

COMPATIBILIDAD CON EL MERCADO COMUN DE LAS AYUDAS DE ESTADO A EMPRESAS PUBLICAS (ARTICULO 92.3 DEL TRATADO DE LA C.E.E.)

SUMARIO: I. Introducción.—II. Criterios generales sobre la aplicabilidad de las excepciones del artículo 92.3 TCEE.—III. Ayudas a la reestructuración de empresas: A) Plan de reestructuración. B) Reestructuración de las estructuras productivas. C) Saneamiento financiero. D) Criterios de la Comisión para la aplicación de la excepción de la letra c) del artículo 92.3 a las ayudas a la reestructuración. E) Aplicación por la Comisión de las dos excepciones de la letra b) del artículo 92.3 a las ayudas a la reestructuración. F) Construcción naval. G) Otros fundamentos para la aprobación de las ayudas a la reestructuración. H) Pronunciamientos del Tribunal de Justicia.—IV. Ayudas para facilitar las privatizaciones de empresas.—V. A las inversiones.—VI. De salvamento.—VII. Al funcionamiento.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 92.1 del Tratado constitutivo de la CEE (TCEE) establece:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

Este precepto fija, pues, cuatro requisitos para la incompatibilidad de las ayudas y un supuesto excluyente de la misma («salvo que el Tratado disponga otra cosa») (1).

Por otra parte, los artículos 92 y 93 TCEE establecen determinadas excepciones al principio de incompatibilidad de las ayudas con el mercado común. El apartado 2 del artículo 92 establece tres supuestos de excepción *ope lege*; el apartado 3 del mismo precepto, en sus tres primeros subapartados, delimita ciertas categorías de ayudas susceptibles

(1) En este último supuesto pueden considerarse incluidos los artículos del TCEE siguientes: 42 (productos agrícolas), 77 y 80 (transportes), 108.1 y 109.1 (medidas de salvaguardia) y 223.1.b) (armas, municiones y material de guerra), además de los relativos a empresas públicas a que más abajo se hará referencia.

de ser autorizadas (consideradas compatibles con el mercado común) por la Comisión y, en su parte final, prevé que, en cuanto a «las demás categorías de ayudas», podrán considerarse compatibles con el mercado común aquellas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión; finalmente, la sección del TCEE relativa a las ayudas otorgadas por los Estados establece, en los párrafos tercero y cuarto del artículo 93.2, la posibilidad de que el Consejo establezca excepciones extraordinarias de la incompatibilidad con el mercado común.

Voy a referirme en este trabajo a las potenciales ayudas de Estado (en el sentido del art. 92.1 TCEE) consistentes en aportaciones de capital y otras medidas de financiación singulares de empresas públicas o que tienen participación pública, pasan a tenerla o dejan de tenerla como consecuencia de la aplicación de aquéllas. Por su forma, estas medidas, directas o indirectas, de financiación pueden clasificarse en: aportaciones de capital, que pasan a constituir fondos propios de la empresa beneficiaria; préstamos; otorgamientos de garantías (del pago de deudas o contra el riesgo derivado de la variabilidad del tipo de cambio de divisas, p. ej.); y atribuciones patrimoniales a fondo perdido. Además, existen figuras en cierto modo mixtas, como las obligaciones convertibles en acciones y los préstamos en que el rendimiento depende, al menos parcialmente, de los resultados económicos de la prestataria (préstamos participativos). Aparte de estos supuestos genéricos, puede observarse que la Directiva 80/723/CEE sobre transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, considera, en su artículo 3.º, como formas de «potenciales» ayudas estatales, entre otras: la concesión de ventajas financieras en forma de no percepción de beneficios, la renuncia a una remuneración normal de los fondos públicos comprometidos y la compensación de cargas impuestas por los poderes públicos. También se ha entendido que, cuando una empresa en la que participa el Estado reduce sus precios o no obtiene el máximo beneficio, la correspondiente pérdida puede llegar a considerarse como una ayuda estatal, siempre que dicho comportamiento provenga de un mandato imperativo del Estado o sea el resultado de la influencia predominante o efectiva ejercida por el mismo (2). Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las CC. EE. (el Tribunal o el TJCE), en el fundamento 30 de su sentencia de 2 de febrero de 1988 (que resolvió los asuntos en cuyas conclusiones el Abogado General expresó la opinión precedentemente expuesta), consideró que no se tratará de una ayuda estatal si la medida en cuestión «está objetivamente justificada por razones de tipo económico» (por ejemplo, en el caso de autos, la necesidad de luchar, en el mercado constituido por los horticultores neerlandeses, contra la competencia ejercida por otras fuentes de energía cuyo precio resultaría competitivo

(2) Conclusiones del Abogado General, Sir Gordon Slynn, de fecha 2 de abril de 1987, en los asuntos acumulados 67, 68 y 70/85, relativos a la tarifa preferencial del gas natural aplicable a los horticultores neerlandeses.

en relación con el del gas natural). También, en el fundamento 46 de la sentencia de 10 de julio de 1984 (asunto 72/83), se hace reserva de la aplicabilidad de los artículos 92 y 93 TCEE respecto de la asunción por el Estado de las pérdidas sufridas por una empresa pública como consecuencia de la práctica de determinados precios.

En relación con esta categoría de ayudas estatales acabada de delimitar, existen dos supuestos especiales de compatibilidad con el mercado común de potenciales ayudas de Estado. Por una parte, en virtud de los artículos 90.1 y 222 TCEE (que consagran, respectivamente, los principios de igualdad de trato entre las empresas públicas y las privadas y de neutralidad respecto del régimen de propiedad de los Estados miembros) se produce un supuesto de «inexistencia» de ayuda de Estado cuando la aportación de capital tiene lugar en circunstancias que serían aceptables para un inversor privado, actuante bajo las condiciones normales de una economía de mercado. Entiendo que este criterio es aplicable no sólo respecto de las aportaciones de capital, sino también de las demás medidas de financiación, directas o indirectas, anteriormente referidas. Por otra parte, el artículo 90.2 TCEE ofrece un fundamento de excepción legal de la incompatibilidad de las ayudas estatales con el mercado común, aplicable principalmente en relación con las empresas públicas (3).

En el presente trabajo voy a tratar de la aplicabilidad de las excepciones del apartado 3 del artículo 92 TCEE, al principio aludido, en relación con las principales finalidades a que, en la práctica, viene destinándose la categoría de potenciales ayudas de Estado objeto de este estudio.

II. CRITERIOS GENERALES SOBRE LA APLICABILIDAD DE LAS EXCEPCIONES DEL ARTÍCULO 92.3 TCEE

En la sentencia Philip Morris (4) se emprende la interpretación del apartado 2 del artículo 93, en el sentido siguiente:

— Se viene a confirmar la opinión de la Comisión, según la cual las ayudas sólo deben beneficiarse de las excepciones del artículo 92.3, si la Comisión puede comprobar que sin ellas las leyes del mercado no permitirían obtener, por sí solas, a las empresas beneficiarias, la adopción de un comportamiento susceptible de contribuir a la realiza-

(3) Estos dos supuestos de compatibilidad de ayudas de Estado se estudian, junto con otros temas, incluido el que es objeto del presente trabajo, en mi publicación titulada *Ayudas de Estado a Empresas Públicas*, editada por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía, Madrid, 1989.

(4) Del 17 de septiembre de 1980 (asunto 730-79). Vid. el comentario sobre esta sentencia de Danièle MUFFAT-JEANDET, bajo la dirección de P. BONASSIES, *Le contrôle de la Commission des Communautés européennes sur les aides individuelles accordées para les Etats*, «RTDE», núm. 1, 1983, págs. 4-9.

ción de uno de los objetivos considerados en dichas disposiciones (Fundamentos 16 y 17).

— Por tanto, no es admisible permitir a los Estados efectuar abonos a las empresas que proporcionen a éstas una mejora de su situación financiera si no son «necesarios» para alcanzar los fines previstos en el artículo 92.3 (Fundamento 17).

— La Comisión, a efectos de aplicar las excepciones del artículo 92.3, goza de una potestad discrecional cuyo ejercicio implica apreciaciones de orden económico y social que deben ser efectuadas en un contexto comunitario (Fundamentos 17, 24 y 26).

La potestad de apreciación discrecional de la Comisión, y en ciertos casos del Consejo, ha sido reafirmada por diversas sentencias (5). No obstante, también puede observarse la existencia de casos en que el Tribunal anula la decisión de la Comisión bien por error de ésta en la apreciación, por ejemplo, de una oferta de reducción de capacidad de producción (6) o bien por ausencia de motivación en lo relativo a la aplicabilidad de la letra *c*) del artículo 92.3 (7). SCHINA (8) señala que la Comisión aplica en sus decisiones los principios, reglas y límites máximos de ayudas previamente comunicados a los Estados miembros respecto de diferentes categorías de ayudas y que la Comisión puede también considerar la compatibilidad de la ayuda con otros preceptos (además del art. 92) del TCEE y con el Derecho comunitario derivado (por ejemplo, las normas sobre organización de mercados agrícolas); también recuerda dicho autor que la Comisión estima que ciertas clases de ayudas no son susceptibles de beneficiarse de las excepciones del artículo 92.3, como es el caso de las ayudas a la exportación y, salvo casos excepcionales, las «ayudas al funcionamiento» (también llamadas a la producción o de explotación), a las que más abajo me referiré.

La Comisión, por su parte, ha formulado la teoría llamada de la «justificación compensatoria» (o «contrapartida comunitaria»), respecto de la apreciación de casos individuales de ayuda (distintos de los sectoriales o regionales), que significa que

«para que la Comisión pueda ejercer su potestad discrecional de no plantear objeción respecto de un proyecto de ayuda, éste debe dar lugar a una justificación compensatoria, en el sentido de que el beneficiario de la ayuda debe aportar una contribución que, yendo más allá de los efectos del juego normal de las fuerzas del mercado, deba

(5) Fundamento 8 de la sentencia de 22 de marzo de 1977 (asunto 78-76), fundamento 18 de la sentencia de 24 de febrero de 1987 (asunto 310-85) y fundamentos 21 y 34 de la sentencia de 8 de marzo de 1988 (asuntos 62 y 72-87), por ejemplo.

