO DE *MINIMIS*

Con la adopción del Reglamento *de minimis*, la Comisión Europea ha actualizado los criterios para la aplicación de la llamada exención *de minimis*. Esta exención parte de la premisa de que determinado tipo de ayudas, por su escasa cuantía, no tienen entidad suficiente para afectar a la competencia entre los Estados miembros de la UE. Por ello, incluso aunque reúnan los cuatro requisitos del artículo 107 del Tratado, la Comisión Europea ha establecido que cualquier ayuda por debajo de un cierto umbral debe considerarse exenta de notificación, siempre que dicho umbral no se supere en un periodo determinado.

La llamada exención *de minimis* ha estado siempre presente en el análisis de ayudas de Estado que realiza la Comisión, y fue objeto de medidas excepcionales con ocasión de la crisis económica y financiera de 2008 (que permitió a la Comisión Europea elevar temporalmente el umbral de estas ayudas de menor importancia hasta 500.000 euros). Expirado el régimen temporal de respuesta a la crisis, la Comisión Europea ha realizado hasta tres consultas públicas antes de adoptar definitivamente el Reglamento *de minimis* (sobre todo para valorar el mantenimiento de los umbrales existentes).

En resumen, el Reglamento *de minimis* exime de la obligación de notificar a la Comisión Europea ayudas de cuantía inferior a 200.000 euros recibidas en un periodo de tres años consecutivos. Tras valorarlo con detenimiento, y recibir numerosos comentarios sobre esta cuestión, la Comisión Europea ha resuelto finalmente mantener el umbral de 200.000 euros tras constatar que la mayoría de los beneficiarios de ayudas *de minimis* estaban recibiendo cantidades muy inferiores. En la medida en que no se detectó una demanda real de ayudas *de minimis* por cantidades superiores a 200.000 euros, la elevación del umbral de la ayuda se consideró innecesaria.

A pesar de mantener el umbral de notificación intacto, la Comisión Europea ha introducido algunas modificaciones de interés, como la inclusión de las empresas en dificultades entre los potenciales beneficiarios de este tipo de ayudas (anteriormente excluidas), la aclaración del concepto de empresa a los efectos de aplicación del Reglamento *de minimis*, o la inclusión de ciertos préstamos de hasta un millón de euros.

A diferencia de lo que se ha hecho en el caso del Reglamento de Exención (*vid. infra*), la Comisión Europea no ha impuesto en este caso la obligación de creación de un archivo central de beneficiarios, manteniendo abierta la opción de que los Estados puedan sustituir este método de control por la obligación de declaración de los beneficiarios.

## EL REGLAMENTO DE EXENCIÓN

Tras la entrada en vigor del Reglamento *de minimis*, el principal elemento sustantivo del proceso de modernización ha sido la adopción del Reglamento de Exención, que ha sustituido al Reglamento 800/2008.

El Reglamento de Exención constituye un elemento básico de la política de ayudas de Estado en la medida en que identifica aquellos supuestos de ayuda que la Comisión Europea considera compatibles con el mercado interior sin necesidad de autorización previa, de forma que la legalidad de estos supuestos queda supeditada exclusivamente al cumplimiento de los requisitos materiales del Reglamento y a la observancia de varios trámites formales.

El Reglamento de Exención, en vigor desde el 1 de julio de 2014, contempla la exención de notificación para trece categorías de ayuda que, a su vez, se subdividen cada una en un gran número de regímenes autorizados. En particular, el Reglamento de Exención ampara (i) ayudas de finalidad regional; (ii) ayudas a las pymes; (iii) ayudas para el acceso de las pymes a la financiación; (iv) ayudas de investigación y desarrollo e innovación; (v) ayudas a la formación; (vi) ayudas en favor de trabajadores desfavorecidos y de trabajadores con discapacidad; (vii) ayudas para la protección del medio ambiente; (viii) ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por determinados desastres naturales; (ix) ayudas de carácter social para el transporte en favor de residentes en regiones alejadas; (x) ayudas para infraestructuras de banda ancha; (xi) ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio; (xii) ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales; y (xiii) ayudas para infraestructuras locales.

En línea con el objetivo de aligerar la carga de trabajo de la Comisión, el Reglamento de Exención ha extendido el ámbito de las exenciones a la obligación de notificar, tanto desde el punto de vista cuantitativo (elevando los umbrales de la exención) como cualitativo (incrementando el número de regímenes

potencialmente sujetos a la exención). Como resultado de este ejercicio, la Comisión Europea considera que se incrementa la eficacia del sistema en su conjunto. En concreto, la Comisión Europea ha estimado, basándose en datos de 2012, que el Reglamento de Exención cubrirá el 75 % de las medidas de ayuda y dos tercios del importe total de las ayudas concedidas por los Estados miembros. Esta cantidad contrasta con las cifras actuales, que asumen que el régimen actual cubre el 60 % de las medidas de ayuda de Estado concedidas, pero solo el 30 % de su importe.