(6) Fundamentos 44 a 50 de la sentencia de 19 de septiembre de 1985 (asuntos 172 y 226-83), referente al artículo 33 del TCECA.

(7) Fundamento 25 de la sentencia de 13 de marzo de 1985 (asuntos 296 y 318-82).

(8) *State aids under the EEC Treaty, articles 92 to 94*, European Competition Law Monographs, Oxford, 1987, págs. 45 y 46.

facilitar la realización de los objetivos comunitarios enunciados en las excepciones del artículo 92, apartado 3, del TCEE. El caso Philip Morris constituye una aplicación de esta política...» (9).

Este criterio de la justificación compensatoria ha sido comentado por diversos autores, por ejemplo SCHINA, que, a través de varias decisiones de la Comisión, pone de manifiesto que tal compensación o contrapartida comunitaria tiene lugar especialmente mediante la reestructuración de empresas; así como que la Comisión ha entendido que no constituye una justificación compensatoria *ex post facto* de una ayuda la quiebra de una empresa filial de la beneficiaria de aquélla (10).

Bastiaan VAN DER ESCH (11) también se refiere al criterio de la «contrapartida comunitaria», considerando que ésta debe, necesariamente, consistir en una contribución positiva de la ayuda a la realización de los objetivos fundamentales de la Comunidad tal y como resultan del Preámbulo del Tratado y de sus artículos preliminares, y tal y como se encuentran concretizados en cada una de las materias reguladas por el Tratado y respecto de las cuales los artículos 92-93 no son más que otro de los instrumentos utilizados; y que fuera de los términos técnicos empleados por los autores del Tratado, sus objetivos tienen un contenido económico y social más fuerte, más justo y equitativo gracias a la dimensión comunitaria y a la perspectiva que ofrecen. Añade dicho autor que es así como en general la Comisión se opone a las llamadas ayudas al funcionamiento destinadas a reducir de forma prolongada los costes de producción, así como a las ayudas a empresas en dificultad que no prevén la obligación de reestructuración. También según VAN DER ESCH, otros casos en los que la exigencia de una contrapartida comunitaria es crucial, se presentan cuando la ayuda se destina a empresas en quiebra pertenecientes a sectores con una falta de capacidad estructural. Muy a menudo, estas operaciones de salvamento sólo presentan un interés nacional temporal y ello, generalmente, a costa de la viabilidad de empresas competidoras todavía sanas.

El autor acabado de citar considera (12) que la otra «gran línea de fuerza» en la práctica decisoria de la Comisión es la exigencia de una transparencia (que, lógicamente, precede al criterio de la contrapartida), entendiendo que no es posible la apreciación de la compatibilidad si el programa no precisa quién puede beneficiarse, exactamente de qué y en qué condiciones. Al lado de la exigencia de transparencia aparece así la de una concreción suficiente. Un programa nacional con un vago poder discrecional para atribuir, en la consecución de objetivos sociales y económicos poco precisos, ayudas con cuantías y tipos inde-

(9) Décimo Informe, sobre política de competencia, de la Comisión de las CC.EE. (Informe), apartado 213.

(10) *Op. cit.*, págs. 47-50.

(11) *Ayudas de Estado y anti-dumping*, «Noticias CEE», núm. 33, pág. 89.

(12) *Op. cit.*, págs. 88 y 89.

terminados, no responde a las exigencias del poder del control de la Comisión. VAN DER ESCH también se refiere, como criterio general, a la exigencia de una regresividad de las ayudas, considerando que el interés comunitario exige que solamente participen de forma duradera en el mercado común las empresas viables gracias a sus propias fuerzas; y que puede ser que por avatares de la coyuntura o errores de gestión se justifique una ayuda pública, pero ésta debe ser necesariamente regresiva o limitada en el tiempo para ser conforme a los objetivos fundamentales de la Comunidad, en la medida en que se dirigen hacia una adaptación constante de las bases cambiantes de la vida económica, tanto comunitaria como mundial, lo que es totalmente diferente del mantenimiento de un *statu quo* al que también se emplean a veces determinados Estados. Estas consideraciones son congruentes con lo expuesto en la Comunicación de la Comisión al Consejo, de 25-V-1978: la política de la Comisión en materia de ayudas sectoriales, resumida en el Octavo Informe, número 172.

La Comisión, en sus decisiones dictadas en los procedimientos del artículo 93.2 TCEE, al entrar a considerar la aplicabilidad de las excepciones del artículo 92.3, habitualmente, incluye una fórmula estereotipada expresiva de los tres criterios generales siguientes:

1.º La compatibilidad con el Tratado debe ser determinada en el ámbito de la Comunidad y no exclusivamente en el de un Estado miembro.

2.º Con objeto de garantizar el buen funcionamiento del mercado común, y teniendo en cuenta los principios de la letra f) del artículo 3 del Tratado, las excepciones recogidas en el apartado 3 del artículo 92 se deben interpretar restrictivamente cuando se examina un régimen de ayudas o un caso individual de aplicación.

3.º En particular, sólo serán aplicables cuando la Comisión esté en condiciones de establecer que, sin dicha ayuda, el juego de fuerzas del mercado no permitiría obtener que por sí mismo el futuro beneficiario de la ayuda adoptase una actitud que pudiera contribuir a la consecución de uno de los objetivos comprendidos en estas excepciones.

Se puede apreciar que los criterios 1.º y 3.º son un trasunto de algunas de las declaraciones de la sentencia Philip Morris, transcritas al comienzo del presente apartado. El 2.º de los citados criterios se ha considerado como una aplicación del principio general de derecho, afirmado por la jurisprudencia del TJCE, según el cual las normas excepcionales deben interpretarse restrictivamente.

III. AYUDAS A LA REESTRUCTURACIÓN DE EMPRESAS

A) Las ayudas a la reestructuración de empresas, para ser compatibles con el mercado común, han de estar vinculadas a un plan que permita a la empresa, en un plazo admisible, alcanzar una situación más equilibrada o restaurar su viabilidad y que resulte beneficioso desde el punto de vista del interés del correspondiente sector comunitario. Si no son previsibles estos efectos, aunque se prevean o realicen reducciones de capacidades de producción y de plantillas (elementos habituales de los planes de reestructuración) o esfuerzos para reducir pérdidas de explotación, no habrá un plan de reestructuración apto para merecer la compatibilidad con el mercado común de las ayudas vinculadas a aquél (13).

Los planes de reestructuración suelen incluir tres facetas de saneamiento (aunque no siempre se dan todas ellas): de las estructuras productivas (o reestructuración industrial, técnica, económica o material, según los diferentes términos habitualmente utilizados por la Comisión), financiero y laboral. El coste de este último responde a los desembolsos precisos para reducir la plantilla; la Comisión no siempre acepta que la totalidad del mismo sea financiada mediante ayuda de Estado.

B) La reestructuración o saneamiento de las estructuras productivas puede incluir operaciones como las siguientes:

- Reducción de capacidades de producción, normalmente exigible tratándose de sectores con exceso de capacidad comunitaria. La reducción suele referirse a la capacidad global de la empresa, aunque a veces es admisible la producida respecto de la capacidad global del sector correspondiente del Estado miembro, en atención, por ejemplo, al cierre coetáneo de otras empresas.
- Reducción de puestos de trabajo.
- Abandono de producciones.
- Cesión de empresas o de activos.
- Cierre de centros de producción o desmantelamiento de instalaciones.
- Concentraciones de producciones.
- Reconversión de actividades a sectores no sensibles ni en crisis, desde el punto de vista comunitario.
- Especializaciones de plantas o producciones.
- Asunción de actividades comerciales en áreas en las que se abandona la actividad fabril.

(13) Esta concepción de las ayudas a la reestructuración admisibles, además de derivarse, en general, de la jurisprudencia del TJCE y de la doctrina de la Comisión, resulta, por ejemplo, de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor («Diario Oficial de las CC.EE» —«DOCE»—, C 123, de 18-5-89, pág. 4) y de la Decisión 87/506/CEE, publicada en el «DOCE», L 290/1987, págs. 25 y 26.

- Creación de nuevas fábricas.
- Programas de reorganización, por ejemplo, para la mejora de la gestión.
- Realización de nuevas inversiones, que, aparte de las correspondientes a las operaciones anteriormente citadas, pueden referirse a: mejora de procesos, de la gestión y rendimientos y aumento de la productividad en general; I + D; equipamientos; informática, servicios administrativos y sociales; mejora de las condiciones de trabajo; ahorro de energía; protección del medio ambiente; mejora de la calidad; abastecimiento de nuevos segmentos del mercado; etc.

La reducción proyectada de capacidades es, simplemente, la diferencia porcentual entre la capacidad productiva al comienzo del plan y al final del mismo. En principio, la Comisión no parece inclinada a medir la capacidad en términos de número de trabajadores; sino basándose en la maquinaria y el equipo, en términos de unidades físicas de producto, a pesar de las dificultades propias de la agregación de unidades de productos heterogéneos. Esto puede salvarse, de manera razonable, si las líneas de producción de los diferentes artículos pasan por una instalación común; entonces la capacidad total corresponde a la capacidad de esa instalación. Si la reestructuración comprende una remodelación de la gama productiva, en beneficio de la fabricación de productos con mayor valor añadido, deben admitirse incrementos de la capacidad de producción medida en valor, no en el número de unidades físicas.

El Tribunal de Justicia, en el asunto 136-82, relativo a un régimen de cuotas de producción siderúrgica en el ámbito TCECA, reitera que a diferencia del criterio de la capacidad de producción, cuya apreciación es, por naturaleza, incierta, la referencia a la producción efectiva de las empresas tiene la doble ventaja de suministrar una base de apreciación objetiva y de permitir una reducción de la producción global sin que sean modificadas las posiciones respectivas de las empresas en el mercado (Fundamento 23 de la sentencia de 11 de mayo de 1983).

En lo que se refiere al saneamiento productivo, el plan de reestructuración debe incluir un programa detallado de inversiones (comprende las capacidades productivas de las nuevas instalaciones) y los cierres previstos, así como las revaluaciones idóneas de activos industriales y financieros y los ingresos procedentes de las desinversiones proyectadas (cesiones de activos o de empresas), que harán disminuir el importe de la ayuda de Estado admisible. Parece que debe admitirse la inclusión en el plan de reestructuración, como inversiones, de la resultancia de la capitalización de gastos en I + D y otros gastos corrientes, como los de publicidad y *marketing* (en concepto de activos intangibles); en otro caso, se reputarían gastos de funcionamiento o explotación, que la Comisión, salvo excepciones, no considera susceptibles de ser objeto de ayuda de Estado. El artículo 194 del vigente

Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas reconoce expresamente la posibilidad de que los gastos de establecimiento y los de I + D sean recogidos como activos, cuando sean susceptibles de ello.

C) El saneamiento financiero suele adoptar la forma de capitalización de la estructura financiera. El caso más general corresponde a una situación en la que se han producido pérdidas importantes en el pasado, que han llevado incluso a un montante (negativo) de reservas superior en valor absoluto a la cifra de capital social. La recomposición de la estructura financiera pretende, en primer lugar, absorber pérdidas acumuladas al objeto de que el valor patrimonial de la empresa sea positivo, y, en segundo, dotar a la empresa de una estructura financiera tal que los gastos financieros se reduzcan en una cuantía suficiente para que el beneficio después de intereses e impuestos sea aceptable. Cuando se sanean directamente las pérdidas acumuladas mediante aportaciones de fondos propios y tales aportaciones no son recogidas de forma explícita en una rúbrica del balance, es necesario realizar un análisis del estado de origen y aplicación de fondos para conocer con exactitud el volumen de las ayudas de Estado.

En cuanto al objetivo de reducir el impacto de los gastos financieros y el mismo riesgo financiero, puede observarse que las empresas objeto de un plan de reestructuración suelen estar en una situación de apalancamiento financiero negativo; es decir, la rentabilidad económica es inferior al coste de la deuda, lo que hace depender negativamente la rentabilidad financiera del nivel relativo de endeudamiento. Por otra parte, uno de los objetivos del plan de reestructuración suele ser el control del riesgo financiero, esto es, de la variabilidad del beneficio después de intereses e impuestos; ello requiere igualmente la disminución del *ratio* de endeudamiento. Desde el punto de vista de la Comisión, la estructura financiera resultante debe situarse entre dos extremos. De un lado, el *ratio* de endeudamiento debe ser similar o superior al de las empresas del sector europeo. Generalmente, la Comisión aprecia la relación entre el endeudamiento neto y la cifra de negocios en el horizonte del plan, entendiendo por endeudamiento neto el volumen de fondos ajenos que financia el inmovilizado neto, es decir, detrayendo de los fondos ajenos el activo circulante. Una capitalización más elevada daría lugar a una posición de ventaja con respecto a las empresas competidoras, en términos de rentabilidad financiera, que en su caso podría explotarse vía precios. De otro lado, sin embargo, el nivel relativo de endeudamiento debe ser compatible con la viabilidad a largo plazo de la empresa. Parece que el criterio de la Comisión es que basta con que el beneficio después de intereses e impuestos sea positivo en el ejercicio que cierra el plan. No obstante, debería admitirse que la Administración del Estado miembro propusiera un criterio alternativo; por ejemplo, se podría argumentar que el Estado puede comportarse, en el ámbito del Derecho comunitario de la competencia, como un inversor privado, exigiendo a sus aportaciones de capital una rentabilidad financiera equivalente a la ofrecida por el

mercado. Ello apoyaría, dada la situación de apalancamiento financiero negativo de la empresa, una mayor capitalización.

Al objeto de determinar el sancamiento financiero susceptible de ser objeto de ayuda de Estado, la Comisión excluye aquellas partidas que no puedan considerarse auténtico endeudamiento financiero, sino capital circulante: anticipos de compañías financieras asociadas para financiación de existencias; adeudos pagaderos en plazo superior a un año, correspondientes a garantías sobre productos vendidos (gastos de explotación normales); costes derivados de huelga (gastos de explotación ordinarios); repercusiones negativas sobreestimadas sobre los beneficios de los pagos de intereses; y, en general, la deuda comercial. A tal efecto la Comisión considera que las ayudas mediante las que se canaliza la prestación de capital circulante se denominan de explotación, y es política consagrada de la Comisión no aceptarlas.

D) Es práctica de la Comisión, haciendo uso de la excepción de la *letra c) del artículo 93.2*, considerar compatibles con el mercado común algunas ayudas a la reestructuración de empresas o grupos de ellas, siempre que cumplan los requisitos expresados en el Octavo Informe (apartado 176), los cuales deberán analizarse a la luz de dos principios: la necesidad de la ayuda para el desarrollo del sector desde el punto de vista comunitario y que la ayuda no altere las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. La Comisión se remite, en cuanto a estos dos principios, a la sentencia Philip Morris, a la que anteriormente me he referido.

Las decisiones aparentemente más relevantes de los últimos años siguen expresamente el esquema acabado de referir: las decisiones «Renault», de 29 de marzo de 1988, y «Rover», de 13 de julio siguiente, en su totalidad (14); la decisión «Pechiney», de 3 de febrero de 1988 (15), hace referencia solamente a la *letra c) del artículo 92.3* y a los requisitos del apartado 176 del Octavo Informe; y la decisión «Enasa» (16), también en el marco de la *letra c) del artículo 92.3*, se limita a afirmar la aplicabilidad de los dos principios arriba enunciados, invocando la sentencia Philip Morris. No obstante, la decisión «Enasa» implícitamente tiene en cuenta en su fundamentación algunos de los requisitos del Octavo Informe.

El repetido apartado 176 del Octavo Informe establece los criterios de apreciación de los proyectos individuales de ayuda siguientes:

«1) Las ayudas sectoriales deberán limitarse a los casos en que la situación de la industria afectada las haga necesarias.

2) Las ayudas deben restaurar la viabilidad a largo plazo, resolviendo los problemas estructurales de la industria afectada y no tender a preservar el *statu quo* ni a diferir las decisiones y los cambios ineluctables.»

(14) Publicadas en el «DOCE», L 220, de 11-8-88, y L 25, de 28-1-89, respectivamente.

(15) «DOCE», L 121, de 11-5-88.

(16) «DOCE», L 367, de 16-12-89.

A este respecto, las decisiones aprobatorias (total o parcialmente) de ayudas hacen referencia a la existencia de planes de reestructuración, susceptibles de restaurar la viabilidad de la empresa (admitiéndose que sea a «muy largo plazo», por ejemplo en el caso Rover de 1988; y en el de siete años en el caso Renault), normalmente mediante reducciones de capacidades de producción (17).

«3) No obstante, dado que es necesario un tiempo para proceder a los ajustes, es normal aceptar que se utilicen recursos para disminuir los costes sociales y económicos del cambio, en ciertas circunstancias y mediando condiciones estrictas.»

Bajo este criterio se amparan las ayudas destinadas a financiar, total o parcialmente, los costes sociales derivados de las supresiones de puestos de trabajo, en algunos casos de elevada cuantía (18).

«4) Salvo que sean concedidas para períodos relativamente cortos, las ayudas deben reducirse progresivamente y han de estar claramente vinculadas a la reestructuración del sector afectado.»

En relación con este criterio las decisiones aprobatorias, a veces, se dictan bajo la condición de que no se concedan nuevas ayudas en un periodo determinado (por ejemplo, el de duración del plan de reestructuración) o tienen en cuenta que parte del endeudamiento procede de una anterior reestructuración no subvencionada.

«5) La intensidad de las ayudas deberá ser proporcional a los problemas que se trate de resolver, de tal manera que se reduzcan al mínimo las distorsiones que provoquen en el juego de la competencia.»

Bajo este criterio se suelen tratar tres cuestiones: la reestructuración financiera, la intensidad admisible de la ayuda y la distorsión de la competencia.

Respecto de la *reestructuración financiera*, la Comisión admite generalmente que la ayuda se destine a la compensación de pérdidas consecuencia de la reestructuración de las estructuras productivas, cuando ésta sea susceptible de ayuda desde el punto de vista comunitario (19) y también que se destine a la reducción del endeudamiento neto de la

(17) No siempre se exigen reducciones de capacidad; por ejemplo, en el caso Pechiney. No obstante, en el apartado 184 del Decimoséptimo Informe (publicado en 1988) se indica que «la concesión de ayudas a sectores con exceso de capacidad está vinculada a la reestructuración, que normalmente desemboca en una reducción de la capacidad, y a medidas para hacer frente a las obligaciones sociales».

(18) Por ejemplo, caso Renault y Enasa.

(19) Decisión «Rover», del año 1987.

empresa, para garantizar su viabilidad a largo plazo (20). En el precedente apartado III.C) ya me he referido al saneamiento financiero.

Se entiende por *intensidad de la ayuda* la relación entre el volumen total de la ayuda aprobada por la Comisión y el coste total del plan de reestructuración. La Comisión considera que el porcentaje de intensidad de la ayuda debe ser próximo al porcentaje de reducción de capacidad de producción previsto en el plan de reestructuración (21). De este modo (22), la Comisión tiende a desarrollar una política comunitaria de ordenación industrial sectorial, haciendo uso del Derecho de la competencia; se trata de una orientación cuya ortodoxia no ha dejado de ser discutida. Por otra parte, parece deducirse de la decisión del caso Rover, resuelto en 1987, que la Comisión considera que no es pertinente exigir una reducción de capacidad de producción en porcentaje superior al del exceso general de capacidad en el respectivo sector comunitario.