Los principales elementos del nuevo régimen de exención son los siguientes:

(i) *Establecimiento de umbrales más elevados para admitir la exención.* Los regímenes autorizados contemplan umbrales máximos de ayuda (en términos tanto de cuantía como de intensidad de la ayuda) por debajo de los cuales decae la obligación de solicitar una autorización expresa de la ayuda de Estado. El Reglamento de Exención ha elevado estos umbrales en la mayoría de los casos, incrementando con ello el número de medidas exentas de la obligación de notificar. Por ejemplo, los umbrales para la notificación de proyectos de investigación y desarrollo se duplican y los límites anuales de 1,5 millones de euros para las ayudas de capital riesgo se sustituyen por un único límite total de 15 millones de euros.

(ii) *Reconocimiento de nuevas categorías de ayuda de Estado exentas.* El Reglamento de Exención ha introducido el beneficio de la exención para siete nuevas categorías de ayudas y, en concreto, determinadas ayudas a la innovación (*clusters* tecnológicos), ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por determinados desastres naturales, ayudas de carácter social para el transporte en favor de residentes en regiones alejadas, ayudas para infraestructuras de banda ancha, ayudas a la cultura y la conservación del patrimonio, ayudas a infraestructuras deportivas y recreativas multifuncionales y ayudas para infraestructuras locales.

(iii) *Simplificación y control.* Se ha reducido la complejidad de las diferentes condiciones para la aplicación del beneficio de la exención. La Comisión Europea también ha exigido a los Estados miembros un mayor esfuerzo en la puesta en marcha de controles *ex post* de las ayudas concedidas bajo el Reglamento de Exención y la creación de listas públicas de beneficiarios de ayudas para mejorar la transparencia.

## LA REFORMA PROCESAL

Junto con las modificaciones en el ámbito sustantivo, la Comisión Europea también se ha centrado en simplificar los procedimientos y hacerlos más dinámicos. Los procedimientos de ayudas de Estado son, en principio, procedimientos entre la Comisión Europea el Estado miembro afectado. Los particulares (beneficiarios o perjudicados por la medida analizada) apenas tienen la oportunidad de intervenir en este tipo de procedimientos mediante alegaciones a la decisión de incoación del procedimiento de investigación formal. Adicionalmente, la naturaleza del procedimiento hacía que el procedimiento se apoyase en el diálogo entre el Estado miembro afectado y la Comisión Europea, encorsetando las posibilidades de investigación.

Mediante la reforma del Reglamento 659/1999, del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del TFUE, se han establecido importantes mejoras en el procedimiento de investigación de ayudas de Estado, dotando a la Comisión Europea de la posibilidad de utilizar herramientas de investigación más dinámicas. En concreto, la Comisión Europea tiene ahora en ciertas situaciones la posibilidad de enviar requerimientos de información a Estados miembros diferentes del afectado, empresas o asociaciones de empresas (aprobando además un régimen sancionador para garantizar la colaboración con estas investigaciones). También ha creado la figura de la investigación sectorial o por instrumento de ayuda para, al margen de la existencia de una denuncia, poder realizar investigaciones generales dirigidas a detectar falseamientos de la competencia. Finalmente, se han incluido medidas dirigidas a asegurar la coordinación entre la Comisión Europea los tribunales nacionales.

De forma paralela, la Comisión Europea ha codificado las condiciones para la presentación de denuncias por infracciones de normas de ayudas de Estado, estableciendo las condiciones que deben reunirse para la presentación de este tipo de denuncias y el contenido mínimo para que la Comisión Europea inicie una investigación (Reglamento de ejecución 372/2014, de la Comisión, de 9 de abril de 2014 que modifica el Reglamento (CE) 794/2004 por lo que respecta al cálculo de determinados plazos, la

tramitación de denuncias y la identificación y protección de la información confidencial).

Aunque las medidas adoptadas suponen una mejora en el planteamiento de los procedimientos, lo cierto es que el procedimiento de ayudas de Estado sigue siendo un procedimiento en el que los particulares potencialmente afectados por la investigación tienen un papel limitado. Se echa de menos en el nuevo marco procesal un mayor peso de los particulares afectados. En este sentido, por ejemplo, el hecho de que todavía no se reconozca un derecho de acceso al expediente administrativo (incluso limitado) limita seriamente la posibilidad de estos terceros de poder contribuir a la investigación de forma fructífera.

## CONCLUSIÓN

Tras la entrada en vigor del Reglamento 651/2014, la Comisión Europea ha culminado los pasos más complejos del proceso de modernización comenzado en 2012. A pesar de que todavía quedan pendientes de publicación algunas comunicaciones (particularmente la referida al concepto de ayudas de Estado, en la que se exploran, por ejemplo, diversas figuras de ayudas fiscales), estas comunicaciones no suelen suponer más que una codificación de la práctica administrativa previa, de forma que, aunque aclaran cuestiones de relevancia, no suelen suponer un cambio importante en la aplicación de esta normas.

Aunque siguen existiendo puntos de mejora (especialmente en el procedimiento), debe aplaudirse la capacidad de la Comisión Europea para tratar de ordenar el que probablemente sea uno de los marcos normativos más complejos del derecho de la Unión Europea. Lo cierto es que los cambios introducidos en el Reglamento de Exención, el Reglamento *de minimis* y los reglamentos de procedimiento suponen un importante paso adelante de la Comisión Europea en la modernización del régimen de ayudas y están llamados a desempeñar un importante papel en la posibilidad de que las empresas de la Unión Europea reciban apoyo público para el desarrollo de sus actividades.

**BORJA MARTÍNEZ CORRAL\***

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