En cuanto a la *distorsión de la competencia*, en sus decisiones la Comisión hace referencia a: la reducción o a la ausencia de incremento de la cuota de la empresa en el mercado comunitario (difícil de evaluar tratándose, por ejemplo, de sectores cautivos); o a la no utilización de forma anticompetitiva de dicha cuota, por ejemplo por la vía de los precios (23). En ocasiones, la reducción del volumen de deuda a cancelar mediante ayuda se fundamenta en la pretensión de «limitar» el perjuicio de la competencia intracomunitaria (24).

«6) Los problemas industriales y el desempleo no deberán transferirse de un Estado miembro a otro.»

(20) Decisión «Renault», pág. 37.

(21) En los casos a que venimos refiriéndonos principalmente, las intensidades de ayuda aprobadas fueron: 16 por 100 (Pechiney), 24 por 100 (Renault), 30 por 100 (Rover, 1988) y 36 por 100 (Enasa). No obstante, estos porcentajes no siempre son comparables, por muy diversas razones: diferenciación de sectores y subsectores (aunque los tres últimamente citados sean del mismo sector, hay que tener en cuenta los diferentes segmentos del mercado), precedentes constituidos por otras ayudas aprobadas a la misma empresa, forma de presentación de las magnitudes implicadas, etc. En los casos Rover (1988) y Enasa, la Comisión redujo las intensidades de ayuda pretendidas. En la decisión Rover se rebajó del 36,7 al 30 por 100, mediante la determinación de que el comprador (supuesto de privatización a que más adelante nos referiremos) asumirá 100 millones de libras de deuda. En el caso Enasa se rebajó del 54 al 36 por 100 mediante la reducción de la ayuda en 23.000 millones de pesetas. Al respecto considera la Comisión que, a pesar de tal reducción, el *ratio* de endeudamiento-volumen de negocios mejorará, porque era procedente no estimar como deuda neta financiera 10.000 millones de deuda comercial, por ser ésta capital circulante, a juicio de la Comisión.

(22) Aunque sería más eficaz establecer una aproximación entre la intensidad de la ayuda y la disminución prevista de la cuota de mercado comunitario, pero la medición y control de esta última variable, probablemente, plantearía más dificultades a la Comisión. No obstante, ésta solicita información sobre la evolución de la cuota de mercado a lo largo del plan de reestructuración, no debiendo experimentar incremento.

(23) Decisión Renault, pág. 37. A este fin, las previsiones de ventas deben ajustarse a la cuota de mercado.

(24) Decisión Rover, de 1988.

En relación con este criterio, en las decisiones de la Comisión, aparte de insistir, a veces, en la circunstancia de la reducción o ausencia de incremento de la cuota de mercado comunitario, se hace especial referencia a: la contribución del plan de reestructuración global de la industria o sector comunitario afectado o a la racionalización de éstos; que no se perjudicará la utilización de la capacidad de otros fabricantes comunitarios; en alguna ocasión, a la reducción de las «presiones» a que están sometidos otros fabricantes comunitarios y al efecto positivo sobre la competencia del sector al liberar a las empresas de su completa dependencia de algún cliente de carácter público e, indirectamente, de los presupuestos del Estado, situándoles en condiciones normales de mercado en el futuro (25). En algún caso de aquellos en que se declara la incompatibilidad de las ayudas con el mercado común, se señala expresamente que, a falta de medidas que contribuyan al saneamiento del sector dentro de la Comunidad, no existe, desde el punto de vista del interés común, «contrapartida» a la modificación de las condiciones de los intercambios que provocan o provocarían las ayudas, motivación ésta que se inserta en la teoría de la «justificación compensatoria» expuesta en el precedente apartado II.

Los seis criterios de apreciación por la Comisión de los proyectos individuales de ayuda que acabo de comentar los extrae el apartado 176 del Octavo Informe de la *Comunicación de la Comisión al Consejo*, de fecha 25 de mayo de 1978, sobre política de aquélla en materia de *ayudas sectoriales*. Dicha Comunicación ha sido publicada por la Comisión del año 1987, en la serie «Document» del Servicio de Publicaciones Oficiales de las CC. EE., pero ofreciendo solamente un texto extractado de la misma «porque ciertos pasajes no son ya de actualidad».

Interesa ahora señalar que dicha Comunicación de la Comisión sobre ayudas sectoriales, en su texto publicado oficialmente el año 1987, después de comenzar por señalar que «las ayudas de Estado tienen una función a desarrollar, para asegurar una adaptación ordenada hacia nuevas estructuras económicas, viables a largo plazo, en el plano mundial», indica que:

— No debe adoptarse una actitud restrictiva respecto de las ayudas destinadas a remediar situaciones en las que las condiciones del mercado: dificultan el progreso hacia ciertos objetivos económicos y sociales; no permiten alcanzar estos objetivos más que con demoras o repercusiones sociales inaceptables; o intensifican la competencia hasta un punto tal que ésta corre peligro de autodestruirse.

— Las ayudas deben ser autorizadas cuando son necesarias para corregir desequilibrios regionales graves, para facilitar o acelerar ciertas adaptaciones o desarrollos indispensables en ciertas industrias, para permitir por razones sociales la realización sin graves dificultades de ciertas actividades o para neutralizar, al menos temporalmente, ciertas distorsiones debidas a acciones de origen tercero.

(25) Decisión sobre «MTM» v Ateinsa, de 1989.

— No obstante, las ayudas referidas en los dos precedentes apartados no deberán ser autorizadas más que cuando satisfagan determinados requisitos, que coinciden en síntesis con los recogidos en el apartado 176 del Octavo Informe, ya comentados.

En todo caso, entiendo que, obviamente, interesa tener en cuenta las precedentes declaraciones de la Comisión (casos en que no debe adoptarse una actitud restrictiva y casos en que deben aprobarse las ayudas) a la hora de propugnar la compatibilidad con el mercado común de una determinada ayuda.

El Comité Económico y Social también se ha pronunciado en algunas ocasiones sobre las ayudas a la reestructuración (26), en los siguientes términos:

«Respecto al concepto de definición y control del grado de "reestructuración", es obligatorio subrayar que las ayudas concedidas en el marco de programas verificables de reestructuración, encaminados a permitir la competitividad de las empresas a medio plazo, deberían ser evaluados [*sic*; ¿favorablemente?] en principio, salvo que vayan destinadas a empresas pertenecientes a sectores experimentados o a sectores de punta: el concepto de grado de "reestructuración" es obviamente un concepto relativo, que debe ser evaluado de forma diferente según el sector específico al que se aplique.

El rigor que a este respecto debe justamente practicarse debería dirigirse también en este caso al restablecimiento estable de las condiciones necesarias para la competitividad sana y autónoma de la empresa interesada.»

Las decisiones de la Comisión sobre ayudas a la reestructuración de empresas que no siguen expresamente el esquema del apartado 176 del Octavo Informe, como no podría ser de otra forma, se centran en la argumentación sobre los dos requisitos explícitos de la excepción de la letra *c*) del artículo 92.3 TCEE, que las ayudas: faciliten el desarrollo de determinadas actividades y que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

La Comisión entiende, en cuanto al requisito de *facilitar el desarrollo de determinadas actividades* (cuestión a la que hace referencia el criterio 4.º de los insertos en el apartado 176 del Octavo Informe), que el desarrollo en cuestión no es el de la empresa simplemente, sino que ha de tratarse de un desarrollo del sector correspondiente desde el punto de vista comunitario; incluso, teniendo en cuenta la situación mundial, SCHINA (27), partiendo de decisiones de la Comisión de la

(26) Por ejemplo, a través del documento «Asamblea Consultiva Económica y Social. La Política de Competencia de la Comunidad. Posición del Comité Económico Social. Bruselas, 1987», pág. 12.

(27) *Op. cit.*, págs. 60-61.

primera mitad de la presente década, expresa que no se facilita el desarrollo cuando se dan las circunstancias siguientes: la ayuda no tiene un impacto apreciable y directo sobre el desarrollo regional o sectorial o su efecto es de duración y ámbito limitados, como en el caso de las ayudas de funcionamiento; el juego libre de las fuerzas del mercado proveería de mejor forma a la consecución del desarrollo; la ayuda ha sido notificada a la Comisión después de que la actividad objeto de aquélla ha sido ya realizada; cuando una ayuda para promover el desarrollo regional o sectorial considerado ha sido ya otorgada a la misma empresa.

En cuanto al requisito de la *no alteración de las condiciones de los intercambios* intracomunitarios en forma contraria al interés común, aparte de lo expresado anteriormente en relación con los criterios 5.º y 6.º del Octavo Informe, se puede señalar que, en ocasiones, la apreciación positiva se basa en las características muy específicas del producto o sector industrial; por ejemplo, recientemente, en atención a las características del AIRBUS (colaboración concertada y alta división del trabajo) y la ausencia en este ámbito de productos de doble empleo, así como a que el comercio entre los Estados miembros es a pequeña escala y el segmento del mismo afectado no es directamente concernido, teniendo también en cuenta que la industria de aviación civil o aeroespacial tiene características específicas que hacen que las ayudas, cuando pretenden colocar a los fabricantes comunitarios en una situación de menor desigualdad respecto de los competidores no comunitarios, merezcan opinión favorable *a priori* (28). SCHINA (29), con base también en decisiones de la Comisión del comienzo de la presente década, señala que ésta, en esta materia, usa el doble criterio de la importancia relativa de las exportaciones y la situación del mercado comunitario afectado.

Como es lógico, cuando la Comisión estima que la proyectada ayuda es conforme a la concepción, política o directrices comunitarias existentes, en su caso, respecto del sector productivo en cuestión, consecuentemente suele considerar la Comisión que no se produce alteración distorsionante de los intercambios intracomunitarios.

E) En ocasiones, la Comisión ha autorizado ayudas a la reestructuración aplicando la excepción de la *letra b) del artículo 92.3 TCEE*, en su doble vertiente (30).

(28) Por el contrario, la situación general del sector comunitario, por ejemplo el del vidrio (decisión «Veneziana Vetro»: «DOCE», L 166, de 16-6-89), determina la estimación de alteración de los intercambios en forma contraria al interés común. En cambio, a veces, el reducido importe de la ayuda y el pequeño porcentaje de la producción de la empresa beneficiaria destinado al mercado comunitario, fundamentan la apreciación de no alteración (por ejemplo, Decisión de 1989 relativa a una bonificación de intereses).

(29) *Op. cit.*, pág. 61.

(30) No siendo mi propósito más que la consideración de dicha doble excepción en relación con las ayudas a la reestructuración, para obtener un análisis general de las mismas me remito sobre aquella materia a los valiosos comentarios de SCHINA, *op. cit.*, págs. 56-60.

Aunque la letra *b*) del artículo 92.3, a diferencia de la letra *c*) del mismo, no condiciona sus excepciones a la ausencia de alteración de las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, al parecer, es criterio de la Comisión que este requisito de los efectos adversos a la competencia no debe ser descuidado al aplicar dicha letra *b*). Efectivamente, el referido criterio se tiene en cuenta en una serie de decisiones, de los años 1987 y 1988, sobre la ley griega relativa a la organización para la recuperación financiera de las empresas y siete casos de aplicación de la misma, cuyas respectivas ayudas fueron aprobadas por la Comisión, fundamentándose en el concepto de «poner remedio a una perturbación grave de la economía de un Estado miembro». Es de señalar que en dos de dichas decisiones se fundamenta la aprobación de las ayudas en la consideración de que los potenciales efectos negativos sobre los intercambios y la competencia comunitarios no excederían o serían de menor entidad que los efectos positivos de las ayudas para la economía griega.

También en algunas de las aludidas decisiones sobre ayudas griegas se hace derivar la consideración de la no alteración de las condiciones de los intercambios, en forma contraria al interés común, de la previa estimación de que los programas de reestructuración, objeto de las ayudas, son conformes a las directrices o códigos comunitarios relativos a las industrias textil y de la confección y de fibras e hilos sintéticos.

En cuanto a la otra vertiente de la letra *b*) del artículo 92.3, se puede indicar que en la decisión sobre ayudas (cancelación de deudas previas y garantía de riesgo de cambio) a la reestructuración de la industria alemana de aviación civil, especialmente lo relativo a la participación alemana en el programa AIRBUS (31), la compatibilidad con el mercado común se basa en la consideración de que tales ayudas sirven para «fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo» [letra *b*) del art. 92.3].

F) Asimismo, en los últimos años, se puede observar la existencia de algunas decisiones aprobatorias de ayudas a programas de reestructuración en el ámbito de la *construcción naval* (32). Las aprobaciones de estas ayudas se fundamentan en que tales programas (que llevan consigo una reducción del nivel de empleo del orden de un 15 por 100, la reconducción de buena parte de las actividades a campos ajenos a la construcción naval y la concentración de las restantes en la construcción y reparación de buques de guerra o para la navegación marítima y en la construcción de buques más especializados) constituyen un instrumento adecuado para adaptar el sector al entorno y limitaciones existentes en el mercado; añadiendo la Comisión que al adoptar la decisión se han tenido en cuenta los principios del apartado 1 del artículo

(31) Decisión del año 1989.

(32) Decisiones de 1987 sobre aportaciones de capital en Hellenic Shipyard y Elefsina, respectivamente.

lo 92 del Tratado CEE relativos a los nuevos sectores al que los beneficiarios de las ayudas van a reconducir parte de sus actividades y que, en función de la información de que dispone, está convencida de que la ayuda prevista no distorsiona la competencia hasta un punto contrario al interés común del sector.

G) Además de los fundamentos jurídicos de compatibilidad de las ayudas a la reestructuración a que precedentemente he hecho referencia —letra *c*) del art. 92.3, en lo relativo al desarrollo de actividades económicas; letra *b*) del mismo precepto, en su doble faceta; y excepciones derivadas de las directivas sobre ayudas a la construcción naval—, existen otros fundamentos que se vienen utilizando o se deberían utilizar, con carácter pleno o complementario, para la aprobación de las ayudas vinculadas a planes de reestructuración o de algunos elementos de ayuda de los mismos.

Así, puede señalarse la aplicación por la Comisión de las excepciones relativas al desarrollo regional o ayudas regionales, en virtud de las letras *a*) o *c*) del artículo 92.3 (33).

También, en ocasiones, coadyuva a la declaración de compatibilidad de las ayudas la estimación de la concurrencia de circunstancias excepcionales de carácter sociopolítico. Asimismo, con carácter general, en la Comunicación de la Comisión de 1978 (publicada oficialmente en 1987) sobre ayudas sectoriales, ya referida en el precedente apartado III.D), se declara que se ha de excluir una actitud restrictiva respecto de las ayudas cuando con ello, entre otros efectos, se produzcan repercusiones sociales inaceptables y que deben autorizarse las ayudas para permitir, por razones sociales, la consecución de ciertos fines. En este sentido también se pronuncia el criterio 3.º de los enunciados en el apartado 176, tan repetido, del Octavo Informe.

Entiendo, finalmente, que la Comisión a la hora de decidir sobre la compatibilidad de las ayudas de Estado, en general, debe tener también en cuenta el criterio de la «cohesión social», conforme al mandato que a la Comunidad hace el artículo 130 A del Tratado, inserto en el mismo en virtud del Acta Unica Europea, y al propio preámbulo del Tratado, en cuyo apartado quinto se expresa el objetivo de la Comunidad de «reforzar la unidad de sus economías (de los Estados miembros) y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas». La propia Comisión, en su Comunicación sobre las ayudas regionales de 1988 (34), recuerda que «el artículo 130 del Acta Unica Europea subraya la necesidad de lograr una mayor cohesión económica y social». Tampoco debe olvidarse el precedente del tratamiento especial concedido a España y

(33) También puede observarse que en la Decisión «Rover», de 1987, se considera como factor favorable a la compatibilidad de las ayudas el hecho de que la reestructuración precedente y la futura dará lugar a pérdidas de puestos de trabajo en plantas situadas en «áreas asistidas» (susceptibles de ayudas de desarrollo regional).

(34) «DOCE», C 212, de 12 de agosto de 1988, pág. 2, párrafo cuarto del preámbulo.

Portugal en materia de ayudas a la construcción naval (35), así como el compromiso contraído en el Protocolo número 12, anexo al Tratado de Adhesión de España a la CEE y CEEA, según el cual: «en caso de aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE, deberán tenerse en cuenta los objetivos de expansión económica y de elevación del nivel de vida de la población de las regiones y zonas menos desarrolladas de España», estipulación que no hay fundamento jurídico para limitar al ámbito de las ayudas estrictas o directamente de finalidad regional.

En general, entiendo que los fundamentos de compatibilidad de las ayudas con el mercado común, aludidos en el presente apartado G), son, en principio, aplicables respecto de las ayudas a la reestructuración y de cualquier otro tipo de ayudas.

H) Finalmente, paso a referirme a los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las CC. EE. en relación con las ayudas a la reestructuración (materia que he dejado para este último lugar, con el ánimo de ofrecer una exposición más clara, como consecuencia de haber expuesto en los apartados precedentes las principales cuestiones involucradas).

En el apartado II ya se hace una exposición sucinta de la doctrina de la sentencia Philip Morris, que es la que emprendió la tarea interpretativa del apartado 2 del artículo 93 TCEE, en general.

Procede añadir que el Fundamento 25 de dicha sentencia declara que es correcta la apreciación de la Comisión de que no es aplicable la letra *b*) del artículo 92.3, dado que la ayuda proyectada permitiría desplazar inversiones susceptibles de realizarse en otros Estados miembros, que tienen una situación económica menos favorable que la del Estado en cuestión, donde el nivel de paro es de los más bajos de la Comunidad.

La sentencia de 25 de junio de 1970 (asunto 47-69) admite, en principio, que una ayuda puede ser admitida, si no altera «sustancialmente» los intercambios entre los Estados miembros, pero cuando, por su modo de financiación, se agrava su efecto perturbador, se convierte en incompatible con el mercado común (Fundamento 16). Añade que una ayuda, por el hecho de estar afectada a efectos de su financiación a una tasa fiscal, cualquiera que sea el nivel de ésta (pues su montante será imprevisible y difícilmente controlable por la Comisión), altera los intercambios en forma contraria al interés común (Fundamentos 19 y 23).

La sentencia «Intermills» (36), que anuló la decisión de la Comisión por falta de motivación suficiente sobre diversos extremos (ausencia de justificación controlable por el Tribunal, falta de indicaciones concretas sobre presuntos hechos), viene a declarar que:

(35) Vid. artículo noveno de la Sexta Directiva, publicada en el «DOCE», L 69, de 12 de marzo de 1987.

(36) Sentencia de 14 de noviembre de 1984 (asunto 323/82).

— La incidencia del coste social de la reconversión de la empresa beneficiaria (gastos de despido de empleados ligados al abandono de producciones no rentables), que constituye un elemento esencial de la operación en cuestión, debe ser debidamente considerada en la decisión de la Comisión (Fundamento 36).

— La amortización de deudas anteriores, destinada a salvar la existencia de una empresa, no tiene necesariamente por efecto (alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común)... cuando una tal operación es, por ejemplo, acompañada de un plan de reestructuración (Fundamento 39).

— La Comisión debe demostrar porqué la acción de la empresa beneficiaria en el mercado, después de la reorientación de su producción merced al otorgamiento de la ayuda, es susceptible de alterar las condiciones de los intercambios hasta tal punto que la desaparición de la empresa sea preferible a su saneamiento (Fundamento 39, inciso final).

La sentencia «Leeuwarder» (37), que también anuló la correspondiente decisión de la Comisión por falta de motivación suficiente (Fundamento 22), considera esencial el hecho, eventualmente susceptible de dar lugar a una apreciación diferente (compatibilidad de la ayuda), de que ésta iba acompañada de una reestructuración de la empresa beneficiaria que ha determinado una reducción de la capacidad productiva y de la cuota de mercado de dicha empresa, la cual ha reorientado su fabricación hacia productos de alta gama (Fundamento 26, inciso último).

La sentencia «Meura» (38), desestimatoria del recurso de la empresa beneficiaria de la ayuda contra la decisión que declaró su incompatibilidad, rechaza, entre otras, la alegación de la recurrente de que la aportación de capital (en que la ayuda consistía) estaba ligada a la realización de un plan de reestructuración de aquélla, declarando el Tribunal que el contenido de dicho plan nunca se comunicó a la Comisión, durante el procedimiento previsto en el artículo 93 TCEE (Fundamento 16).

La sentencia «Boch» (39), también desestimatoria del recurso de la empresa beneficiaria de la ayuda (aportación de capital), declara que las informaciones suministradas al Tribunal sobre el programa de renovación de la empresa no permitían, de ninguna manera, establecer que éste incluía medidas susceptibles de asegurar una explotación rentable en el futuro.

Finalmente, la sentencia de 8 de marzo de 1988 (asuntos 62 y 72/87), sobre ayudas en favor de las inversiones de un fabricante belga de vidrio plano (desestimatoria del recurso de éste y del Ejecutivo regional wallon):

(37) Sentencia de 13 de marzo de 1985 (asuntos 296 y 318/82).

(38) Sentencia de 10 de julio de 1986 (asunto 234/84).

(39) Sentencia de 10 de julio de 1986 (asunto 40/85).

— Considera que la Comisión no ha cometido un error manifiesto de apreciación al opinar que solamente se puede calificar un proyecto como de interés común europeo en el sentido de la letra *b*) del apartado 3 del artículo 92, cuando forme parte de un programa transnacional europeo apoyado conjuntamente por diferentes gobiernos de Estados miembros, o cuando pertenezca a una acción concertada de diferentes Estados miembros con el fin de luchar contra una amenaza común, como, por ejemplo, la contaminación del medio ambiente (Fundamento 22).

— Declara que el mero hecho de que las inversiones previstas hubieran podido dar como resultado la utilización de una nueva tecnología no implica que el proyecto sea de interés común europeo; ciertamente, no puede ser tal el caso cuando, como en el caso de autos, los productos han de venderse en un mercado excedentario (Fundamento 25).

— Considera debidamente motivado y conforme a la potestad de apreciación de la Comisión —al aplicar la excepción de la letra *c*) del art. 92.3— el razonamiento de ésta según el cual: una ayuda para la renovación periódica de un *float* —la cual representa, en principio, una inversión cuyo coste es un elemento de los gastos de explotación—, siendo completamente normal e interesando al productor utilizar las técnicas y los materiales más modernos y eficaces para reducir los gastos de gestión, incluido el consumo de energía, no responde a las exigencias del desarrollo del sector en el sentido de la letra *c*) del apartado 3 (Fundamentos 29, 32 y 34).

— También considera suficientemente motivada y conforme al poder de apreciación de la Comisión la opinión de ésta, según la cual: aun cuando una innovación tecnológica pueda revestir el carácter de progreso técnico, que pudiera contemplarse desde el ángulo del desarrollo económico en el sentido de la letra *c*) del apartado 3, no basta para justificar que, sobre la base de dicha disposición, se haga una excepción en el caso de una industria con exceso de capacidad comunitaria, porque la ayuda afectaría a la posición de otras empresas, siendo por ello contraria al interés común (Fundamentos 30, 31, 32 y 34).

IV. AYUDAS PARA FACILITAR LAS PRIVATIZACIONES DE EMPRESAS

Uno de los criterios fundamentales de la Comisión para la aprobación de las ayudas de Estado ligadas a las privatizaciones de empresas, consiste en que el precio pagadero por los compradores esté ajustado al valor real de la empresa, deducido tanto de su situación contable y financiera como de sus expectativas, sin perjuicio de tener en cuenta las responsabilidades financieras que, en su caso, asuman los adquirentes (relativas a la reestructuración de las estructuras productivas o al saneamiento financiero, por ejemplo).

La fundamentación de la aprobación suele radicar, de una parte, en que la privatización esté enlazada con un plan de reestructuración (en las condiciones que he referido en el precedente apartado III) que contribuya a la solución de los problemas del respectivo sector económico de la Comunidad; y, de otra, en que las ayudas no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, no debiéndose transmitir la empresa en mejores condiciones económicas que aquellas en que se encuentren las empresas comunitarias de la competencia. La satisfacción de ambos requisitos permite la aplicación de la excepción de la letra *c*) del artículo 92.3 TCEE.

Los tres criterios o requisitos precedentemente aludidos están presentes en las decisiones aprobatorias de la Comisión ya referidas, basadas en dicha letra *c*), de las ayudas ligadas a las dos privatizaciones del grupo Rover y a la de MTM-Ateinsa.

En la decisión de la Comisión del año 1988 parcialmente aprobatoria de la aportación de capital público para facilitar, mediante la amortización de deudas, la reprivatización de las filiales de fabricación de turismos y *jeeps* del grupo Rover, la Comisión considera la existencia de un «precio negativo», dado que el precio de compra es inferior a la aportación de capital propuesta; y, partiendo de considerar que dicho precio proyectado representa el valor neto real de la empresa en el mercado, deduce la Comisión que la aportación de capital constituye una ayuda en el sentido del artículo 92.1 TCEE. En definitiva, la Comisión aprueba una ayuda que representa una reducción del orden del 41 por 100 del importe de la proyectada, detrayendo a tal efecto, de una parte, de las presuntas deudas cuya cancelación se pretendía los importes no reputables como auténtico endeudamiento financiero, sino como capital circulante (conceptuable éste como objeto de ayudas de explotación inaceptables para la Comisión); y, de otra parte, cierta cuantía de las deudas que la Comisión estima que debe ser asumida por el comprador, para que no se produzcan efectos sobre el comercio y para limitar el perjuicio de la competencia, intracomunitarios.

Por otra parte, en la decisión del año 1989, relativa a la privatización de BREL (1988) Ltd., empresa fabricante de material ferroviario, se aprueba el elemento de ayuda de Estado, consistente en la cancelación de un préstamo, partiendo de que, según asesores independientes, el precio de venta representa el justo valor de la compañía si se excluye el importe del préstamo. Se aplica la excepción de la letra *c*) del artículo 92.3 TCEE, teniendo en cuenta, entre otros fundamentos: la situación específica del citado sector (aislamiento de mercados nacionales cautivos) y los efectos beneficiosos para la competencia a causa del desasimiento de BREL de su completa dependencia de la British Railway Board e indirectamente del presupuesto estatal; que los nuevos propietarios ejecutarán a su costa un plan de reestructuración, el cual contribuirá a la reducción de la sobrecapacidad y a la reorganización de la industria europea; y que la ayuda (cancelación de débito ligada a una reestructuración) no posibilitará una política de precios bajos ni permitirá una estrategia expansionista.

Finalmente, en el caso de la privatización de Alfa Romeo (resuelto por decisión de 31-V-89, publicada en el «DOCE», L 394, de 30-(II-89), por primera vez, al parecer, se comparan las distintas ofertas de adquisición de la empresa privatizada. Aunque las ofertas producidas, como es habitual, no eran idénticas, la Comisión concluye que si bien la oferta desechada (Ford) era un conjunto ligeramente superior en términos financieros, comportaba futuros riesgos comerciales, mientras que la oferta aceptada (Fiat) excluía este tipo de riesgos. En definitiva, la Comisión estima que aunque el precio de la oferta de Fiat es inferior al valor neto contabilizado de los activos adquiridos, tal precio refleja un valor equitativo para los activos adquiridos, teniendo en cuenta las pérdidas previstas en la gestión futura de Alfa Romeo y los importantes costes de inversión y racionalización necesarios para recuperar la eficiencia económica de la misma.

V. AYUDAS A LAS INVERSIONES

En general, respecto de las ayudas de Estado destinadas a favorecer inversiones son aplicables, en principio, las excepciones de su incompatibilidad con el mercado común previstas en los artículos 92 y 93 TCEE, conforme a los principios generales referidos en el apartado II y, en su caso, a los criterios de apreciación de los proyectos individuales de ayudas, expuestos en el apartado 176 del Octavo Informe y referidos en el precedente apartado III.D). En el supuesto de que las inversiones se inserten en una reestructuración empresarial, se aplicará el tratamiento de las ayudas a la reestructuración, expuesto en el apartado III.

La Comisión, mediante carta de 14 de septiembre de 1979 dirigida a los Estados miembros, determinó los casos de aplicación de los regímenes de ayudas generales (es decir, los desprovistos de toda especificidad sectorial o regional) a la inversión, que deberán notificársele, en las condiciones previstas en el artículo 93.3 TCEE; señalando los siguientes:

- Para las ayudas generales de una intensidad en subvención neta equivalente superior al 15 por 100 de las inversiones: todos los casos de aplicación.
- Para las ayudas de una intensidad superior al 10 por 100 (pero que no superan el 15 por 100): los casos en los que las inversiones superen los tres millones de ECUs.
- Para las ayudas de una intensidad superior al 5 por 100 (pero que no superan el 10 por 100): los casos en los que las inversiones superen los seis millones de ECUs.
- Por último, para las ayudas de una intensidad igual o inferior al 5 por 100: los casos en los que las inversiones superen los nueve millones de ECUs.

Respecto de las decisiones de los últimos años sobre ayudas correspondientes al ámbito del presente trabajo, puede observarse que en una de 4 de febrero de 1987 («DOCE», L 227, de 14-VIII-87), relativa a una aportación de capital para financiar el saldo de un programa de inversiones, que implicaba duplicar la capacidad de producción de una empresa pública de tubos de acero, se estimó inaplicable la excepción de la letra c) del artículo 92.3, en cuanto a tres de los elementos de ayuda, por considerar que no favorecían el desarrollo de la región, habida cuenta de la situación mundial del sector, así como que alterarían las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común; y en la de 30 de noviembre de 1988 (ya citada, sobre el caso «Veneziana Vetro»), referente a una proyectada aportación de capital destinada a financiar la construcción de una línea de producción de vidrio plano, también se inaplicó la excepción de la letra c), por considerar que, no obstante la mejoría de la situación de dicha industria, no podía estimarse que la ayuda contribuiría al desarrollo del sector sin influir negativamente, al mismo tiempo, sobre las condiciones del comercio en medida contraria al interés común. Por el contrario, una decisión de 1987 aprueba las ayudas a inversiones de nuevas empresas, dentro de un régimen de ayudas de finalidad regional (Ley belga de saneamiento de 31-VII-84).

Las ayudas a las inversiones para renovación y modernización de instalaciones y para innovación de procesos o productos, han tenido una consideración específica.

La sentencia de 8 de marzo de 1988 (asuntos 62 y 72-87), a la que ya he hecho referencia, considera debidamente motivados y conformes a la potestad de apreciación de la Comisión, al aplicar la letra c) del artículo 92.3 TCEE, los razonamientos en que la Comisión se basó para considerar incompatibles con el mercado común determinadas ayudas a las inversiones, para la *renovación* de una línea de producción de vidrio flotado. La Comisión había considerado (según los Fundamentos 29 a 31 de la sentencia) que:

a) La renovación periódica de dicha instalación (*float*) —que debe efectuarse cada seis a nueve años— representa, en principio, una inversión cuyo coste es un elemento de los gastos de explotación. Es completamente normal e interesa al productor utilizar las técnicas y los materiales más modernos y eficaces para reducir los gastos de gestión, incluido el consumo de energía. Por consiguiente, una ayuda para la renovación periódica de un *float* no responde a las exigencias del desarrollo del sector en el sentido de la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

b) A la vista del exceso de capacidad existente en el ámbito de los vidrios revestidos y templados, la ayuda en cuestión también tendría como efecto el de afectar a las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, aun cuando la inversión haya de implicar innovaciones tecnológicas. A este respecto, la Comisión reconoce que

la empresa beneficiaria es el primer productor de vidrio de Europa que produce vidrio con capas que permite ahorrar energía directamente en *float*, pero observa que el vidrio con capas puede obtenerse mediante dos procedimientos diferentes de los que resultan productos que, aun teniendo diferente composición, en parte se destinan a los mismos usos. En definitiva, se estima que la circunstancia de que una innovación revista el carácter de progreso técnico, que pudiera contemplarse desde el ángulo del desarrollo económico en el sentido de la letra *c*) del apartado 3, no basta para justificar que, sobre la base de dicha disposición, se haga una excepción en el caso de la industria del vidrio flotado, porque la medida de ayuda afectaría —dado el exceso de capacidad— a la posición de otras empresas, siendo por ello contraria al interés común.

También en relación con un proyecto de ayuda a la inversión para la sustitución de instalaciones de vidrio flotado, la Comisión había considerado que sólo algunos elementos específicos de tal inversión podrían justificar una ayuda, por razones de economía de energía, por ejemplo, en la medida en que no se alteraran los intercambios y la competencia (40).

La sentencia «Deufil» (41) también considera que la Comisión no ha sobrepasado los límites de su poder discrecional, para denegar la excepción de la letra *c*) del artículo 92.3, respecto de una ayuda para la inversión en *modernización* de maquinaria. La Comisión, aun reconociendo que las máquinas instaladas gracias a la ayuda presentaban ventajas económicas importantes en relación con las unidades tradicionales de fabricación, consideró que:

«Estas máquinas se encontraban en el mercado desde hacía varios años, de modo que la inversión de que se trata constituyó sólo una modernización normal destinada a mantener la competitividad, por lo que debería financiarse con los recursos propios de la empresa. Habida cuenta del exceso de capacidad de producción tanto para los hilos de polipropileno como para los hilos de poliamida, cualquier reducción artificial de los costes de inversión de un productor de los mismos debilitaría la competitividad de los demás productores y tendría por efecto, en el caso de que provocara un aumento de la capacidad, reducir la utilización de esta última y hacer bajar los precios. Por lo tanto, la ayuda de que se trata afectaría innegablemente a los intercambios comerciales en contra del interés común en el sentido de la letra *c*) del apartado 3 del artículo 92» (Fundamento 16 de la sentencia).

(40) Vid. Decimocuarto Informe, apartado 249, párrafo tercero.

(41) Sentencia de 24 de febrero de 1987 (asunto 310/85).

La Comisión ya había considerado, por ejemplo, respecto de ayudas de Estado para la modernización de instalaciones productivas o el desarrollo de actividades nuevas de alta rentabilidad, que las ayudas no eran necesarias para la realización de los objetivos declarados y que los beneficiarios, al igual que sus competidores comunitarios, estaban en situación de efectuar inversiones a tal fin, utilizando sus propios recursos y sin beneficiarse de ayudas. Consecuentemente, no podía considerarse que las ayudas proyectadas facilitaban el desarrollo, al menos apreciándolas desde el punto de vista de la Comunidad antes que desde el de un Estado miembro particular (42).

La Comisión, en su Decisión de 21 de diciembre de 1988, relativa a las ayudas concedidas por el Gobierno francés a «Peugeot, S. A.» (43), declara incompatible con el mercado común a uno de los elementos de ayuda, porque meramente había contribuido a la modernización de instalaciones y actualización de productos, no pudiendo considerarse las inversiones innovadoras a nivel comunitario (44).

También en las recientes «Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector de los vehículos de motor» (45), la Comisión declara que adoptará una actitud más estricta con respecto a las ayudas para llevar a cabo inversiones de modernización e innovación aun cuando su objetivo sea el desarrollo regional; precisando que se trata de actividades que deben emprender las propias empresas, financiándolas normalmente con sus propios recursos o mediante empréstitos a tipos de interés de mercado, en el curso de sus actividades empresariales habituales en un entorno de libre mercado. No obstante, deja a salvo la admisibilidad de las ayudas para inversiones en *procesos o productos realmente innovadores*, cuando finaliza señalando que las ayudas de innovación deberán examinarse para determinar si realmente tienen por objeto introducir a escala comunitaria procesos o productos verdaderamente innovadores.

Efectivamente, puede apreciarse la política de la Comisión favorable a las inversiones realmente innovadoras en tres decisiones fechadas el año 1988. En la decisión «Pechiney», ya referida, se aplica la excepción de la letra *c*) del artículo 92.3 respecto de uno de los elementos de ayuda por considerar que estaba afectado a inversiones realmente innovadoras. Asimismo, en la decisión aprobatoria de una subvención para financiar parcialmente las inversiones relativas a una nueva unidad, alemana, de producción de fibras discontinuas de polipropileno y polietileno (46), se aplica la excepción de la letra *c*), por tratarse de un producto nuevo e innovador y teniendo en cuenta que la maquina-

(42) Vid. Decimocuarto Informe, apartado 247, párrafo cuarto.

(43) «DOCE», L 123, de 4 de mayo de 1989.

(44) Esta desaprobación se refiere a la ayuda para las inversiones de modernización de instalaciones y actualización de productos «Peugeot»; solución contraria, como veremos, se adopta en la misma decisión respecto de las ayudas para inversiones en «Citroën».

(45) «DOCE», C 123, de 18 de mayo de 1989, pág. 5.

(46) Decisión del año 1988.

ria no podrá ser utilizada para fines distintos de la fabricación de aquél. Finalmente, la ya referida decisión «Peugeot», de fecha 21 de diciembre de 1988, aplica también la excepción de la letra c), respecto de los elementos de ayuda aplicados a «Citroën», porque dos tercios de las correspondientes inversiones estaban destinados a desarrollar productos y procesos realmente innovadores a nivel comunitario.

No obstante, en el Informe General presentado al XII Congreso de la FIDE (47) se señala que la distinción entre modernización e innovación es incierta, por lo que se considera deseable la clarificación de tales conceptos básicos.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la Comisión mantiene una actitud favorable respecto de las ayudas para inversiones en I + D pre-competitivos, de acuerdo con los criterios contenidos en su «Encuadramiento comunitario de las ayudas de Estado a Investigación y Desarrollo» (48). Así, por ejemplo, la decisión de 1988 relativa a la empresa «Fokker» aplica la excepción de la letra c) del artículo 92.3, respecto de una ayuda para financiar parte del coste de la I + D para el desarrollo de dos nuevos modelos de aviones, por respetarse los criterios del citado «encuadramiento» y habida cuenta de las características particulares del sector aeronáutico.

No obstante, conviene señalar que la Comisión, en sus citadas directrices sobre ayudas al sector de vehículos, advierte que velará porque se establezca una clara distinción entre auténticas actividades de investigación y desarrollo e introducción de nuevas tecnologías inherentes a las inversiones de producción (modernización).

VI. AYUDAS DE SALVAMENTO

La Comisión, en diversas decisiones de los últimos años, remitiéndose a una carta de fecha 24 de enero de 1979 remitida a los Estados miembros (49), afirma que las llamadas «ayudas de salvamento», para considerarse compatibles con el mercado común, tan sólo pueden concederse para mantener en actividad una empresa mientras se averigua el origen de sus dificultades y se encuentra una solución a las mismas, y deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

- Debe tratarse de ayudas en efectivo y en forma de garantías de préstamo o préstamos con un interés al tipo de mercado.
- Pueden abonarse durante el período de tiempo preciso (en general, no superior a seis meses) para elaborar las medidas de recuperación necesarias y factibles. La carta de 24 de enero de

(47) *Rapports 12 Congrès - II*, París, 1986.

(48) «DOCE», C 83, de 11 de abril de 1986.

(49) Esta carta no parece haber sido publicada, pero sus criterios se reproducen, junto con otros, en el apartado 228 del Octavo Informe.

- 1979 precisa que dicho plazo no puede ser sobrepasado más que excepcionalmente y mediante autorización previa de la Comisión.
- No deben producir efectos negativos en las industrias de los otros Estados miembros.
 - Deben notificarse previamente a la Comisión los casos de cierta importancia.

La citada carta de 1979, para el caso de que un plan de reestructuración no esté todavía definido, señala que una ayuda no puede ser aprobada más que cuando el cierre de la empresa fuera susceptible de causar problemas sociales o industriales de una particular agudeza; y en la medida necesaria para el mantenimiento de las actividades corrientes de la empresa afectada (cobertura de las cargas sociales, aprovisionamientos, pago de créditos inmediatamente exigibles).

El Octavo Informe, bajo la rúbrica de las «Ayudas a las empresas en dificultad», junto a las ayudas de salvamento, trata también de las llamadas «ayudas de acompañamiento», dirigidas a mantener a la empresa el tiempo necesario para que su reestructuración o reconversión produzca efectos, estableciendo los requisitos para compatibilidad con el mercado común (50).

Por su parte, el Tribunal de Justicia, en las ya citadas sentencias «Meura» y «Boch», ha venido a declarar que las ayudas de salvamento no pueden ser objeto de una de las excepciones previstas en el artículo 92 cuando no contribuyen a restablecer una empresa, esto es, si no cabe esperar que ésta opere de una manera viable, sin nuevas ayudas, en un plazo de tiempo razonable, sobre todo si existe un exceso de capacidad de producción en el sector considerado a nivel comunitario.

Respecto de las decisiones de los últimos años sobre ayudas correspondientes al ámbito del presente trabajo, se puede apreciar que en una de 22 de octubre de 1986 (51) se considera que se está en presencia de una ayuda de salvamento, incompatible con el mercado común, por tratarse de un caso de mantenimiento artificial de la empresa; asimismo, en decisiones de 15 de julio de 1987 y 26 de julio de 1988 (52), relativas a aportaciones de capital para el saneamiento financiero de las empresas, se llega a la misma conclusión negativa, tras un examen pormenorizado de la ausencia de los requisitos expresados al principio del presente apartado VI. Por el contrario, en una decisión de 1989 (53) se aplica la excepción de la letra c) del artículo 92.3, por considerar que se satisfacen los citados requisitos de las ayudas de salvamento; la

(50) Apartado 228 del Octavo Informe. En el apartado 227 del mismo se hace referencia a las motivaciones de la Comisión para exigir los expuestos requisitos respecto de las ayudas a las empresas en dificultad. Asimismo, en el Duodécimo Informe (apartado 164) la Comisión insiste en los riesgos derivados de las ayudas de salvamento y manifiesta que se mantiene particularmente vigilante respecto de tales ayudas.

(51) «DOCE», L 20, de 22-1-87.

(52) «DOCE», L 352, de 15-12-87, y L 16, de 20-1-89, respectivamente.

(53) Caso «Short Brothers».

ayuda consistía en un préstamo, a un tipo ligeramente más alto que el de mercado, por un período de tres meses, para asegurar la solvencia de la empresa mientras se instrumentaban medidas de recuperación de la misma, en conexión con su reprivatización.

En la decisión ya referida sobre el caso Alfa Romeo (vid. apartado IV) también se establece la incompatibilidad con el mercado común de las aportaciones estatales de capital, en los años 1985 y 1986, destinadas a la compensación de pérdidas de dicha empresa, por considerarse ayudas de salvamento, no subordinadas a ningún plan de reestructuración.

Recientemente se han iniciado sendos procedimientos del artículo 93.2 TCEE en relación con presuntas ayudas de salvamento a empresas con participación pública, consistentes en un cambio de las condiciones de reembolso de los préstamos concedidos por dos de sus accionistas (uno de ellos el gobierno de los Países Bajos) a Volvo Car BV (comunicación publicada en el «DOCE», C 281, de 7-XI-89) y una dotación de capital a la empresa pública portuguesa QUIMIGAL («DOCE», C 295, de 23-XI-89).

VII. AYUDAS AL FUNCIONAMIENTO

La Comisión considera ayudas al funcionamiento (también llamadas ayudas a la explotación o a la producción) las dirigidas a reducir los costes variables o los costes fijos normales de una empresa. Como ejemplos de reducciones de los costes variables, se pueden citar: las bonificaciones de impuestos y cargas de la seguridad social, las ayudas a la exportación y a la comercialización, la reducción de tarifas del suministro de energía, las ayudas relativas a los gastos de transporte y de comunicación, etc. Las inversiones en renovación de instalaciones y en modernización, a las que ya me he referido, son consideradas como costes fijos normales (54).

Reiteradamente, la Comisión ha señalado que las ayudas mediante las que se canaliza la prestación de capital circulante se denominan de explotación y que es política consagrada de aquélla no aceptarlas (55).

Asimismo, la Comisión ha conceptualizado las ayudas al funcionamiento como las que presentan un carácter continuado, proyectadas para superar desequilibrios especiales o permanentes (contraponiéndolas a las ayudas relacionadas con una inversión inicial o con la creación de puestos de trabajo) (56) o como las otorgables exclusivamente en beneficio

(54) Normalmente, las ayudas para la compensación de pérdidas se tratan como «ayudas de salvamento». No obstante, en algún caso, una ayuda a la amortización de pérdidas se conceptúa como «ayuda de explotación», debido, aparentemente, a la circunstancia de que el artículo 5 de la Sexta Directiva, sobre ayudas a la construcción naval, engloba las ayudas de salvamento dentro de las de funcionamiento.

(55) Vid. el párrafo final del apartado III.C). Este criterio se sustenta, por ejemplo, en las decisiones «Rover», de 1988, y «Enasa», ya referidas.

(56) Vid. *Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las le-*

de determinados productores, con exclusión de criterios de adaptación o de mejora de su estructura de producción (57).

En principio, la Comisión considera que las ayudas al funcionamiento no son compatibles con el mercado común, porque proporcionan una ventaja directa y continua a una empresa respecto de sus competidoras. No obstante, se pueden admitir dichas ayudas mediante la aplicación de la excepción de la letra *a*) del artículo 92.3 o en las condiciones previstas en el artículo 5 de la Sexta Directiva sobre ayudas a la construcción naval e, incluso, en virtud de la excepción de la letra *b*) del artículo 92.3.

La Comisión puede, de manera excepcional, autorizar determinadas ayudas al funcionamiento en las regiones de la letra *a*) del apartado 3 del artículo 92, bajo las siguientes condiciones (58):

- que la ayuda quede limitada en el tiempo y esté proyectada para superar las deficiencias estructurales de empresas situadas en las regiones de la letra *a*) del apartado 3 del artículo 92;
- que la ayuda vaya encaminada a promover un desarrollo duradero y equilibrado de la actividad económica y que no dé lugar a una sobrecapacidad sectorial dentro de la Comunidad, de forma que el problema sectorial producido en la Comunidad resulte más grave que el problema regional original; en este contexto se requiere una perspectiva sectorial y, en especial, el respeto de la normativa, directivas y líneas de orientación comunitarias aplicables a determinados sectores agrarios e industriales (acero, astilleros, fibras sintéticas, textiles y confección), así como las que se ocupan de determinadas actividades industriales de transformación de productos agrícolas;
- que no se concedan tales ayudas contraviniendo la normativa específica sobre ayudas concedidas a empresas en dificultades;
- que se envíe un informe anual sobre su aplicación a la Comisión, indicando el gasto total (o pérdida de beneficios en el caso de bonificaciones fiscales y reducciones de gastos de seguridad social) por tipo de ayuda y mencionando los sectores afectados;
- que queden excluidas las ayudas destinadas a promover la exportación a otros Estados miembros.

Una aplicación de la excepción de la letra *b*) a las ayudas al funcionamiento, pudiera haber tenido lugar, mediante la decisión ya referida relativa a la reestructuración de la industria alemana de aviación civil, especialmente en lo concerniente al AIRBUS, en la medida en que una de las formas de ayuda interviniente —la garantía del riesgo de cambio de divisas— tuviera por objeto un elemento de a corto o medio plazo.

tras *a*) y *c*) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales, publicada en el «DOCE», C 212, de 12 de agosto de 1988, apartado I.6.

(57) Decisión 88/39/CEE, publicada en el «DOCE», L 23, de 28 de enero de 1988, apartado V.1.

(58) Establecidas en el apartado I.6 de la Comunicación referida en la nota 56.

CRONICA ADMINISTRATIVA

En dicha decisión se aprobaron las ayudas proyectadas por considerar que satisfacían las condiciones de un «importante proyecto de interés europeo».

Recientemente, también se han iniciado sendos procedimientos del artículo 93.2 en relación con presuntas ayudas de funcionamiento en favor de empresas con participación pública: uno el ya referido (al final del apartado VI) concerniente a Volvo, en el que se estima también la concurrencia de una ayuda de explotación, y otro relativo al sector español de aceite vegetales (Comunicación en el «DOCE», C 315, de 15-XII-89).

José-Wenceslao RODRÍGUEZ CURIEL